

**2010 17-1****Afslag på aktindsigt i CIA-arbejdsgruppens dokumenter mv.**

Selvstændig myndighed og hensynet til rigets udenrigspolitiske interesser

*Udenrigsministeriet gav tre journalister afslag på aktindsigt i CIA-arbejdsgruppens dokumenter med henvisning til at CIA-arbejdsgruppen måtte anses for en selvstændig myndighed, og dokumenterne derfor havde karakter af interne arbejdsdokumenter. Et dokument oprettet uden for arbejdsgruppen om kontakten til USA blev undtaget fra aktindsigt med henvisning til at det var nødvendigt at hemmeligholde det på grund af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser.*

*Ombudsmanden udtalte at CIA-arbejdsgruppen ikke kunne anses for en selvstændig myndighed. Arbejdsgruppens dokumenter kunne derfor ikke undtages fra aktindsigt med henvisning til at der var tale om interne arbejdsdokumenter. Ombudsmanden lagde bl.a. vægt på at arbejdsgruppens formand var en myndighed som sådan, Udenrigsministeriet, at formandskabet ikke benyttede et særligt afskærmet journalnummer til arbejdsgruppens dokumenter, at formandskabet primært indebar en sekretariatsfunktion, og at arbejdsgruppens enkelte medlemmer afgav bidrag på vegne af de ressortmyndigheder som de hver især repræsenterede. Ombudsmanden henstillede derfor til Udenrigsministeriet at genoptage de meddelte afslag på aktindsigt.*

*Ombudsmanden henstillede tillige at ministeriet genovervejede om der fortsat forelå hemmeligholdeshensyn med hensyn til kontakten til USA. Ombudsmanden henviste til at der forelå en pressemeddelelse fra Grønlands Lands ting hvoraf der fremgik oplysninger om kontakten til USA.*

*(J.nr. 2009-0188-401, j.nr. 2009-0318-401 og j.nr. 2009-1264-401).*

Tre journalister (journalist A, B og C) klagede til mig over Udenrigsministeriets afslag på aktindsigt i CIA-arbejdsgruppens dokumenter mv. Journalist C klagede desuden over Udenrigsministeriets afslag på aktindsigt i Udenrigsministeriets dokumenter om kontakten til USA til brug for CIA-arbejdsgruppens redegørelse.

Den såkaldte CIA-arbejdsgruppe blev nedsat af regeringen i umiddelbar forlængelse af det dokumentarprogram som DR1 bragte den 30. januar 2008 med titlen "CIA's danske forbindelse".

18. marts 2010

Forvaltningsret:

11241.2

11241.3

Den 23. oktober 2008 offentliggjorde regeringen "Redegørelse vedrørende Hemmelige CIA-flyvninger i Danmark, Grønland og Færøerne".

Efter offentliggørelsen af redegørelsen bad journalist A, B og C hver især om aktindsigt hos Udenrigsministeriet i nogle (forskellige) af arbejdsgruppens dokumenter. Journalist C anmodede også om aktindsigt i Udenrigsministeriets egne dokumenter om kontakten til USA.

Journalist A fik afslag i brev af 8. december 2008 (ministeriets j.nr. 6.B.28.a.1.) på sin anmodning om aktindsigt med den begrundelse at CIA-arbejdsgruppen var en selvstændig myndighed, og at arbejdsgruppens dokumenter derfor var interne og undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 7, nr. 1, og nr. 2.

Journalist B fik afslag på sin anmodning om aktindsigt i brev af 13. januar 2009 (ministeriets j.nr. 6.B.28.a.1.) med en tilsvarende begrundelse som meddelt journalist A.

Journalist C fik ligeledes afslag i brev af 6. marts 2009 (ministeriets j.nr. 6.B.28.a.1.) på aktindsigt i nogle af arbejdsgruppens dokumenter, med henvisning til at der var tale om en selvstændig myndighed. Ministeriet udleverede dog et bilag til akt nr. 357, og anførte samtidig at der var oplysninger i akt nr. 360 som var omfattet af ekstraheringspligten i offentlighedslovens § 11, men som ministeriet ville undtage i medfør af § 13, stk. 1, nr. 2. I samme brev meddelte ministeriet at ministeriet anså kontakten til det amerikanske udenrigsministerium for varetaget af det danske udenrigsministerium (og altså ikke af CIA-arbejdsgruppen). Ministeriet meddelte afslag på aktindsigt i disse dokumenter med henvisning til § 2 i lov om udenrigstjenesten (interne arbejdsdokumenter) og offentlighedslovens § 13.

Efterfølgende har Udenrigsministeriet i breve af 25. marts 2009 til henholdsvis journalist A og journalist B udleveret visse akter med henvisning til at de ikke var eksterne i forhold til CIA-arbejdsgruppen. Ministeriet meddelte samtidig at man var blevet opmærksom på at der i akt nr. 360, som begge havde bedt om aktindsigt i, var oplysninger som var omfattet af ekstraheringspligten i offentlighedslovens § 11, men som ministeriet anså for undtaget i medfør af undtagesbestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2.

Jeg har behandlet de tre klager samlet idet de rejser et fælles spørgsmål, nemlig om den tværministerielle CIA-arbejdsgruppe kan anses som en selvstændig myndighed med den konsekvens at brevvexlingen inden for arbejdsgruppen kan anses som en intern.

Efter at have indhentet udtalelser fra Udenrigsministeriet mv. udtalte jeg den 18. marts 2010 følgende i et brev til Udenrigsministeriet:

## **Ombudsmandens udtalelse**

### **“CIA-arbejdsgruppens dokumenter**

Udenrigsministeriet har undtaget CIA-arbejdsgruppens dokumenter fra aktindsigt med henvisning til at der er tale om interne arbejdsdokumenter i henhold til offentlighedslovens § 7.

En forudsætning for at CIA-arbejdsgruppens dokumenter er interne i offentlighedslovens forstand, er at CIA-arbejdsgruppen kan anses for en selvstændig myndighed. Kan CIA-arbejdsgruppen ikke anses for en selvstændig myndighed, er brevvekslingen mellem medlemmerne ikke intern, men ekstern, da arbejdsgruppen består af repræsentanter for forskellige myndigheder.

Ved vurderingen af om en bestemt enhed i den offentlige forvaltning kan anses for en selvstændig myndighed, lægges der i praksis navnlig vægt på enhedens grad af selvstændighed i forhold til andre myndigheder, herunder på i hvilket omfang enheden har klart afgrænsede opgaver, jf. Karsten Loiborg, Forvaltningsret, 2. udgave, s. 117 ff.

Hidtidig praksis for hvornår tværministerielle arbejdsgrupper kan anses for selvstændige myndigheder (i relation til offentlighedslovens § 7 om interne arbejdsdokumenter), er bl.a. beskrevet i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 524 ff. Det anføres her (s. 525) at der i henhold til ombudsmandspraksis bl.a. er blevet lagt vægt på følgende hovedkriterier ved vurderingen af om der er tale om en selvstændig myndighed: om der i arbejdsgruppen indgår repræsentanter fra andre myndigheder, om arbejdsgruppens opgave er afgrænset såvel i tidsmæssig- som emnemæssig henseende, om opgaven er af en selvstændig karakter, om arbejdsopgaven er undergivet andre myndigheders instruktionsbeføjelse, og om arbejdsgruppens eventuelle afgørelser kan indbringes for en anden myndighed.

For at en arbejdsgruppe overhovedet kan anses for en *selvstændig* myndighed, må det efter min opfattelse være en implicit forudsætning ved vurderingen af de ovenfor anførte hovedkriterier at arbejdsgruppen har en relativ uafhængig og selvstændig ledelse, typisk en formand eller et formandskab, og at gruppens ledelse i et vist omfang har instruktionsbeføjelser over for medlemmerne af arbejdsgruppen. Forudsætningen om ledelsens relative selvstændighed og uafhængighed gælder også i forhold til den eller de myndigheder som har udpeget ledelsen, og som eventuelt sekretariatsbetjener denne.

CIA-arbejdsgruppen blev nedsat af regeringen. Om arbejdsgruppens sammensætning og arbejdsopgave er der i den offentliggjorte redegørelse af 23. oktober 2008 pkt. 1.2 'Formål' anført:

'Den nedsatte Tværministerielle Arbejdsgruppe for Udarbejdelse af Redegørelse vedrørende Hemmelige CIA-flyvninger i Danmark, Grønland og Færøerne (CIA-arbejdsgruppen) har været sammensat af repræsentanter fra Forsvarskommandoen, Forsvarsministeriet, Færøernes Hjemmestyre, Grønlands Hjemmestyre, Grønlands Lufthavnsvesen, Justitsministeriet, Naviair, Statens Luftfartsvæsen, Statsministeriet, Transportministeriet og Udenrigsministeriet (formand).

CIA-arbejdsgruppens opgave har været dels at gennemgå alle de hidtidige oplysninger om påståede CIA-flyvninger i Danmark, Grønland og Færøerne, dels at gennemgå de oplysninger, som kom frem i DR1's udsendelse 'CIA's danske forbindelse'. Den nærmere afgrænsning af redegørelsen fremgår af nedenstående afsnit 1.3.

CIA-arbejdsgruppen har siden dens nedsættelse ultimo januar 2008 afholdt 7 møder. Parallelt hermed har hver af de involverede myndigheder gennemgået alle de for sagen relevante oplysninger under hvert myndighedsområde med henblik på at kortlægge de faktiske omstændigheder i sagen samt de pågældende myndigheders eventuelle kendskab til de påståede CIA-flyvninger i Danmark, Grønland og Færøerne.

Som et led i arbejdet med denne redegørelse har arbejdsgruppen haft kontakt med en række relevante lande, herunder særligt USA. Resultatet af disse kontakter indgår i redegørelsen i det omfang, dette har været muligt uden at krænke den internationale kutyme, hvorefter det konkrete indhold af diplomatiske kontakter mellem stater ikke offentliggøres.

Denne redegørelse er resultatet af CIA-arbejdsgruppens samlede gennemgang af de foreliggende oplysninger. Redegørelsen indeholder en række anbefalinger til regeringen.'

Det fremgår således at arbejdsgruppen var sammensat af repræsentanter for forskellige myndigheder, og at formandskabet af arbejdsgruppen blev varetaget af Udenrigsministeriet. Det fremgår også af det citerede afsnit at de involverede myndigheder hver især gennemgik oplysningerne under hvert deres myndighedsområde. Endelig fremgår det at arbejdsgruppen har haft kontakt med en række lande, herunder særligt USA. Udenrigsministeriet har oplyst at kontakten til USA er varetaget af Udenrigsministeriet på egne vegne og dernæst videregivet til arbejdsgruppen til brug for arbejdsgruppens redegørelse.

Ved vurderingen af om arbejdsgruppen i sig selv kan anses for en selvstændig myndighed, eller om der blot er tale om et samarbejde mellem flere myndigheder, har jeg bl.a. lagt vægt på at formandskabet var en myndighed som sådan, nemlig Udenrigsministeriet. Den omstændighed at ledelsen af en arbejdsgruppe varetages af en myndighed og ikke af en bestemt udpeget person – f.eks. en arbejdsgruppeformand – taler efter min opfattelse imod at arbejdsgruppen kan anses for en selvstændig myndighed.

I relation til vurderingen af om arbejdsgruppen kan anses for en selvstændig myndighed, har jeg også noteret mig at Udenrigsministeriet (formandskabet) ikke har oprettet et særskilt journalnummer til arbejdsgruppens dokumenter, og at Udenrigsministeriets dokumenter/journalsystem i princippet er tilgængeligt for samtlige medarbejdere i ministeriet. Arbejdsgruppens dokumenter er således indjournaliseret på Udenrigsministeriets j.nr. 6.B.28.a.1. som indeholder alle ministeriets 649 dokumenter i relation til emnet. På dette journalnummer er således både journaliseret CIA-arbejdsgruppens dokumenter, dokumenter om Udenrigsministeriets egen kontakt til USA, medarbejdernes betjening af ministeren i forhold til Folketinget, borgerhenvendelser og aktindsigtsanmodninger, herunder de tre anmodninger om aktindsigt denne sag handler om. Andre navngivne medarbejdere end dem der figurerer på ministeriets telefonlister over Udenrigsministeriets medlemmer af arbejdsgruppen, f.eks. de medarbejdere der skulle besvare anmodningerne om aktindsigt, har således været nødt til at sætte sig i besiddelse af arbejdsgruppens dokumenter for at kunne varetage deres arbejde som sagsbehandlere på de øvrige opgaver i ministeriet i relation til de påståede CIA-flyvninger i Danmark, Grønland og Færøerne.

Desuden har jeg lagt vægt på oplysningerne om arbejdsgruppens tilrettelæggelse af arbejdet, herunder formandskabets funktion. Jeg henviser bl.a. til Udenrigsministeriets akt nr. 83. Ministeriet har undtaget dokumentet fra aktindsigt, men overordnet kan jeg oplyse at det er en oversigt over de forventede afsnit i redegørelsen udarbejdet af Udenrigsministeriet og sendt til de myndigheder der deltog i arbejdsgruppen. Ud for de enkelte afsnit som redegørelsen skulle indeholde, er det anført hvilken ansvarlig ressortmyndighed (og altså ikke den navngivne person fra arbejdsgruppen) der skulle levere arbejdet. Det er også oplyst at den ansvarlige ressortmyndighed havde ansvaret for at indhente bidrag fra deres underordnede myndigheder. Det vil sige at bidragene blev leveret af de respektive ansvarlige ressortmyndigheder som hver især havde ansvaret for indholdet af det de leverede, og deres underordnede myndigheder.

Udenrigsministeriet har om formandsfunktionen i udtalelserne af 25. marts 2009 til mig bl.a. anført:

'Redegørelsen og de dokumenter, der relaterede sig til redegørelsen, blev til under instruktion af og ansvar overfor Udenrigsministeriet, der var formand for CIA-arbejdsgruppen. Formandskabet har karakter af en sekretariatsfunktion, der var ledet af chefen for Folkeretskontoret i Udenrigsministeriet, med henblik på at føre tilsyn med arbejdet i arbejdsgruppen samt at sammenskrive og færdiggøre redegørelsen.'

Udenrigsministeriet anfører således at formandskabet havde karakter af en sekretariatsfunktion der skulle føre tilsyn med om de ansvarlige ressortmyndigheder leverede deres bidrag, herunder sørge for at indhente og sammenskrive de leverede bidrag til den fælles redegørelse. Jeg har også forstået på den tilsendte aktoversigt at det var Udenrigsministeriets opgave at forelægge arbejdsgruppens samlede udkast til redegørelse for regeringens koordinationsudvalg (f.eks. akt nr. 429, nr. 430, nr. 431), og at ministeriet tillige har stået for tilrettelæggelsen af offentliggørelse af redegørelsen (f.eks. akt nr. 461, nr. 469, nr. 472, nr. 474).

De repræsenterede myndigheder i arbejdsgruppen har – som sagen er oplyst for mig – også forstået arbejdsopgaven sådan at de afgav bidrag på vegne af den ansvarlige ressortmyndighed hvor de var ansat, og ikke som enkeltmedlem under instruktion af Udenrigsministeriet. Desuden er nogle af bidragene fra de repræsenterede myndigheder fremsendt af medarbejdere der ikke var medlemmer af arbejdsgruppen. Omvendt er der også bidrag der er leveret af myndigheder der ikke var repræsenteret i arbejdsgruppen. I det følgende har jeg gengivet nogle eksempler på fremsendelse af disse bidrag.

Det fremgår f.eks. af akt nr. 204 hvor et medlem af arbejdsgruppen fra Justitsministeriet sendte en e-mail til to medlemmer af arbejdsgruppen/sekretariatet i Udenrigsministeriet vedhæftet et bidrag til rapporten. Det anføres i e-mailen:

'Hermed Justitsministeriets foreløbige bidrag. Afsnittet om grænsekontrol – som udarbejdes i samarbejde med Integrationsministeriet – vil blive eftersendt. I øvrigt er det muligt, at der vil blive behov for tilføjelser her og der, når vi kommer længere i processen.'

Bidraget der var vedhæftet, er udfærdiget på Justitsministeriets brevpapir og er journaliseret med et journalnummer fra Justitsministeriets politikontor. Overskriften på bidraget er som følger:

'Justitsministeriets bidrag til udkast til redegørelse vedrørende hemmelige CIA-flyvninger.'

I forlængelse af akt nr. 204 sendte en anden medarbejder fra Justitsministeriet – der ikke var medlem af arbejdsgruppen – et senere bidrag (akt nr. 331) til

Udenrigsministeriet med bemærkningen at det var 'Justitsministeriets nye/reviderede afsnit' med henblik på indarbejdelse i CIA-rapporten. Medarbejderen gjorde samtidig opmærksom på at der snarest ville følge et supplerende bidrag fra 'INM' (Integrationsministeriet eller Indenrigsministeriet, men ingen af disse to ministerier havde medlemmer i arbejdsgruppen). Det vedhæftede bidrag i akt nr. 331 er også udfærdiget på Justitsministeriets brevpapir med samme journalnummer som akt nr. 204, og det anføres i overskriften at det er 'Revideret bidrag fra Justitsministeriet til CIA-rapport', og at to afsnit er bidrag fra Integrationsministeriet.

Akt nr. 236 er en e-mail fra et medlem af arbejdsgruppen fra Grønlands hjemmestyre til Udenrigsministeriet hvor det bl.a. anføres at 'Som aftalt vedlægges Grønlands Lufthavsvæsens og Skattestyrelsens bidrag til redegørelsen (...)'. I e-mailen kopiorienterer medlemmet i øvrigt en person der ikke er medlem af arbejdsgruppen (men ansat i Grønlands Lufthavsvæsen, forstår jeg). Bidraget er udfærdiget på Grønlands Hjemmestyres/Skattedirektoratets brevpapir og journaliseret med et journalnummer i Skattedirektoratet. Overskriften er 'Bidrag til afsnit 3.2.2 i redegørelse vedrørende hemmelige CIA-flyvninger i Danmark, Grønland og Færøerne'.

Også i andre akter er bidragene omtalt som *myndighedens bidrag*, f.eks. akt nr. 256 – 'Hjemmestyrets bidrag', akt nr. 262 – 'Transportministeriets bidrag', akt nr. 356 – 'Transportministeriets bidrag, herunder Statens Lufthavsvæsen og Naviar', akt nr. 357 – 'Hjemmestyrets bemærkninger og rettelsesforslag', akt nr. 401 – 'Hermed Transportministeriets samlede bemærkninger til redegørelsen'. Akt nr. 412 er en e-mail fra Forsvarsministeriets hoved-e-mail-adresse sendt til Udenrigsministeriets hoved-e-mail-adresse. E-mailen er vedhæftet et brev underskrevet af en kontorchef i Forsvarsministeriet som ikke var medlem af arbejdsgruppen. Det anføres i brevet at 'Forsvarsministeriet har ingen bemærkninger til udkast til Redegørelse vedrørende Hemmelige CIA-flyvninger i Danmark, Grønland og Færøerne (...)'.

Den måde som de respektive ansvarlige ressortmyndigheder blev bedt om at udfærdige bidrag til redegørelsen på (akt nr. 83) og som følge heraf gjorde det (jf. eksemplerne ovenfor), svarer efter min opfattelse til den måde Udenrigsministeriet selv har arbejdet i forhold til kontakten til USA. Ministerierne mv. har gjort det på egne vegne og har benyttet sig af ministeriernes viden og forbindelser og dernæst leveret deres bidrag til regeringens samlede redegørelse.

På den baggrund mener jeg ikke at CIA-arbejdsgruppen kan anses for en selvstændig myndighed, men at det drejer sig om samarbejde mellem flere selvstændige myndigheder. Brevvekslingen mellem disse selvstændige myndigheder, altså myndighederne repræsenteret i arbejdsgruppen, kan derfor ikke anses for intern.

Jeg skal derfor henstille til ministeriet at genoptage de tre aktindsigtssager idet der ikke kan gives afslag på aktindsigt i CIA-arbejdsgruppens dokumenter med henvisning til at CIA-arbejdsgruppen er en selvstændig myndighed og brevvekslingen dermed intern.

### **Aktindsigt i Udenrigsministeriets dokumenter om kontakten til USA**

Udenrigsministeriet har oplyst at ministeriet har varetaget kontakten til USA på egne vegne. Dokumenterne er indjournaliseret på j.nr. 6.B.28.a.1., dvs. den sag hvor Udenrigsministeriet bl.a. også journaliserede akterne til og fra myndighederne repræsenteret i CIA-arbejdsgruppen. Der er ifølge ministeriets dokumentliste 44 af de i alt 649 aktnumre på j.nr. 6.B.28.a.1. der vedrører Udenrigsministeriets egen kontakt til USA. Jeg har i forbindelse med min behandling af journalist (C)'s klage kun bedt om udlån af to af de 44 akter, nemlig akt nr. 336 og akt nr. 339.

Journalist (C) klagede den 27. marts 2009 til mig over Udenrigsministeriets afslag på aktindsigt i dokument nr. 339. Det var Statsministeriets hørings svar på en høring over akt nr. 336. Afslaget var meddelt med henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Jeg har besluttet ikke at undersøge spørgsmålet om hvorvidt akt nr. 339 kunne undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Det skyldes at Udenrigsministeriet den 24. april 2009 udleverede dokumentet til journalist (C). Jeg henviser til at ombudsmanden selv afgør om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse (§ 16, stk. 1, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand).

Journalist (C) udvidede i en e-mail af 2. april 2009 klagen til også at vedrøre akt nr. 336 for så vidt angår et ministerforelæggelsesnotat. Det var ifølge ministeriets dokumentliste undtaget fra aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2. Akt nr. 336 er bl.a. et ministerforelæggelsesnotat med bilag som er udarbejdet af Udenrigsministeriets Folkeretskontor til udenrigsministeren. Journalist (C) har fået udleveret de øvrige akter/bilag i akt nr. 336.

Journalist (C) har i sine klager til mig begrundet sit ønske om aktindsigt i ministerforelæggelsesnotatet med at det fremgår af CIA-redegørelsen og de offentliggjorte spørgsmål til USA (bilag 31 til redegørelsen) og svar fra USA (bilag 32 til redegørelsen) at man fra dansk side ikke havde stillet spørgsmål til USA om forsvarsaftalen. Aktindsigt i dokumentet kan derfor efter journalist (C)'s opfattelse eventuelt give indsigt i hvilke overvejelser Udenrigsministeriet og Statsministeriet havde gjort sig om *ikke* at spørge de amerikanske myndigheder direkte om deres fortolkning af rækkevidden af forsvarsaftalen.



Journalist (C) har tillige henvist til en pressemeddelelse fra Grønlands Hjemmestyre, Udenrigsdirektoratet, hvor det bl.a. var anført:

'Landsstyret finder det skuffende, at USA ikke har givet en klarere afkræftelse af, at grønlandsk luftrum er blevet anvendt til efterretningsflyvninger uden tilladelse fra dansk/grønlandske myndigheder. Landsstyret finder det dog tilfredsstillende, at USA ikke bygger på forsvarsaftalen af 1951 som grundlag for efterretningsoperationer. Der er således enighed om fortolkningen af forsvarsaftalen.'

Journalist (C) har anført at pressemeddelelsen tyder på at USA rent faktisk blev spurgt om forsvarsaftalen, og at USA har svaret benægtende når det gælder brugen af CIA-flyvninger. Journalist (C) anfører at da spørgsmålet om forsvarsaftalen ikke fremgår af redegørelsen, er det også af den grund af offentlig interesse at få afklaret hvilke overvejelser de danske myndigheder har gjort sig om hvad og hvordan der skulle spørges eller ikke spørges til forsvarsaftalen hos de amerikanske myndigheder i forbindelse med CIA-arbejdsgruppens arbejde.

Udenrigsministeriet har i brev af 24. april 2009 redegjort nærmere for undtagelsen fra aktindsigt af akt nr. 336 og nr. 339. Dele af høringssvaret indeholder fortrolige oplysninger som jeg ikke har kunnet udlevere til (journalist C) og også har undtaget i det følgende. Om undtagelsen af dokument nr. 336 fra aktindsigt er der i høringssvaret af 24. april 2009 bl.a. anført:

#### 'Undtagelse vedrørende akt 336

Udenrigsministeriet har ved behandlingen af akt 336 lagt til grund, at indholdet var af ekstern karakter i offentlighedslovens forstand, idet akten har været i høring i Statsministeriet. Ud fra en konkret vurdering af akten, traf Udenrigsministeriet afgørelse om at begrænse retten til aktindsigt i den indeholdte ministerforelæggelse efter OFL § 13, stk. 1, nr. 2.

I henhold til § 13, stk. 1, nr. 2, kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner.

Udenrigsministeriet har i sin konkrete afvejning om begrænsning af aktindsigt i henhold til offentlighedsloven lagt vægt på, at der i ministerforelæggelsen nøje redegøres for overvejelserne samt fremgangsmåden i forbindelse med kontakten til USA, herunder begrundelserne for de rejste spørgsmål samt forventninger til den amerikanske position. Ministerforelæggelsen er bl.a. baseret på information modtaget under uformelle konsultationer med USA om sagen. Efter Udenrigsministeriets opfattelse er undtagelse af ministerforelæggelsen efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2, nødvendig af hensyn til

beskyttelsen af væsentlige udenrigspolitiske interesser i forhold til USA, herunder beskyttelsen af Danmarks samarbejde med USA og den gensidige tillid til, at den politiske dialog mellem to lande kan foregå i fortrolighed.

[Undtaget afsnit]

Udenrigsministeriet skal med henvisning til klagers bemærkninger om hvilke typer af dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2, bemærke, at bestemmelsen efter Udenrigsministeriets opfattelse også finder anvendelse på dokumenter, der ikke er udvekslet med en fremmed magt eller international organisation.

Udenrigsministeriet skal endelig oplyse, at Udenrigsministeriet har vurderet, at det beskyttelsesværdige hensyn gør sig gældende for hele ministerforelægningen, hvorfor det ikke er muligt at udlevere en del af dokumentet, jf. offentlighedslovens § 13, stk. 2.

Udenrigsministeriet finder ikke efter en fornyet gennemgang af akten anledning til at ændre den hidtil anlagte vurdering.'

I forbindelse med min supplerende høring af 31. august 2009 bad jeg bl.a. om at få nærmere oplysninger om hvorvidt Udenrigsministeriet havde informeret medlemmerne af CIA-arbejdsgruppen om kontakten til USA. Jeg henviste også til pressemeddelelsen fra Grønlands Hjemmestyre hvor kontakten til USA var omtalt.

Udenrigsministeriet har i brev af 29. oktober 2009 oplyst at Udenrigsministeriets kontakt til USA indgår i selve CIA-redegørelsen som blev offentliggjort den 23. oktober 2008, herunder spørgsmål til USA og USA's svar herpå. Det er samtidig gentaget at Udenrigsministeriet har varetaget kontakten til USA.

På den baggrund har jeg lagt til grund at oplysninger om Udenrigsministeriets (egen) kontakt til USA er udvekslet med CIA-arbejdsgruppen med henblik på at oplysningerne kunne indgå i redegørelsen. Det svarer i øvrigt som anført ovenfor til den måde som alle de øvrige myndigheder i arbejdsgruppens bidrag er udarbejdet på, dvs. de er udarbejdet på egne vegne og dernæst udvekslet mellem de repræsenterede myndigheder i arbejdsgruppen.

Selv om et internt dokument i Udenrigsministeriet har mistet sin interne karakter ved at blive udvekslet med andre myndigheder, f.eks. de myndigheder der var repræsenteret i arbejdsgruppen, kan der være oplysninger i dokumentet der kan undtages i medfør af f.eks. offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2, som ministeriet netop har påberåbt sig i forhold til akt nr. 336.

Offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2 og stk. 2, har følgende ordlyd:

'§ 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,

...

Stk. 2. Gør hensyn som nævnt i stk. 1 sig kun gældende for en del af et dokument, skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.'

De hemmeligholdelseshensyn i offentlighedslovens § 13 der kan begrunde at man giver afslag på aktindsigt i visse oplysninger, forudsætter naturligvis at der er noget at hemmeligholde. Hvis oplysningerne i forvejen er offentligt tilgængelige f.eks. i en pressemeddelelse, er der ikke længere noget beskyttelseshensyn der kan begrunde anvendelsen af § 13.

Det må derfor i relation til Udenrigsministeriets anvendelse af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2, særligt overvejes om beskyttelseshensynene fortsat gør sig gældende, bl.a. på baggrund af pressemeddelelsen fra Grønlands Hjemmestyre. Udenrigsministeriet ses ikke at have overvejet dette i relation til akt nr. 336.

Jeg skal derfor henstille til ministeriet at foretage en fornyet vurdering af det meddelte afslag af 6. marts 2009 for så vidt angår akt nr. 336. Jeg skal henstille at ministeriet tager højde for at offentlighedslovens § 13 ikke kan anvendes på oplysninger der er offentliggjort i f.eks. pressemeddelelsen fra Grønlands Hjemmestyre.

Jeg beder om at blive orienteret om resultatet af Udenrigsministeriets nye afgørelser om aktindsigt til de tre journalister."

Den 29. juni 2010 blev jeg orienteret om at Udenrigsministeriet havde truffet en ny afgørelse om aktindsigt vedrørende akt 336 og udleveret dele af dokumentet.

Den 11. januar 2011 blev jeg orienteret om at Udenrigsministeriet den 21. december 2010 havde truffet nye afgørelser vedrørende aktindsigt i CIA-arbejdsgruppens dokumenter.

Da ministeriet således havde genoptaget sagen som jeg henstillede i brev af 18. marts 2010, og da jeg ikke havde modtaget eventuelle nye klager fra de tre journalister, meddelte jeg i brev af 19. januar 2011 at jeg på det foreliggende grundlag ikke foretog mig mere i sagen.