



2015-12

Afslag på aktindsigt begrundet i hensyn til Danmarks
sikkerheds-, forsvars- og udenrigspolitiske interesser.
Spørgsmål om prisgivelse

26. marts 2015

En journalist klagede til ombudsmanden over Forsvarsministeriets afslag på aktindsigt i et udkast til Efterretningsmæssig Risikovurdering 2013 under henvisning til bestemmelserne i offentlighedslovens §§ 31 og 32, stk. 2, om beskyttelse af Danmarks sikkerheds-, forsvars- og udenrigspolitiske interesser.

Forvaltningsret
11241.3

Forsvarsministeriet ønskede ikke at udlevere udkastet i sin helhed, således at man ved en sammenstilling med den offentliggjorte risikovurdering kunne se, hvad der var ændret. Ministeriet ønskede heller ikke at udlevere de dele af udkastet, som ikke var ændret – og dermed offentliggjort – idet man ved en tilsvarende sammenstilling ville kunne se, hvor i udkastet der var foretaget ændringer. Sidstnævnte ville efter Forsvarsministeriets opfattelse medføre en prisgivelse af hensynene bag de nævnte bestemmelser, jf. offentlighedslovens § 34, nr. 1.

Ombudsmanden fandt ikke grundlag for at kritisere Forsvarsministeriets afslag på aktindsigt for så vidt angik de dele af udkastet, som ikke var identiske med den offentliggjorte risikovurdering, og hvor de foretagne ændringer var af substantiel og ikke bare korrekturmæssig karakter.

Derimod kunne de dele af udkastet, som ikke var identiske med den offentliggjorte risikovurdering, men hvor de foretagne ændringer alene var af korrekturmæssig karakter mv., efter ombudsmandens opfattelse ikke undtages fra aktindsigt.

Ombudsmanden var i øvrigt ikke enig med Forsvarsministeriet i, at det var tilstrækkeligt sandsynliggjort, at aktindsigt i de ikke ændrede – og dermed offentliggjorte – dele af udkastet ville medføre en prisgivelse af hensynene bag offentlighedslovens §§ 31 og 32, stk. 2.

På baggrund af det anførte henstillede ombudsmanden til Forsvarsministeriet at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Forsvarsministeriet traf herefter afgørelse om at meddele journalisten aktindsigt i udkastet bortset fra et relativt begrænset antal sætninger og afsnit.

(Sag nr. 14/04634)

Herunder gengives ombudsmandens udtalelse i sagen, efterfulgt af en sagsfremstilling:

Ombudsmandens udtalelse

1. Kort om sagen

Du anmodede den 15. september 2014 Forsvarsministeriet om aktindsigt ”i alle dokumenter m.v., referat af samtaler m.v., der er udvekslet mellem FE [Forsvarets Efterretningstjeneste] og FMN [Forsvarsministeriet] i forbindelse med udarbejdelsen af Efterretningsmæssig Risikovurdering 2013”.

Forsvarsministeriet traf den 13. oktober 2014 delafgørelse i sagen, hvor du fik udleveret en række dokumenter.

Ministeriet traf endelig afgørelse den 27. oktober 2014 og meddelte dig i den forbindelse afslag på aktindsigt i udkast til Efterretningsmæssig Risikovurdering 2013 af 3. oktober 2013, som samme dag blev sendt fra Forsvarets Efterretningstjeneste til Forsvarsministeriet med henblik på forelæggelse på et møde den 7. oktober 2013 med deltagelse af Forsvarsministeriet, Forsvarskommandoen, Statsministeriet og Udenrigsministeriet.

Jeg har i forbindelse med min behandling af sagen modtaget det nævnte udkast til Efterretningsmæssig Risikovurdering af 3. oktober 2013. Jeg har endvidere modtaget to andre udkast af henholdsvis 7. og 11. oktober 2013, hvor det er synligt, hvilke ændringer der blev foretaget i udkastet af 3. oktober 2013 i forhold til den offentliggjorte udgave.

Jeg har – udover at bede Forsvarsministeriet om udtalelser i sagen – afholdt et møde med ministeriet den 11. marts 2015.

2. Efterretningsmæssige risikovurderinger

På Forsvarets Efterretningstjenestes hjemmeside (www.fe-ddis.dk) fremgår følgende om de risikovurderinger, som tjenesten udarbejder:

”Forsvarets Efterretningstjeneste offentliggør hvert år i tredje kvartal en årlig efterretningsmæssig risikovurdering.

Den indeholder en aktuel vurdering af forhold i udlandet af betydning for Danmarks sikkerhed. Den beskriver aktuelle og mulige trusler i et tiårigt perspektiv, og fokuserer på områder med udsendte danske enheder, på terrornetværk i udlandet, som truer Danmark og danske interesser, herunder vores udsendte styrker, samt på konflikt- og kriseområder i verden.

FE udarbejder normalt rapporter, som er klassificerede af hensyn til beskyttelse af vores kilder, ressourcer og samarbejdspartnere. Efterretningsmæssig risikovurdering er imidlertid skrevet med henblik på at blive offentliggjort. Det har selvfølgelig betydning for formuleringerne, for omfanget af detaljer og for skarpheden af visse analyser.”

3. Retsgrundlag

Forsvarsministeriet har undtaget udkastet til Efterretningsmæssig Risikovurdering 2013 med henvisning til §§ 31 og 32, stk. 2, jf. § 34, nr. 1, i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013).

Bestemmelserne har følgende ordlyd:

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

§ 32. (...)

Stk. 2. Retten til aktindsigt kan herudover begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser m.v., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer.

§ 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

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

- 3) det resterende indhold i dokumentet ikke har et forståeligt eller sammenhængende meningsindhold.”

3.1. Nærmere om offentlighedslovens § 31

Følgende fremgår bl.a. af forarbejderne til offentlighedslovens § 31, jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013:

”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. Der henvises om bestemmelsen i § 31 til pkt. 4.1.1.17, jf. pkt. 3.4.3.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger. Der henvises i øvrigt til betænkningens kapitel 17, pkt. 4.2.1 (side 661 ff.) og pkt. 5.4 (side 708 ff.).

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).”

I kapitel 17, pkt. 5.4 (side 708 ff.), i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven er bl.a. anført følgende om kommissionens overvejelser:

”Det er kommissionens opfattelse, at det i forhold til de tilfælde, hvor den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 1, finder anvendelse, kan være ganske

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

vanskeligt for forvaltningsmyndigheden nærmere at konkretisere og kvalificere faren for, at statens sikkerhed eller rigets forsvar vil lide skade af betydning, hvis nogle dokumenter eller oplysninger udleveres. Det kan efter kommissionens opfattelse f.eks. ikke kræves, at Politiets Efterretningstjeneste eller Forsvarets Efterretningstjeneste i det enkelte tilfælde påviser, at en udlevering af dokumenter eller oplysninger vil indebære en nærliggende fare for, at statens sikkerhed eller rigets forsvar vil lide skade af betydning. Det vil i sådanne tilfælde formentlig ofte være den mere abstrakte risiko for, at oplysningerne, hvis de offentliggøres, kan skade statens sikkerhed eller rigets forsvar, der vil nødvendiggøre, at oplysningerne undtages fra retten til aktindsigt.

I overensstemmelse med dette synspunkt fremgår det af bemærkningerne til den bestemmelse i offentlighedsloven af 1970, der svarede til den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 1, at '[d]okumenter, som har betydning for statens sikkerhed [...] og landets forsvar, [...] i almindelighed ikke [vil] kunne udleveres', jf. Folketingstidende 1969-70, tillæg A, sp. 588. Det samme fremgår i øvrigt af bemærkningerne til den tilsvarende bestemmelse i Offentlighedskommissionens lovudkast, jf. betænkning nr. 325/1963, side 62.

På denne baggrund er det kommissionens opfattelse, at den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 1, skal udskilles til en særskilt bestemmelse, hvorefter retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar, jf. lovudkastets § 31. Hermed præciseres det, at kravet om, at der i det enkelte tilfælde efter en konkret vurdering skal påvises en nærliggende risiko for, at statens sikkerhed mv. vil lide skade, ikke skal finde anvendelse.

...

Det er på denne baggrund kommissionens opfattelse, at den blotte henvisning til, at oplysningerne vedrører statens sikkerhed eller rigets forsvar, som udgangspunkt ikke er tilstrækkeligt til at opfylde det almindelige begrundelseskrav i forvaltningslovens § 24. Det må således i almindelighed kræves, at den pågældende forvaltningsmyndighed i begrundelsen for et eventuelt afslag på aktindsigt efter lovudkastets § 31 foretager en vis angivelse af de involverede interessers karakter. Myndigheden kan dog undlade at foretage en sådan angivelse, hvis det vil medføre en prisgivelse af de beskyttelsesinteresser der søges beskyttet i det enkelte tilfælde.

Det omhandlede forslag vil efter kommissionens opfattelse ikke i forhold til de gældende regler indebære en begrænsning i retten til aktindsigt.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Der vil således blot være tale om et lovteknisk mere præcist udtryk for gældende ret.”

3.2. Nærmere om offentlighedslovens § 32, stk. 2

Følgende fremgår bl.a. af forarbejderne til offentlighedslovens § 32, stk. 2, jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013:

”Efter bestemmelsen i *stk. 2* kan retten til aktindsigt udover de i *stk. 1* nævnte tilfælde begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser m.v., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer. Denne bestemmelse er identisk med bestemmelsen i den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 2, og det er fortsat en betingelse for at undtage oplysninger efter bestemmelsen, at der er en nærliggende fare for, at rigets udenrigspolitiske interesser m.v. vil lide skade.

Omfattet af *stk. 2* er bl.a. de tilfælde, hvor navnlig ministerier indbyrdes udveksler dokumenter og oplysninger i forbindelse med *sager, der har udenrigspolitisk karakter*. Det kan eksempelvis være Udenrigsministeriets videresendelse til Statsministeriet af indberetninger, som Udenrigsministeriet har modtaget fra de danske ambassader i anledning af en konkret sag af international karakter.

Endvidere omfatter bestemmelsen oplysninger og dokumenter, der vedrører den *interne danske forberedelse af forhandlinger med andre lande og i internationale organisationer*, f.eks. instruktioner til de danske forhandlere i forbindelse med forslag til regler, indberetninger fra de danske repræsentationer og notater m.v., der sendes til Europaudvalget til brug for lukkede møder i udvalget.

...

Det følger af lovforslagets § 34 – som svarer til den gældende lovs § 13, stk. 2 – at der som udgangspunkt skal gives aktindsigt i den del af dokumentets indhold, der ikke kan undtages efter lovforslagets § 32 (delvis aktindsigt).”

Se i øvrigt betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, kapitel 17, pkt. 5.5.3 (side 715 ff.), vedrørende kommissionens overvejelser.

3.3. Nærmere om offentlighedslovens § 34

Følgende fremgår bl.a. af forarbejderne til offentlighedslovens § 34, jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013:

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

”Bestemmelsen, der vedrører delvis aktindsigt, er identisk med bestemmelserne i den gældende lovs § 12, stk. 2, og § 13, stk. 2, bortset fra, at det i bestemmelsen er udtrykkeligt fremhævet, at myndigheden m.v. i visse nærmere angivne tilfælde kan undlade at meddele delvis aktindsigt. (...)

Bestemmelsen fastslår, at såfremt kun en del af oplysningerne i et dokument kan undtages fra aktindsigt efter lovforslagets §§ 30-33, skal den aktindsigtssøgende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold. Samtidig fastslår bestemmelsen – hvad der også følger af gældende ret – at der ikke skal *meddeles aktindsigt* i den del af dokumentets oplysninger, der ikke kan undtages fra aktindsigt efter lovforslagets §§ 30-33, *hvis* en delvis aktindsigt vil medføre en prisgivelse af det eller de forhold, der er hjemmel til at undtage efter §§ 30-33 (nr. 1), *hvis* en delvis aktindsigt vil indebære, at der gives en klart vildledende information (nr. 2), eller *hvis* det resterende indhold i dokumentet ikke har et forståeligt eller sammenhængende meningsindhold (nr. 3).

...

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

Om forholdet mellem særligt offentlighedslovens § 34, nr. 1, og § 31 er anført følgende i Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 609:

”Som et særligt eksempel kan i øvrigt nævnes, at man, når det drejer sig om sager og dokumenter, der vedrører statens sikkerhed eller rigets forsvar, må være opmærksom på risikoen for, at personer, der i en given sammenhæng får meddelt oplysninger, som forekommer ’banale’, ved at sammenstille dem med andre oplysninger kan komme i besiddelse af informationer, som kan være af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar. Dette *sammenstillingshensyn* indebærer, at der må tilrådes betydelig forsigtighed, når der skal tages stilling til, om der skal meddeles delvis aktindsigt efter § 34, jf. også pkt. 5 i kommentaren til § 31.”

4. Mine bemærkninger

4.1. Indledende bemærkninger

4.1.1. Det fremgår af sagen, at Forsvarets Efterretningstjeneste den 3. oktober 2013 sendte udkast til Efterretningsmæssig Risikovurdering 2013 til Forsvarsministeriet med henblik på forelæggelse på et møde den 7. oktober 2013 med deltagelse af Forsvarsministeriet, Forsvarskommandoen, Statsministeriet og Udenrigsministeriet.

Hensigten med denne forelæggelse var at afklare, om disse myndigheder havde bemærkninger til udkastet med henblik på varetagelse af de hensyn, som er nævnt i offentlighedslovens §§ 31 og 32, stk. 2.

Forelæggelsen førte efter det oplyste til, at der blev foretaget et begrænset antal ændringer i udkastet.

Jeg kan efter min gennemgang af de udkast, som jeg har modtaget, konstatere, at der er tale om dels et antal ændringer af indholdsmæssig karakter, dels et antal korrekturrettelser mv. Forsvarsministeriet har ved fremsendelsen af disse udkast til mig anført, at ikke alle ændringer er direkte foranlediget af drøftelserne på mødet den 7. oktober 2013.

Forsvarsministeriet begrundede i afgørelsen af 27. oktober 2014 afslaget på aktindsigt i udkastet af 3. oktober 2013 med, at det efter ministeriets opfattelse var "nødvendigt til beskyttelse af de væsentlige hensyn, som er nævnt i offentlighedslovens § 31 og § 32, stk. 2". Du kunne derfor ikke få udleveret udkastet i dets helhed.

Ved afgørelsen afslog Forsvarsministeriet endvidere at udlevere de ikke ændrede og dermed offentliggjorte dele af udkastet. Ministeriet henviste i den forbindelse til, at de hensyn, der er nævnt i offentlighedslovens §§ 31 og 32, stk. 2, ved en sådan udlevering ville blive prisgivet, idet det ved en sammenstilling ville blive gjort synligt, hvor i udkastet der var foretaget ændringer, jf. offentlighedslovens § 34, nr. 1.

Forsvarsministeriet har i ministeriets supplerende udtalelse til mig af 23. januar 2015 uddybet sine synspunkter.

Forsvarsministeriet har i den forbindelse bl.a. anført, at beskyttelseshensynerne ikke alene vedrører de enkelte ændringer, men også – og i overvejende grad – selve det forhold, at der er foretaget ændringer i udkastet, og omfanget og karakteren heraf på baggrund af drøftelserne med de fire nævnte centrale myndigheder. Bag en ændring af indholdsmæssig karakter ligger således efter det oplyste typisk mere komplicerede overvejelser, der ikke (alene) kan

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

forklares ved ud for ændringen at anføre den ene eller begge af de to bestemmelser i offentlighedsloven.

På den baggrund vil offentlighed omkring udkast til risikovurderingen efter Forsvarsministeriets opfattelse i sig selv i større eller mindre omfang kunne påkalde sig betydelig (udenrigs)politisk opmærksomhed og give anledning til spekulationer og gisninger om baggrunden for de enkelte ændringer og således være følsomt eller direkte skadeligt for Danmarks forhold til andre lande og Danmarks sikkerheds- og forsvarspolitiske interesser – afhængigt af, hvilke emner det konkret drejer sig om, f.eks. forskellige former for trusler og risici, og hvilke lande der i den sammenhæng specifikt omtales eller ikke nævnes.

Forsvarsministeriet har anført, at dette med afgørende vægt taler for, at der mere generelt er fortrolighed om indholdet af den nævnte særlige proces, der involverer landets øverste myndigheder, og at dette også gælder for så vidt angår de tekstafsnit i udkastet, som ikke ændres i forhold til den offentliggjorte risikovurdering. Hvis der meddeles aktindsigt i disse afsnit, vil det således ved en sammenstilling fremgå, hvilke afsnit der er foretaget ændringer i.

Forsvarsministeriet har endvidere bemærket, at såfremt risikovurderingen var udgivet af forsvarsministeren på baggrund af et udkast fra Forsvarets Efterretningstjeneste, kunne de nævnte beskyttelseshensyn i forhold til den særlige proces omkring udarbejdelsen af risikovurderingen have været varetaget ved anvendelse af den såkaldte ministerbetjeningsregel i offentlighedslovens § 24.

Jeg har som nævnt drøftet sagen – herunder den supplerende udtalelse – med Forsvarsministeriet på et møde den 11. marts 2015.

På mødet uddybede og fastholdt ministeriet sine synspunkter om, at udkastet som helhed kan undtages fra aktindsigt. Det fremgik, at ministeriets vurdering i helt overvejende grad er knyttet til bestemmelsen i offentlighedslovens § 32, stk. 2, om hensynet til rigets udenrigspolitiske interesser mv., og i mindre grad til § 31, stk. 1, om statens sikkerhed mv.

4.1.2. Jeg bemærker, at de undtagne dokumenter ikke indgår i en sag, der som sådan er undtaget fra aktindsigt (jf. §§ 19-22 i offentlighedsloven), og at de ikke er af en sådan karakter, at de i deres helhed er undtaget fra aktindsigt (jf. §§ 23-29 i offentlighedsloven).

De undtagelsesbestemmelser, der er relevante i sagen, er således bestemmelser på oplysningsniveau.

Det er herefter en betingelse for at anvende de bestemmelser, som Forsvarsministeriet har påberåbt sig, at det er af væsentlig betydning for statens sik-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

kerhed eller rigets forsvar, at oplysningerne hemmeligholdes (§ 31), eller at det konkret vurderes, at der ved udlevering er en nærliggende fare for, at rigets udenrigspolitiske interesser mv. – herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer – vil lide skade (§ 32, stk. 2).

Vurderingen skal foretages for de enkelte oplysninger omfattet af aktindsigtsanmodningen, jf. herved også bestemmelsen i offentlighedslovens § 34, hvorefter der som udgangspunkt skal meddeles aktindsigt i dokumentets øvrige indhold, hvis de hensyn, der er nævnt i bl.a. §§ 31 og 32, kun gør sig gældende for en del af et dokument.

Forsvarsministeriets bemærkninger om, at der generelt er behov for fortrolighed om indholdet af processen frem til offentliggørelsen af en risikovurdering, og at oplysningerne – hvis der var valgt en anden fremgangsmåde – eventuelt ville kunne være undtaget efter ministerbetjeningsreglen i offentlighedslovens § 24, må ses i dette lys. Jeg går således ud fra, at det anførte ikke skal forstås sådan, at det efter ministeriets opfattelse i sager som denne ikke er nødvendigt at foretage en konkret vurdering af, hvorvidt udlevering kan begrænses, fordi der foreligger væsentlige hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar, eller fordi det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser mv.

De oplysninger, der kan være tale om at undtage direkte efter bestemmelserne i §§ 31 og 32, stk. 2, er alene de dele af udkastet, der adskiller sig fra den offentliggjorte version, da der ikke for de dele, der er offentliggjort, umiddelbart kan foreligge hensyn til statens sikkerhed mv. eller udenrigspolitiske interesser mv.

Jeg forstår da også Forsvarsministeriet sådan, at de dele af udkastet, der er identiske med dem, der findes i den offentliggjorte version, er undtaget med hjemmel i offentlighedslovens § 34, nr. 1, af hensyn til at en udlevering af oplysningerne vil medføre en prisgivelse af hensynene i §§ 31 og 32, stk. 2.

I pkt. 4.2 nedenfor tager jeg stilling til spørgsmålet om undtagelse af de dele af udkastet, der adskiller sig fra den offentliggjorte version. I pkt. 4.3 tager jeg stilling til undtagelse af de øvrige dele.

4.2. Oplysninger undtaget efter offentlighedslovens §§ 31 og 32, stk. 2

Særligt på baggrund af Forsvarsministeriets supplerende udtalelse – og af det, som kom frem på det afholdte møde – må jeg lægge til grund, at ministeriet har foretaget en konkret vurdering og i den forbindelse vurderet, at udlevering af ændringerne i udkastet kan være ”følsomt eller direkte skadeligt for Danmarks forhold til andre lande og Danmarks sikkerheds- og forsvarspolitiske interesser”.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Dette skyldes, "at offentlighed om udkastet i større eller mindre omfang kan påkalde sig betydelig (udenrigs)politisk opmærksomhed og give anledning til spekulationer og gisninger om baggrunden for de enkelte ændringer".

For så vidt angår de dele af udkastet, som ikke er identiske med den offentliggjorte version, og hvor de foretagne ændringer er af substantiel og ikke bare korrekturmæssig karakter, har jeg ikke grundlag for at kritisere Forsvarsministeriets vurdering.

Jeg har i den forbindelse – og i overensstemmelse med min forståelse på mødet den 11. marts 2015 – særligt lagt vægt på det, som Forsvarsministeriet har anført om beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser, jf. offentlighedslovens § 32, stk. 2. Jeg kan således ikke med tilstrækkelig sikkerhed udelukke, at udlevering af de afsnit i udkastet, hvor der er foretaget indholdsmæssige ændringer, vil kunne få de konsekvenser for Danmarks udenrigspolitiske interesser, som Forsvarsministeriet har anført.

Jeg kan på den baggrund heller ikke udelukke, at en udlevering i hvert fald indirekte vil kunne medføre en risiko for, at statens sikkerhed og/eller rigets forsvar vil lide skade, jf. offentlighedslovens § 31.

De dele af udkastet, som ikke er identiske med den offentliggjorte version, men hvor de foretagne ændringer alene er af korrekturmæssig karakter mv., kan derimod efter min opfattelse ikke undtages fra aktindsigt efter de nævnte bestemmelser i offentlighedsloven.

4.3. Oplysninger undtaget efter offentlighedslovens § 34, nr. 1

Som nævnt afslog Forsvarsministeriet ved afgørelsen af 27. oktober 2014 og så at udlevere de ikke ændrede – og dermed offentliggjorte – dele af udkastet af 3. oktober 2013 til Efterretningsmæssig Risikovurdering 2013. Det skete under henvisning til, at de hensyn, der er nævnt i offentlighedslovens §§ 31 og 32, stk. 2, ved en sådan udlevering ville blive prisgivet, jf. offentlighedslovens § 34, nr. 1.

Jeg har forstået det sådan, at udlevering af de nævnte dele af udkastet efter Forsvarsministeriets opfattelse vil kunne få de samme konsekvenser som udlevering af ændringerne i udkastet, idet det ved en sammenstilling med den offentliggjorte version vil blive gjort synligt, hvor i udkastet der er foretaget ændringer. Dette vil bl.a. kunne give anledning til spekulationer om, hvad der er ændret i de undtagne afsnit og hvorfor.

Som anført er det klare udgangspunkt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 34, at dokumentets øvrige indhold skal udleveres, hvis de hensyn, der er nævnt i bl.a. §§ 31 og 32, stk. 2, kun gør sig gældende for en del af et dokument.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Jeg har forståelse for, at der i den foreliggende sag er tale om et følsomt og komplekst område, hvor det ikke altid er muligt at forudsige, hvor meget – eller hvor lidt – der skal til for at skade landets udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitiske interesser.

Jeg bemærker imidlertid samtidig, at det efter det oplyste er almindeligt kendt, at de årlige efterretningsmæssige risikovurderinger er genstand for drøftelse mellem Forsvarsministeriet, Forsvarskommandoen, Statsministeriet og Udenrigsministeriet forud for offentliggørelsen. Denne drøftelse sker bl.a. for at sikre, at den offentliggjorte risikovurdering ikke indeholder oplysninger mv., som vil kunne skade Danmarks interesser. Det er naturligt – og kan derfor næppe overraske – at der foretages ændringer i sådanne udkast i forløbet frem til offentliggørelsen.

Det er efter min opfattelse ikke tilstrækkeligt til at kunne undtage de ikke ændrede – og dermed offentliggjorte – dele af udkastet fra aktindsigt, at en udlevering af disse vil kunne afsløre, i hvilke sætninger eller afsnit der er foretaget ændringer, og måske føre til gisninger om, hvad disse ændringer går ud på. Jeg har som nævnt for så vidt forståelse for de synspunkter, som Forsvarsministeriet har gjort gældende om dette spørgsmål, men jeg finder, at de er af så ukonkret og hypotetisk karakter, at der ikke er hjemmel til at varetage dem efter de omhandlede (eller andre) bestemmelser i offentlighedsloven.

Jeg er således ikke enig med Forsvarsministeriet i, at det er tilstrækkeligt sandsynliggjort, at aktindsigt i disse dele af udkastet vil medføre en prisgivelse af hensynene bag offentlighedslovens §§ 31 og 32, stk. 2. Jeg mener derfor ikke, at hensynene – ved hjælp af bestemmelsen i offentlighedslovens § 34, nr. 1 – kan udstrækkes til også at omfatte de allerede offentliggjorte oplysninger.

5. Afsluttende bemærkninger

På baggrund af det anførte har jeg henstillet til Forsvarsministeriet at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse i lyset af det, som jeg har anført.

Jeg har bedt Forsvarsministeriet om at underrette mig om ministeriets nye afgørelse i forhold til dig.

Jeg bemærker, at min behandling af sagen har koncentreret sig om indholdet af Forsvarsministeriets afgørelse af 27. oktober 2014. Jeg har således bl.a. ikke taget stilling til, om ministeriets begrundelse for afgørelsen af 27. oktober 2014 lever op til kravene i forvaltningslovens § 24.

Sagsfremstilling

Du anmodede ved e-mail af 15. september 2014 Forsvarsministeriet om aktindsigt på følgende måde:

”Jeg vil gerne bede om aktindsigt i alle dokumenter m.v., referat af samtaler m.v., der er udvekslet mellem FE og FMN i forbindelse med udarbejdelsen af Efterretningsmæssig Risikovurdering 2013.”

Forsvarsministeriet traf den 13. oktober 2014 delafgørelse i sagen, hvorved du fik udleveret en række dokumenter.

Ministeriet oplyste samtidig, at ministeriet endnu ikke havde færdigbehandlet din aktindsigtsanmodning for så vidt angik to dokumenter, idet anmodningen om aktindsigt i disse dokumenter rejste juridiske spørgsmål af mere kompliceret karakter.

Den 27. oktober 2014 traf Forsvarsministeriet endelig afgørelse i sagen. Følgende fremgik bl.a. af afgørelsen:

”Afgørelse

Forsvarsministeriet meddeler hermed aktindsigt i Forsvarets Efterretningstjenestes brev af 3. oktober 2013, som vedlægges.

Endvidere vedlægges sagens aktliste.

Forsvarsministeriet meddeler ikke aktindsigt i Forsvarets Efterretnings-tjenestes udkast til Efterretningsmæssig Risikovurdering 2013, der var bilag til brevet af 3. oktober 2013.

Begrundelse

Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) udarbejder og vedligeholder løbende klassificerede situations- og trusselvurderinger om bl.a. politiske og militære forhold i udvalgte lande. FE udarbejder samtidig efter behov åbne, ikke-klassificerede situations- og trusselvurderinger, specielt i forbindelse med Folketingets drøftelser af udsendelse af danske militære styrker til internationale operationer.

Forsvarets Efterretningstjeneste offentliggør endvidere hvert år en efterretningsmæssig risikovurdering.

Risikovurderingen er udarbejdet på baggrund af klassificerede produkter, men er skrevet med henblik på at være tilgængelig for offentligheden.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Den Efterretningsmæssige Risikovurdering 2013 indeholder en aktuel risikovurdering af de strategiske og regionale forhold i udlandet af betydning for Danmarks sikkerhed. Den beskriver aktuelle og mulige trusler i op til et tiårigt perspektiv.

I forordet til Efterretningsmæssig Risikovurdering 2013 anføres, at 'også i dette års udgave lægger vi hovedvægten på cybertruslen, udviklingen i Arktis og konflikterne i Mellemøsten, først og fremmest i Syrien og denne konflikts betydning for den globale terrortrussel.'

I forbindelse med udfærdigelsen af FE's Efterretningsmæssige Risikovurdering 2013 blev et udkast hertil i overensstemmelse med hidtidig praksis forelagt for Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet samt Forsvarskommandoen, jf. også det tidligere udleverede brev af 30. september 2013 fra FE.

Hensigten med forelæggelsen er at afklare, hvorvidt disse myndigheder har bemærkninger til udkastet med henblik på varetagelsen af væsentlige hensyn til statens sikkerhed og rigets forsvar samt rigets udenrigspolitiske interesser, jf. herved offentlighedslovens § 31 og § 32, stk. 2.

Forelæggelsen fandt sted på mødet den 7. oktober 2013 og førte til, at der blev foretaget et forholdsvis begrænset antal ændringer i udkastet (ændrede formuleringer, tilføjelser mv.).

Det bemærkes, at der – som det fremgår af aktlisten – ikke foreligger et referat fra mødet.

Det er Forsvarsministeriets opfattelse, at det er nødvendigt til beskyttelse af de væsentlige hensyn, som er nævnt i offentlighedslovens § 31 og § 32, stk. 2, at der er fortrolighed omkring de ændringer, der blev foretaget i udkastet.

Forsvarsministeriet meddeler derfor ikke aktindsigt i FE's udkast, hvor det gøres synligt f.eks. med overstregninger, hvilke ændringer der blev foretaget i forhold til den offentliggjorte Efterretningsmæssige Risikovurdering 2013.

Forsvarsministeriet meddeler heller ikke aktindsigt i de øvrige – ikke ændrede og dermed offentliggjorte – dele af udkastet, idet de hensyn, der er nævnt i § 31 og § 32, stk. 2, herved ville blive prisgivet, jf. offentlighedslovens § 34, nr. 1, fordi det hermed ligeledes (ved sammenstilling) ville blive gjort synligt, hvor der var foretaget ændringer i udkastet.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Der kan herom i øvrigt henvises til den kommenterede offentlighedslov, Mohammad Ahsan, 2014, side 609, hvor det anføres, at det ikke kan udelukkes, at delvis aktindsigt (fortsat) kan undlades, hvis oplysningerne er offentligt tilgængelige, jf. princippet i § 28, stk. 2, nr. 3.

Af de nævnte grunde meddeler ministeriet ikke aktindsigt i udkastet efter reglerne om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 1.”

Du klagede ved e-mail af 28. oktober 2014 til mig over Forsvarsministeriets afgørelse af 27. oktober 2014.

Den 5. november 2014 bad jeg Forsvarsministeriet om en udtalelse i anledning af din klage. Jeg bad i den forbindelse også om at modtage kopi af akterne i aktindsigtssagen (dvs. den sag, som ministeriet oprettede i anledning af din aktindsigtsanmodning), kopi af de dokumenter, som du fik udleveret i forbindelse med afgørelserne af 13. og 27. oktober 2014, og kopi af det dokument, som der ved sidstnævnte afgørelse ikke blev givet aktindsigt i, dvs. udkast til Efterretningsmæssig Risikovurdering 2013.

Jeg modtog den 19. november 2014 Forsvarsministeriets udtalelse af samme dato samt kopi af de nævnte akter. Følgende fremgik bl.a. af udtalelsen:

”Forsvarsministeriet kan henholde sig til afgørelsen af 27. oktober 2014.

Forsvarsministeriet kan oplyse, at Forsvarsministeriet overvejede, hvorvidt afgørelsen tillige kunne begrundes med henvisning til offentlighedslovens § 33, nr. 5. Da anvendelsen af denne bestemmelse kunne give anledning til tvivl, fandt Forsvarsministeriet, at det rette var at begrunde afgørelsen som sket ved skrivelsen af 27. oktober 2014.

Det bemærkes, at en tilsvarende procedure med inddragelse af de tre ministerier og Forsvarskommandoen (Værnsfælles Forsvarskommando) blev anvendt i forbindelse med Efterretningsmæssig Risikovurdering 2014, der er offentliggjort for nylig, og som gav anledning til betydelig debat i medierne.”

En af mine medarbejdere kontaktede den 24. november 2014 Forsvarsministeriet med henblik på at få tilsendt en udgave af udkast til Efterretningsmæssig Risikovurdering 2013, hvor det var gjort synligt, hvilke ændringer der var foretaget i forhold til den offentliggjorte udgave.

Jeg modtog den 1. december 2014 en e-mail fra Forsvarsministeriet vedhæftet to forskellige udkast til Efterretningsmæssig Risikovurdering 2013. Følgende fremgik bl.a. af e-mailen:

BILAG – SAGSFREMSTILLING

”I forlængelse af telefonsamtale med ombudsmandens medarbejder har Forsvarsministeriet fra Forsvarets Efterretningstjeneste modtaget vedhæftede 2 dokumenter (dateret henholdsvis 7. og 11. oktober 2013), som illustrerer ændringer i udkast til Efterretningsmæssig Risikovurdering af 3. oktober 2013 frem til den offentliggjorte Efterretningsmæssig Risikovurdering 2013. FE har i den forbindelse oplyst, at der kan være ændringer/tilføjelser i dokumenterne, som ikke er direkte foranlediget af drøftelserne på mødet den 7. oktober 2013 med de tre ministerier og Forsvarskommandoen (Værnsfælles Forsvarskommando).”

Samme dag – dvs. den 1. december 2014 – sendte jeg dig en kopi af Forsvarsministeriets udtalelse af 19. november 2014 og bad om dine eventuelle bemærkninger hertil.

I en e-mail af 2. december 2014 kommenterede du Forsvarsministeriets udtalelse. Du skrev bl.a. følgende:

”Forsvarsministeriet begrundet afslaget med § 33, nr. 5, men fremfører ingen konkrete begrundelser for, hvorfor de udkast, der måtte være udarbejdet, hemmeligholdes.

Der er primært i de ønskede akter tale om de udkast, FE udarbejdede og som FE måtte have vurderet var egnet til offentliggørelse. Det er min antagelse, at FE ved denne forudgående og givet grundige vurdering er nået frem til, at disse oplysninger (den oprindelige rapport) kunne offentliggøres, og det giver derfor vanskeligt mening, når Forsvarsministeriet hævder, at der nu skulle forelægge så særlige grunde, hvor ’hemmeligholdelse efter forholdets karakter er påkrævet.’ Ministeriet gør end ikke overfor ombudsmanden forsøg på at forklare, hvorfor en sikkerhedsvurdering, der af FE blev anset for klar til offentliggørelse, pludselig og ’særligt’ ikke kan offentliggøres.

Jeg henviser i øvrigt til Jon Andersen (side 321), hvoraf det fremgår, at bestemmelsen er tænkt at skulle have ’et snævert anvendelsesområde’ og jeg henviser desuden til bemærkningerne til lovforslaget, hvor det hedder, ’bestemmelsen har som efter gældende ret et snævert anvendelsesområde, og forudsættes alene anvendt, hvor hemmeligholdelse af hensyn til offentlige eller private interesser er klart påkrævet.’

Jon Andersen tilføjer, at det ’i praksis (er) flere gange blevet understreget (...), at der skal foreligge klare behov for hemmeligholdelse før opsamlingsbestemmelsen kan bringes i anvendelse.’

Som nævnt gør Forsvarsministeriet end ikke et forsøg på at gøre gældende, hvorledes disse sætlinge omstændigheder er opfyldt.”

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Jeg sendte den 3. december 2014 en kopi af din e-mail af 2. december 2014 til Forsvarsministeriet og bad om ministeriets eventuelle bemærkninger hertil.

Den 15. december 2014 modtog jeg en udtalelse af samme dato fra Forsvarsministeriet, hvoraf følgende bl.a. fremgik:

”I udtalelsen anfører journalist A, at Forsvarsministeriets afgørelse er begrundet med henvisning til offentlighedslovens § 33, nr. 5. Som det fremgår af Forsvarsministeriets afgørelse af 27. oktober 2014 og Forsvarsministeriets udtalelse til Ombudsmanden af 19. november 2014 er ministeriets afgørelse ikke truffet med hjemmel i offentlighedslovens § 33, nr. 5.

A's udtalelse giver derfor ikke herudover Forsvarsministeriet anledning til bemærkninger.”

I et brev af 16. december 2014 meddelte jeg dig, at jeg nu ville gå i gang med at behandle sagen på baggrund af de oplysninger, som jeg havde modtaget fra dig og Forsvarsministeriet. Jeg sendte dig i den forbindelse en kopi af ministeriets udtalelse af 15. december 2014 til orientering.

Efter nærmere overvejelser fandt jeg det nødvendigt at bede Forsvarsministeriet om en supplerende udtalelse. Af mit brev til ministeriet af 23. december 2014 fremgik bl.a. følgende:

”Forsvarsministeriet meddelte – som det fremgår ovenfor – afslag på aktindsigt i udkastet til Efterretningsmæssig risikovurdering 2013 med henvisning til § 31 og § 32, stk. 2, i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013), som har følgende ordlyd:

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

’§ 32. (...)

Stk. 2. Retten til aktindsigt kan herudover begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser m.v., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer.’

Bestemmelserne skal ses i sammenhæng med lovens § 34, hvoraf følgende fremgår:

’§ 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

BILAG – SAGSFREMSTILLING

- 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 resterende indhold i dokumentet ikke har et forståeligt eller sammenhængende meningsindhold.'

Forsvarsministeriet har i sin afgørelse anført, at det er vigtigt, at der er fortrolighed om de foretagne ændringer i udkastet, men har ikke nærmere forklaret hvorfor. Jeg beder derfor om, at Forsvarsministeriet i en supplerende udtalelse nærmere begrundet afslaget på aktindsigt i udkastet til Efterretningsmæssig Risikovurdering 2013, herunder redegør for, hvilken betydning en udlevering af udkastet – og dermed offentliggørelse af de foretagne ændringer – ville kunne have for landets sikkerhed og/eller forsvar eller udenrigspolitiske interesser.

I den forbindelse beder jeg endvidere Forsvarsministeriet om – for så vidt angår de foretagne ændringer, som er af indholdsmæssig karakter – at oplyse, hvilken af de to bestemmelser i offentlighedslovens § 31 og § 32, stk. 2, ministeriet henviser til for de enkelte ændringer. Dette kan eventuelt ske ved at påføre bestemmelsen ud for de enkelte ændringer i de to udkast af henholdsvis 7. og 11. oktober 2013, hvor ændringerne er synlige.

Forsvarsministeriet afviste i afgørelsen af 27. oktober 2014 at udlevere udkastet til Efterretningsmæssig Risikovurdering 2013 i en version, hvor det var gjort synligt, hvilke ændringer der blev foretaget i forhold til den offentliggjorte udgave af risikovurderingen – dvs. en version som de to versioner af henholdsvis 7. og 11. oktober 2013, som jeg har modtaget.

Forsvarsministeriet afviste herudover at udlevere en version, hvor de afsnit, der var ændret i, var blevet fjernet, således at der alene var de ikke ændrede – og dermed offentliggjorte – dele af udkastet tilbage. Ministeriet henviste i den forbindelse til, at de hensyn, der er nævnt i § 31 og § 32, stk. 2, ville blive prisløst ved en sådan udlevering, jf. offentlighedslovens § 34, nr. 1, fordi det hermed (ved sammenstilling) ville blive gjort synligt, hvor der var foretaget ændringer i udkastet.

Jeg beder Forsvarsministeriet om nærmere at redegøre for, hvordan en udlevering af de ikke ændrede – og dermed offentliggjorte – dele af udkastet efter ministeriets opfattelse ville medføre en prisgivelse af de hensyn, der er nævnt i offentlighedslovens § 31 og § 32, stk. 2. Jeg tænker her særligt på, at det ved en sådan udlevering alene (ved sammenstilling) ville blive gjort synligt, i hvilke afsnit der var foretaget ændringer, men ikke hvilke ændringer.”

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Jeg modtog den 23. januar 2015 en supplerende udtalelse fra Forsvarsministeriet. Følgende fremgik bl.a. af udtalelsen:

”Som oplyst i afgørelsen af 27. oktober 2014 blev et udkast til denne risikovurdering i overensstemmelse med hidtidig praksis forelagt for Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet samt Forsvarskommandoen med den hensigt at afklare, hvorvidt disse myndigheder havde bemærkninger til udkastet med henblik på varetagelsen af væsentlige hensyn til statens sikkerhed og rigets forsvar samt rigets udenrigspolitiske interesser, jf. herved offentlighedslovens § 31 og § 32, stk. 2.

I afgørelsen anføres, at det er Forsvarsministeriets opfattelse, at det er nødvendigt til beskyttelse af de væsentlige hensyn, som er nævnt i offentlighedslovens § 31 og § 32, stk. 2, at der er fortrolighed omkring de ændringer, der blev foretaget i udkastet i forbindelse med denne forelæggelse.

Forsvarsministeriet kan supplerende herom oplyse, at disse beskyttelseshensyn ikke alene vedrører de enkelte ændringer, men også – og i overvejende grad – selve det forhold, at der foretages ændringer i udkastet, og omfanget og karakteren heraf på baggrund af drøftelserne med de fire nævnte centrale myndigheder. Bag en ændring af indholdsmæssig karakter ligger typisk mere komplicerede overvejelser, der således ikke (alene) kan forklares ved ud for ændringen at anføre den ene eller begge af de to bestemmelser i offentlighedsloven.

Offentlighed omkring udkast til risikovurderingen vil således i sig selv i større eller mindre omfang kunne påkalde sig betydelig (udenrigs)politisk opmærksomhed og give anledning til spekulationer og gisninger om baggrunden for de enkelte ændringer og således være følsomt eller direkte skadeligt for Danmarks forhold til andre lande og Danmarks sikkerheds- og forsvarspolitiske interesser afhængigt af, hvilke emner det konkret drejer sig om, f.eks. forskellige former for trusler og risici, og hvilke lande der i den sammenhæng specifikt omtales eller ikke nævnes.

Disse hensyn taler med afgørende vægt for, at der mere generelt er fortrolighed om indholdet af den nævnte særlige proces, der involverer landets øverste myndigheder.

Dette gælder således også for så vidt angår de tekstafsnit i udkastet, som ikke ændres i forhold til den offentliggjorte risikovurdering. Hvis der meddeles aktindsigt i disse afsnit, vil det således ved en sammenstilling fremgå, hvilke afsnit der er foretaget ændringer i.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Om den præcisering, der blev foretaget i § 31 med den nye offentlighedslov, kan i den forbindelse henvises til offentlighedskommissionens betænkning side 509, hvor bl.a. anføres: 'Hermed præciseres det, at kravet om, at der i det enkelte tilfælde efter en konkret vurdering skal påvises en nærliggende risiko for, at statens sikkerhed mv. vil lide skade, ikke skal finde anvendelse.'

Det skal i øvrigt bemærkes, at karakteren af de beskyttelseshensyn, der er nævnt ovenfor om den særlige (interne) beslutningsproces, efter omstændighederne også kan varetages af offentlighedslovens § 33, nr. 5 (generalklausulen om hensynet til særlige offentlige interesser), jf. herved Forsvarsministeriets skrivelse herom af 19. november 2014.

Forsvarsministeriet skal – for yderligere at perspektivere og underbygge afgørelsen – bemærke, at såfremt risikovurderingen var udgivet af forsvarsministeren på baggrund af et udkast fra Forsvarets Efterretningstjeneste, kunne de nævnte beskyttelseshensyn i forhold til den særlige proces omkring udarbejdelsen af risikovurderingen have været varetaget ved anvendelsen af den såkaldte ministerbetjeningsregel i offentlighedslovens § 24.

Endvidere kan tillige nævnes, at ministeriers indbyrdes udveksling af oplysninger i forbindelse med sager, der har udenrigspolitisk karakter, ifølge forarbejderne til offentlighedsloven er omfattet af § 32, stk. 2. Det samme gælder oplysninger og dokumenter, der vedrører den interne danske forberedelse af forhandlinger med andre lande og i internationale organisationer.

Endelig kan nævnes den særlige fortrolighed, der gælder for medlemmerne af Udenrigspolitisk Nævn og Kontroludvalget vedrørende Efterretningstjenesterne.”

Den 26. januar 2015 sendte jeg dig en kopi af Forsvarsministeriets supplerende udtalelse af 23. januar 2015 og bad om dine eventuelle bemærkninger her til.

I en e-mail af 27. januar 2015 kommenterede du Forsvarsministeriets supplerende udtalelse. Du skrev bl.a. følgende:

”Denne udtalelse indeholder intet argument. Intet.

At det er underskrevet af departementschefen selv kan ikke ændre derved.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Jeg håber, at ombudsmanden, skulle ombudsmanden overveje at give ministeriet medhold, forinden ved en fortrolig proces nærmere beder Forsvarsministeriet redegøre for, hvordan kendskab til enkelte ændringer skulle kunne være 'følsomt' eller 'skadeligt' for Danmarks udenrigspolitiske interesser.”

I et brev af 28. januar 2015 meddelte jeg dig, at jeg nu ville gå i gang med at behandle sagen på baggrund af de oplysninger, som jeg havde modtaget fra dig og Forsvarsministeriet. Jeg sendte en kopi af brevet til Forsvarsministeriet vedlagt en kopi af din e-mail af 27. januar 2015 til orientering.

I forbindelse med min behandling af sagen fandt jeg det nødvendigt at afholde et møde med Forsvarsministeriet. Mødet fandt sted den 11. marts 2015.

* * *

Jeg afgav udtalelse i sagen den 26. marts 2015.

Forsvarsministeriet meddelte mig ved e-mail af 10. april 2015, at ministeriet på grundlag af min udtalelse samme dag havde truffet en ny afgørelse over for A. Forsvarsministeriet ændrede herved afgørelsen af 27. oktober 2014, således at A fik aktindsigt i udkastet til Efterretningsmæssig Risikovurdering 2013 af 3. oktober 2013 med undtagelse af et relativt begrænset antal sætninger og afsnit. Jeg meddelte herefter i et brev af 15. april 2015 Forsvarsministeriet, at jeg på det foreliggende grundlag ikke foretog mig mere i sagen.