



2016-28

Udenrigsministeriet kunne afslå aktindsigt i vurderinger af terrortruslen mod Danmark afgivet af Center for Terroranalyse

1. juni 2016

Forvaltningsret

11241.2 – 11241.3 – 12.2

Udenrigsministeriet gav en journalist afslag på aktindsigt i 14 terrortrusselsvurderinger afgivet af Center for Terroranalyse (CTA) og en aktliste med titlerne på vurderingerne. Ministeriet henviste til offentlighedslovens § 31, hvorefter retten til aktindsigt kan begrænses, hvis det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar. Journalisten klagede til ombudsmanden.

Ministeriet lagde vægt på en udtalelse fra PET – som CTA hører under – hvoraf bl.a. fremgik, at en afsløring af oplysninger, som PET modtager fra en kilde, dels kunne bringe kildens sikkerhed i fare, dels kunne skade PET's fremtidige virke. Ministeriet henviste også til, at PET's virksomhed efter PET-lovens § 14, stk. 1, er undtaget fra offentlighedsloven.

Journalisten fik samtidig indsigt i dele af en CTA-vurdering af 16. februar 2015 om terrortruslen efter skudattentaterne i København den 14. og 15. februar 2015 – materiale, som han tidligere havde fået indsigt i hos Justitsministeriet.

Selv om Udenrigsministeriets begrundelse forekom meget generel, og ministeriet ikke havde forholdt sig til en eventuel betydning af, at nogle af oplysningerne var offentligt tilgængelige, og uanset at det ikke forekom strengt logisk eller stringent, hvilke oplysninger der var givet indsigt i, og hvilke ikke, mente ombudsmanden ikke, at han havde tilstrækkelig grund til at kritisere, at ministeriet undtog de 14 CTA-vurderinger og aktlisten fra aktindsigt.

Ombudsmanden lagde især vægt på hensynene bag PET-loven, som tilsiger, at oplysninger om PET's virksomhed generelt behandles fortroligt, og at beskyttelsen af disse hensyn i realiteten ville blive sat ud af kraft, hvis det var muligt at få aktindsigt i CTA-vurderinger hos andre myndigheder.

Ombudsmanden henstillede dog til Udenrigsministeriet at gennemgå CTA-vurderingen af 16. februar 2015 igen for at tage stilling til, om der var grundlag for at give yderligere aktindsigt. Ombudsmanden henviste til, at det ikke var åbenbart, at alle de undtagne oplysninger var omfattet af § 31 – bl.a. når man så på, hvilke oplysninger der samtidig var givet indsigt i.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Udenrigsministeriet genoptog sagen og gav efter en fornyet høring af PET journalisten yderligere aktindsigt i CTA-vurderingen af 16. februar 2015.

(Sag nr. 16/00705)

Herunder gengives ombudsmandens udtalelse i sagen efterfulgt af en sagsfremstilling:

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad handler sagen om?

Sagen drejer sig om Udenrigsministeriets afgørelse af 12. februar 2016 om afslag på aktindsigt i 14 vurderinger fra Center for Terroranalyse (herefter CTA-vurderinger) sendt til ministeriet i perioden januar-april 2015, samt i en aktliste med titlerne på CTA-vurderingerne. Som hjemmel for tilbageholdelsen af materialet henviste ministeriet til offentlighedslovens § 31, hvorefter retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar.

Udenrigsministeriet meddelte dig ved afgørelsen samtidig aktindsigt i en enkelt CTA-vurdering, nemlig CTA-vurdering af 16. februar 2015 om terrortruslen mod Danmark efter skudattentaterne i København den 14. og 15. februar 2015, dog med undtagelse af visse oplysninger, som blev undtaget efter offentlighedslovens § 31.

Justitsministeriet havde ved afgørelse af 3. november 2015 tidligere givet dig aktindsigt i de samme dele af CTA-vurderingen af 16. februar 2015.

Udenrigsministeriet overvejede, om der kunne gives yderligere aktindsigt efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1, men fandt under henvisning til de hensyn, der ligger til grund for offentlighedslovens § 31, ikke grundlag herfor.

2. Retsgrundlag

2.1. Offentlighedslovens § 31

Udenrigsministeriets afgørelse om undtagelse af oplysninger/dokumenter er truffet med hjemmel i offentlighedslovens § 31. Bestemmelsen lyder således:

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

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

Bestemmelsen er nærmere beskrevet i forarbejderne til offentlighedsloven. Af de specielle bemærkninger til § 31 fremgår følgende (lovforslag nr. L 144 fremsat den 7. februar 2013, Folketinget 2012-13):

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

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

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

Efter bestemmelsen kan oplysninger undtages fra retten til aktindsigt f.eks. af hensyn til beskyttelse af statsministerens personlige sikkerhed, til beskyttelse af udsendt ambassadepersonales sikkerhed, beskyttelse af operationssikkerhed for udsendte militære styrker eller beskyttelse af et ministeriums it-sikkerhed.

...

I § 34 – der indholdsmæssigt svarer til den gældende lovs § 13, stk. 2 – er det fastsat, at der som udgangspunkt skal gives aktindsigt i den del af dokumentets indhold, der ikke kan undtages efter lovforslagets § 31 (delvis aktindsigt).”

Jeg henviser i øvrigt til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 536 ff. På s. 537 er der anført følgende om betydningen af, at oplysningerne er offentligt tilgængelige:

”Oplysninger, som i forvejen er offentligt tilgængelige, er ikke af fortrolig karakter og dermed ikke undergivet tavshedspligt, jf. Niels Fenger, For-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

valtningsloven med kommentarer (2013), side 437, samt forudsætningsvist UfR 2006.65 Ø. Henset til, at § 31 (formuleringsmæssigt) er identisk med den korresponderende tavshedspligtbestemmelse i forvaltningslovens § 27, stk. 2, 1. pkt., om statens sikkerhed og rigets forsvar, kan der som altovervejende hovedregel heller ikke meddeles afslag på aktindsigt i offentligt tilgængelige oplysninger, jf. også FOB 2010-9-1. Hvis de pågældende offentliggjorte oplysninger viser noget om efterretningstjenestens arbejdsmetoder og vidensniveau, kan der dog på trods af, at de er offentligt tilgængelige meddeles afslag på aktindsigt, jf. UfR 2006.65 Ø.

Det er imidlertid ikke kun i tilfælde, hvor oplysningerne rent faktisk er blevet offentliggjorte, at de som udgangspunkt ikke kan undtages efter § 31. Det kan også være tilfældet, hvis det f.eks. i lovgivningen er foreskrevet, at nærmere bestemte oplysninger skal offentliggøres, eller at det i lovgivningen er foreskrevet, at enhver har ret til indsigt i de pågældende oplysninger, jf. FOB 2010-9-1.”

På s. 538 er bl.a. anført følgende om, hvilke typer af oplysninger udover dem, som er nævnt i forarbejderne, der vil kunne undtages efter § 31:

”Herudover kan bestemmelsen anvendes til at undtage oplysninger vedrørende navne på ansatte ved PET eller FE, som er i de almindelige forvaltningsmyndigheders besiddelse, f.eks. navnene på de livvagter fra PET, der ledsager statsministeren på dennes rejser mv., og hvor oplysningerne om deres navne eventuelt fremgår af rejsebilagsmaterialet i Statsministeriet, jf. pkt. 5 nedenfor vedrørende aktindsigt hos PET eller FE. Herudover kan bestemmelsen anvendes til at undtage oplysninger vedrørende f.eks. PET’s konkrete operative sager, der er i eksempelvis Justitsministeriets besiddelse.”

På s. 540 ff. er der om oplysninger, der vedrører PET’s virksomhed, bl.a. anført følgende:

”Det følger af PET-lovens § 14, stk. 1, at offentlighedsloven ikke gælder for PETs (operative) virksomhed.

...

Det forhold, at offentlighedsloven ikke gælder for PETs operative virksomhed, indebærer, at loven f.eks. ikke gælder for PETs konkrete operative sager, herunder sager om personbeskyttelse, samt sager om sikkerhedsgodkendelse, ligesom offentlighedsloven ikke gælder for sager om PETs samarbejde med udenlandske samarbejdspartnere. Derimod vil offentlighedsloven gælde for f.eks. PETs personalesager vedrørende an-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

satte i PET samt sager om PETs budgetter og regnskaber, da der er tale om sager om administrative forhold.

...

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

2.2. Offentlighedslovens § 34

Som det fremgår af de citerede forarbejder til § 31, skal der gives aktindsigt i de dele af et dokument, som ikke kan undtages efter bestemmelsen. Dette følger af lovens § 34, som bestemmer følgende:

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

- 1) det vil medføre en prisgivelse af det eller de hensyn, der er nævnt i §§ 30-33
- 2) det vil indebære, at der gives en klart vildledende information, eller
- 3) det restende indhold i dokumentet ikke har et forståeligt eller sammenhængende meningsindhold.”

2.3. Center for Terroranalyse og PET-loven

2.3.1. Af PET's hjemmeside www.pet.dk fremgår følgende om Center for Terroranalyse og dets opgaver og struktur:

”Center for Terroranalyse (CTA)

Center for Terroranalyse blev oprettet den 1. januar 2007 som et samlet dansk center for analyse og vurdering af terrortruslen.

CTA er et fusionscenter, der består af en mindre fast stab og ca. 15 medarbejdere fra Forsvarets Efterretningstjeneste (FE), Politiets Efterretningstjeneste (PET), Udenrigsministeriet og Beredskabsstyrelsen, der tilknyttes centret på rotationsbasis.

Centret har direkte adgang til oplysninger fra de fire myndigheder.

CTA medvirker til at sikre hurtig og effektiv koordination samt udveksling af information mellem relevante danske myndigheder med henblik på at imødegå eventuelle trusler på et så tidligt tidspunkt som muligt. Arbejdet

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

bidrager bl.a. til dimensioneringen af det nationale beredskab på terrorområdet.

CTA's trusselsvurderinger og analyser er baseret på såvel klassificerede som uklassificerede oplysninger. Vurderinger og analyser udarbejdes primært til brug for PET's operative afdelinger og myndigheder, herunder ministerier, styrelser og politikredse.

CTA's opgaver

CTA fokuserer på to hovedområder relateret til terrortruslen mod Danmark og danske interesser i udlandet:

- Strategiske analyser af tendenser på terrorområdet nationalt og internationalt, herunder vedrørende radikaliserings, rekruttering, ideologi, fremgangsmåder, politisk ekstremisme og terrorfinansiering. Visse uklassificerede analyser offentliggøres på PET's hjemmeside www.pet.dk.
- Trusselsvurderinger i tilknytning til bestemte begivenheder, personer, organisationer og sektorer samt generelle vurderinger af terrortruslen mod Danmark. CTA udarbejder en 'Vurdering af Terrortruslen mod Danmark' og en 'National Trusselsvurdering', som offentliggøres på PET's hjemmeside.

Herudover rapporterer centret til relevante myndigheder i tilfælde af terrortrusler mod civile danske interesser i udlandet.

CTA bidrager til Udenrigsministeriets arbejde vedrørende ambassadesikkerhed, bl.a. i form af briefinger af trusselsvurderinger. Centrets vurderinger kan ligeledes indgå i Udenrigsministeriets rejsevejledninger.

CTA samarbejder tæt med FE om bl.a. vurderinger af terrorgrupper/-netværk i udlandet af betydning for Danmarks sikkerhed.

CTA udarbejder ligeledes erklæringer til brug for konkrete straffesager.

CTA's struktur

CTA er organisatorisk en del af Efterretningsafdelingen.

Til CTA er tilknyttet en følgegruppe bestående af repræsentanter fra de deltagende myndigheder. Centrets ledelse mødes løbende med følgegruppen for at drøfte centrets virke og fastlægge prioriteter for centrets aktiviteter.”

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Som det fremgår, rapporterer CTA til relevante myndigheder. Jeg kan bl.a. forstå af sagen, at Udenrigsministeriet – som også deltager i følgegruppen tilknyttet CTA – rutinemæssigt får kopi af CTA's trusselsvurderinger.

2.3.2. Bestemmelsen i § 14, stk. 1, i PET-loven (lovbekendtgørelse nr. 1600 af 19. december 2014) lyder således:

”§ 14. Politiets Efterretningstjenestes virksomhed er undtaget fra lov om offentlighed i forvaltningen. Dog gælder § 13 i lov om offentlighed i forvaltningen. Herudover finder lov om offentlighed i forvaltningen med undtagelse af § 8 anvendelse for Politiets Efterretningstjenestes sager om administrative forhold. Politiets Efterretningstjenestes virksomhed er endvidere undtaget fra forvaltningslovens kapitel 4-6 og fra lov om behandling af personoplysninger, jf. § 2, stk. 11, i lov om behandling af personoplysninger.”

Af forarbejderne til loven fremgår bl.a. følgende i de almindelige bemærkninger, jf. lovforslag nr. L 161, fremsat d. 27. februar 2013, Folketinget 2012-2013:

”2. Nærmere om baggrunden for lovforslaget og evaluering

...

2.3. Truslerne mod Danmarks sikkerhed mv.

...

Center for Terroranalyse, som organisatorisk er en del af PET, giver bl.a. i sin vurdering af terrortruslen mod Danmark af 8. januar 2013 udtryk for, at der i dag er en alvorlig terrortrussel mod Danmark, der primært udspringer fra netværk, grupper og enkeltpersoner, som bekender sig til en militant islamistisk ideologi.

...

7. Indsigt i oplysninger hos Politiets Efterretningstjeneste

...

7.2. Udvalgets overvejelser

...

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Ved vurderingen af spørgsmålet om indsigtsret må der imidlertid efter udvalgets opfattelse lægges vægt på, at efterretningstjenesten også for fremtiden fuldt ud skal kunne varetage sine opgaver. Ligeledes må der lægges vægt på det særlige hensyn til fortrolighed, der knytter sig til efterretningstjenestens virksomhed.

Hensynet til aktuelle sager om undersøgelser med henblik på at forebygge og opklare forbrydelser taler ifølge udvalget med betydelig vægt for, at der ikke gives indsigt i efterretningstjenestens oplysninger. Dette hensyn gør sig imidlertid også gældende i sager, hvor oplysningerne ikke længe skønnes at have interesse for PET, idet en ret til indsigt vil kunne give viden om PETs arbejdsmetoder, samarbejdspartnere, kilder mv. og vil kunne påvirke efterretningstjenestens fremtidige virksomhed i negativ retning. Indsigt i den enkelte sag kan måske forekomme ubetænkelig, men oplysninger fra flere sager vil kunne sammenholdes på en sådan måde, at oplysningerne giver information om f.eks. kilder og arbejdsmetoder.

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

Hensynet til at beskytte tredjemand taler efter udvalgets opfattelse ligeledes mod en indsigtsret. Der vil således kunne være knyttet alvorlige skadevirkninger i forhold til en kilde eller lignende, hvis kilden kunne identificeres. Som en afledt virkning heraf ville PETs muligheder for i fremtiden at få personer til at bidrage med oplysninger af interesse for tjenesten kunne blive forringet. Selv om PET ikke skulle give navne på kilder mv. til en person, der søgte indsigt, ville der kunne være risiko for at kilden kunne identificeres gennem andre oplysninger.

Der er således efter udvalgets opfattelse en række hensyn, som med betydelig vægt taler imod at give ret til direkte indsigt i oplysninger hos PET: Det gælder navnlig hensynet til efterretningstjenestens fremtidige virke og hensynet til beskyttelse af enkeltpersoner.

...

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Udvalget foreslår derfor, at PET bør undtages fra offentlighedsloven og forvaltningslovens kapitel 4-6.

...

7.3. Justitsministeriets overvejelser

Justitsministeriet er enig i udvalgets overvejelser og forslag, og lovforslaget er i det væsentligste udformet i overensstemmelse med udvalgets lovudkast, jf. herved lovforslagets §§ 12-14.

...

Endelig er Justitsministeriet enig med udvalget i, at PET bør undtages fra offentlighedslovens og forvaltningslovens kapitel 4-6, som konsekvens af forslaget om, at der som udgangspunkt ikke er indsigt i oplysninger, der behandles hos PET. Det foreslås således i overensstemmelse med udvalgets lovudkast, at offentlighedsloven og forvaltningslovens kapitel 4-6 ikke skal finde anvendelse for PET.”

Der er ikke i forarbejderne til PET-loven nævnt noget om den situation, hvor dokumenter og oplysninger fra PET er i andre myndigheders besiddelse.

3. Udenrigsministeriets afgørelse

Til brug for behandlingen af din aktindsigtsanmodning bad Udenrigsministeriet PET udtale sig om, hvorvidt der efter PET's opfattelse var hensyn, der talte imod udlevering af CTA-vurderingerne og aktlisten.

Det var i den forbindelse PET's vurdering, at der med henvisning til offentlighedslovens § 31 skulle meddeles afslag på aktindsigt i hele aktlisten og samtlige CTA-vurderinger, bortset fra CTA-vurderingen af 16. februar 2015, som PET fandt, at der kunne gives delvis aktindsigt i.

PET henviste til, at CTA-vurderingerne bygger på efterretningsmæssige oplysninger fra kilder og udenlandske samarbejdspartnere, og at afsløring af PET's modtagelse af oplysninger fra en kilde vil kunne bringe kildens sikkerhed (og eventuelt andre personer) i fare og generelt kunne få den effekt, at efterretningstjenesten ikke fremover modtager relevante oplysninger, til skade for tjenestens virke.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

I forhold til aktlisten henviste PET til, at listen gav indblik i, hvornår en episode giver efterretningstjenesten anledning til at revurdere terrortruslen.

PET bemærkede endelig, at CTA-vurderingerne vedrørte operative forhold og derfor ikke ville skulle behandles efter offentlighedsloven, hvis aktindsigtsanmodningen havde været fremsat over for PET, jf. PET-lovens § 14, stk. 1. PET henviste i den forbindelse til, at materialet – når det var i en anden myndigheds besiddelse – i almindelighed kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 31.

PET fandt som anført imidlertid samtidig, at der kunne gives delvis aktindsigt i CTA-vurderingen af 16. februar 2015. PET bemærkede, at Justitsministeriet tidligere havde givet aktindsigt i vurderingen med enkelte undtagelser. PET fandt, at de tilbageholdte dele af dokumentet fortsat burde undtages fra aktindsigt.

Udenrigsministeriet lagde i afgørelsen af 12. februar 2016 vægt på de samme forhold som PET, idet ministeriet anførte, at ministeriet ikke fandt grundlag for at tilsidesætte PET's vurdering. Ministeriet gav dig på den baggrund afslag på aktindsigt, bortset fra (dele af) CTA-vurderingen af 16. februar 2015.

Ministeriet har ikke uddybet afgørelsen nærmere i sin udtalelse til mig.

4. Min vurdering

4.1. Center for Terroranalyse må organisatorisk anses for en del af PET, jf. ovenfor.

Jeg må lægge til grund, at hvis anmodningen om aktindsigt i CTA-vurderingerne havde været fremsat over for PET selv, ville der ikke være pligt til at give aktindsigt, da vurderingerne er udarbejdet som en del af PET's operative virksomhed, og da PET's virksomhed er undtaget fra offentlighedsloven, jf. PET-lovens § 14, stk. 1.

Udenrigsministeriet kunne derimod ikke anvende PET-lovens § 14 som hjemmel til at undtage CTA-vurderingerne, da PET-loven kun gælder for PET.

Som det fremgår ovenfor af forarbejderne til offentlighedslovens § 31, skal bestemmelsens udtryk "væsentlig betydning" forstås i overensstemmelse med den tavshedspligt, der gælder i forhold til oplysninger, der skal hemmeligholdes for at varetage væsentlige hensyn til statens sikkerhed og rigets forsvar, jf. herved forvaltningslovens § 27, stk. 2, 1. pkt.

I det omfang de oplysninger, der indgår i CTA-vurderingerne, er omfattet af denne tavshedspligt, vil de således også kunne undtages efter offentligheds-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

lovens § 31 hos andre myndigheder, herunder Udenrigsministeriet. Oplysninger om PET's konkrete operative virksomhed vil meget ofte have denne karakter, jf. bl.a. det, som er anført ovenfor hos Mohammad Ahsan.

4.2. Ved min gennemgang af dokumenterne har jeg dog hæftet mig ved, at en del af oplysningerne i dem fremtræder som oplysninger, som vil kunne findes i offentlige kilder. Oplysningerne må således i et eller andet omfang anses for offentligt tilgængelige.

Jeg har i den forbindelse bl.a. konstateret, at en revideret udgave af én af de 14 undtagne CTA-vurderinger nu er tilgængelig på PET's hjemmeside. Væsentlige dele af det dokument, som du ikke har fået aktindsigt i – herunder flere hele afsnit – indgår i det offentliggjorte dokument i identisk eller stort set identisk form.

Jeg har også bemærket, at den vurdering, som ministeriet har meddelt dig aktindsigt i store dele af, nemlig CTA-vurderingen af 16. februar 2015 om vurdering af terrortruslen mod Danmark efter skudattentaterne i København den 14. og 15. februar 2015, ikke adskiller sig væsentligt fra nogle af de vurderinger, som er undtaget i deres helhed. Jeg har i den forbindelse bemærket, at du bl.a. har fået aktindsigt i faktuelle oplysninger fremkommet i forbindelse med politiets efterforskning af episoderne i København og i efterretningsmæssige oplysninger og Center for Terroranalyses vurdering heraf.

Som anført ovenfor finder offentlighedslovens § 31 som udgangspunkt ikke anvendelse for så vidt angår oplysninger, der er offentligt tilgængelige, eller hvor det f.eks. følger af regler eller praksis på området, at oplysningerne skal offentliggøres.

Dette skal dog forstås med den modifikation, at der på trods af, at oplysninger er offentligt tilgængelige, kan meddeles afslag på aktindsigt, hvis de pågældende offentligt tilgængelige oplysninger viser noget fortroligt om efterretningstjenestens arbejdsmetoder og vidensniveau, jf. herved Ugeskrift for Retsvæsen 2006.65 Ø.

I forarbejderne til PET-loven er der en nærmere beskrivelse af de hensyn, som har ført til, at PET's virksomhed som sådan er blevet undtaget fra offentlighedsloven. Disse hensyn har meget generel karakter og bygger bl.a. på, at efterretningstjenestens fremtidige virke kan forringes, hvis oplysninger om arbejdsmetoder, samarbejdspartnere, kilder mv. afsløres. Det er understreget, at dette er uafhængigt af, om indsigt i den enkelte sag kan forekomme ubetænkeligt.

Det er min opfattelse, at de samme hensyn, som ligger til grund for, at PET's virksomhed er undtaget fra offentlighedsloven, må gælde for Udenrigsministe-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

riet, når ministeriet i en situation som den foreliggende skal vurdere spørgsmålet om aktindsigt i et dokument vedrørende PET's operative virksomhed, som ministeriet har modtaget i forbindelse med PET's rapportering til myndighederne.

4.3. De hensyn, som ministeriet – på baggrund af PET's udtalelse i sagen – har anført som grundlag for at undtage CTA-vurderingerne i deres helhed (med undtagelse af vurderingen af 16. februar 2015) og aktlisten fra aktindsigt, forekommer meget generelle. Der er således bl.a. ikke taget konkret stilling til, hvad det betyder, at nogle af oplysningerne er offentligt tilgængelige. Den linje, der er lagt i forhold til, hvad der henholdsvis er givet og ikke givet aktindsigt i, forekommer heller ikke strengt logisk eller stringent. Jeg henviser bl.a. til det ovenfor anførte om de typer af oplysninger, som der med udleveringen af dele af CTA-vurderingen af 16. februar 2015 er givet aktindsigt i.

Jeg mener imidlertid alligevel ikke, at jeg har tilstrækkeligt grundlag for at kritisere, at Udenrigsministeriet på baggrund af PET's vurdering undtog oplysningerne fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 31.

Jeg har i den forbindelse lagt vægt på det, som er anført i forarbejderne til PET-loven om de hensyn, der tilsiger, at oplysninger om PET's virksomhed generelt behandles fortroligt, og på, at beskyttelsen af disse hensyn i realiteten ville blive sat ud af kraft, hvis det var muligt at få aktindsigt i de pågældende oplysninger hos andre myndigheder. Endvidere har jeg lagt vægt på, at afgørelsen til dels bygger på en fagkyndig og skønsmæssig vurdering, som jeg ikke har forudsætninger for at foretage på en anden og bedre måde end Udenrigsministeriet og PET.

Da oplysningerne må anses for at være underlagt tavshedspligt, har jeg heller ikke grundlag for at kritisere, at Udenrigsministeriet ikke meddelte dig aktindsigt i kraft af princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14.

4.4. Jeg bemærker dog, at jeg tidligere har taget stilling til en afgørelse af 3. november 2015 fra Justitsministeriet, hvor Justitsministeriet gav dig aktindsigt i de samme dele af CTA-vurderingen af 16. februar 2015, som Udenrigsministeriet har gjort i denne sag, og hvor jeg tilkendegav, at det efter en umiddelbar gennemgang af dokumentet ikke forekom mig åbenbart, at alle de oplysninger, som Justitsministeriet havde undtaget efter § 31, var omfattet af denne bestemmelse (min udtalelse af 21. marts 2016 i sag nr. 15/04775).

Jeg henstillede derfor til Justitsministeriet, at ministeriet genoptog sagen og på ny vurderede spørgsmålet om aktindsigt i dokumentet. Dette er endnu ikke sket.

Jeg bemærker i forlængelse heraf, at det heller ikke ud fra de hensyn, som Udenrigsministeriet har fremført som begrundelse for at tilbageholde dele af

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

dette dokument, synes åbenbart, at alle de undtagne oplysninger er omfattet af offentlighedslovens § 31, herunder set i lyset af karakteren af de oplysninger, som ministeriet samtidig meddelte dig indsigt i.

På baggrund af ovenstående har jeg henstillet til Udenrigsministeriet, at ministeriet genoptager sagen og – i lyset af det, som jeg har anført – gennemgår CTA-vurderingen af 16. februar 2015 igen med henblik på ny stillingtagen til, om der kan gives yderligere aktindsigt.

4.5. Jeg beder dig afvente Udenrigsministeriets fornyede stillingtagen i sagen, før du beslutter, om du vil klage til mig igen.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Udenrigsministeriet meddelte mig ved brev af 6. juli 2016, at ministeriet i lyset af min henstilling havde genoptaget sagen og bedt PET om en ny vurdering af de undtagne oplysninger i CTA-vurderingen af 16. februar 2015.

Ved brev af 8. juli 2016 kvitterede jeg for ministeriets underretning. Jeg bad samtidig om at blive orienteret om ministeriets nye afgørelse.

Den 1. november 2016 sendte Udenrigsministeriet mig en kopi af den afgørelse, som ministeriet den 28. oktober 2016 havde truffet over for journalisten. Af afgørelsen fremgik bl.a. følgende:

”PET har den 15. september 2016 oplyst, at det på nuværende tidspunkt er PET’s vurdering, at der kan gives aktindsigt i yderligere oplysninger fra CTA-vurdering af 16. februar 2015.

Der er tale om en tilføjelse til den allerede meddelte aktindsigt:

’Han kan være blevet radikaliseret i forbindelse med eller i forlængelse af et fængselsophold i 2014. Gerningsmanden erklærede umiddelbart forud for angrebene troskab til den militant islamistiske gruppe, der kalder sig for Islamisk Stat (IS eller ISIL) og havde, da han blev dræbt, en koran på sig.’

Det er PET’s vurdering, at de øvrige oplysninger fortsat skal være undtaget fra aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 31 og henviser til efterretnings-tjenestens brev af 11. februar (...)

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

...

Udenrigsministeriet finder ikke grundlag for at tilsidesætte PET's vurdering."

I et brev af 4. november 2016 til Udenrigsministeriet kvitterede jeg for modtagelsen af ministeriets underretning og oplyste, at jeg ikke foretog mig mere i sagen.

Sagsfremstilling

Du bad den 11. november 2015 Udenrigsministeriet om aktindsigt på følgende måde:

”Jeg vil gerne bede om aktindsigt i de vurderinger fra CTA, der er sendt til UM i januar-april 2015 om vurderingen af terrortruslen mod Danmark.”

Ministeriet blev efter det oplyste først opmærksom på anmodningen den 7. december 2015, hvor der blev igangsat en høringsproces i forhold til PET/CTA. Ministeriet underrettede dig om sagens status den 15. december 2015, den 4., 21., 27. og 29. januar 2016, og igen den 3. og 11. februar 2016.

Den 12. februar 2016 meddelte ministeriet dig delvist afslag på aktindsigt i det pågældende materiale.

Af afgørelsen fremgik følgende:

”Samlet er der identificeret 15 CTA-vurderinger, der er tilgået Udenrigsministeriet i perioden. Alle er klassificeret ’Til Tjenestebrug’ eller højere.

I den sammenhæng har Udenrigsministeriet anmodet PET om at gennemgå CTA-vurderingerne samt en aktliste med titlerne på CTA-vurderingerne med henblik på at vurdere, om der er hensyn, der taler imod, at der kan gives aktindsigt i dokumenterne.

PET har den 11. februar 2016 oplyst, at det er PET’s vurdering, under henvisning til offentlighedslovens § 31, at der skal gives afslag på anmodningen om aktindsigt i aktlisten og i samtlige CTA-vurderinger, dog med undtagelse af CTA-vurdering af 16. februar 2015.

PET har oplyst følgende til Udenrigsministeriet:

’Baggrunden herfor er, at aktlisten giver et indblik i, hvornår en episode giver efterretningstjenesten anledning til at revurdere terrortruslen, og at CTA-vurderingerne bygger på efterretningsmæssige oplysninger, herunder oplysninger fra kilder og udenlandske samarbejdspartnere.

Det kan i den forbindelse oplyses, at hvis PET’s modtagelse af oplysningerne fra en kilde blev afsløret, ville det kunne bringe kildens sikkerhed i fare, og at det som hovedregel er en forudsætning for modtagelsen af oplysninger fra udenlandske samarbejdspartnere, at oplysningerne alene anvendes til efterretningsmæssig brug og ikke videregives til andre.

Hvis PET tilsidesætter hensynet til samarbejdspartnere og kilder, vil det ikke blot konkret bringe kilder og andre personer i fare, men tillige mere

BILAG – SAGSFREMSTILLING

generelt kunne få den effekt, at efterretningstjenesten ikke fremover modtager relevante oplysninger, hvilket på sigt vil skade efterretningstjenestens virke.

Herudover vedrører de pågældende CTA-vurderinger operative forhold, og ville derfor ikke skulle behandles efter offentlighedsloven, hvis anmodningen om aktindsigt var fremsat over for PET, jf. PET-lovens § 14, stk. 1. Vurderingerne vil derfor i almindelighed kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 31, når de er i en anden myndigheds besiddelse, jf. Offentlighedsloven med kommentarer af Mohammad Ahsan, 1. udgave, s. 541.

For så vidt angår CTA's vurdering af 16. februar 2015 af terrortruslen mod Danmark efter skudattentaterne i København den 14. og 15. februar 2015, finder PET, at der kan gives delvis aktindsigt i vurderingen. Justitsministeriet har således tidligere givet aktindsigt i vurderingen, dog med undladelse af de oplysninger, som er markeret med gult i vedhæftede vurdering. Det er PET's opfattelse, at de med gult markerede oplysninger fortsat bør undtages fra aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 31. Der henvises i den forbindelse til ovennævnte begrundelse.'

Udenrigsministeriet finder ikke grundlag for at tilsidesætte PET's vurdering. Udenrigsministeriet meddeler dig således afslag på aktindsigt i 14 CTA-vurderinger og aktlisten, jf. offentlighedslovens § 31 og med henvisning til ovennævnte begrundelse. Der gives aktindsigt i vedlagte CTA-vurdering af 16. februar 2015, dog med undtagelse af visse oplysninger, jf. offentlighedslovens § 31 og med henvisning til ovennævnte begrundelse.

Udenrigsministeriet har overvejet, om de undtagne dokumenter og oplysninger helt eller delvist burde udleveres til dig efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 1. Udenrigsministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger til grund for offentlighedslovens § 31, og på den anden side den berettigede interesse, du som journalist må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes fuldt ud. Udenrigsministeriet har ikke fundet grundlag for at udlevere de pågældende dokumenter og oplysninger."

Samme dag klagede du til mig over Udenrigsministeriets afgørelse, og ved brev af 17. februar 2016 bad jeg ministeriet om en udtalelse om sagen. Jeg bad i den forbindelse ministeriet om at oplyse, om det var rigtigt forstået, at det var ministeriets vurdering, at alle oplysninger i aktlisten og i 14 CTA-vurderinger var omfattet af offentlighedslovens § 31.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Jeg modtog Udenrigsministeriets udtalelse den 6. marts 2016. Af udtalelsen fremgik bl.a. følgende:

”2. Udenrigsministeriet traf afgørelse i aktindsigtssagen den 12. februar 2016.

Som det fremgår af afgørelsen, fandt Udenrigsministeriet ikke grundlag for at tilsidesætte PET's vurdering, hvorefter aktindsigt i aktlisten og i samtlige CTA-vurderinger bortset fra CTA-vurderingen af 16. februar 2015, burde nægtes af nærmere anførte grunde, som er gengivet i Udenrigsministeriets afgørelse.

Udenrigsministeriet undtog på den baggrund de pågældende oplysninger fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 31.

Udenrigsministeriet kan således bekræfte, at samtlige oplysninger i de 14 CTA-vurderinger og i aktlisten blev undtaget under henvisning til den nævnte bestemmelse.”

Ved brev af 11. marts 2016 sendte jeg dig en kopi af Udenrigsministeriets udtalelse, med henblik på at du inden 2 uger kunne komme med dine eventuelle bemærkninger hertil.

Jeg modtog ingen bemærkninger fra dig, og ved brev af 29. marts 2016 meddelte jeg dig, at sagen var klar til behandling.