



2013-20

International Press Centre afslog at godkende en journalist forud for statsbesøg

Dansk Journalistforbund klagede til ombudsmanden over, at International Press Centre (IPC) havde nægtet at godkende (akkreditere) en journalist forud for det sydkoreanske statsbesøg i maj 2011.

IPC havde forud for sit afslag indhentet en sikkerhedsvurdering fra PET, som havde meddelt, at akkreditering af journalisten ikke kunne anbefales. IPC meddelte herefter afslag på akkreditering uden at kende grundlaget for PET's anbefaling og således uden at tage konkret stilling til journalistens forhold og sagens omstændigheder i øvrigt. Det mente ombudsmanden var i strid med forbuddet mod skøn under regel.

Det fremgik i øvrigt af sagens oplysninger, at PET som grundlag for sin manglende anbefaling havde lagt vægt på nogle forhold, der lå adskillige år tilbage, bl.a. en voldsdom. Ombudsmanden tog stilling til, om disse forhold overhovedet kunne have begrundet et afslag på akkreditering, hvis IPC – sådan som IPC burde have gjort – havde vurderet oplysningerne. På det foreliggende oplysningsgrundlag mente ombudsmanden ikke, at disse forhold kunne have udgjort et tilstrækkeligt grundlag for at afslå akkreditering.

Ombudsmanden tog også stilling til IPC's sagsbehandling.

IPC's afgørelse om afslag på akkreditering og IPC's sagsbehandling i den forbindelse var efter ombudsmandens opfattelse behæftet med alvorlige fejl. Det mente ombudsmanden var meget beklageligt.

Ombudsmanden bad IPC om underretning om, hvilke tiltag hans redegørelse måtte give IPC anledning til. Ombudsmanden bad IPC om at sende sit svar gennem Udenrigsministeriet, således at ministeriet også fik lejlighed til at tage stilling til dette spørgsmål.

(Sag nr. 12/00407)

17. juni 2013

Forvaltningsret

1113.9 – 1121.1 – 1121.9

1133.2 – 114.3 – 115.9

123.1 – 123.2 – 29.5

Presse og radio

1

En journalist (A) havde forud for det sydkoreanske statsbesøg den 11.-12. maj 2011 søgt om akkreditering hos International Press Centre (IPC) via IPC's hjemmeside. I en afgørelse af 3. maj 2011 – som fastholdt den 11. maj 2011 – meddelte IPC afslag på akkreditering. Dansk Journalistforbund klagede på vegne af journalisten til mig.

I en redegørelse af 17. juni 2013 udtalte jeg følgende:

”Ombudsmandens udtalelse

1. IPC's myndighedsstatus

På baggrund af Udenrigsministeriets og IPC's udtalelser af henholdsvis 21. december 2011 og 17. januar 2012 er det min opfattelse, at IPC må antages at være en del af den offentlige forvaltning og dermed også omfattet af ombudsmandens kompetence, jf. § 7, stk. 1, i lov om Folketingets Ombudsmand, jf. lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013.

Se i den forbindelse også mit tidligere brev af 9. januar 2012 til IPC, der er omtalt nedenfor under sagsfremstillingen.

2. Genstanden for min undersøgelse

IPC og Udenrigsministeriet har i udtalelser af henholdsvis 19. december og 21. december 2012 til mig redegjort nærmere for det hjemmelsmæssige grundlag for IPC's akkrediteringsvirksomhed. Udenrigsministeriet har herunder redegjort nærmere for, at der ikke er tale om delegation fra Udenrigsministeriet til IPC, hvilket bl.a. indebærer, at der ikke er klageadgang til Udenrigsministeriet for IPC's afgørelser om afslag på akkreditering.

På baggrund af ministeriets og IPC's redegørelser for det hjemmelsmæssige grundlag har jeg ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at videreføre min undersøgelse af dette spørgsmål (jf. ombudsmandslovens § 16, stk. 1).

Min undersøgelse er herefter koncentreret om IPC's afgørelser af 3. maj og 11. maj 2011 og IPC's sagsbehandling i den forbindelse.

3. Kompetenceforholdet mellem IPC og PET i sager om akkreditering

IPC har bl.a. i sin e-mail af 9. maj 2011 til Dansk Journalistforbund anført, at udstedelse af akkrediteringskort til særlige begivenheder efter fast praksis

forudsætter sikkerhedsgodkendelse efter høring af de relevante danske myndigheder. IPC har videre oplyst, at IPC således i den konkrete sag rutinemæssigt har indhentet en udtalelse fra Politiets Efterretningstjeneste (PET). Se endvidere IPC's supplerende udtalelse af 15. februar 2012 til mig, hvor IPC har oplyst, at IPC foretager en konkret vurdering af PET's anbefaling i hver enkelt sag.

PET afgiver således en udtalelse til IPC, som herefter træffer afgørelse om, hvorvidt en ansøger kan akkrediteres eller ej. Det fremgår da også af PET's brev af 29. august 2011 til (A), at PET ikke har truffet afgørelse i sagen om (A)'s akkreditering.

Den fremgangsmåde, som myndighederne skal følge i sager om akkreditering, ses beskrevet i betænkning nr. 1529/2012 om PET og FE, kapitel 4, pkt. 8, om PET's opgaver inden for forebyggende sikkerhed. I forbindelse med en omtale af Statsministeriets cirkulære nr. 204 af 7. december 2001 vedrørende sikkerhedsbeskyttelse af informationer af fælles interesse for landene i NATO, EU og WEU, andre klassificerede informationer samt informationer af sikkerhedsmæssig beskyttelsesinteresse i øvrigt beskriver betænkningen procedurerne i forbindelse med sikkerhedsundersøgelse og sikkerhedsgodkendelse.

Betænkningen inddeler de ansættelsesområder, der kræver sikkerhedsgodkendelse, i nogle hovedkategorier. Som den sidste kategori anfører betænkningen sådan (s. 138):

'Herudover foretager PET sikkerhedsundersøgelser af pressefolk og personale i forbindelse med afholdelse af visse officielle arrangementer i Danmark, herunder også på ambassader, når det skønnes nødvendigt af sikkerhedsmæssige årsager.'

Proceduren herfor er beskrevet nærmere i betænkningen s. 138 ff. Heraf fremgår bl.a. følgende:

'Til de højeste klassifikationsgrader indsamles – om muligt – bl.a. oplysninger om:

...

Hvorvidt den undersøgte er blevet dømt for en strafbar handling, har alvorlige økonomiske vanskeligheder, er forfalden til overdreven alkoholindtagelse eller brug af narkotika, eller er eller har været involveret i adfærd – herunder promiskuøs seksuel adfærd – der giver anledning til risiko for, at den pågældende kan være sårbar over for pengeafpresning eller pres.

Helbredsproblemer – herunder mentale problemer – der kan gøre den pågældende til en sikkerhedsrisiko.

Videregivelse

Når PET har gennemført selve sikkerhedsundersøgelsen, tages der stilling til, hvorvidt der er oplysninger fra undersøgelsen, som bør tilgå den rekvirerende myndighed. Alene oplysninger, som skønnes at have betydning for den sikkerhedsgodkendende myndigheds afgørelse, videregives til den pågældende myndighed.

...

I forbindelse med videregivelsen af oplysninger til myndigheder udtaler PET sig ikke om, hvorvidt den pågældende bør sikkerhedsgodkendes eller ej. PET anmoder dog den rekvirerende myndighed om efterfølgende at blive underrettet om afgørelsen af spørgsmålet om sikkerhedsgodkendelse.

Godkendelse

Selve afgørelsen om sikkerhedsgodkendelse træffes af den rekvirerende myndighed på grundlag af en konkret vurdering af alle de oplysninger, der foreligger om personen. (...)'

Det fremgår videre af betænkningen s. 140, at PET alene har kompetence til at træffe afgørelse om sikkerhedsgodkendelse, når der er tale om personale inden for PET og det øvrige politi.

Jeg må herefter forstå kompetenceforholdet sådan, at PET – i sin egenskab af national sikkerhedsmyndighed – på IPC's anmodning foretager en sikkerhedsundersøgelse af den pågældende journalist. PET videregiver herefter de oplysninger til IPC, som PET finder relevante for IPC's vurdering af spørgsmålet om akkreditering. På grundlag af bl.a. PET's oplysninger skal IPC herefter træffe afgørelse om, hvorvidt den pågældende journalist kan akkrediteres eller ej. PET har således alene en undersøgelses- og videregivelsesfunktion over for IPC.

For ordens skyld bemærkes, at der den 27. februar 2013 blev fremsat et lovforslag om Politiets Efterretningstjeneste (PET) (lovforslag 2012-2013, nr. L 161), med henblik på at PET's opgaver mv. fremover bliver lovreguleret. Lovforslaget, som bygger på ovennævnte betænkning nr. 1529/2012, blev vedtaget ved 3. behandling den 30. maj 2013 og træder i kraft den 1. januar 2014.

4. IPC's afgørelser af 3. og 11. maj 2011 – var der overhovedet grundlag/hjemmel for at afslå akkreditering af (A)?

4.1.

IPC traf oprindeligt afgørelse i sagen den 3. maj 2011. Dansk Journalistforbund bad på (A)'s vegne IPC om at genoverveje og begrunde dets afslag. I en afgørelse af 11. maj 2011 fastholdt IPC sit afslag på akkreditering.

Som det fremgår ovenfor, har PET alene en rådgivnings- og videregivelsesfunktion over for IPC, mens det er IPC, der skal træffe afgørelsen om akkreditering. Afgørelsen om akkreditering er en skønsmæssig afgørelse. Denne afgørelse skal IPC træffe på grundlag af en konkret vurdering af alle de oplysninger, der foreligger om personen, se bl.a. betænkning nr. 1529/2012, s. 138 ff., der er gengivet ovenfor.

Som det fremgår af sagsfremstillingen, skrev PET den 3. maj 2011 til IPC, at (A) ikke kunne anbefales. E-mailen indeholdt ikke nogen oplysninger om baggrunden herfor. En medarbejder hos IPC fik telefonisk bekræftet af PET, at PET's vurdering ikke beroede på en fejl, jf. telefonnotat med overskriften '*Telefonsamtalen med PET, der nævnes i mailen af 3. maj 2011 kl. 15.32 (...)*'.

IPC har ligeledes i sin supplerende udtalelse af 15. februar 2012 til mig oplyst, at IPC ikke fik kendskab til PET's begrundelse for PET's anbefaling om at afvise akkreditering.

IPC var således på tidspunktet for sin afgørelse af 3. maj 2011 alene i besiddelse af oplysninger om, at PET ikke kunne anbefale akkreditering, samt oplysning om, at denne vurdering ikke beroede på en fejl fra PET's side.

På baggrund af sagens oplysninger må jeg herefter lægge til grund, at IPC's afslag på akkreditering blev truffet alene på grundlag af PET's oplysning om, at PET ikke kunne anbefale (A).

Jeg bemærker, at dette også ses at være tilfældet for så vidt angår afgørelsen af 11. maj 2011, selvom IPC på dette tidspunkt var kommet i besiddelse af oplysninger om (A)'s voldsdom. Jeg henviser herved bl.a. til IPC's supplerende udtalelse af 19. december 2012 til mig, hvor IPC har anført, at IPC 'ikke [kan] forsvare at tilsidesætte en anbefaling fra Politiets Efterretningstjeneste om ikke at akkreditere en person'.

Det er almindeligt antaget, at en forvaltningsmyndighed ikke uden særlige holdepunkter i lovgivningen kan sætte et lovbestemt skøn under regel ved at opstille interne regler, der afskærer eller kraftigt begrænser skønnet. Som udgangspunkt er en forvaltningsmyndighed således forpligtet til i hvert enkelt tilfælde at inddrage relevante og saglige kriterier og i forhold hertil træffe en

afgørelse efter en konkret vurdering, jf. Jon Andersen, Socialforvaltningsret, 4. udgave (2012), s. 126 ff., og Jens Garde mfl., Forvaltningsret – Almindelige emner, 5. udgave (2009), s. 271 ff. Se også ombudsmandens udtalelser i Folketingets Ombudsmands beretning for 2013, sag nr. 2013-5*, for 2009, sag nr. 2009 4-5*, og for 2004, s. 508*.

Når IPC nøjedes med at lægge PET's anbefaling til grund, undlod IPC herved at tage konkret stilling til (A)'s forhold og sagens omstændigheder i øvrigt.

Jeg må endvidere forstå IPC's udtalelser i sagen således, at der var tale om en fast og ufravigelig praksis hos IPC.

Jeg mener ikke, at IPC var berettiget til at opstille en sådan fast og ufravigelig praksis. Jeg mener herved, at IPC har sat skøn under regel. Det vil med andre ord sige, at IPC i realiteten henlagde til PET at træffe en afgørelse, som det påhvilede IPC selv at træffe.

4.2.

Hvis IPC i stedet – korrekt – havde vurderet oplysningerne om (A)'s forhold, er det spørgsmålet, om disse forhold overhovedet havde kunnet begrunde et afslag på akkreditering. Det tager jeg stilling til i det følgende.

(A)'s voldsdom

På grundlag af sagens oplysninger og efter en nærmere gennemgang af (A)'s dom er det min opfattelse, at dette forhold ikke på det foreliggende grundlag ville kunne udgøre et tilstrækkeligt grundlag for at afslå akkreditering. Jeg har herved lagt vægt på følgende:

Det fremgår af sagen, at dommen blev afsagt den 31. januar 2005, og at det pådømte forhold fandt sted den 22. oktober 2004, dvs. 6½ år forud for IPC's afgørelse om akkreditering.

Der er således tale om et forhold, der ligger adskillige år tilbage. Jeg kan i den forbindelse nævne en sag, der er offentliggjort i Folketingets Ombudsmands beretning for 2003, s. 590*, hvor ombudsmanden kritiserede, at et universitet i en sag om besættelse af en lektorstilling havde lagt vægt på et forhold, der lå 8-10 år tilbage.

(A)'s straf på 60 dages fængsel blev gjort betinget, og der var, som anført af Dansk Journalistforbund i brev af 10. maj 2011 til IPC, tale om en episode, der havde karakter af et privat opgør, og hvor (A)'s 'modpart' blev dømt for vold af særlig farlig karakter.

Dansk Journalistforbund har endvidere i samme brev af 10. maj 2011 til IPC oplyst, at episoden skete under påvirkning af alkohol, men at (A) ikke længere

indtager alkohol. Han deltager derimod jævnligt i møder i AA og har gjort det siden 2006. Dansk Journalistforbund har også påpeget, at (A) ikke har været i kontakt med retssystemet siden.

Efter min opfattelse forekommer det umiddelbart særdeles tvivlsomt, om (A)'s dom for vold ville kunne udgøre et tilstrækkeligt grundlag for at afslå akkreditering. IPC har endvidere ikke – heller ikke i forbindelse med min behandling af sagen – nærmere forklaret rimeligheden af at lægge afgørende vægt på dette forhold. I hvert fald på det foreliggende oplysningsgrundlag er det herefter min opfattelse, at (A)'s dom for vold ikke ville kunne udgøre et tilstrækkeligt grundlag for at afslå akkreditering.

Andre forhold

Det fremgår af PET's brev af 29. august 2011 til (A), at PET i sin sikkerhedsvurdering ikke alene lagde vægt på, at (A) var blevet dømt for vold, men tillige lagde vægt på, at (A) den 5. august 2004 blev indbragt til Bispebjerg Hospital, idet han 'havde mistet bevidstheden som følge af indtag af alkohol, metadon og beroligende samt [anti]depressiv medicin'.

Denne oplysning er efter det oplyste ikke tilgået IPC i forbindelse med akkrediteringssagen. Jeg finder imidlertid anledning til at bemærke følgende:

Der er tale om et forhold, som lå næsten 7 år tilbage, da IPC traf afgørelse om akkreditering. Dansk Journalistforbund har som nævnt i brev af 10. maj 2011 oplyst, at (A) ikke længere indtager alkohol.

Umiddelbart forekommer det mig, ligesom med hensyn til (A)'s voldsdom, særdeles tvivlsomt, om dette forhold – isoleret set eller sammen med den ovenfor nævnte dom – ville kunne udgøre et tilstrækkeligt grundlag for at afslå akkreditering. Oplysningen om forholdet er ikke tilgået IPC i forbindelse med akkrediteringssagen, og der foreligger derfor allerede af den grund ikke nogen nærmere redegørelse i sagen til støtte for at tillægge forholdet afgørende betydning.

Herefter er det i hvert fald på det foreliggende oplysningsgrundlag min opfattelse, at dette forhold heller ikke – hverken isoleret set eller sammen med den ovenfor nævnte dom – ville kunne udgøre et tilstrækkeligt grundlag for at afslå akkreditering.

5. IPC's sagsbehandling i forbindelse med afgørelserne af 3. og 11. maj 2011

5.1. Undersøgelsesprincippet

Det er et grundlæggende princip i forvaltningsretten, at en myndighed skal sørge for, at en sag er oplyst tilstrækkeligt til, at der kan træffes en afgørelse på et forsvarligt grundlag (officialprincippet). Princippet skal bidrage til at sikre, at myndighedernes afgørelser bliver materielt lovlige og rigtige. Det forudsætter ikke kun, at alle relevante forhold er belyst, men også at oplysningerne er pålidelige. Jeg henviser bl.a. til Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 447 ff., Jens Garde mfl., Forvaltningsret – Sagsbehandling, 6. udgave (2007), s. 161 ff., og Rikke Gottrup, Officialprincippet og sagsoplysning (2011), bl.a. s. 166 ff.

Er der tvivl om holdbarheden af et væsentligt faktum, hører det med til sagsoplysningen at søge denne tvivl afklaret, således at det ved en sædvanlig bevismæssig vurdering kan afgøres, om den pågældende oplysning kan lægges til grund ved afgørelsen, jf. bl.a. ombudsmandens udtalelser i Folketingets Ombudsmands beretning for 2004, s. 175* og s. 508*. Også oplysninger indhentet fra andre myndigheder eller sagkyndige må myndigheden efter omstændighederne forholde sig kritisk til. Se bl.a. Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret (2002), 2. udgave, s. 450 f., med omtale af retspraksis og ombudsmandspraksis.

Da PET alene havde en rådgivnings- og videregivelsesfunktion over for IPC, som skulle træffe afgørelsen om akkreditering, havde IPC et selvstændigt ansvar for, at (A)'s sag var tilstrækkeligt oplyst, inden IPC traf afgørelse om akkreditering.

Som det fremgår ovenfor, var IPC imidlertid på tidspunktet for sin afgørelse af 3. maj 2011 alene i besiddelse af oplysninger om, at PET ikke kunne anbefale akkreditering, samt oplysning om, at denne vurdering ikke beroede på en fejl fra PET's side.

Jeg må forstå forholdet sådan, at IPC som følge af sin faste og ufravigelige praksis om alene at lægge PET's anbefaling til grund, jf. ovenfor pkt. 4.1., ikke fandt anledning til at indhente nærmere oplysninger om (A)'s forhold.

Til opfyldelse af undersøgelsesprincippet burde IPC imidlertid forud for sin afgørelse af 3. maj 2011 have foretaget en selvstændig oplysning af sagen, som kunne bidrage til at sikre, at IPC's afgørelse over for (A) var materielt lovlige og rigtig. En sådan oplysning af sagen kunne i første række være sket, ved at IPC havde anmodet PET om at få oplyst, hvad der lå til grund for PET's anbefaling.

5.2. Partshøring

Det er fastsat i forvaltningslovens § 19, stk. 1, 2. pkt., at en myndighed har pligt til at partshøre over oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er til ugunst for den pågældende part og af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

IPC havde således pligt til at partshøre (A) forud for sin afgørelse om akkreditering.

Det fremgår imidlertid af sagen, at IPC ikke partshørte (A) forud for IPC's første afgørelse om afslag på akkreditering af 3. maj 2011. Den manglende partshøring ses efter min opfattelse også i dette tilfælde at være et udslag af IPC's faste og ufravigelige praksis om alene at lægge PET's anbefaling til grund, jf. ovenfor pkt. 4.1.

IPC har i sin supplerende udtalelse af 19. december 2012 til mig beklaget den manglende partshøring. IPC har oplyst, at IPC i overensstemmelse med forvaltningslovens § 19 fremover, i det omfang det er muligt, vil forelægge afgørelser, der er til ugunst for ansøger, til udtalelse.

Jeg bemærker, at såfremt det af tidsmæssige grunde ikke vil være muligt at foretage en skriftlig partshøring, må IPC gennemføre partshøringen mundtligt. I sådanne tilfælde vil IPC efter offentlighedslovens § 6 om notatpligt skulle notere partens svar, i det omfang der fremkommer nye oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder. Se bl.a. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), s. 398.

Jeg må i øvrigt forstå IPC således, at det ikke er selve den påtænkte afgørelse, som IPC vil forelægge til partshøring, da reglerne om partshøring i lyset af undersøgelsesprincippet netop har til formål at sikre, at den, der er part i en forvaltningssag, får lejlighed til at gøre sig bekendt med og kommentere det faktiske afgørelsesgrundlag, inden sagen afgøres. Se bl.a. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), s. 363.

Jeg er enig med IPC i, at det er beklageligt, at (A) ikke blev partshørt forud for IPC's afgørelse af 3. maj 2011.

5.3. Notatpligt

Myndighedernes notatpligt er beskrevet i offentlighedslovens § 6. Bestemmelsen i § 6, stk. 1, lyder således:

§ 6. I sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, skal en myndighed, der mundtligt modtager oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der er af betydning for sagens afgørelse, eller som på anden måde er bekendt med sådanne oplysninger, gøre notat om indhol-

det af oplysningerne. Det gælder dog ikke, såfremt oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.'

Ombudsmanden har i flere sager udtalt, at bestemmelsen i offentlighedsloven § 6, stk. 1, må ses som et udslag af en almindelig retsgrundsætning om, at offentlige myndigheder har pligt til at gøre notat om alle væsentlige ekspeditioner i en sag, som ikke fremgår af brevvexlingen i sagen eller af sagens dokumenter i øvrigt. Se den sag, der er omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1989, s. 138*, og senere sager med henvisning dertil, f.eks. Folketingets Ombudsmands beretning for 1998, s. 92*, og for 2010, sag nr. 2010 4-1*. Se også betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 412 ff.

IPC har i afgørelsen af 11. maj 2011 anført, at PET i en udtalelse til IPC havde meddelt, at man med henvisning til (A)'s dom for vold ikke fandt, at det ville være sikkerhedsmæssigt forsvarligt at akkreditere (A).

IPC har endvidere i sin supplerende udtalelse af 19. december 2012 til mig anført følgende:

'I en efterfølgende telefonsamtale (dato uvis, men i dagene umiddelbart efter afvisningen) oplyste en medarbejder fra Politiets Efterretningstjeneste en IPC medarbejder kort om, at grunden til afvisningen af (A) var en voldsdom. Efterfølgende (dato uvis, men også i dagene umiddelbart efter afvisningen) fortalte (A) i et ønske om at forklare sagens sammenhæng samme IPC medarbejder mere udførligt om hændelsesforløbet, der førte til dommen.'

Ved disse to samtaler modtog IPC oplysninger fra PET om grundlaget for PET's vurdering af sikkerhedsspørgsmålet og oplysninger fra (A) selv om hændelsesforløbet, der førte til dommen. Der var således tale om oplysninger af (væsentlig) betydning for sagsforholdet, som IPC derfor havde pligt til at notere i medfør af bestemmelsen i offentlighedslovens § 6.

IPC har i sin supplerende udtalelse af 19. december 2012 til mig oplyst, at IPC ikke gjorde notat om de mundtlige oplysninger fra hverken PET eller (A) selv.

Jeg må – ligesom med hensyn til undersøgelsesprincippet og partshøring, jf. ovenfor – forstå forholdet sådan, at den manglende overholdelse af notatpligten var et udslag af IPC's faste og ufravigelige praksis om alene at lægge PET's anbefaling til grund, jf. ovenfor pkt. 4.1. Ved at anvende denne praksis (der som anført ovenfor ikke var berettiget) måtte oplysningerne således have fremstået som uvæsentlige/mindre væsentlige for IPC.

IPC har imidlertid i sin supplerende udtalelse af 19. december 2012 til mig anført, at IPC er bekendt med reglerne om notatpligt, og beklaget, at disse ikke er fulgt i det konkrete tilfælde.

Jeg er enig med IPC i, at dette er beklageligt.

5.4. Begrundelse

En begrundelse for en afgørelse skal være korrekt i den forstand, at den skal være et sandt udtryk for de forhold og overvejelser, der har ført myndigheden frem til den trufne afgørelse. Forvaltningslovens kapitel 6 indeholder regler om begrundelsespligten og begrundelsens indhold. Bestemmelserne lyder sådan:

'§ 22. En afgørelse skal, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.'

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

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

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

Om begrundelsespligten, se nærmere Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 551 ff. Heraf fremgår bl.a. (s. 565), at det i forhold til begrundelsen og dens funktion i højere grad er kravet om subjektiv korrekthed frem for objektiv korrekthed, der er afgørende. Begrundelsen skal således først og fremmest være korrekt i den forstand, at den skal være et sandt udtryk for de forhold og overvejelser (også selvom de er tvivlsomme eller ligefrem ulovlige), der har ført myndigheden frem til den trufne afgørelse.

IPC's afgørelse af 3. maj 2011

IPC's afgørelse af 3. maj 2011 indeholdt ingen form for begrundelse for afslaget på akkreditering og opfyldte således ikke forvaltningslovens begrundelseskrav.

IPC's afgørelse af 11. maj 2011

Jeg må som ovenfor nævnt lægge til grund, at der hos IPC forelå en fast og ufravigelig praksis om, at IPC ikke kunne forsvare at tilsidesætte en anbefaling fra Politiets Efterretningstjeneste om ikke at akkreditere en person.

Hvis der foreligger en bestemt praksis, som ligger til grund for en myndigheds skønsudøvelse, og den aktuelle afgørelse falder i tråd med den praksis, vil det

være tilstrækkeligt til opfyldelse af begrundelsespligten, at myndigheden beskriver praksis, dvs. dens indhold og grundlag.

Det ses derfor at være 'subjektivt' korrekt – og dermed i overensstemmelse med forvaltningslovens § 24 – at IPC begrundede afgørelsen af 11. maj 2011 med, at PET 'i en udtalelse til [IPC] har meddelt, at man ikke finder, at det vil være sikkerhedsmæssigt forsvarligt' at akkreditere (A). Begrundelsen gav således en forklaring på, hvad IPC rent faktisk havde lagt vægt på ved sin afgørelse. Noget andet er, at begrundelsen var udtryk for en urigtig retsanvendelse fra IPC's side, jf. ovenfor pkt. 4 om hjemmelsgrundlaget for IPC's afgørelse.

6. Sammenfatning

Efter min samlede gennemgang af sagen er det min opfattelse, at IPC's afgørelser af 3. maj og 11. maj 2011 om afslag på akkreditering og IPC's sagsbehandling i den forbindelse var behæftet med alvorlige fejl. Det mener jeg er meget beklageligt.

Jeg har gjort IPC bekendt med min opfattelse.

Jeg har bedt IPC om at underrette mig om, hvilke tiltag min redegørelse måtte give IPC anledning til. Jeg har bedt IPC om at sende sit svar til mig gennem Udenrigsministeriet, således at ministeriet også får lejlighed til at tage stilling til dette spørgsmål.”

Jeg modtog efterfølgende en underretning fra IPC og Udenrigsministeriet.

Af underretningen fremgik bl.a., at IPC havde skærpet de interne retningslinjer for notatpligt med særligt fokus på notatpligten i forbindelse med mundtlig indhentelse af oplysninger til brug for behandlingen af akkrediteringssager.

En ændret praksis i forbindelse med akkreditering havde i øvrigt medført, at PET nu som udgangspunkt ikke foretog sikkerhedsclearing forud for en afgørelse om akkreditering.

I de tilfælde, hvor et arrangement på grund af et behov for øget sikkerhedsniveau krævede, at PET vurderede indkomne ansøgninger forud for en akkreditering, havde IPC fastlagt en procedure for behandlingen af disse sager. IPC redegjorde nærmere for denne procedure.

På den baggrund meddelte jeg IPC og Udenrigsministeriet, at jeg ikke foretog mig mere i sagen.

Sagsfremstilling

Forud for det sydkoreanske statsbesøg den 11.-12. maj 2011 søgte journalist A akkreditering hos IPC via IPC's hjemmeside.

I en e-mail af 3. maj 2011 kl. 11.36 skrev IPC herefter således til PET:

"Vedhæftet finder du 2 lister over akkrediteringsønskerne. Håber ikke der kommer for mange frem mod fredag."

I en e-mail samme dag kl. 15.24 skrev PET således til IPC:

"Det starter godt.

På liste 1: (A) [fødselsdato]-xxxx kan vi ikke anbefale.

Alle de andre på liste 1 og 2 (TV2) er ok herfra."

I en e-mail samme dag kl. 15.32 skrev IPC sådan til PET:

"OK, tak for info. Jeg mener ellers at kunne huske hans navn fra sidste akkreditering (vist fra nyhedsbureau (B)), hvor han gik igennem.

Jeg sørger for, han ikke får kort.

Ringer dig lige op.."

Af et telefonnotat udarbejdet af IPC fremgår følgende (notatet er ikke dateret, ligesom det ikke fremgår, hvornår telefonsamtalen fandt sted):

"Telefonsamtalen med PET, der nævnes i mailen den 3. maj 2011 kl. 15.32, gik ud på følgende:

I denne telefonsamtale ville (...) [medarbejder hos IPC; min tilføjelse] sikre sig, PET ikke havde lavet en fejl, da (...) [medarbejderen; min tilføjelse] følte sig overbevist om, at (A) var blevet akkrediteret de to sidste gange (kongelig barkedåb og Putins besøg). (...) [medarbejderen] var klar over, at (A) naturligvis ville undre sig, hvis han ikke længere kunne blive akkrediteret. Formålet med opkaldet var derfor at sikre, at vedkommende ikke kunne anbefales.

Resultatet af samtalen var, at (...) [medarbejderen] blev bekræftet i, at (A) ikke kunne anbefales. Denne beslutning var ifølge medarbejderen hos PET truffet af en ny medarbejder – derfor var der en anderledes vurdering end ved de to forudgående akkrediteringsforløb."

I en e-mail af 3. maj 2011 kl. 16.01 til A meddelte IPC afslag på akkreditering. IPC skrev således:

"IPC må desværre afvise din ansøgning om akkreditering til det sydkoreanske statsbesøg. Du vil derfor ikke kunne dække besøget.

Nyhedsbureau (B) er ikke blevet informeret om din afvisning, det påhviler dig selv.

Nyhedsbureau (B) er velkommen til at sende en ny ansøgning med en anden fotograf – senest på fredag kl. 10."

Det fremgår af en e-mail af 9. maj 2011 fra IPC til Dansk Journalistforbund, at Dansk Journalistforbund efter afslaget på akkreditering havde bedt IPC om at genoverveje afslaget og give en begrundelse herfor. IPC skrev videre således:

"I den anledning kan det oplyses, at udstedelse af akkrediteringskort til særlige begivenheder efter fast praksis forudsætter sikkerhedsgodkendelse efter høring af de relevante danske myndigheder. IPC har således i den konkrete sag rutinemæssigt indhentet en udtalelse fra de relevante danske myndigheder, der imidlertid ikke har kunnet anbefale sikkerhedsgodkendelse. Myndighederne har i den forbindelse henvist til, at der foreligger oplysninger, der taler imod, at (A) akkrediteres, herunder at han tidligere er dømt for vold.

Forinden IPC træffer fornyet afgørelse i sagen finder man det rigtigst at give (A) mulighed for at fremsætte eventuelle bemærkninger til ovenstående. Fristen for bemærkninger fastsættes efter omstændighederne til i morgen tirsdag den 10. maj kl. 12. Umiddelbart derefter vil der på ny blive truffet afgørelse i sagen."

I et partshøringssvar af 10. maj 2011 skrev Dansk Journalistforbund bl.a. sådan til IPC:

"Indledningsvist hæfter jeg mig ved, at det fremgår af IPC's begrundelse for afslag på akkreditering, at dette er sket fordi min klient ikke kunne sikkerhedsgodkendes henset til, at min klient tidligere er dømt for vold, jf. yderligere nedenfor.

Jeg tillader mig at gå ud fra, at min klients dom er det eneste forhold, der kunne tale imod en sikkerhedsgodkendelse. Foreligger der yderligere oplysninger, skal jeg anmode om, at disse tilsendes omgående.

For så vidt angår min klients dom for vold, så er den afsagt for mere end 5 år siden og figurerer således ikke længere på min klients straffeattest. Dertil kommer, at selve dommen udsprang af en episode, hvor min klient opsøgte en ekskæreste til sin daværende kæreste, der havde chikaneret min klient og hans kæreste gennem en årrække.

I den forbindelse opstod der håndgemæng og min klient blev stukket med en kniv i halsen. Min klients 'modpart' blev senere dømt for vold af særlig farlig karakter.

Min klients 'modpart' blev ikke skadet på nogen måde og pådrog sig ikke så meget som et blå mærke efter episoden.

Min klient blev dog tilsvarende dømt – dette henset til, at min klient havde opsøgt 'modparten'. Det bemærkes, at min klient afsonede i alt 20 dages samfundstjeneste hos Kattens Værn og han har ikke været i kontakt med retssystemet siden.

Det skal yderligere bemærkes, at episoden skete under påvirkning af alkohol, men at min klient ikke længere indtager alkohol overhovedet, men derimod jævnligt deltager i møder i AA og har gjort det siden 2006.

Samlet er der altså tale om en episode, der havde karakter af et privat opgør, under påvirkning af alkohol og sket for mere end 5 år siden.

Dette bør ikke udgøre et sikkerhedsmæssigt problem i forhold til at dække det sydkoreanske statsbesøg. Jeg bemærker igen, at min klient således også var akkrediteret til såvel Putins besøg som den royale barndåb, i hvilken forbindelse man angiveligt ikke vurderede, at han udgjorde en sikkerhedsmæssig risiko.

Dertil kommer, at min klient som journalist ansat hos nyhedsbureau (B) er helt afhængig af at blive akkrediteret til denne type begivenheder. Bli-
ver han ikke det, kan han ikke på sigt varetage sit arbejde.

DJ indstiller således fortsat til, at (A) akkrediteres. Omstændighederne omkring hans tidligere dom for vold kan efter DJ's opfattelse ikke kunne tale imod en sikkerhedsgodkendelse."

I en afgørelse af 11. maj 2011 fastholdt IPC sit afslag på akkreditering. IPC skrev således til Dansk Journalistforbund:

”...

I den anledning skal jeg meddele, at vi efter fornyet overvejelse af sagen, herunder dine bemærkninger af 10. maj 2011 desværre ser os nødsaget til at fastholde, at vi af sikkerhedsmæssige grunde ikke har mulighed for at imødekomme din ansøgning om akkreditering til det forestående sydkoreanske besøg i Danmark. Vi har ved afgørelsen lagt afgørende vægt på, at de danske sikkerhedsmyndigheder – med henvisning til din klients dom for vold – i en udtalelse til os har meddelt, at man ikke finder, at det vil være sikkerhedsmæssigt forsvarligt at akkreditere din klient. Det bemærkes i besvarelse af dit spørgsmål, at der i udtalelsen fra sikkerhedsmyndighederne ikke henvises til andre konkrete forhold, der taler imod akkreditering end den angivne dom for vold.”

I en e-mail af 13. maj 2011 skrev IPC således til Dansk Journalistforbund:

”IPC har modtaget jeres anmodning om en redegørelse for årsagen til (A)’s akkreditering ved det officielle besøg fra Rusland samt den Kongelige barnedåb for nylig – i relation til den nuværende akkreditering som ikke kan imødekommes.

IPC har tidligere angivet, at der i forbindelse med en akkrediteringsproces altid indhentes sikkerhedsmæssige vurderinger fra de relevante danske myndigheder. Dette skete også ved de to ovennævnte begivenheder. IPC modtog imidlertid ikke ved disse begivenheder de oplysninger, som i herværende sag har ført til, at (A) ikke kan akkrediteres. Beslutningsgrundlaget i forbindelse med herværende begivenhed adskiller sig således fra beslutningsgrundlaget ved de tidligere begivenheder. IPC kan ikke redegøre for, hvorfor de relevante oplysninger ikke tilgik IPC ved de tidligere begivenheder.”

Den 29. august 2011 tog PET stilling til en anmodning fra A om aktindsigt i alle dokumenter vedrørende PET’s vurdering af ham i forbindelse med akkreditering til den kongelige barnedåb den 14. april 2011, premierminister Vladimir Putins besøg i Danmark den 26. april 2011 og statsbesøget fra Sydkorea i Danmark den 11.-12. maj 2011. I brevet til A anførte PET bl.a., at da PET ikke havde truffet afgørelse i sagen om hans akkreditering, skulle sagen behandles efter offentlighedsloven og ikke forvaltningsloven. PET redegjorde for, at der efter fast og langvarig praksis i almindelighed ikke – heller ikke ud fra princippet om meroffentlighed – gives aktindsigt i efterretningstjenestens oplysninger. PET anførte imidlertid videre:

”Politiets Efterretningstjeneste har dog efter en konkret vurdering fundet, at der i denne situation er grundlag for at fravige ovennævnte praksis og

meddele Dem aktindsigt efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt.

Det kan således oplyses, at Politiets Efterretningstjeneste i forbindelse med, at De ønskede akkreditering til det sydkoreanske statsbesøg i Danmark meddelte Udenrigsministeriet, at efterretningstjenesten ikke kunne anbefale, at De blev akkrediteret til det pågældende arrangement.

Politiets Efterretningstjeneste lagde i den forbindelse vægt på, at De den 5. august 2004 blev indbragt til Bispebjerg Hospital, idet De havde mistet bevidstheden som følge af indtag af alkohol, metadon og beroligende samt [anti]depressiv medicin.

Endvidere lagde Politiets Efterretningstjeneste vægt på, at De den 31. januar 2005 blev fundet skyldig i vold efter straffelovens § 244 og idømt 60 dages betinget fængsel med vilkår om samfundstjeneste.

Politiets Efterretningstjeneste skønnede på baggrund heraf, at De i forbindelse med det sydkoreanske statsbesøg kunne udgøre en sikkerhedsmæssig risiko.

Det tilføjes, at efterretningstjenesten i forbindelse med Deres anmodning om akkreditering til den kongelige barnedåb og premierminister Vladimir Putins besøg i Danmark ved en beklagelig fejl ikke var opmærksom på ovennævnte oplysninger.”

Den 12. september 2011 klagede Dansk Journalistforbund på vegne af A til Udenrigsministeriet over IPC's afslag på akkreditering. Den 11. oktober 2011 videresendte Udenrigsministeriet klagen til ombudsmanden til behandling. Ministeriet skrev samtidig til Dansk Journalistforbund, at IPC's afgørelser, som IPC selv træffer, ikke kan påklages til ministeriet, idet IPC er en selvejende institution.

Den 25. oktober 2011 skrev ombudsmanden til Udenrigsministeriet, at det er en grundlæggende forudsætning for, at ombudsmanden kan behandle klager over en institution, at institutionen må anses for en del af den offentlige forvaltning, jf. § 7 i ombudsmandsloven. Ombudsmanden bad derfor Udenrigsministeriet om at redegøre nærmere for grundlaget for IPC's og Udenrigsministeriets opfattelse af, at IPC var en del af den offentlige forvaltning. Ombudsmanden bad endvidere Udenrigsministeriet om i sin udtalelse at komme ind på det juridiske grundlag for IPC og IPC's tilknytning til Udenrigsministeriet, herunder om der var tale om et over/underordningsforhold, om Udenrigsministeriet havde en tilsynsforpligtelse over for IPC, om IPC løste opgaver i kraft af delegation mv.

I en udtalelse af 21. december 2011 til mig skrev Udenrigsministeriet bl.a.:

"Baggrund om IPC

IPC blev etableret i 1978 og dets virksomhed er fastlagt i et sæt vedtægter, som senest er revideret i 2010. Vedtægterne *vedlægges* til orientering.

Som det fremgår af vedtægterne er IPC en selvejende institution, der har til formål at bidrage til en fri, velinformeret nyhedsformidling om Danmark og danske forhold til udenlandske medier, jf. vedtægternes §§ 1 og 2. IPC forestår bl.a. akkrediteringen af medierepræsentanter ved officielle arrangementer i Danmark, jf. vedtægternes § 6.

IPC finansieres gennem et direkte driftstilskud på finansloven, egenbetaling fra centrets brugere og af tilskud fra den internationale pressefor-ening, jf. vedtægternes § 3. I finansloven for 2011 er følgende anført om IPC, jf. finanslovens § 6.11.15.30:

'Der ydes et årligt tilskud til International Press Center (IPC), som arbejder på at bidrage til en velinformeret nyhedsformidling fra Danmark. Dette søger centret fremmet ved bl.a. at tilbyde lokaler og tekniske faciliteter til medarbejdere fra udenlandske medier.'

Driften af IPC varetages til daglig af en leder, en sekretær og en student. Disse er lønnet af IPCs egne midler, men administreres af Udenrigsministeriet, da IPCs egen administrative kapacitet er begrænset. Der er naturligvis en tæt, løbende dialog mellem IPCs daglige leder og ministeriet, herunder vedrørende journalistbesøg fra udlandet, administrative og juridiske spørgsmål m.v. Der foreligger dog ikke en instruktionsbeføjelse fra ministeriets side.

Der er netop ansat en ny daglig leder af IPC efter et eksternt opslag, hvor såvel interne som eksterne kandidater havde mulighed for at søge. Den nye leder har tidligere haft tilknytning til Udenrigsministeriet, idet hun bl.a. har været ansat som ekstern konsulent med den opgave at være redaktør af et af ministeriets magasiner. Det var dog på ingen måde et krav i forbindelse med rekrutteringen, at kandidaterne havde erfaring fra ministeriet.

IPCs bestyrelse består af 9 medlemmer, der repræsenterer forskellige interessenter i det danske samfund. Formand for bestyrelsen er den til enhver tid værende chef for Udenrigsministeriets Presseenhed, jf. vedtægternes § 4. Bestyrelsen aflægger en årlig beretning om IPCs virksomhed til udenrigsministeren, jf. vedtægternes § 4.

Udenrigsministeriet kan ændre vedtægterne og opløse IPC efter høring af bestyrelsen, jf. vedtægternes § 8.

Den offentlige forvaltning

I Jens Garde mfl.: Forvaltningsret. Almindelige emner s. 467 anføres følgende om selvejende institutioner:

'Selvejende institutioner, foreninger mv. falder som hovedregel uden for ombudsmandens kompetence. Selvom udgangspunktet er, at der skal lægges vægt på institutionernes organisatoriske placering, kan der i konkrete situationer opstå tvivl om institutioner mv., der finansielt og opgavemæssigt ligger i grænseområdet mellem den offentlige forvaltning og den private sektor. I praksis har ombudsmanden udtalt, at det forhold, at det offentlige gennem tilskud, aktiebesiddelse eller lignende har indflydelse på institutioner og selskaber, der er oprettet på privatretligt grundlag, ikke i sig selv kan føre til at fravige udgangspunktet om, at sådanne institutioner ikke kan henregnes til den offentlige forvaltning, jf. FOB 1972.82 om Det Danske Hedeselskab.'

Folketingets Ombudsmand har i FOB 1989.104 om TV2 dog samtidig slået fast, at:

'Ved vurderingen af om udgangspunktet skal fastholdes, vil det være naturligt at lægge vægt på de momenter, som kan føre til, at institutioner af (delvis) privatretlig karakter må anses for omfattet af offentlighedsloven. Det drejer sig hovedsageligt om det offentliges indflydelse på sammensætningen af institutionens ledelse og/eller institutionens daglige drift, det offentliges muligheder for kontrol med institutionens finansieringsgrundlag.'

Set i lyset af FOB 1989.104 vil følgende efter Udenrigsministeriets opfattelse tale for at henregne IPC til den offentlige forvaltning:

- IPCs drift finansieres bl.a. af tilskud, der bevilliges på finansloven.
- IPC forestås af en bestyrelse, der bl.a. repræsenterer Udenrigsministeriet – og ministeriets repræsentant er formand for IPC.
- IPCs daglige leder udpeges af Udenrigsministeriet på basis af et eksternt opslag.
- IPCs daglige leder udarbejder i samarbejde med Udenrigsministeriet og bestyrelsen årlige budgetter for IPCs udgifter og indtægter.
- Beslutning om ændringer i institutionens vedtægter samt om opløsning af IPC kan træffes af Udenrigsministeriet efter høring af bestyrelsen.

Det bemærkes dog samtidig, at selvom IPC i praksis har iagttaget kravene i bl.a. forvaltningsloven og offentlighedsloven, ses der ikke hidtil at være taget endelig stilling til, om IPC er retligt forpligtet hertil.

Administrativ rekurs

Afgørelser truffet af råd og nævn, herunder statslige råd og nævn, kan normalt ikke påklages uden lovhjemmel, jf. Jens Garde mfl. s. 304, hvori der er henvist til FOB 2001.302.

Efter Udenrigsministeriets opfattelse må det samme være tilfældet for så vidt angår selvejende institutioner. Der kan i den forbindelse bl.a. henvises til side 8 i Rigsrevisionens beretning fra maj 2003 til statsrevisorerne om selvejende uddannelsesinstitutioner, hvori følgende er anført:

'De selvejende institutioner adskiller sig fra almindelige statsinstitutioner, der ikke er reguleret ved lov, ved, at ministeren ikke har en instruktionsbeføjelse over for selvejende institutioner, dvs. at ministeren ikke kan styre ved pålæg, at der ved selvejende institutioner ikke 'uden positiv lovhjemmel' er adgang til administrativ rekurs (der er dog fx etableret klageadgang vedrørende de studerende), samt at selvejende institutioner har mulighed for at eje deres bygninger. Tillige gælder, at statsinstitutioner ikke har vedtægter og bestyrelser, og at statsinstitutioner endnu ikke aflægger selvstændige årsregnskab med afskrivninger.'

Der kan endvidere henvises til FOB 2001.302, hvori der ikke tales om råd og nævn, men derimod mere generelt om 'særlig[e] forvaltningsmyndighed[er] der ikke er en del af det almindelige hierarkiske over/underordningsforhold'. Det bemærkes hertil, at IPC som selvejende institution ikke er en del af 'det almindelige hierarkiske over/underordningsforhold', at Udenrigsministeriet ikke har en instruktionsbeføjelse over for IPC, og at IPCs opgaver, herunder i forhold til akkreditering af medierepræsentanter ved officielle arrangementer i Danmark, er henlagt og ikke delegeret til IPC. Endvidere har Udenrigsministeriet efter vedtægterne ikke pligt til at føre et egentligt tilsyn med IPC.

På baggrund af ovenstående er det sammenfattende Udenrigsministeriets opfattelse, at der ikke er hjemmel til at påklage IPCs afgørelser til ministeriet eller anden forvaltningsmyndighed. Dermed var det efter Udenrigsministeriets opfattelse også korrekt, da IPC ved e-mail af 26. maj 2011 over for Dansk Journalistforbund oplyste, at man ikke er forpligtet til at give klagevejledning i forbindelse med afslag på akkreditering af medierepræsentanter, jf. forvaltningslovens § 25, stk. 1."

I et brev af 9. januar 2012 orienterede jeg IPC om indholdet af min korrespondance med Udenrigsministeriet. Jeg anførte bl.a., at det på det foreliggende grundlag var min opfattelse, at IPC måtte antages at være en del af den offentlige forvaltning og dermed også omfattet af ombudsmandens kompetence. Jeg bad dog IPC om en udtalelse om kompetencespørgsmålet. Hvis IPC var enig i, at IPC måtte anses for en del af den offentlige forvaltning, bad jeg IPC om også at udtale sig om Dansk Journalistforbunds klage af 12. september 2011, ligesom jeg i så fald bad om også at modtage sagens akter.

I et brev af 17. januar 2012 skrev IPC bl.a. således til mig:

"International Press Centre (IPC) kan tilslutte sig Udenrigsministeriets vurdering af IPCs kompetence og har forståelse for, at ombudsmanden deraf slutter, at IPC er en del af den offentlige forvaltning. Dette har dog ikke tidligere være juridisk belyst.

I forbindelse med den konkrete klage fra 12. september 2011 fra [Dansk] Journalistforbund, over at (A) ikke blev akkrediteret i forbindelse med det sydkoreanske statsbesøg i maj 2011, havde IPC ikke grundlag for at tilsidesætte anbefalingen fra Politiets Efterretningstjeneste om at afvise akkreditering af (A). Derfor fulgte IPC Politiets Efterretningstjenestes anbefaling, at (A) ikke kunne akkrediteres.

Når personer søger om akkreditering via IPCs hjemmeside, bliver de gjort opmærksomme på, at deres data bliver videresendt til Politiets Efterretningstjeneste med følgende tekst:

The accreditation application below is conducted in accordance with the Danish Act on Processing of Personal Data. The information is stored neither electronically nor on paper when the event in question is finished. Information about cpr-number, date of birth and nationality is used for the purpose of identification of the applicant.

Accreditation data will be passed on to the Danish national security authorities.

Desuden nævnes det igen i vores trin for trin instruktion om akkreditering på samme hjemmeside, at oplysningerne sendes til Politiets Efterretningstjeneste:

3) After registering, all data will be forwarded to the police who will check the information.

4) Persons who are approved by the police will be eligible for accreditation cards."

Da IPC i sit brev af 17. januar 2012 til mig ikke havde forholdt sig til Dansk Journalistforbunds klage af 12. september 2011, ligesom IPC ikke havde fremsendt akterne i sagen, bad jeg den 23. januar 2012 IPC om at kommentere det, som Dansk Journalistforbund havde anført i klagen af 12. september 2011 til Udenrigsministeriet, herunder spørgsmålet om skøn under regel, at de forhold, som PET havde lagt vægt på, lå langt tilbage i tiden, og at det så ud, som om A i al fremtid måtte forventes at modtage afslag på akkreditering.

I et brev af 24. januar 2012 til mig skrev Dansk Journalistforbund bl.a., at A var blevet akkrediteret for de næste 6 måneder i relation til EU-formandskabet. Denne akkreditering skete ifølge Dansk Journalistforbund ikke via IPC, men gennem Udenrigsministeriet. A havde derudover netop fået afslag på endnu en akkreditering via IPC vedrørende H.M. Dronningens 40-års regeringsjubilæum.

Den 26. januar 2012 tilsendte jeg IPC en kopi af Dansk Journalistforbunds brev af 24. januar 2012. Jeg bad om, at IPC tog det, som journalistforbundet havde anført, med i sine overvejelser ved udarbejdelsen af udtalelsen i sagen.

I en supplerende udtalelse af 15. februar 2012 til mig skrev IPC bl.a.:

"Helt grundlæggende er det IPC's vigtigste formål at sikre korrespondenter for udenlandske medier optimale arbejdsforhold i Danmark, og det er i vores interesse, at disse mediefolk føler sig velkomne og har adgang til at dække så mange begivenheder på dansk jord som muligt.

For akkrediteringer er den faste procedure, som også fremgår af vores hjemmeside, at ansøgerens detaljer bliver sendt til politiet (som beskrevet i mit brev af 17. januar). Dette sker ved hver akkreditering, og ved hver akkreditering tager IPC stilling til de konkrete tilbagemeldinger fra Politiets Efterretningstjeneste.

I den konkrete sag, der har givet anledning til klagen, var hændelsesforløbet som følger:

- (A) søgte via IPC's hjemmeside om akkreditering til det Sydkoreanske Statsbesøg 11.-12. maj 2011. Akkrediteringsansøgning blev sendt til det rutinemæssige tjek hos Politiets Efterretningstjeneste.
- Politiets Efterretningstjeneste anbefalede i mail til IPC af 3. maj 2011, at IPC ikke akkrediterede (A) til det pågældende arrangement (bilag 4)
- IPC afviste derefter at akkreditere (A), da IPC ikke havde kendskab til forhold, der kunne forsvare, at IPC imødegik Politiets Efterretnings-tjenestes anbefaling

- (A) klagede til Dansk Journalistforbund, hvorefter Dansk Journalistforbund bad IPC genoverveje afgørelsen (bilag 3 – mail af 10. maj 2011)
- IPC fastholdt afvisningen (bilag 1 – mail af 11. maj 2011)
- Politiets Efterretningstjeneste gav i brev af 29. august 2011 afviste begrundelse for, hvorfor akkreditering blev frarådet (bilag 5)
- Dansk Journalistforbund klagede til Udenrigsministeriet over IPC's afgørelse (bilag 7 – brev af 12. september)
- Klagen blev den 9. januar 2012 videresendt fra ombudsmanden til IPC

I brev af 23. januar 2012 beder ombudsmanden IPC om følgende:

Kommentar til Dansk Journalistforbunds klage af 12. september 2011

Da Politiets Efterretningstjeneste anbefalede IPC at afvise akkreditering af (A), fik IPC ikke kendskab til Politiets Efterretningstjenestes begrundelse for en sådan anbefaling. IPC modtog alene fra Politiets Efterretningstjeneste en mail med ordene *På liste 1 xxx kan vi ikke anbefale*. Denne mail tog IPC til efterretning, da IPC ikke selv sad inde med informationer, der kunne forsvare, at IPC fraveg Politiets Efterretningstjenestes anbefaling. IPC fik heller ikke yderligere oplysninger fra Politiets Efterretningstjeneste, som kunne give IPC mulighed for at efterprøve den eventuelle sikkerhedstrussel, (A) i lyset af Politiets Efterretningstjenestes anbefaling måtte anses for at udgøre for det pågældende arrangement.

Kommentar til hvorvidt (A) i al fremtid må forvente at modtage afslag på akkreditering:

På baggrund af informationen fra Dansk Journalistforbund om at (A) blev akkrediteret til EU-formandskabet, hvor sikkerhedsgodkendelse fra Politiets Efterretningstjeneste også var påkrævet, er det IPC's forventning, at (A) fremover bliver sikkerhedsgodkendt. Som anført i indledningen foretager IPC en konkret vurdering af Politiets Efterretningstjenestes anbefaling i hver enkelt sag, men i lyset af ovenstående har IPC svært ved at forestille sig, at Politiets Efterretningstjeneste fremover fraråder akkreditering af (A).

I brev af 26. januar 2012 beder ombudsmanden IPC om følgende:

Kommentar til brev af 24. januar 2012 fra Dansk Journalistforbund om akkreditering/ikke akkreditering af (A) samt videreformidling af helbredsoplysninger:

Ifølge oplysninger fra Dansk Journalistforbund frarådede Politiets Efterretningstjeneste ikke en seks-måneders akkreditering af samme (A) til det danske EU-formandskab. Hvad der ligger til grund for Politiets Efterretningstjenestes forskellige vurderinger til de forskellige arrangementer, er IPC ikke bekendt med.

Hvad angår helbredsoplysninger om (A), så har IPC hverken indhentet eller videregivet sådanne oplysninger. IPC videregiver udelukkende de oplysninger, der indtastes ved ansøgning om akkreditering.”

Den 22. februar 2012 sendte jeg en kopi af IPC's supplerende udtalelse af 15. februar 2012 til Dansk Journalistforbund med henblik på at modtage eventuelle bemærkninger inden 4 uger.

I et brev af 9. marts 2012 til mig anførte Dansk Journalistforbund, at forbundet ikke havde samme forventning som IPC til, at PET i fremtiden ville ændre deres ikke-anbefaling.

Efter en gennemgang af de oplysninger og akter, som jeg havde modtaget i sagen, fandt jeg det nødvendigt at bede IPC og Udenrigsministeriet om supplerende udtalelser om hjemmelsgrundlaget mv. for IPC's akkrediteringsvirksomhed. I et brev af 6. juli 2012 til IPC redegjorde jeg nærmere for sagen og anmodede myndighederne om en udtalelse vedrørende følgende forhold:

”1. Hjemmelsgrundlaget for IPC's afgørelser om akkreditering, herunder IPC's indhentelse af oplysninger

Det er et grundlæggende princip i forvaltningsretten, at forvaltningens virksomhed skal have lovhjemmel, det vil sige, at den skal være legitimeret i lov eller anden anerkendt retskilde. Dette legalitetsprincip skal bl.a. sikre, at forvaltningens indgreb i forhold til borgerne sker på baggrund af normer, der på forhånd er formuleret. I almindelighed skærpes kravene til hjemmel for forvaltningens virksomhed, når der er tale om afgørelser af væsentlig betydning for borgerne. Der henvises i den forbindelse til Jens Garde mfl., Forvaltningsret, Almindelige emner, 5. udgave (2009), s. 172ff, og Bent Christensen, Forvaltningsret: opgaver, hjemmel, organisation, 2. udgave (1997), s. 104ff.

Udenrigsministeriet har i sin udtalelse af 21. december 2011 til mig oplyst, at IPC blev etableret i 1978, og at dets virksomhed er fastlagt i et sæt vedtægter, som senest er revideret i 2010. IPC finansieres gennem et direkte driftstilskud på finansloven, egenbetaling fra centrets brugere og af tilskud fra den internationale presseforening, jf. vedtægternes § 3.

I anmærkningerne til finansloven for finansåret 2011 er følgende anført om IPC, jf. finanslovsforslagets § 6.11.15.30, som ministeriet også har henvist til i sin udtalelse af 21. december 2011:

’Der ydes et årligt tilskud til International Press Center (IPC), som arbejder på at bidrage til en velinformeret nyhedsformidling fra Danmark. Det-

te søger centret fremmet ved bl.a. at tilbyde lokaler og tekniske faciliteter til medarbejdere fra udenlandske medier.'

Ministeriet har endvidere i samme udtalelse anført, at IPC's opgaver, herunder i forhold til akkreditering af medierepræsentanter ved officielle arrangementer i Danmark, er 'henlagt og ikke delegeret til IPC' (udtalelsen s. 4).

Af IPC's vedtægter § 6 fremgår (bl.a.), at 'I.P.C. for[e]står akkrediteringen af medierepræsentanter ved officielle arrangementer i Danmark'.

Om hjemmelsgrundlaget anfører IPC i sin e-mail af 9. maj 2011 til Dansk Journalistforbund og i den seneste afgørelse af 11. maj 2011, at udstedelse af akkrediteringskort til særlige begivenheder 'efter fast praksis' forudsætter godkendelse efter høring af de relevante danske myndigheder.

1.1. Jeg beder om, at IPC i en supplerende udtalelse til mig – i lyset af det, som jeg har anført ovenfor om, at forvaltningens virksomhed skal have lovhjemmel – redegør nærmere for hjemmelsgrundlaget for IPC's afgørelsesvirksomhed på området for akkreditering af medierepræsentanter ved officielle arrangementer i Danmark.

1.2. Jeg beder om, at IPC også udtaler sig om hjemmelsgrundlaget for, at IPC indhenter oplysninger hos Politiets Efterretningstjeneste om de pågældende journalister. Jeg henviser herved bl.a. til ombudsmandens udtalelse i Folketingets Ombudsmands beretning for 1992, s. 307*.

2. På hvilket faktisk grundlag har IPC afslået akkreditering af (A)?

IPC har i udtalelsen af 15. februar 2012 til mig oplyst, at IPC fra Politiets Efterretningstjeneste alene har modtaget en e-mail med ordene '*På liste 1 xxx kan vi ikke anbefale*', og at IPC ikke fik kendskab til Politiets Efterretningstjenestes begrundelse for en sådan anbefaling.

I IPC's e-mail af 9. maj 2011 til Dansk Journalistforbund og i IPC's seneste afgørelse af 11. maj 2011 har IPC imidlertid henvist til oplysninger om, at (A) tidligere er dømt for vold.

2.1. Jeg beder IPC om at redegøre nærmere for, hvilke oplysninger IPC modtog fra Politiets Efterretningstjeneste og lagde til grund for sin(e) afgørelse(r) om afslag på akkreditering af (A).

2.2. Hvis IPC modtog oplysninger fra Politiets Efterretningstjeneste, beder jeg IPC om at oplyse, hvorvidt IPC gjorde notat om indholdet af oplysningerne, jf. offentlighedslovens § 6, stk. 1.

2.3. Jeg beder endvidere igen om at modtage en kopi af IPC's oprindelige afslag på akkreditering af (A).

3. Udenrigsministeriets bemærkninger til hjemmelsgrundlag mv.

3.1. Jeg beder om, at IPC sender sin udtalelse til mig via Udenrigsministeriet, sådan at ministeriet også afgiver sine bemærkninger til punkt 1 ovenfor om hjemmelsgrundlaget, herunder at ministeriet redegør nærmere for betydningen af, at IPC's opgaver er 'henlagt' og ikke 'delegeret' til IPC, jf. ministeriets udtalelse af 21. december 2011 til mig.

3.2. Jeg beder også om, at Udenrigsministeriet forholder sig til Dansk Journalistforbunds oplysning i brev af 24. januar 2012 om, at (A) blev akkrediteret for 6 måneder i relation til EU-formandskabet. Denne akkreditering skete ifølge Dansk Journalistforbunds oplysninger ikke via IPC, men gennem Udenrigsministeriet.

Jeg beder om, at ministeriet i den forbindelse udtaler sig om hjemmelsgrundlaget for ministeriets akkrediteringsvirksomhed, herunder at ministeriet udtaler sig om, hvorvidt ministeriet forud for akkreditering indhenter oplysninger fra Politiets Efterretningstjeneste.

IPC's og Udenrigsministeriets udtalelser vil eventuelt blive sendt til parts-høring."

Jeg modtog herefter supplerende udtalelser af 19. december og 21. december 2012 fra henholdsvis IPC og Udenrigsministeriet.

IPC skrev bl.a. således i sin supplerende udtalelse til mig af 19. december 2012:

"Ad 1.: Hjemmelsgrundlaget for IPC's afgørelsesvirksomhed på området for akkreditering af medierepræsentanter.

Ifølge IPC's vedtægter er en af IPC's opgaver at forestå akkreditering af medierepræsentanter ved officielle pressearrangementer i Danmark (se § 6 i vedlagte vedtægter – bilag 2). I den anledning varetager IPC via IPC's hjemmeside akkreditering af danske og udenlandske medierepræsentanter, som ønsker adgang til at dække den pågældende begivenhed.

Som eksempel på IPC's akkrediteringsvirksomhed i løbet af de sidste fem år kan følgende nævnes: Kongeligt bryllup i Møgeltønder (april 2008), statsbesøg fra Grækenland (april 2009), kongelig barnedåb i Møgeltønder (juli 2009), H.M. Dronningens 70-års fødselsdag (marts 2010), statsbesøg fra Rusland (april 2010), NATO's Generalsekretær Anders Fogh Rasmussens officielle besøg (august 2010), kongelig barnedåb i Holmens Kirke (april 2011), Ministerpræsident Vladimir Putins officielle besøg (april 2011), statsbesøg fra Sydkorea (maj 2011), H.M. Dronningens 40-års jubilæum som Regent (januar 2012), kongelig barnedåb i Møgeltønder (maj 2012), statsbesøg fra Kina (juni 2012) samt statsbesøg fra Slovakiet (oktober 2012).

I tilfælde af besøgsarrangementer retter den ansvarlige myndighed, det være sig UM, STM, Kongehuset eller evt. andre myndigheder, henvendelse til IPC med henblik på IPC's varetagelse af pressens tilmelding til pressearrangementer (akkreditering). Når de interesserede journalister har søgt akkreditering via IPC's hjemmeside, videreformidler IPC på anmodning fra Politiets Efterretningstjeneste de indtastede oplysninger til Politiets Efterretningstjeneste. Politiet vil afhængig af den konkrete sikkerhedsvurdering, der lægges til grund for et arrangement, forinden instruere IPC om behovet for adgang til oplysninger om deltagerkredsen eller om behovet for sikkerhedsundersøgelse af de enkelte deltagere.

Politiets Efterretningstjeneste varetager de sikkerhedsmæssige aspekter omkring offentlige arrangementer i Danmark, herunder også de pressearrangementer, hvortil der søges akkreditering via IPC. I den forbindelse udbeder Politiets Efterretningstjeneste sig oplysninger om indkomne ansøgninger med henblik på sikkerhedsundersøgelse af de enkelte. Beslutning om sikkerhedsgodkendelse i anledning af akkreditering foretages således ikke af IPC, men af dansk politi/Politiets Efterretningstjeneste. I det omfang politiet i en konkret ansøgning om akkreditering anbefaler afvisning af ansøgning, anmodes IPC om at meddele dette til ansøger. Afvisningen begrundes almindeligvis ikke over for IPC, der alene anmodes om, at afgørelsen videreformidles til ansøger.

IPC er bekendt med, at denne videreformidling til ansøger af anbefalingen fra Politiets Efterretningstjeneste er en afgørelse i forvaltningslovens forstand, og at IPC derfor er bundet af lovens regler om partshøring, begrundelse mv. IPC skal dog samtidig gøre opmærksom på, at partshøring af tidsmæssige årsager meget ofte ikke er muligt i praksis, og at et afslag typisk højst vil kunne begrundes med, at Politiets Efterretningstjeneste ikke har kunnet anbefale akkreditering, da IPC normalt ikke vil få andet at vide fra efterretningstjenesten.

Ad 2.: Hjemmelsgrundlaget for, at IPC indhenter oplysninger hos Politiets Efterretningstjeneste.

Som nævnt har dansk politi det sikkerhedsmæssige ansvar i forbindelse med afholdelse af offentlige arrangementer i Danmark. IPC er som andre myndigheder underlagt de sikkerhedsmæssige foranstaltninger, der gælder ved tilrettelæggelse af officielle pressearrangementer. På baggrund af politiets ønske om at foretage sikkerhedsmæssige vurderinger i forbindelse med officielle besøg gives politiet adgang til de enkelte arrangementer. Man kan ikke via IPC's akkrediteringshjemmeside søge om akkreditering for en længere tidsmæssig periode, men alene for ét arrangement ad gangen. Af IPC's nuværende akkrediteringshjemmeside fremgår, at ansøger i alt tre gange får meddelelse om, at de indtastede oplysninger går videre til Politiets Efterretningstjeneste med henblik på kontrol af informationer. Ved tredje meddelelse bekræfter ansøgeren ved 'yes' klik, at ansøgeren er indforstået med, at oplysningerne videresendes.

Følgende tekst fremgår:

1. When you submit your data for the accreditation process, your data will be forwarded to the national security authorities.
2. Your data will be forwarded to the national security authorities who will then check the information.
3. I hereby confirm that my personal data can be forwarded to the Danish national security authorities [yes].

På IPC's tidligere akkrediteringshjemmeside, der var aktiv, da (A) søgte om akkreditering til det sydkoreanske statsbesøg i maj 2011, blev ansøgeren to gange gjort opmærksom på, at de indtastede oplysninger går videre til 'the Danish national security authorities/police'. På IPC's gamle hjemmeside var der dog ikke mulighed for, at ansøgeren ved et aktivt klik kunne bekræfte, at han/hun var indforstået med, at oplysningerne blev videresendt til Politiets Efterretningstjeneste.

Følgende tekst fremgik i maj 2011:

1. Accreditation data will be passed on to the Danish national security authorities
2. After registering, all data will be forwarded to the police who will check the information.

Forud for opsætningen af IPC's akkrediteringshjemmeside modtager IPC (jf. ad 1) fra Politiets Efterretningstjeneste oplysninger om, hvilke personoplysninger Politiets Efterretningstjeneste har brug for til det givne arran-

gement. Hvis det fra Politiets Efterretningstjeneste udmeldte sikkerhedsniveau kræver, at der bliver indhentet oplysninger om rent personlige forhold, vil IPC fremover, udover de eksisterende tre meddelelser om videreformidling af data, indsætte en tekst i akkrediteringsansøgningen, der tager højde for de forvaltningsmæssige krav, der fremgår af forvaltningslovens bestemmelser. Det vil således fremover af teksten fremgå, at 'ansøger giver samtykke til, at Politiets Efterretningstjeneste – til brug for vurdering af om ansøger kan godkendes til akkreditering – tilvejebringer og videregiver oplysninger om ansøger i henhold til en procedure, hvorved Politiets Efterretningstjeneste søger i politiets registre efter oplysninger om den pågældende, herunder oplysninger om eventuelle strafbare forhold, om et eventuelt alkohol- eller narkotikamisbrug og om eventuelle fremstillinger i retten ved politiets foranstaltning'.

Denne ændring foretager IPC, efter at være blevet gjort opmærksom på en udtalelse i Folketingets Ombudsmands beretning for 1992, s. 307, for at IPC fremover efterlever forvaltningslovens bestemmelser i § 28 og § 29, herunder krav om samtykke i sager, der rejses ved ansøgning (elektronisk akkrediteringsside), og hvor der indhentes oplysninger om rent private forhold i en anden myndighed.

Det er således tilstræbt at oplyse om, at politiet til brug for den videre vurdering af akkrediteringsansøgningen videregiver oplysninger om ansøger. IPC skal beklage de hidtidige forvaltningsmæssige mangler i forbindelse med formulering af ansøgning om akkreditering.

Ad 3.: Hvilke oplysninger IPC modtog fra Politiets Efterretningstjeneste og lagde til grund for sin afgørelse om afslag på akkreditering af (A).

Som beskrevet i IPC's brev af 15. februar 2012, modtog IPC en tilbagemelding fra Politiets Efterretningstjeneste pr. e-mail den 3. maj 2011 (kl. 15.24) med ordene 'På liste 1 (A) xxxxxx-xxxx kan vi ikke anbefale'. Vedlagt som bilag 3.

I en efterfølgende telefonsamtale (dato uvis, men i dagene umiddelbart efter afvisningen) oplyste en medarbejder fra Politiets Efterretningstjeneste en IPC medarbejder kort om, at grunden til afvisningen af (A) var en voldsdom. Efterfølgende (dato uvis, men også i dagene umiddelbart efter afvisningen) fortalte (A) i et ønske om at forklare sagens sammenhæng samme IPC medarbejder mere udførligt om hændelsesforløbet, der førte til dommen.

Grundlaget for afvisningen er således, som også beskrevet i brev fra IPC den 15. februar 2012, alene baseret på Politiets Efterretningstjenestes anbefaling om ikke at tillade akkreditering. IPC kan ikke forsvare at til-

sidesætte en anbefaling fra Politiets Efterretningstjeneste om ikke at akkreditere en person. Det generelle udgangspunkt for de anbefalinger, der afgives af Politiets Efterretningstjeneste, er, hvorvidt den pågældende kan udgøre en potentiel sikkerhedsrisiko i forbindelse med det konkrete arrangement.

IPC beklager manglende forelæggelse af afslag til (A), forud for IPC's afgørelse om afvisning. I overensstemmelse med forvaltningslovens § 19 vil IPC fremover, i det omfang det ellers er muligt, forelægge afgørelser, der er til ugunst for ansøger, til udtalelse.

Ad 4.: Hvorvidt IPC gjorde notat om indholdet af oplysningerne.

IPC gjorde ikke notat om indholdet af de mundtlige oplysninger fra hverken Politiets Efterretningstjeneste eller (A) selv. IPC er bekendt med reglerne om notatpligt og beklager, at disse ikke blev fulgt i det konkrete tilfælde.

Som anmodet om i Deres brev af 6. juli d.å., fremsendes nærværende udtalelse fra IPC via Udenrigsministeriet.”

I en supplerende udtalelse af 21. december 2012 til mig skrev Udenrigsministeriet bl.a. således:

”Idet Udenrigsministeriet kan henvise til vedlagte udtalelse fra IPC om hjemmelsgrundlaget mv. i forbindelse med IPC's afgørelse om akkreditering, kan bemærkes følgende:

Udenrigsministeriets bemærkninger til IPC's hjemmelsgrundlag for afgørelser om akkreditering, og betydningen af at IPC's opgaver er henlagt og ikke delegeret

Det er ministeriets vurdering, at grundlaget for IPC's ansvarsområder fremgår af Finansloven. Siden IPC's etablering ved finanslovsbevilling i 1978, er bevillingen blevet opretholdt hvert år. Af finansloven for 2012 er følgende anført om IPC under § 6.11.15.30:

’Internationale presseindsatser og markedsføring af Danmark:

Der ydes et årligt tilskud til International Press Center (IPC) som arbejder på at bidrage til en velinformeret nyhedsformidling fra Danmark. Dette søger centret fremmet ved bl.a. at tilbyde lokaler og tekniske faciliteter til medarbejdere fra udenlandske medier.’

Af IPC's vedtægter af 15. marts 2007 fremgår det af Par. 2, at IPC har til formål at fremme en fri og velinformeret nyhedsformidling om Danmark

og danske forhold til udenlandske medier. Dette formål gennemføres ifølge vedtægten bl.a. ved at forestå pressearrangementer i forbindelse med officielle arrangementer i Danmark.

Af vedtægternes Par. 5. fremgår endvidere, at IPC har ansvaret for at '- arrangere pressekonferencer med ministre og andre talspersoner fra den offentlige eller private sektor, besøgende personligheder, interessegrupper med et humanitært ell. lign. sigte, mfl.'.

Endelig fremgår det af vedtægternes Par. 6., at 'IPC forestår akkrediteringen af medierepræsentanter ved officielle arrangementer i Danmark'.

Det er Udenrigsministeriets vurdering, at IPC gennem de senere år, i kraft af sit mandat og den praksis der er etableret, er blevet den primære myndighed i Danmark, der varetager akkrediteringsopgaver i relation til dansk og international presse i anledning af officielle højniveau besøg i Danmark, det være sig med involvering af Kongehuset, af statsministeren, udenrigsministeren eller andre regeringsrepræsentanter.

Med henvisning til vedlagte udtalelse fra IPC, kan nævnes, at IPC varetager akkrediteringsopgaver i relation [til] mediedækning i anledning af statsbesøg, royale begivenheder, med involvering af Kongehuset, såvel som i forbindelse med officielle ministerbesøg, som oftest med involvering af Udenrigsministeriet eller statsministeren, men principielt kunne enhver anden offentlig myndighed, med ansvaret for tilrettelæggelsen af et internationalt besøg, anmode IPC om i givet fald at stå for akkrediteringsdelen i forbindelse med planlægning af pressens deltagelse.

Ved officielle besøgsarrangementer i Danmark, herunder også i forbindelse med afholdelse af officielle pressearrangementer, varetager dansk politi og efterretningstjenesten det sikkerhedsmæssige ansvar og foretager i den anledning de sikkerhedsmæssige vurderinger og undersøgelser, de skønner nødvendige.

Akkrediteringsdelen i anledning af officielle pressearrangementer, herunder registrering af deltagerkredsen, er en nødvendig forudsætning for politiets vurdering af sikkerheden. Det er til hver en tid politiet, der fastsætter hvilket sikkerhedsniveau, herunder graden af kontrol med deltagerne, der er nødvendig. Hvorvidt politiet alene ønsker adgang til oplysninger om deltagere eller ønsker adgang til persondata med henblik på at foretage en egentlig sikkerhedsgodkendelse, varierer fra arrangement til arrangement.

Som enhver anden myndighed, er IPC således på anmodning fra dansk politi forpligtet til at videregive oplysninger om deltagerkredsen til politiets videre undersøgelse.

Som følge af ovennævnte forhold og da Udenrigsministeriet ikke for indeværende er tillagt formelle beføjelser til at foretage akkreditering i anledning af mediedækning for udenlandske medier, er det fortsat ministeriets opfattelse, at varetagelse af officielle pressearrangementer i Danmark, herunder de akkrediteringsopgaver, der er forbundet hermed, er *henlagt til IPC* – og ikke *delegeret* af Udenrigsministeriet. Der henvises tillige til Udenrigsministeriets udtalelse til Dem af 21. december 2011, (side 4).

Hjemmelsgrundlaget for ministeriets akkrediteringsvirksomhed

Tilrettelæggelse af officielle pressearrangementer i Danmark og den akkrediteringsvirksomhed, der følger heraf, hører ikke som sådan under Udenrigsministeriets ressort.

Udenrigsministeriet påtager sig kun den nødvendige akkrediteringsvirksomhed, der følger af ministeriets varetagelse af Danmarks internationale forpligtelser samt udenrigspolitiske og -økonomiske interesser, herunder i forbindelse med afholdelse af internationale konferencer og møder i Danmark.

I den anledning kan nævnes, at Udenrigsministeriet, som følge af EU-formandskabet samt som værtsland for diverse multilaterale konferencer som bl.a. COP15 og Det Sociale Topmøde, har stået for mange af de pressearrangementer og andre offentlige arrangementer i Danmark, som disse møder har givet anledning til.

Det bemærkes, at disse arrangementer dels er for store til, at IPC kan håndtere dem, bl.a. fordi alle deltagerne – dvs. ikke kun journalister – skal akkrediteres, dels er så store at FN selv og i andre tilfælde private firmaer, har håndteret den tekniske del af akkrediteringsarbejdet.

Det skal i den forbindelse nævnes, at Udenrigsministeriet under det seneste danske EU formandskab (første halvdel af 2012) stod for samtlige mødearrangementer i Danmark. Akkrediteringsvirksomheden indgik som en nødvendig del af de sikkerhedsmæssige foranstaltninger, der var forbundet med afholdelse af de offentlige arrangementer under formandskabet.

Henset til omfanget af akkrediteringsvirksomheden under formandskabet blev opgaven (den tekniske løsning) udliciteret til et privat dansk firma,

'Crone og Co.' Aftalen mellem Udenrigsministeriet og Crone og Co. omfattede akkrediteringsydelse for samtlige deltagere (såvel for lande-delegationer som for presserepræsentanter) samt hoteladministration m.m.

Crone og Co udarbejdede i den forbindelse en akkrediteringshjemmeside, som udgjorde en del af det danske EU formandskabs hjemmeside (<http://eu2012>). Hjemmesiden gav mulighed for møderegistrering, akkreditering, adgangskort, hotelindkvartering mv. Af Udenrigsministeriets aftale med Crone og Co. (Professional Congress Organizer, PCO) fremgår af afsnit om 'Behandling af personhenførbare oplysninger', at:

'PCO'en skal sikre, at persondataloven inkl. sikkerhedsbekendtgørelsen overholdes. Såfremt der sker transmission af personoplysninger via internettet, skal der anvendes en stærk kryptering (AES128 eller tilsvarende).

PCO'en er ansvarlig for, at der sker anmeldelse over for Datatilsynet.

PCO'en skal på anmodning af Ministeriet give tilstrækkelige oplysninger til, at Ministeriet kan efterse, at opgaverne udføres under overholdelse af persondatalovgivningens bestemmelser.'

Et afsnit af akkrediteringshjemmesiden er udarbejdet med henblik på pressens akkreditering, hvorunder der i forbindelse med registrering skal opgives oplysninger om e-mail, fulde navn, køn, nationalitet, fødselsdag (for danske statsborgere tillige CPR), oplysninger om dansk eller internationalt pressekort, funktion samt om hvilket medie, man repræsenterer. Derefter skal oplyses, hvorvidt man ønsker akkreditering til et eller flere møder eller for hele 6 mdrs. perioden. På registreringshjemmesiden henledes opmærksomheden på, at dansk politi og det danske efterretningsvæsen har adgang til de registrerede oplysninger.

Følgende anføres på siden: 'Please note that your registration data may be accessed by the Danish Police and the Danish Security and Intelligence Services'.

I forbindelse med Udenrigsministeriets tilrettelæggelse af det seneste EU formandskab, herunder pressemøder og deraf følgende akkreditering har der ikke fra politiets side været ønske om at foretage sikkerhedsgodkendelse af de registrerede journalister. Politiet har alene til brug for tilrettelæggelse af sikkerheden omkring arrangementerne haft behov for adgang til de indregistrerede oplysninger, hvilket de har haft.

Det fremgår implicit af EU formandskabets akkrediteringsside, at ansøger skulle være i besiddelse af enten dansk eller internationalt pressekort, idet man ikke kunne komme videre med tilmelding uden at have angivet kort ID. Danske pressekort udstedes fortrinsvis af Journalistforbundet og kan også udstedes af Dansk Magisterforening.

Akkreditering af (A) for 6 måneder i relation til EU formandskabet

I relation til (A)'s akkreditering for 6 måneder i anledning af det danske EU formandskab, kan det oplyses, at (A), som andre journalister, der ønskede adgang til møder under det danske EU formandskab, søgte akkreditering via ovennævnte hjemmeside. (A) opnåede automatisk akkreditering på baggrund af sin ansøgning, og akkrediteringen var alene betinget af oplysning om gyldigt pressekort.

Ingen ansøgninger om akkreditering til møder under det danske EU formandskab blev afvist.

I lyset af andre sikkerhedsforanstaltninger og logistikken omkring de pressemøder og arrangementer, der afholdtes i formandsperioden, blev Udenrigsministeriet orienteret om, at dansk politi ikke skønnede det nødvendigt at foretage egentlige sikkerhedsvurderinger af akkrediterede journalister. De oplysninger, der fremgik af akkrediteringshjemmesiden blev således alene stillet til rådighed for politiet, der alene ønskede adgang til at læse de oplysninger, der blev indtastet på akkrediteringshjemmesiden, men ikke til at foretage yderligere i form af sikkerhedsgodkendelse.

EU formandskabets akkrediteringshjemmeside indeholdt derfor alene en orientering om, at politiet havde adgang til de indtastede informationer: 'Please note that your registration data may be accessed by the Danish Police and the Danish Security and Intelligence Services'.

Udenrigsministeriet er bekendt med Ombudsmandens beretning for 1992, s. 307, herunder kravet om skriftligt samtykke i tilfælde af sager, der rejses ved ansøgning, og hvor en forvaltningsmyndighed indhenter oplysninger om en ansøgers rent private forhold fra en anden.

Udenrigsministeriet har imidlertid ikke fundet det relevant at bringe forvaltningslovens bestemmelser §§ 28 og 29 i anvendelse i forbindelse med akkrediteringerne til ovenfor omtalte møder."

Den 7. januar 2013 sendte jeg myndighedernes udtalelser af 19. december og 21. december 2012 til Dansk Journalistforbund med henblik på at modtage eventuelle bemærkninger inden 4 uger.

I et brev af 17. januar 2013 til mig skrev Dansk Journalistforbund bl.a., at forbundet havde stor forståelse for, at det er nødvendigt at opretholde en sikkerhed ved de omhandlede arrangementer, men at dette måtte ske ved rutiner, der sikrede, at almindelige grundprincipper blev overholdt.

Den 28. januar 2013 sendte jeg en kopi af Dansk Journalistforbunds brev af 17. januar 2013 til Udenrigsministeriet og IPC til orientering.

Den 30. maj 2013 skrev jeg til Dansk Journalistforbund, at jeg forventede, at sagen var færdig inden for senest to måneder.

NOTER: (*) FOB 1989, s. 138, FOB 1992, s. 307, FOB 1998, s. 92, FOB 2003, s. 590, FOB 2004, s. 175 og s. 508, FOB 2009, sag nr. 2009 4-5, FOB 2010, sag nr. 2010 4-1, og sagen, der er udtaget til Folketingets Ombudsmands beretning for 2013 som sag nr. 2013-5 (offentliggjort på www.ombudsmanden.dk).