



2009 15-1

Hemmeligholdelse af sag om statsministerens eventuelle topjob i EU eller NATO

30. maj 2009

To journalister bad Statsministeriet om aktindsigt i dokumenter om statsministers mulighed for at komme i betragtning til et topjob i EU eller NATO. Ministeriet afslog i det hele taget at oplyse om der fandtes sådanne dokumenter i ministeriet. Ministeriet gav en meget kortfattet begrundelse for afslaget.

Forvaltningsret

11241.1

11241.3

114.3

12.1

Journalisterne klagede til ombudsmanden, og efter et møde mellem Statsministeriet og ombudsmanden skrev ministeriet en udtalelse om de hensyn der lå bag beslutningen. Statsministeriet mente at en afsløring af om ministeriet var i besiddelse af materiale, kunne have både udenrigspolitiske og indenrigspolitiske skadevirkninger. Udenrigspolitiske fordi mulighederne for at besætte en international toppost med en dansk minister ville blive væsentligt forringet, hvis det på et for tidligt tidspunkt blev bekræftet at der var en dansk kandidat. Indenrigspolitiske fordi "statsministerens mulighed for at virke som regeringens chef – og dermed regeringens muligheder for at fungere som en arbejdsdygtig regering – ville kunne lide væsentlig skade".

Statsforfatningsret

2.2

Ombudsmanden kunne ikke kritisere at Statsministeriet havde anset det udenrigspolitiske hensyn for at være beskyttet af offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser. Han mente derimod at det var mere tvivlsomt om det – meget generelt formulerede – indenrigspolitiske hensyn var beskyttet. Men da der også var hensyn der mindede om dem der gør at der normalt ikke er fuld aktindsigt i ansættelses- og personalesager, kunne ombudsmanden samlet set ikke kritisere resultatet af ministeriets afgørelse.

Ombudsmanden kritiserede dog den meget kortfattede begrundelse som Statsministeriet oprindeligt gav journalisterne.

(J.nr. 2008-1469-401).

Ombudsmandens udtalelse

”1. Hvad tager jeg stilling til i sagen?

I sagen har Statsministeriet afvist at oplyse over for jer om ministeriet har dokumenter om tidligere statsministers (...) muligheder for at komme i betragtning til et topjob i EU eller NATO. Ministeriet har over for jer desuden begrænset begrundelsen for afgørelsen. Der er således både et indholdsmæssigt og et processuelt spørgsmål i sagen. I det følgende tager jeg stilling til begge dele.

2. Er der hjemmel til at hemmelholde eksistensen af dokumenter?

Sagen rejser grundlæggende det spørgsmål om der i lovgivningen er hjemmel til at en myndighed i nærmere angivne tilfælde over for offentligheden kan nægte at give oplysninger om hvorvidt myndigheden har, eller ikke har, en sag eller dokumenter om et bestemt emne; og om myndigheden som konsekvens heraf kan undlade at udlevere eventuelle akter, uanset om de umiddelbart er omfattet af retten til aktindsigt. I bekræftende fald er spørgsmålet dernæst hvordan en sådan hjemmel nærmere skal afgrænses.

Offentlighedsloven indeholder ikke bestemmelser der direkte giver en myndighed mulighed for at nægte over for en ansøger at myndigheden overhovedet har en sag om det emne som ansøgeren anmoder om indsigt i.

Bestemmelserne i offentlighedsloven undtager i et vist omfang hele sagskategorier fra retten til aktindsigt, f.eks. straffesager og sager om ansættelse i det offentlige. Indførelsen af en særlig sagskategori som helt holdt politisk betegnede sager uden for retten til aktindsigt, blev imidlertid udtrykkeligt afvist i forarbejderne til offentlighedsloven. Se betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, s. 286.

Der kan heller ikke umiddelbart med hjemmel i offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser om dokumenter eller oplysninger gøres undtagelse fra loven for visse slags sager; spørgsmålet om hvorvidt en sags dokumenter eller oplysninger kan undtages, må afgøres konkret for hvert dokument for sig. Se bl.a. den sag der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1999, s. 125 ff*.

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 gives 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 bestemmelserne 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.

3. Er der i den konkrete sag hjemmel til at hemmeligholde om der findes dokumenter omfattet af aktindsigtsanmodningen?

a. Retsgrundlaget

Statsministeriet har som hjemmel for at hemmeligholde om der findes dokumenter omfattet af jeres aktindsigtsanmodning, henvist til bestemmelserne i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2 og nr. 6. Bestemmelserne lyder sådan:

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

...

2) rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner,

...

6) private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.'

Efter bestemmelserne i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 1-6, kan en begæring om aktindsigt afslås hvis retten til at blive gjort bekendt med oplysninger i en sag efter et *konkret skøn* findes at burde vige for de nærmere opregnede, væsentlige hensyn til offentlige og private interesser. Det følger af bestemmelsens formulering at aktindsigt kun kan afslås hvor der er nærliggende fare for at de nævnte interesser vil lide skade af betydning, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg B, sp. 122, og betænkning nr. 325/1963, s. 61.

Det er således en forudsætning for at begrænse retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 13 at begrænsningen i det konkrete tilfælde er nødvendig til beskyttelse af væsentlige hensyn af den karakter der er omtalt i bestemmelsens stk. 1, nr. 1-6.

b. Virkningen af at give oplysning om hvorvidt der i et ministerium findes relevant materiale af den omhandlede karakter

Jeg forstår det som Statsministeriet har skrevet i udtalelsen til mig af 2. februar 2009, sådan at ministeriet vurderer at en oplysning om hvorvidt der i ministeriet findes materiale omfattet af en aktindsigtsanmodning, som i denne sag – i hvert fald over tid – enten vil indebære en direkte bekræftelse af at statsministeren er interesseret i et kandidatur til en international toppost, eller reelt vil blive opfattet på den måde. Det gælder uanset om ministeriet på det givne tidspunkt er eller ikke er i besiddelse af materiale omfattet af anmodningen.

Hvis der gives afslag på aktindsigt som bekræfter at der findes materiale omfattet af anmodningen i ministeriet, vil der – afhængig af den nøjagtige formulering af aktindsigtsanmodningen – være tale om enten en formel bekræftelse eller i hvert noget som vil blive opfattet som en bekræftelse.

Hvis ministeriet ikke er i besiddelse af materiale omfattet af aktindsigtsanmodningen, vil et afslag på aktindsigt som *afkræfter* at der i ministeriet findes materiale af denne karakter, på et senere tidspunkt kunne have den samme virkning som et afslag der *bekræfter* at der i ministeriet findes sådant materiale. Det skyldes at ministeriet i en sådan situation ikke på et senere tidspunkt hvor ministeriet måtte være kommet i besiddelse af relevant materiale, kan meddele et afslag på aktindsigt som hverken be- eller afkræfter eksistensen

af sådant materiale, uden at denne afgørelse i sig selv vil blive udlagt som en sikker bekræftelse af at der nu er en reel proces i gang om et internationalt topjob. Hensynet til at undgå modsætningslutninger i forbindelse med senere aktindsigtsansøgninger i sådanne sager som er genstand for stor offentlig (mediemæssig og politisk) interesse, vil derfor ofte gøre det nødvendigt at meddele afslag på aktindsigt uden at be- eller afkræfte om der findes relevant materiale i ministeriet, selv om forholdet reelt er det at ministeriet ikke er i besiddelse af sådant materiale.

På den baggrund er det Statsministeriets opfattelse at et afslag på aktindsigt som indebærer en oplysning om hvorvidt der i ministeriet findes materiale omfattet af aktindsigtsanmodningen, efter omstændighederne vil kunne sidestilles med en formel bekræftelse af en ministers eventuelle planer for eller interesse i at komme i betragtning til en international toppost.

Jeg må forstå ministeriet sådan at den bekræftelse eller formodning der kan blive fremkaldt gennem en besvarelse af en aktindsigtsanmodning, 'lægger noget til' i forhold til den almindelige rygtedannelse som kan forekomme blandt journalister, politikere mfl.

På baggrund af den argumentation som er anført i Statsministeriet udtalelse af 2. februar 2009, og som er gengivet ovenfor, mener jeg ikke at jeg kan tilsidesætte Statsministeriets vurdering af hvilken reel virkning det efter omstændighederne vil have at oplyse hvorvidt der i ministeriet findes materiale omfattet af aktindsigtsanmodningen.

Spørgsmålet er herefter om meddelelse af en sådan oplysning (der efter omstændighederne kan sidestilles med en formel bekræftelse på at statsministeren er interesseret i et kandidatur til en international toppost), medfører at der er nærliggende fare for at interesser omfattet af § 13, stk. 1, vil lide skade af betydning.

c. § 13, stk. 1, nr. 2, udenrigspolitiske skadevirkninger

Statsministeriet har henvist til at Danmark har en generel offentlig interesse i at besætte internationale topposter, herunder i EU og NATO, fordi det blandt andet må anses for egnet til at fremme danske udenrigspolitiske og udenrigsøkonomiske interesser i bred forstand, herunder forholdet til andre lande og internationale organisationer. Det må navnlig antages at gøre sig gældende hvis en sådan toppost besættes af en statsminister.

Det er ministeriets opfattelse at mulighederne for at besætte en international toppost med en dansk (stats)minister vil være væsentligt forringet hvis det på et for tidligt tidspunkt bliver bekræftet at der er en bestemt dansk kandidat. Andre lande med egne kandidater vil i så fald kunne benytte anledningen til gennem længere tid at påpege svagheder og ulemper ved den pågældende

kandidat. Derfor er det en helt afgørende forudsætning for at regeringen kan bringe en dansk kandidat i stilling til en international toppost, at indledende sonderinger og forberedelser kan foregå i fortrolighed. Der gælder ifølge Statsministeriet generelt en forudsætning om fortrolighed om andres landes sonderinger og forberedelser i forhold til egne nationale kandidater.

Et andet hensyn omfattet af § 13, stk. 1, nr. 2, er efter Statsministeriets opfattelse at Danmark i perioden efter en for tidlig bekræftelse på et dansk kandidatur vil være underlagt en svækket udenrigspolitisk manøvreedygtighed, bl.a. fordi danske udenrigspolitiske tiltag herefter generelt vil kunne blive opfattet af de øvrige lande som et led i bestræbelserne på at fremme kandidatens internationale profil og eventuelt blive søgt affærdiget med denne begrundelse. Disse forhold vil efter ministeriets opfattelse kunne have afgørende skadevirkninger for danske udenrigspolitiske interesser.

Ud fra forarbejderne til bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 2, og de tilsvarende bestemmelser i § 2, stk. 2, nr. 1, og § 5, nr. 6, i offentlighedsloven af 1970 (Folketingstidende 1969-70, tillæg A, sp. 590 og 592, betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, s. 255 ff, og Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 227-228) og praksis om anvendelsen af bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 2, er bestemmelsens hovedanvendelsesområde hensynet til ikke at skade det direkte forhold til bestemte fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner. Jeg mener dog ikke at det efter ordlyden af bestemmelsen er udelukket at den også kan være anvendelig på hensynet til generelt at fremme danske udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser.

Jeg mener på den baggrund ikke at jeg kan kritisere at ministeriet har anset de nævnte hensyn for at være beskyttet ved bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 2.

d. § 13, stk. 1, nr. 6, indenrigspolitiske skadevirkninger

Efter Statsministeriets opfattelse vil et afslag på aktindsigt som indebærer eller opfattes som en bekræftelse af at en minister er en eventuel kandidat til en international toppost, kunne få parlamentariske konsekvenser blandt andet i form af en tilbageholdenhed med at indgå aftaler og forlig med ministeren om indenrigspolitiske forhold, herunder om lovforslag, reformtiltag, finanslove og øvrige udgiftspolitiske beslutninger mv. Der kan endvidere blive tale om meget omfattende parlamentariske konsekvenser hvis partierne bag regeringens parlamentariske grundlag ikke er indstillet på at samarbejde med regeringen ved at give deres fortsatte støtte til den siddende minister/regering. Hertil kommer at hvis Folketinget har lagt til grund at en minister er på vej til et internationalt topjob, vil regeringsinitiativer som helt eller delvist vedrører udenrigspolitiske forhold, kunne blive opfattet af de øvrige partier som et led i bestræbelserne på at fremme ministerens internationale profil og eventuelt blive

søgt affærdiget med denne begrundelse. Det vil bl.a. forringe regeringens mulighed for at opnå opbakning til de nødvendige udenrigspolitiske initiativer.

Baggrunden for dette er bl.a. at det følger af det danske forfatningsretlige system at regeringen fungerer i et samarbejde med Folketinget, og at Folketinget fører kontrol med regeringen. Regeringens nødvendige samarbejde med Folketinget følger bl.a. af grundlovens § 19, stk. 1, om Folketingets samtykke til visse af regeringens handlinger i udenrigspolitiske anliggender. Hertil kommer at regeringer i Danmark aktuelt og traditionelt er mindretalsregeringer. Derfor er det i praksis nødvendigt at regeringen samarbejder med Folketinget for at opnå flertal til at gennemføre sit program. Et flertal kan til enhver tid udtale sin mistillid til en minister. Hvis mistilliden udtales til statsministeren, vil det samtidig fremkalde regeringens afskedsbegæring medmindre nyvalg udskrives, jf. grundlovens § 15, stk. 2, 1.pkt.

Statsministeriet mener at det anførte i tilfælde hvor den konkrete sag vedrører en statsminister, vil indebære at statsministerens mulighed for effektivt at virke som regeringens chef – og dermed regeringens muligheder for at fungere som en arbejdsdygtig regering – vil kunne lide væsentligt skade.

I betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision har udvalget om rækkevidden af bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 6, bl.a. skrevet sådan (285 ff):

'Det er udvalgets opfattelse, at en sådan generalklausul [§ 13, stk. 1, nr. 6; min bemærkning] bør opretholdes i forbindelse med offentlighedslovens revision. Udvalget har i så henseende navnlig lagt vægt på, at der ikke i den periode, offentlighedsloven har været i kraft, er indhøstet så udførlige erfaringer, at det er muligt med rimelig grad af sikkerhed at overskue alle de undtagelsesbehov, der vil kunne opstå i praksis, at en generalklausul er påkrævet for at undgå, at visse meget specielle undtagelsesbehov opregnes udtrykkeligt i loven, samt at en generalklausul giver loven en ønskelig smidighed med hensyn til at kunne tilpasses nye undtagelsesbehov, der måtte opstå i fremtiden, således at hyppige ændringer af loven kan undgås. Udvalget skal dog samtidig understrege, at generalklausulen som hidtil kun forudsættes anvendt i begrænset omfang og kun, hvor der er et klart behov derfor.

Udvalget [har] derimod ikke ment at burde stille forslag om en mere generelt præget undtagelsesadgang for politisk betonede sagstyper og forudsætter derfor, at generalklausulen fortsat i et vist omfang kan finde anvendelse af hensyn til beskyttelse af den politiske beslutningsproces.'

Dette synspunkt fremgik også af betænkningen (s. 236) hvor udvalget skrev at:

'... undtagelsesbestemmelsen i den gældende lovs § 2, stk. 2, nr. 4, efter omstændighederne vil kunne finde anvendelse på dokumenter vedrørende den politiske beslutningsproces, der ikke omfattes af andre undtagelsesbestemmelser, navnlig brevveksling mellem ministre om andre politiske spørgsmål end lovgivning. Udvalget finder, at der også efter lovrevisionen bør være adgang til i samme omfang som hidtil og efter et konkret skøn i det enkelte tilfælde at undtage sådanne dokumenter med hjemmel i en generel opsamlingsbestemmelse af den nævnte karakter. Udvalget kan derimod ikke anbefale, at den hidtidige praksis søges indarbejdet i loven i form af en udtrykkelig adgang til at undtage dokumenter fra offentlighed, når væsentlige hensyn til den politiske beslutningsproces tilsiger det. En sådan bestemmelse ville let føre til, at dokumenter i politisk betonedede sager i videre omfang end hidtil ville blive unddraget adgangen til aktindsigt, og en sådan principiel begrænsning af offentlighedsprincippet's rækkevidde kan efter udvalgets opfattelse ikke anses for rimeligt begrundet i de erfaringer, der er indvundet under den gældende offentlighedslov.'

Som det fremgår af de ovenfor citerede forarbejder til § 13, stk. 1, nr. 6, er det forudsat at hensynet til den politiske beslutningsproces efter omstændighederne kan begrunde at oplysninger i en brevveksling om politiske spørgsmål undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Ombudsmanden har i tidligere sager også anerkendt at enkelte oplysninger i brevveksling som led i en politisk beslutningsproces er blevet undtaget fra aktindsigt. Se bl.a. de sager der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1996, s. 221 ff*, for 2001, s. 473 ff*, og for 2006, s. 468 ff*. I disse sager har ombudsmanden lagt afgørende vægt på at myndigheden havde foretaget en konkret vurdering af om der forelå hensyn til den politiske beslutningsproces der i forhold til oplysningerne ansås for så væsentlige at de kunne begrunde at oplysningerne blev undtaget fra aktindsigt. I de sager hvor bestemmelsen har været anvendt, har der været tale om beskyttelse af en konkret politisk beslutningsproces, og dokumenterne har været knyttet til denne konkrete proces.

De hensyn som Statsministeriet henviser til, er ikke hensyn til en konkret politisk beslutningsproces. Der er tale om en helt generel henvisning til hensynet til statsministerens politiske manøvre muligheder på alle politiske områder, dvs. hans mulighed for effektivt at virke som chef for en arbejdsdygtig regering.

Jeg mener at det kan give anledning til en vis tvivl hvorvidt et sådant abstrakt præget hensyn er beskyttet ved bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 6. Som det fremgår af forarbejderne til § 13, stk. 1, nr. 6, som er citeret ovenfor, hjemler bestemmelsen ikke en generelt præget undtagelsesadgang for politisk betonedede sager eller for dokumenter om politisk betonedede emner. Generalklausulen kan kun anvendes efter en konkret vurdering og i begrænset omfang hvor

der er et klart behov for det. Det gælder således også hvor de hensyn der påberåbes, er hensyn til den politiske beslutningsproces.

Statsministeriet har i udtalelsen af 2. februar 2009 anført at ministeriet ikke har taget stilling til om andre beskyttelsesværdige interesser omfattet af offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser end udenrigspolitiske og indenrigspolitiske interesser efter omstændighederne vil kunne gøre sig gældende i sager af den omhandlede karakter. Det gælder for eksempel de interesser af personalemæssig karakter som er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i § 2, stk. 2, selv om denne bestemmelse ikke finder direkte anvendelse i sager som vedrører en ministers eventuelle ansættelse i udenlandsk tjeneste. De samme reale hensyn som ligger bag bestemmelsen, vil dog efter ministeriets opfattelse eventuelt i konkrete tilfælde kunne begrunde en anvendelse af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6.

Efter hvad Statsministeriet har anført, lægger jeg til grund at eventuelle dokumenter om en ministers ansættelse i udenlandsk tjeneste ikke er en del af en sag i ministeriet som er omfattet af bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 2 – som indeholder en generel undtagelse fra offentlighedsloven for sager om ansættelse og forfremmelse i det offentlige tjeneste og for andre sager om enkeltpersoners ansættelse i det offentlige tjeneste.

I forarbejderne til bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6 (betænkning nr. 857/1978, s. 261), er det anført at bestemmelsen er blevet benyttet til at tilgodese beskyttelsesinteresser der som sådanne er anerkendt ved udformningen af lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men hvor de udtrykkelige bestemmelser har vist sig utilstrækkelige.

Hensynet til bl.a. ansøgerne (diskretion) til stillinger i det offentlige tjeneste er varetaget i offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. pkt., ved at disse sager ikke er omfattet af loven. Tilsvarende er der for ansøgerne til stillinger i det offentlige tjeneste alene adgang til oplysninger der vedrører ansøgerens egne forhold, og dermed ikke oplysninger om medansøgerne (forvaltningslovens § 10, stk. 2).

I forbindelse med den nugældende offentlighedslov blev der i betænkning nr. 857/1978 foreslået en ordning med en vis udvidelse af offentlighedens adgang til aktindsigt i ansættelsessager (i det offentlige tjeneste). Der skulle således kunne udleveres ansøgerlister, medmindre hemmeligholdelse var påkrævet efter stillingens beskaffenhed eller af hensyn til ansøgernes forhold (jf. forslaget til § 7, stk. 1, betænkningen s. 36). Dette forslag udgik imidlertid af det endelige lovforslag idet der, under Folketingets behandling, blev rejst tvivl om hensigtsmæssigheden og berettigelsen af en sådan ordning som kunne tænkes at afholde kvalificerede fra at ansøge om ledige stillinger i det offentlige, jf. Folketingstidende 1984-85, tillæg B, sp. 3079 f.

Formålet med § 2, stk. 2, 1. pkt., er således at man ikke vil risikere at adgangen til aktindsigt vil afholde kvalificerede ansøgere fra at søge stillinger i det offentlige. Heri ligger både hensyn til det offentlige – at man kan få ansøgere til at søge stillingerne – og samtidig hensynet til ansøgernes interesse i ikke at få offentliggjort det faktum at vedkommende har søgt den pågældende stilling (uden at få den), og de oplysninger af privat karakter der måtte fremkomme i forbindelse med ansøgningen.

Jeg mener på den baggrund ligesom Statsministeriet at der i denne sag kan foreligge hensyn som svarer til de reale hensyn der ligger bag bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 2. Se også den sag der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2007, s. 219 ff*.

Jeg kan på den baggrund samlet set ikke kritisere at ministeriet har ment at der var hensyn i sagen som kunne anses for beskyttet ved bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 6.

e. Statsministeriets vurdering af at det – for at beskytte de ovennævnte hensyn – var nødvendigt at give afslag på aktindsigt uden at give oplysning om hvorvidt der i ministeriet fandtes akter omfattet af aktindsigtanmodningen
Statsministeriet har vurderet at et afslag på aktindsigt som be- eller afkræfter at der findes materiale i ministeriet som er omfattet af aktindsigtsanmodningen, vil kunne medføre en række afgørende udenrigspolitiske, indenrigspolitiske og andre skadevirkninger, og at det for at beskytte generelle offentlige interesser af væsentlig betydning for Danmark som er omfattet af § 13, stk. 1, nr. 2 og nr. 6, derfor er nødvendigt at undlade at give denne oplysning.

Statsministeriet har oplyst at denne vurdering af skadevirkningerne er foretaget på baggrund af ministeriets særlige kendskab til de udenrigspolitiske forhold, herunder de forhold som har betydning for mulighederne for eventuelt at fremme en dansk ministers kandidatur til en international toppost, og det parlamentariske samspil mellem regeringen og Folketinget. Denne indsigt er over en lang årrække tilvejebragt i Statsministeriets daglige virke med at tilrettelægge regeringens arbejde.

Ved afgørelsen af sagen har Statsministeriet således afvejet en række forskellige hensyn og omstændigheder. Ministeriet har ikke oplyst hvordan ministeriet i denne afvejning har vægtet henholdsvis det udenrigspolitiske og det indenrigspolitiske hensyn, men jeg går ud fra at ministeriet har ment at hvert af de to hensyn i sig selv kan bære et afslag på aktindsigt. Som ovenfor anført mener jeg at det er tvivlsomt om det hensyn til den indenrigspolitiske beslutningsproces som ministeriet har påberåbt sig, er beskyttet ved bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 6. I betragtning af den nævnte forudsætning om ministeriets vægtning ved afvejningen og af at jeg mener at der i sagen foreligger (andre)

hensyn beskyttet ved bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 6, mener jeg ikke at jeg kan kritisere resultatet af ministeriets afvejning. Jeg har herved også lagt vægt på at jeg ikke kan foretage afvejningen på en anden og bedre måde end ministeriet med dets særlige indsigt og erfaring på området. Se i denne forbindelse bl.a. den sag som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1998, s. 176 ff*.

Samlet set kan jeg derfor ikke kritisere indholdet af Statsministeriets afgørelse af 30. april 2008 hvor ministeriet meddeler jer afslag på aktindsigt uden at det samtidig be- eller afkræftes om ministeriet var i besiddelse af dokumenter omfattet af aktindsigtsanmodningen. Jeg bemærker at jeg i denne forbindelse ikke mener at det har betydning at Udenrigsministeriet vurderede spørgsmålet på en anden måde end Statsministeriet.

4. Statsministeriets begrundelse for afgørelsen

Efter forvaltningslovens § 22 skal en afgørelse der meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen giver den pågældende fuldt ud medhold. Kravene til begrundelsens indhold fremgår af forvaltningslovens § 24 der lyder sådan:

'§ 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. Begrundelsens indhold kan begrænses i det omfang, 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.'

Statsministeriet gav i afgørelsen af 30. april 2008 kun en helt kort og generel begrundelse for afslaget på aktindsigt som nærmest bare var en gengivelse af bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Jeg kan forstå på Statsministeriets udtalelse af 2. februar 2009 at ministeriet har begrænset begrundelsens indhold med hjemmel i forvaltningslovens § 24, stk. 3.

En begrundelse kan efter § 24, stk. 3, kun begrænses hvor partens interesse i at kende begrundelsen findes at burde vige for afgørende hensyn til ham eller hende selv eller andre private eller offentlige interesser, jf. forvaltningslovens

§ 15. I en sag af den omhandlede karakter skal der således foretages en konkret vurdering af om jeres interesse i at kende den nærmere begrundelse må vige for afgørende hensyn til offentlige interesser. Jeg er enig med Statsministeriet i at offentlige interesser som ministeriet har påberåbt sig i forbindelse med afgørelsen om afslag på aktindsigt, er omfattet af den kreds af beskyttelsesinteresser som kan begrunde afslag på aktindsigt efter forvaltningslovens § 15. Jeg er også enig i at det kan indgå som et hensyn i afvejningen at der efter lovgivningen ikke i almindelighed er noget til hinder for at parten offentliggør de oplysninger han kommer i besiddelse af, jf. de nævnte steder i John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udg., (2001), s. 329 og 337.

Dog er det min opfattelse – som delvist også anført af ministeriet selv – at begrundelsen kunne have været væsentligt mere fyldestgørende end den begrundelse som ministeriet gav i afgørelsen af 30. april 2008. Jeg mener at der kunne være givet en begrundelse som opfyldte betingelserne i forvaltningslovens § 24, stk. 1 og 2, uden at det ville indebære at ministeriet røbede de hensyn som der i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2 og nr. 6, var hjemmel til at beskytte.

Når der i sagen forelå sådanne helt særlige omstændigheder at der var hjemmel i offentlighedslovens § 13, stk. 1, jf. stk. 2, til at give afslag på aktindsigt uden samtidig at be- eller afkræfte om ministeriet var i besiddelse af dokumenter omfattet af aktindsigtsanmodningen, skulle en fyldestgørende begrundelse dels indeholde en nærmere forklaring på/redegørelse for det generelle hjemmelsmæssige grundlag for afgørelsen, og dels en redegørelse for de hensyn som gjorde at ministeriet mente at der konkret var hjemmel til at hemmeligholde om der var dokumenter omfattet af aktindsigtsanmodningen. I udtalelsen til mig af 2. februar 2009 har Statsministeriet over for mig givet en sådan forklaring uden samtidig hverken at be- eller afkræfte om Statsministeriet har dokumenter omfattet af aktindsigtsanmodningen. Noget lignende, eventuelt mere konkret og kortfattet, kunne være gjort over for jer i afgørelsen af 30. april 2008.

Jeg mener således ikke at Statsministeriets begrundelse for afgørelsen af 30. april 2008 var i overensstemmelse med bestemmelserne i forvaltningslovens § 24.

Jeg har gjort Statsministeriet bekendt med min opfattelse. Jeg foretager mig dog ikke mere da I i forbindelse med jeres klage til mig har fået en mere fyldestgørende begrundelse der opfylder betingelserne i forvaltningslovens § 24, stk. 1 og 2.

5. Statsministeriets sagsbehandlingstid

I har anført at Statsministeriet efter jeres opfattelse har efterladt et indtryk af at ministeriets primære interesse har været at forhale sagen indtil forløbet om besættelsen af posten som generalsekretær for NATO var afsluttet.

Jeg har ikke bedt Statsministeriet om en udtalelse om den tid som ministeriet har anvendt i forbindelse med afgivelsen af sine udtalelser til mig. Jeg vil ikke kunne tage stilling til ministeriets sagsbehandlingstid i forbindelse med jeres klage til mig uden en sådan anmodning.

Da Statsministeriet i sin udtalelse til mig af 4. juli 2008 har beklaget sagsbehandlingstiden indtil da, og da jeg som ovenfor nævnt ikke kan kritisere indholdet af ministeriets afgørelse af 30. april 2008, har jeg besluttet ikke at foretage en egentlig undersøgelse af ministeriets sagsbehandlingstid i forbindelse med jeres klage til mig. Jeg henviser til § 16, stk. 1, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand. Det fremgår af denne bestemmelse at ombudsmanden selv afgør om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.”

Sagsfremstilling

Det fremgik af sagens akter at journalisterne A og B i e-mail af 7. marts 2008 anmodede Statsministeriet om aktindsigt i ”samtlige dokumenter omhandlende (statsministerens) muligheder for at komme i betragtning til et topjob i EU eller NATO. Herunder en journalliste desangående”.

A og B havde forinden den 5. februar 2008 sendt en tilsvarende anmodning til Udenrigsministeriet. Udenrigsministeriet afslog i breve af 19. og 24. februar 2008 aktindsigt med henvisning til at Udenrigsministeriet ikke havde akter der omhandlede (statsministerens) muligheder for at komme i betragtning til et topjob i EU eller NATO.

Efter at A og B flere gange havde rykket for svar, traf Statsministeriet den 30. april 2008 afgørelse og gav denne begrundelse:

”Det er generelt Statsministeriets opfattelse, at det i sager af den omhandlede karakter ikke kan oplyses, om der findes dokumenter vedrørende sådanne sager, idet en oplysning herom i sig selv vil kunne medføre en prisgivelse af det hensyn til offentlige interesser, som der er hjemmel til at beskytte efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6.

Efter denne bestemmelse kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og

offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.”

I en e-mail af 30. april 2008 efterlyste A et konkret svar på aktindsigtsanmodningen da han kun havde ”modtaget en skrivelse omhandlende Statsministeriets generelle opfattelse af offentlighedslovens § 13 stk. 1 nr. 6”. Statsministeriet svarede den 2. maj 2008 at brevet af 30. april 2008 var en afgørelse af sagen, og at ministeriet således havde afslået anmodningen.

Den 5. maj 2008 klagede A og B til mig over afslaget på aktindsigt. Jeg bad i anledning af deres klage Statsministeriet om en udtalelse og om at låne mig sagens akter.

Statsministeriet afgav udtalelse den 4. juli 2008. Ministeriet bad om at udtalelsen ikke blev videregivet til A og B som led i partshøring.

Den 10. oktober 2008 drøftede jeg sagen på et møde med Statsministeriet. Det blev i den forbindelse aftalt at ministeriet skulle afgive en supplerende udtalelse da sagen rejste nogle principielle spørgsmål. Jeg meddelte dette til A og B i et brev af samme dag.

Statsministeriets supplerende udtalelse forelå den 2. februar 2009. Af udtalelsen fremgik bl.a. følgende:

”Den 10. oktober 2008 afholdt Folketingets Ombudsmand og Statsministeriet et møde i anledning af en konkret klagesag.

Mødet havde baggrund i (avisens) klage over Statsministeriets afgørelse af 30. april 2008 i en sag om aktindsigt i ’samtlige dokumenter omhandlende (statsministerens) muligheder for at komme i betragtning til et topjob i EU eller NATO’.

Ved denne afgørelse meddelte Statsministeriet afslag på aktindsigt uden at be- eller afkræfte, om Statsministeriet er i besiddelse af materiale omfattet af aktindsigtsanmodningen.

Under mødet drøftedes hjemmelsgrundlaget for den retsopfattelse, som ligger til grund for Statsministeriets ovennævnte afgørelse.

I forlængelse af drøftelserne på mødet har Statsministeriet udarbejdet den følgende redegørelse for ministeriets opfattelse af hjemmelsgrundlaget for afgørelser om aktindsigt i sager af den omhandlede karakter, dvs. sager vedrørende ministre og internationale topjobs.

Statsministeriet skal i den forbindelse understrege, at redegørelsen ikke er udtryk for en be- eller afkræftelse af, om Statsministeriet har materiale omfattet af den konkrete aktindsigtsanmodning. Redegørelsen har alene karakter af generelle juridiske bemærkninger om vurderingen af aktindsigtsspørgsmål i sager af den omhandlede karakter.

1. Indledende bemærkninger om hjemmelsgrundlaget i offentlighedsloven

1.1. Offentlighedslovens ordning

Efter offentlighedsloven er der adgang til aktindsigt i dokumenter i den offentlige forvaltning med de undtagelser, som fremgår af loven.

Der kan blandt andet meddeles afslag på aktindsigt i dokumenter eller oplysninger i det omfang, beskyttelseshensynene i offentlighedslovens § 13, stk. 1, gør sådan undtagelse påkrævet. Hertil kommer, at samtlige sagens dokumenter efter omstændighederne kan undtages fra aktindsigt, såfremt indrømmelse af delvis aktindsigt indirekte vil medføre en prisgivelse af det eller de forhold, som bestemmelsen i § 13, stk.1, jf. stk. 2, giver hjemmel til at hemmeligholde.

I bemærkningerne til forslaget til offentlighedslovens §§ 12 og 13 er blandt andet anført følgende (Folketingstidende 1985/86, tillæg A, sp. 227 og 230):

[vedrørende § 12]

'...

Efter bestemmelsen i *stk. 2* skal der gives aktindsigt i den del af et dokumentets indhold, der ikke kan undtages efter *stk. 1*. Bestemmelsen svarer til § 2, stk. 3, i den gældende lov. Om gældende ret henvises til side 265 f. i betænkningen.

I overensstemmelse med forståelsen af den gældende offentlighedslov vil bestemmelsen tillige indeholde en pligt til i tilfælde, hvor en begæring om aktindsigt ikke fuldt ud kan imødekommes, at gøre den pågældende bekendt med, at et eller flere dokumenter er tilbageholdt i henhold til *stk. 1*. Dette gælder dog ikke, såfremt hemmeligholdelsen af selve eksistensen af dokumentet anses for påkrævet, idet der i så fald typisk vil være hjemmel til i det hele at afslå begæringen om aktindsigt.'

[vedrørende § 13]

'...

Bestemmelsen i *stk. 2* svarer til lovforslagets § 12, *stk. 2*. Der henvises til bemærkningerne til denne bestemmelse.'

Som det fremgår af forarbejderne, er der som udgangspunkt pligt til, hvor en anmodning om aktindsigt ikke fuldt ud kan imødekommes, at gøre den pågældende bekendt med, at et eller flere dokumenter (eller dele heraf) er tilbageholdt. Dette gælder dog ikke, såfremt hemmeligholdelsen af selve eksistensen af dokumentet anses for påkrævet. I sådanne tilfælde vil der typisk være hjemmel til i det hele at afslå anmodningen om aktindsigt, jf. også ovenfor.

Der kan om spørgsmålet i øvrigt henvises til John Vogter, *Offentlighedsloven med kommentarer*, 3. udgave (1998), side 231, 233 og 258, Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., *Forvaltningsret*, 2. udgave (2002), side 428 og 430, samt FOB 1998.176 og FOB 1999.125.

Den tidligere bestemmelse i offentlighedslovens § 2, *stk. 3*, er blandt andet omtalt i betænkning nr. 857 om offentlighedslovens revision (1978), side 265f, Niels Eilschou Holm, *Offentlighedsloven med kommentarer* (1971), side 41 og 44, samme i UfR 1970 B 139 (side 158 med note 110) samt FOB 1974.328. Der kan i øvrigt henvises til FOB 1975.107.

1.2. Folketingets Ombudsmands praksis

Folketingets Ombudsmand har i sin praksis anerkendt den retsopfattelse, som fremgår ovenfor under pkt. 1.1, jf. FOB 1974.328, FOB 1998.176 og FOB 1999.125.

I FOB 1998.176 om PET's registreringer har ombudsmanden således lagt til grund, at selve eksistensen af dokumenter under særlige omstændigheder kan hemmeligholdes efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 13. Efter en gennemgang af sagen fandt ombudsmanden ikke grundlag for at kritisere PET's (og Justitsministeriets) retsopfattelse, hvorefter tjenesten – efter en konkret vurdering – kan afslå at oplyse, hvorvidt den har registreret oplysninger om en bestemt person.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt det vil have afgørende skadevirkninger for tjenestens virksomhed at oplyse, om tjenesten i et konkret tilfælde har oplysninger om den pågældende, bemærkede ombudsmanden blandt andet, at han ikke har særlige forudsætninger for at foretage en vurdering af skadevirkningerne på en anden og bedre måde end PET.

1.3. Opsamling

En anmodning om aktindsigt kan efter offentlighedsloven afslås, hvis et ministerium ikke er i besiddelse af de dokumenter eller oplysninger, der ønskes aktindsigt i.

En anmodning om aktindsigt kan endvidere blandt andet afslås, hvis de dokumenter eller oplysninger, der søges aktindsigt i, er omfattet af beskyttelseshensynene i lovens § 13, stk. 1, herunder således at samtlige sagens dokumenter efter omstændighederne kan undtages fra aktindsigt, såfremt indrømmelse af delvis aktindsigt indirekte vil medføre en prisgivelse af det eller de forhold, som bestemmelsen i § 13, stk. 1, jf. stk. 2, giver hjemmel til at hemmeligholde.

I særlige tilfælde, hvor hemmeligholdelse af selve eksistensen af dokumentet anses for påkrævet, kan anmodningen om aktindsigt i det hele afvises, dvs. uden at det be- eller afkræftes, om et ministerium er i besiddelse af materiale omfattet af anmodningen. Hjemlen til at begrænse begrundelsen for afslaget på anmodningen vil i givet fald være forvaltningslovens § 24, stk. 3, jf. nærmere herom nedenfor under pkt. 5.

Tilbage står spørgsmålene om, hvorvidt et afslag på aktindsigt, som giver oplysning om, hvorvidt der i et ministerium findes materiale omfattet af aktindsigtsanmodningen, i sig selv vil medføre en række afgørende skadevirkninger i sager af den omhandlede karakter (pkt. 2), og hvori de pågældende skadevirkninger i så fald nærmere består (pkt. 3).

2. Skadevirkninger ved at give oplysning om, hvorvidt der i et ministerium findes relevant materiale i sager af den omhandlede karakter

Overvejelser om skadevirkningerne af at give oplysning om, hvorvidt der i et ministerium findes materiale omfattet af en aktindsigtsanmodning omhandlede en ministers muligheder for at komme i betragtning til et internationalt topjob eller lignende, vedrører to mulige situationer:

– Et ministerium er i besiddelse af materiale omfattet af aktindsigtsanmodningen, jf. nedenfor pkt. 2.1.

– Et ministerium er *ikke* i besiddelse af materiale omfattet af aktindsigtsanmodningen, jf. nedenfor pkt. 2.2.

2.1. Situation 1: Et ministerium er i besiddelse af materiale omfattet af aktindsigtsanmodningen

Det kan overvejes, om et afslag på aktindsigt, som bekræfter, at der i et ministerium findes materiale omfattet af anmodningen, vil indebære en bekræftelse af, at ministeren er en eventuel kandidat til en international

toppost. Aktindsigtsanmodningens formulering er efter Statsministeriets opfattelse et vigtigt, men ikke afgørende moment i denne vurdering.

Er aktindsigtsanmodningen således formuleret som omhandlende en ministers *planer for eller interesse i* at komme i betragtning til en international toppost, vil et afslag på aktindsigt, som bekræfter eksistensen af materialet, indebære en formel bekræftelse. Er aktindsigtsanmodningen derimod formuleret som omhandlende en ministers *muligheder*, vil det kunne anføres, at afslaget ikke formelt set kan udlægges som en bekræftelse af, at ministeren skulle være interesseret i et kandidatur til en international toppost.

Det er dog Statsministeriets opfattelse, at der vil være en meget nærliggende risiko for, at et sådant bekræftende afslag på aktindsigt reelt vil blive opfattet på en sådan måde, at ministeren skulle være interesseret i et kandidatur til en international toppost.

Det anførte skal blandt andet ses i lyset af, at det kun er en nuanceforskel, der adskiller det nævnte afslag på aktindsigt fra at være en formel bekræftelse. Denne meget beskedne nuanceforskel vil efter Statsministeriets opfattelse ikke give sig udslag i en forskel i, hvordan afgørelsen vil blive opfattet af politikere og pressen.

Et afslag på aktindsigt, som bekræfter, at der i et ministerium findes relevant materiale, vil således med høj sandsynlighed blive opfattet og udlagt som en bekræftelse i politisk og pressemæssig sammenhæng. Dette gælder navnlig, hvis der er tale om et spørgsmål, som har været genstand for opmærksomhed i pressen mv.

På denne baggrund er det Statsministeriets opfattelse, at et afslag på aktindsigt, som bekræfter, at der i et ministerium findes materiale omhandlende ministerens muligheder for at komme i betragtning til et internationalt topjob eller lignende, reelt vil få de samme skadevirkninger som en formel bekræftelse af en ministers eventuelle planer for eller interesse i at komme i betragtning til en international toppost. En afgørelse med dette indhold vil derfor kunne sidestilles med en formel bekræftelse. En sådan bekræftelse må anses for egnet til at medføre en række afgørende skadevirkninger, jf. herom nedenfor pkt. 3.

2.2. Situation 2: Et ministerium er ikke i besiddelse af materiale omfattet af aktindsigtsanmodningen

Hvis et ministerium *ikke* er i besiddelse af materiale omfattet af aktindsigtsanmodningen, vil et afslag på aktindsigt, som afkræfter, at der i ministeriet findes materiale af denne karakter, kunne medføre de samme

skadevirkninger som et afslag på aktindsigt, der bekræfter, at der i ministeriet findes sådant materiale, jf. ovenfor pkt. 2.1.

Dette skyldes, at hvis et ministerium meddeler et afkræftende afslag på aktindsigt, vil det ikke være muligt på et senere tidspunkt – hvor ministeriet eventuelt måtte være kommet i besiddelse af relevant materiale – at meddele et afslag på aktindsigt, som hverken be- eller afkræfter eksistensen af sådant materiale, uden at denne afgørelse i sig selv vil blive udlagt som en sikker bekræftelse af, at der nu er en reel proces i gang om et internationalt topjob.

Hensynet til at undgå modsætningsslutninger i forbindelse med senere aktindsigtsanmodninger vil derfor i sager af den omhandlede karakter oftest gøre det nødvendigt at meddele afslag på aktindsigt uden at be- eller afkræfte, om der i et ministerium findes relevant materiale, selv om forholdet reelt er det, at ministeriet ikke er i besiddelse af sådant materiale.

Det anførte gælder navnlig i forhold til sager, som er genstand for offentlig (mediemæssig og politisk) interesse, og hvor det med meget stor sandsynlighed må forventes, at der vil blive fremsat senere aktindsigtsanmodninger i forlængelse af et afkræftende afslag på aktindsigt.

2.3. Opsamling

Som det fremgår ovenfor, vil det efter Statsministeriets opfattelse typisk være nødvendigt i sager af den omhandlede karakter hverken at be- eller afkræfte eksistensen af relevant materiale for at kunne varetage de hensyn, som er beskyttet af offentlighedslovens bestemmelse i § 13, jf. nærmere herom nedenfor pkt. 3.

3. Nærmere om skadevirkningerne i sager af den omhandlede karakter

Efter Statsministeriets opfattelse vil et afslag på aktindsigt, som be- eller afkræfter, at der i et ministerium findes materiale omfattet af aktindsigtsanmodningen i sager af den omhandlede karakter, kunne medføre en række afgørende udenrigs- og indenrigspolitiske skadevirkninger, jf. offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2 og 6.

Statsministeriet skal om spørgsmålet nærmere bemærke følgende:

3.1. Udenrigspolitiske skadevirkninger (offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2)

Danmark har en generel offentlig interesse i at besætte internationale topposter, herunder i EU og NATO, idet dette blandt andet må anses for egnet til at fremme danske udenrigspolitiske og udenrigsøkonomiske interesser i bred forstand, herunder forholdet til andre lande og internatio-

nale organisationer. Dette må navnlig antages at gøre sig gældende, såfremt en sådan toppost i givet fald besættes af en statsminister.

Det er Statsministeriets klare opfattelse, at mulighederne for at besætte en international toppost med en dansk minister vil være væsentligt forringede, hvis det på et for tidligt tidspunkt bliver bekræftet, at der er en bestemt dansk kandidat. Andre lande med egne kandidater vil i så fald kunne benytte anledningen til at påpege svagheder og ulemper ved den pågældende kandidat.

På denne baggrund finder Statsministeriet, at det er en helt afgørende forudsætning for, at regeringen eventuelt kan køre en dansk kandidat i stilling til en international toppost, at indledende sonderinger og forberedelser kan foregå i fortrolighed.

Der gælder i øvrigt en tilsvarende forudsætning om fortrolighed i forhold til andre landes sonderinger og forberedelser i forhold til egne nationale kandidater. Denne gensidige forudsætning om fortrolighed er således en nødvendighed i forbindelse med besættelse af større internationale stillinger.

Hertil kommer, at Danmark i perioden efter en for tidlig bekræftelse på et dansk kandidatur vil være underlagt en svækket udenrigspolitisk manøvreedygtighed. Dette vil efter Statsministeriets opfattelse i sig selv kunne have afgørende skadevirkninger for danske udenrigspolitiske interesser.

Det er således Statsministeriets opfattelse, at danske udenrigspolitiske tiltag herefter generelt vil kunne blive opfattet af de øvrige lande som et led i bestræbelserne på at fremme kandidatens internationale profil, herunder søgt affærdiget med denne begrundelse. Dette vil væsentligt kunne forringe Danmarks internationale forhandlingsposition i en række internationale sammenhænge.

Det er Statsministeriets opfattelse, at de ovennævnte udenrigspolitiske interesser er omfattet af beskyttelseshensynene i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2.

3.2. Indenrigspolitiske skadevirkninger (offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6)

3.2.1. Den forfatningsretlige baggrund

Det følger af det danske forfatningsretlige system, at regeringen – blandt andet i forbindelse med lovgivningsarbejdet – fungerer i et samarbejde med Folketinget, og at Folketinget fører kontrol med regeringen.

Regeringens nødvendige samarbejde med Folketinget følger blandt andet af grundlovens § 19, stk. 1, om Folketingets samtykke til visse af regeringens handlinger i mellemfolkelige (udenrigspolitiske) anliggender.

Hertil kommer, at regeringen i Danmark aktuelt og traditionelt er mindretalsregeringer. Det er og har således i praksis været nødvendigt, at regeringen samarbejder med Folketinget for at opnå flertal til – ved lov eller beslutning – at gennemføre sit program. Et flertal i Folketinget kan til enhver tid udtale sin mistillid til en minister. Hvis mistilliden udtales til statsministeren, vil det samtidig fremkalde regeringens afskedsbegæring, medmindre nyvalg udskrives, jf. grundlovens § 15, stk. 2, 1. pkt.

3.2.2. Samarbejdet med Folketinget

Det er afgørende for regeringens funktionsdygtighed, at en minister effektivt kan virke på sit ressortområde.

Et afslag på aktindsigt, som indebærer eller opfattes som en bekræftelse af, at en minister er en eventuel kandidat til en international toppost, jf. nærmere herom ovenfor pkt. 2, vil på denne baggrund kunne få parlamentariske konsekvenser. Dette gælder i særlig grad for en statsminister.

De parlamentariske konsekvenser kan blandt andet give sig udslag i en tilbageholdenhed med at indgå aftaler og forlig med ministeren om indenrigspolitiske forhold, herunder om lovforslag, reformtiltag, finanslove og øvrige udgiftspolitiske beslutninger mv. Der kan endvidere blive tale om mere omfattende parlamentariske konsekvenser, såfremt partierne bag regeringens parlamentariske grundlag ikke er indstillet på at samarbejde med ministeren ved at give deres fortsatte støtte til den siddende minister/regering.

Hertil kommer, at hvis Folketinget har lagt til grund, at en minister er på vej til et internationalt topjob, vil regeringsinitiativer, som helt eller delvist vedrører udenrigspolitiske forhold, kunne blive opfattet af de øvrige partier som et led i bestræbelserne på at fremme ministerens internationale profil, herunder søgt affærdiget med denne begrundelse. Dette vil blandt andet forringe regeringens muligheder for at opnå opbakning til de nødvendige udenrigspolitiske initiativer, jf. ovenfor om grundlovens § 19, stk. 1.

Statsministeriet finder, at det anførte, i tilfælde hvor den konkrete sag vedrører en statsminister, vil indebære, at statsministerens muligheder for effektivt at virke som regeringens chef – og dermed regeringens muligheder for at fungere som en arbejdsdygtig regering – vil kunne lide væsentlig skade.

Det er Statsministeriets opfattelse, at de ovennævnte offentlige interesser er omfattet af beskyttelseshensynene i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6.

4. Øvrige beskyttelsesværdige interesser

Statsministeriet har med det ovenfor anførte ikke taget stilling til, om andre beskyttelsesværdige interesser omfattet af offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser end udenrigspolitiske og indenrigspolitiske interesser efter omstændighederne vil kunne gøre sig gældende i sager af den omhandlede karakter.

Dette gælder for eksempel de interesser af personalemæssig karakter, som er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 2, omend denne bestemmelse ikke finder direkte anvendelse i sager, som vedrører en ministers eventuelle ansættelse i udenlandsk tjeneste. De samme reale hensyn, som ligger bag bestemmelsen, vil eventuelt i konkrete tilfælde kunne begrunde en anvendelse af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6.

5. Begrundelsen for afslag på aktindsigt i sager af den omhandlede karakter

For så vidt angår spørgsmålet om, i hvilket omfang begrundelsen for afslag på aktindsigt kan begrænses i sager af den omhandlede karakter, skal Statsministeriet bemærke følgende:

Afgørelser, som indebærer et afslag på aktindsigt, medfører en pligt til begrundelse, jf. forvaltningslovens §§ 22 og 24. Spørgsmålet er herefter, i hvilket nærmere omfang begrundelsen kan begrænses.

Det følger af forvaltningslovens § 24, stk. 3, at begrundelsens indhold kan begrænses, i det omfang 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.

I forbindelse med udarbejdelsen af begrundelsen for et afslag på aktindsigt skal der derfor foretages en konkret afvejning af sagens modstående hensyn i overensstemmelse med forvaltningslovens § 24, stk. 3.

Over for hensynet til den aktindsigtsbegærendes interesse i kendskab til den nærmere begrundelse for en afgørelse i sager af den omhandlede karakter er det Statsministeriets opfattelse, at et ministerium typisk vil kunne lægge afgørende vægt på de særlig tungtvejende hensyn til offentlige interesser, som fremgår ovenfor under pkt. 3. Disse hensyn er

omfattet af den kreds af beskyttelsesinteresser, som kan begrunde undtagelse fra aktindsigt efter forvaltningslovens § 15, stk. 1.

Der vil herved kunne tages hensyn til, at der ikke vil være noget til hinder for, at den aktindsigtsbegærende eventuelt måtte vælge at offentliggøre de oplysninger, som fremgår af afgørelsens begrundelse, og at dette – når baggrunden for aktindsigtsanmodningen tages i betragtning – eventuelt kan fremstå som en nærliggende mulighed, jf. herom John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), side 329 og 334.

Under hensyn hertil vil der i reglen kunne foretages en indskrænkning i begrundelsens omfang i sager af den omhandlede karakter.

I lyset af den nærværende redegørelse er det dog Statsministeriets opfattelse, at det i et vist omfang er muligt, at begrundelsen kan gøres mindre kortfattet end den begrundelse, som fremgår af Statsministeriets afgørelse af 30. april 2008, uden at hensynet til de beskyttelsesinteresser, som ligger til grund for afslaget på aktindsigt, dermed prisgives.

6. Afsluttende bemærkninger

Statsministeriet finder generelt, at princippet om offentlighed i forvaltningen blandt andet er en væsentlig forudsætning for, at der kan føres demokratisk kontrol med forvaltningen, således at forhold af offentlig interesse kan blive afdækket og debatteret. Der bør derfor kun gøres undtagelser fra offentlighedsordningen, såfremt væsentlige offentlige eller private interesser gør sig gældende.

Det er Statsministeriets opfattelse, at sådanne væsentlige offentlige interesser gør sig gældende med særlig tyngde i sager af den omhandlede karakter.

Som det fremgår af redegørelsen, finder Statsministeriet, at det i disse sager i almindelighed vil være nødvendigt for at varetage hensynet til de beskyttelsesinteresser, som er omtalt i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2 og 6, at meddele afslag på aktindsigt, uden at den aktindsigtsbegærende gøres bekendt med, om der i et ministerium findes materiale omfattet af anmodningen.

Statsministeriet har i den forbindelse lagt vægt på, at et afslag på aktindsigt, som be- eller afkræfter, at der i det pågældende ministerium findes relevant materiale, vil kunne medføre en række afgørende skadevirkninger af både udenrigs- og indenrigspolitisk karakter.

Med det anførte lægger Statsministeriet således vægt på en række generelle offentlige interesser af væsentlig betydning for Danmark.

Denne vurdering af skadevirkningerne er foretaget på baggrund af Statsministeriets særlige kendskab til de udenrigspolitiske forhold, herunder de forhold som har betydning for mulighederne for eventuelt at fremme en dansk ministers kandidatur til en international toppost, og det parlamentariske samspil mellem regeringen og Folketinget. Denne indsigt er over en lang årrække tilvejebragt i Statsministeriets daglige virke med at tilrettelægge regeringens arbejde.

Det er i øvrigt Statsministeriets opfattelse, at de beskyttelseshensyn, der gør sig gældende i de her omhandlede sager, har en helt særlig tungtvæjende karakter, som typisk ikke gør sig gældende med samme styrke i de øvrige sager om aktindsigt, som i et stort antal behandles i Statsministeriet.

Det forhold, at der med Statsministeriets afgørelse af 30. april 2008 meddeles afslag på aktindsigt, uden at den aktindsigtsbegærende gøres bekendt med, om der i Statsministeriet findes materiale omfattet af anmodningen, er således ikke udtryk for en kursændring i Statsministeriets generelle sagsbehandling på området.”

I en e-mail som jeg modtog den 18. februar 2009, kom A og B med bemærkninger til ministeriets udtalelse. De skrev bl.a. sådan:

”Om ikke mange dage er det et år siden, at (avisen) begærede aktindsigt i samtlige dokumenter omhandlende statsministerens muligheder for at komme i betragtning til et topjob i EU eller Nato.

På dagen for den oprindelige svarfrist meddelte Statsministeriet, at det havde brug for yderligere to uger. Vi skal ikke trætte ombudsmanden med en gennemgang af det antal gange, som diverse svarfrister er blevet overskredet. Blot påpege, at det i sig selv har været utilfredsstillende at være vidner til en så langsom og sagsbehandling fra et ministerium, som man burde tro ville sætte en ære i at optræde som foregangseksempel ud i disciplinen at overholde formalia.

Forløbet – inklusive de gentagne trækken-i-langdrag efter ombudsmandens inddragelse i sagen – har set fra vores side efterladt et indtryk af, at Statsministeriets primære interesse har været at forhale sagen indtil forløbet om den for tiden meget omtalte besættelse af posten som generalsekretær for Nato er afsluttet.

Statsministeriets svar af 30. april 2008 undrede os af flere grunde. Ikke mindst fordi det kolliderede grundlæggende med den svarpraksis, som Udenrigsministeriet (UM) lagde til grund, da vi henvendte os på Asiatisk

Plads. Her svarede UM 19. februar 2008, at der efter en søgning ikke er 'fundet relevante akter at udlevere i besvarelsen af jeres aktindsigtsansøgning'. UM havde på egen foranledning udvidet dets søgning til at omhandle såvel den danske EU-repræsentation som NATO-repræsentationen i Bruxelles.

Tre dage senere bad vi UM uddybe, hvorvidt svaret dækkede over, at der ingen akter fandtes vedrørende statsministerens muligheder for at komme i betragtning til et topjob. Eller om det betød, at UM ikke mente sig forpligtet til at udlevere de akter, der måtte findes. Blot to dage senere svarede Europapolitisk chef, (...), UM, at han uddybende kunne 'bekræfte, at der i Udenrigsministeriets regi ingen akter findes, der omhandler (statsministerens) muligheder for at komme i betragtning til et topjob i EU eller NATO'.

På den baggrund undrer det os såre at læse Statsministeriets 11 sider lange redegørelse for den retsopfattelse af hjemmelsgrundlaget, der ligger til grund for ovennævnte afgørelse af 30. april 2008. Det må uden videre kunne konkluderes, at de to ministerier i centraladministrationen, der må formodes at have størst erfaring i at føre danske medborgere frem til internationale topposter har en vidt forskellig opfattelse af offentlighedslovens bestemmelser. Mens Statsministeriet mener, at det vil kunne medføre en række afgørende indenrigs- og udenrigspolitiske skadevirkninger, mener Udenrigsministeriet tilsyneladende ikke, at det har den store betydning, om offentligheden får besked om, hvorvidt der foreligger dokumenter i sagen.

Med henvisning til Statsministeriets afsluttende bemærkning på side 11 om dets særlige kendskab til udenrigspolitiske forhold herunder at fremme en eventuel dansk kandidat, vælger vi at tro, at UM har mindst lige så stor erfaring med at fremme danske kandidater til internationale topposter.

Som klagere mener vi helt grundlæggende, at det er af fundamental interesse for det danske samfund og demokrati at få indblik i, om den siddende statsminister helst vil beholde sit job eller i realiteten er jobsøgende til et job i udlandet.

Der opregnes i Statsministeriets redegørelse en række skadevirkninger ved at bekræfte statsministerens eventuelle kandidatur. Hvilket havde forekommet fuldt forståeligt, såfremt topjobprocessen havde foregået i et lukket kredsløb. Hvad det imidlertid ikke gør.

Som bekendt er (statsministerens) eventuelle kandidatur beskrevet vidt og bredt i dansk og international presse. Anonyme ministre i hans egen

regering har i måneder uden for citat ladet forstå, at deres chef kandiderer til en toppost. Regeringens støtteparti har – forgæves – forsøgt at få statsministeren til håndfast at dementere rygterne. Og oppositionen har på talrige måder udtalt sig om statsministerens påståede karriereplaner. I indenrigspolitisk forstand er 'skaden' altså sket.

Udenrigspolitisk stiller sagen sig anderledes. Men man må formode, at diverse diplomatiske kontakter vil være orienteret om et eventuelt dansk kandidatur. Uanset om Statsministeriet meddeler aktindsigt i den konkrete sag. Der foregår som bekendt en omfattende udveksling af oplysninger, og såfremt den danske statsminister alment anses for interesseret i et topjob må de danske udenrigspolitiske tiltag, jf. Statsministeriets redegørelse på side 7, under alle omstændigheder formodes at blive opfattet som led i bestræbelserne på at fremme kandidatens internationale profil.

Af ovenstående grunde er vi uenige i Statsministeriets afgørelse af 30. april 2008, herunder at ministeriet end ikke ønsker at oplyse, hvorvidt der foreligger dokumenter i sagen. Opsummerende mener vi (1), at Statsministeriets sagsbehandlingstid har været uacceptabel. (2) At dets begrundelse ikke harmonerer med UM's praksis, og at der derfor i centraladministrationen hersker forskellig sagsbehandlingspraksis. Og at UM må anses for at have mindst lige så stor erfaring som Statsministeriet. (3) At statsministerens eventuelle interesse for et udenlandsk topjob har fundamental offentlig interesse. (4) At de skadevirkninger af inden- og udenrigspolitisk karakter i praksis må anses for at være uden afgørende betydning, da sager af den karakter oftest under alle omstændigheder vil være genstand for betydelig offentlig interesse. Ikke mindst i den konkrete sag.

Offentlighedsloven forudsætter det overordnede princip, at enhver skal have adgang til forvaltningens dokumenter, og undtagelser skal være særskilt lovhjemlet og begrundes ud fra denne særlige hjemmel. Der foreligger efter vores opfattelse i denne sag ingen forhold, som med nogen rimelighed kan vurderes at omfattes af undtagelsesbestemmelserne i lovens paragraf 12-14. Den eneste bestemmelse, der muligvis kunne rumme en lovhjemmel for Statsministeriets afgørelse er paragraf 13 stk. 6: 'Private eller offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.'

Denne særlige karakter skulle i så fald være statsministerens og måske Statsministeriets bekvemmelighed, og der ses intet sted i loven eller dens forarbejder, at forvaltningens bekvemmelighed skulle være en legitim grund til at afslå aktindsigt.

Vi kan på offentlighedens vegne frygte, at Statsministeriets afslag vil danne en uheldig præcedens i form af en (endnu mere) restriktiv fortolkning af offentlighedslovens paragraf 12 og 13, end det kendes i dag. Henset til sagens lange sagsbehandlingstid skal vi for god ordens skyld opfordre til, at ombudsmanden opfordrer Statsministeriet til at udlevere alle dokumenter frem til dato, såfremt afgørelsen falder ud til vores fordel.”

NOTER: FOB 1974, s. 328, FOB 1975, s. 107, FOB 1996, s. 221, FOB 1998, s. 176, FOB 1999, s. 125, FOB 2001, s. 473, FOB 2006, s. 468, og FOB 2007, s. 219.