



2014-20

## Hemmeligholdelse af advokaters identitet

*En journalist klagede til ombudsmanden over, at Justitsministeriet havde afslået at give aktindsigt i navnene på de fem advokater, der senest havde været – men ikke længere var – antaget efter retsplejelovens § 784, stk. 2. Advokaterne havde således tidligere tilhørt den særlige kreds af advokater, som beskikkes i forbindelse med indgreb i meddelelshemmeligheden i sager, hvor Politiets Efterretningstjeneste efterforsker forbrydelser mod statens sikkerhed, terrorisme mv.*

*Justitsministeriet havde særligt henvist til hensyn til statens sikkerhed på grund af en risiko for utilbørlig påvirkning af de pågældende advokater med henblik på eventuelt at kunne opnå adgang til klassificerede oplysninger.*

*Efter at ombudsmanden havde spurgt nærmere ind til baggrunden for afslaget, henstillede ombudsmanden til ministeriet at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse. Ombudsmanden mente således, at der var for meget tvivl om, hvad der var ministeriets reelle begrundelse for afslaget til, at ombudsmanden på det foreliggende grundlag kunne anerkende den trufne afgørelse.*

*I en ny afgørelse afslog Justitsministeriet på ny aktindsigt i navnene. Journalisten klagede igen til ombudsmanden.*

*Ombudsmanden fandt, at der med de forklaringer, som han nu havde modtaget fra Justitsministeriet, samlet set ikke var tilstrækkeligt grundlag for at kritisere ministeriets nye afgørelse.*

*De forklaringer, som Justitsministeriet havde givet undervejs i det samlede sagsforløb, gav imidlertid ombudsmanden anledning til bemærkninger. Sagen illustrerede efter ombudsmandens opfattelse vigtigheden af, at myndighederne også i sager vedrørende Politiets Efterretningstjeneste fra starten forholder sig kritisk – og selvkritisk – til, om der reelt foreligger hensyn, der kan begrunde afslag på aktindsigt. Sagen kunne efter ombudsmandens opfattelse efterlade indtryk af, at dette ikke fuldt ud var sket.*

*(Sag nr. 14/02294)*

4. juli 2014

Forvaltningsret

1121.5 – 11241.3 –  
123.1 – 29.5

I et brev af 4. juli 2014 skrev jeg følgende til journalisten A:

## **”Ombudsmandens udtalelse**

### **1. Baggrund**

Du klagede oprindeligt til mig over Justitsministeriets afgørelse af 13. april 2012, hvor ministeriet havde givet afslag på aktindsigt i navnene på de fem advokater, der senest har været, men ikke længere er, antaget efter retsplejelovens § 784, stk. 2.

I en udtalelse af 27. november 2013 (mit j.nr. 12/03511) fandt jeg, at Justitsministeriet burde genoptage sagen og træffe en ny samlet afgørelse over for dig. Efter min opfattelse var der således for meget tvivl om, hvad der var ministeriets reelle begrundelse for afslaget på aktindsigt – og herunder om ministeriets holdning til de spørgsmål, som jeg havde skitseret i min udtalelse – til, at jeg på det foreliggende grundlag kunne anerkende den trufne afgørelse.

Jeg henstillede derfor til ministeriet at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse i lyset af det, som jeg havde anført.

Justitsministeriet genoptog sagen og traf en ny afgørelse den 6. maj 2014.

### **2. Justitsministeriets begrundelser for at afslå aktindsigt**

I det følgende har jeg i hovedtræk oplistet de grunde og hensyn mv., som ministeriet gennem sagsforløbet har anført for at afslå aktindsigt.

Jeg har tillige i hovedtræk gengivet de synspunkter og spørgsmål mv., som jeg undervejs har fremført med henblik på at få ministeriet til at give en egentlig, konkret forklaring på sit afslag. I den forbindelse har jeg tillige omtalt nogle af de synspunkter, som du har fremført i din klage af 22. maj 2014 til mig.

#### *Justitsministeriets oprindelige afgørelse af 13. april 2012 og ministeriets udtalelse af 9. januar 2013*

I Justitsministeriets afgørelse af 13. april 2012 og i ministeriets udtalelse af 9. januar 2013 henviste ministeriet til dagældende § 13, stk. 1, nr. 1, i offentlighedsloven (nu offentlighedslovens § 31) om hensyn til statens sikkerhed på grund af ’en risiko for utilbørlig påvirkning af de pågældende advokater og af de personer, der eventuelt har ydet advokaterne bistand, med henblik på

eventuelt at kunne opnå adgang til klassificerede oplysninger'. Ministeriet henviste i den forbindelse til en kendelse fra Østre Landsret.

Med henvisning til dagældende § 13, stk. 1, nr. 3, i offentlighedsloven (nu offentlighedslovens § 33, nr. 1) lagde ministeriet endvidere vægt på, at 'både hensynet til efterforskningen og hensynet til de tidligere udpegede advokater samt de personer, der eventuelt har ydet advokaterne bistand, taler imod, at oplysninger om hvilke advokater, der har været antaget, videregives til offentligheden'.

Justitsministeriet fandt, at den omstændighed, at de pågældende advokater ikke længere var antaget efter retsplejelovens § 784, stk. 2, ikke kunne føre til et andet resultat.

#### *Min supplerende høring af 9. august 2013*

Jeg fandt det nødvendigt at bede Justitsministeriet om en supplerende udtalelse, da ministeriet ikke nærmere havde uddybet, hvorfor resultatet er det samme, uanset om der er tale om aktuelt antagne advokater eller tidligere antagne advokater.

Efter min opfattelse måtte det alt andet lige antages, at en risiko for utilbørlig påvirkning med henblik på eventuelt at kunne opnå adgang til klassificerede oplysninger ikke har samme vægt i forhold til advokater, der ikke længere er antaget. Jeg pegede bl.a. på den tid, der kan være gået siden advokaternes antagelse, og i den forbindelse risikoen for, at verserende straffesager vil kunne påvirkes. Jeg antog i øvrigt, at de tidligere antagne advokater ikke længere er i fysisk besiddelse af klassificerede oplysninger i form af dokumenter mv.

Jeg udtrykte forståelse for, at der eventuelt kan tænkes tilfælde, hvor *konkrete* forhold kan medføre et behov for hemmeligholdelse af identiteten også på tidligere antagne advokater, men jeg måtte forstå ministeriet således, at det *mere generelt* er ministeriets opfattelse, at der er behov for hemmeligholdelse af i hvert fald de senest antagne advokaters identitet.

Jeg bad derfor ministeriet om mere konkret at forklare sin opfattelse, herunder at ministeriet oplyste, om de pågældende advokater har været inddraget i ministeriets overvejelser, eller om en sådan inddragelse har været overvejet.

#### *Justitsministeriets supplerende udtalelse af 15. oktober 2013*

I ministeriets supplerende udtalelse af 15. oktober 2013 forholdt ministeriet sig til det spørgsmål, jeg havde rejst om fysisk besiddelse af dokumenter. Ministeriet mente, at advokaternes kendskab til klassificerede oplysninger ikke alene er afhængig af besiddelsen af klassificerede oplysninger i fysisk form, da advokaterne i forbindelse med arbejdet med konkrete sager – f.eks. i forbindelse

med langvarige efterforskninger fra politiets eller PET's side – vil kunne oparbejde et indgående kendskab til klassificerede oplysninger i sagerne, og dette kendskab er ikke alene bundet til oplysningernes fysiske form.

Ministeriet bemærkede herudover, at mulighederne for at antage nye advokater efter retsplejelovens § 784, stk. 2, kunne frygtes at ville blive betydeligt forringet, hvis de antagne advokaters identitet kunne forlanges offentliggjort efterfølgende.

På mit spørgsmål om eventuel inddragelse af de fem senest antagne advokater i ministeriets behandling af sagen svarede ministeriet, at disse ikke havde været inddraget, da det syntes uden betydning, hvordan den enkelte advokat måtte forholde sig til spørgsmålet om offentliggørelse af dennes identitet. Dette beroede på, at ministeriets afslag var begrundet i hensynet til beskyttelsen af de klassificerede oplysninger, som advokaterne har kendskab til, og i hensynet til mulighederne for at antage nye advokater.

#### *Min udtalelse af 27. november 2013*

I min udtalelse af 27. november 2013 gentog jeg bl.a. det, som jeg havde anført i min supplerende høring om, at jeg må forstå forholdet sådan, at ministeriet fortsat er af den opfattelse, at der *mere generelt* er behov for hemmeligholdelse af i hvert fald de senest antagne advokaters identitet.

Jeg bemærkede hertil, at de omhandlede advokater er underlagt tavshedspligt, og at der generelt ikke er fuldstændig hemmelighed om identiteten på de aktører i retsvæsenet mv., der beskæftiger – eller har beskæftiget – sig med sager omfattet af straffelovens kap. 12 og 13. F.eks. vil navnene på dommere, anklagere og forsvarere i sager, hvor der er rejst tiltale af anklagemyndigheden, meget ofte være offentligt kendt.

Jeg anførte endvidere, at det af gode grunde ikke længere vil være muligt at påvirke de tidligere antagne advokaters arbejde, at det må være af væsentlig betydning for den reelle risiko for 'utilbørlig påvirkning med henblik på eventuelt at opnå adgang til fortrolige oplysninger', at advokaterne ikke længere er i fysisk besiddelse af oplysningerne, og at en sådan risiko for utilbørlig påvirkning – og herunder f.eks. en risiko for, at verserende straffesager ville kunne påvirkes – også må aftage over tid og altså afhænge af den periode, der er gået, siden den pågældende advokat var antaget.

Disse synspunkter havde Justitsministeriet fortsat ikke forholdt sig til, da ministeriet i sin supplerende udtalelse kun i meget kort og overordnet form havde forholdt sig til de spørgsmål, som jeg havde rejst i min supplerende høring.

Jeg anførte, at ministeriet derimod nu havde gjort et yderligere argument gældende om, at mulighederne for at antage nye advokater kunne 'frygtes at ville

blive betydeligt forringet, hvis de antagne advokaters identitet kunne forlanges offentliggjort efterfølgende'. Der var efter min opfattelse tale om et ikke nærmere underbygget synspunkt, og det forekom mig umiddelbart noget tvivlsomt, om det kunne anses for holdbart.

I lyset af det anførte fandt jeg, at der var for meget tvivl om, hvad der var ministeriets reelle begrundelse for afslaget på aktindsigt – og herunder om ministeriets holdning til de spørgsmål, som jeg havde skitseret – til, at jeg på det foreliggende grundlag kunne anerkende den trufne afgørelse. Hvis ministeriet ønskede at opretholde afslaget, ville ministeriet således få lejlighed til mere samlet at forholde sig til de spørgsmål, som havde været rejst, og til at give en egentlig, konkret forklaring på, at hensyn som nævnt i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 1 og 3, gjorde sig gældende med tilstrækkelig vægt.

På den baggrund henstillede jeg til ministeriet at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse.

#### *Ministeriets afgørelse af 6. maj 2014*

Forud for ministeriets afgørelse af 6. maj 2014 har ministeriet indhentet en udtalelse af 23. januar 2014 fra Advokatsamfundet og en udtalelse af 19. februar 2014 fra PET.

Som grundlag for fortsat at afslå aktindsigt har ministeriet henvist til offentlighedslovens § 31 om statens sikkerhed (tidligere § 13, stk. 1, nr. 1) og § 33, nr. 1 (tidligere § 13, stk. 1, nr. 3). Ministeriet har herved lagt vægt på de hensyn, der er anført i ministeriets afgørelse af 13. april 2012 og i PET's udtalelse af 19. februar 2014.

Ministeriet har anført følgende:

- Der er et behov for 'mere generelt' at hemmeligholde identiteten på de tidligere antagne advokater, fordi de 'får et – ofte meget betydeligt – både generelt og konkret kendskab til Politiets Efterretningstjenestes virksomhed, herunder tjenestens arbejdsmetoder og kapaciteter'.
- Advokaterne får derudover ofte forelagt 'meget følsomme oplysninger, der hidrører fra meddelere, ligesom advokaterne får forelagt klassificerede oplysninger fra efterretningstjenestens samarbejdspartnere'. Advokaterne får således 'generelt og konkret kendskab til oplysninger, som det bl.a. af hensyn til statens sikkerhed er afgørende ikke kommer til uvedkommendes kendskab'.
- I forhold til tidsperspektivet har ministeriet anført, at det 'kun i begrænset – og med tiden aftagende – omfang vil være hensynet til verserende straffesager, som tilsiger hemmeligholdelse af de pågældende advoka-

ters identitet'. Dette kan dog være tilfældet, 'for eksempel hvis den pågældende har virket som beskikket advokat under efterforskningen af en straffesag, jf. retsplejelovens § 784, stk. 1, 2. pkt., og der rejses tiltale i sagen – eller en anden straffesag med tilknytning hertil – på et tidspunkt, hvor den pågældende ikke længere er antaget efter retsplejelovens § 784, stk. 2'. Det er således ikke primært hensynet til verserende straffesager, som tilsiger hemmeligholdelse af de pågældende advokaters identitet, men derimod de overordnede hensyn til PET's virksomhed og statens sikkerhed.

- Justitsministeriet har fortsat lagt (afgørende) vægt på en risiko for utilbørlig påvirkning med henblik på eventuelt at kunne opnå adgang til klassificerede oplysninger og på, at denne risiko er til stede, uanset at advokaterne ikke længere er i besiddelse af oplysningerne i fysisk form.

Med hensyn til spørgsmålet om tavshedspligt har ministeriet bemærket, at straffelovens regler om brud på tavshedspligten ikke i alle tilfælde sikrer fornøden beskyttelse af klassificerede oplysninger, og at der således efter omstændighederne kan være behov for at supplere det strafferetlige værn imod brud på tavshedspligten. Dette behov er bl.a. til stede i forhold til tidligere antagne advokater på grund af 'den potentielt meget betydelige samfundsmæssige skadevirkning, som eventuelle brud på tavshedspligten kan medføre', sammenholdt med, at 'de pågældende advokater – selv om de er nøje udvalgt til hvervet – ikke til enhver tid og under alle omstændigheder kan være ufejlbarlige og upåvirkelige'.

Med hensyn til mit synspunkt om, at navnene på dommere, anklagere og forsvarere, der medvirker i sager omfattet af straffelovens kap. 12 og 13, hvor der er rejst tiltale, meget ofte vil være offentligt kendt, har ministeriet anført, at de omhandlede advokater, antaget efter retsplejelovens § 784, stk. 2, alene deltager i efterforskningen af en straffesag. I det omfang der efterfølgende rejses tiltale i sagen, vil oplysninger om bl.a. de personer, der har deltaget i retsmøder under sagens efterforskning, kunne undtages fra forsvarerens aktindsigt, jf. retsplejelovens § 729 c og den tidligere omtalte kendelse fra Østre Landsret.

Ministeriet har afslutningsvis bemærket, at ministeriet ved sin afgørelse ikke har lagt vægt på, om der skulle være en risiko for, at muligheden for at antage nye advokater efter retsplejelovens § 784, stk. 2, ville blive forringet, hvis de antagne advokaters identitet kunne forlanges offentliggjort efterfølgende.

*Din klage til mig af 22. maj 2014*

I din klage til mig har du bl.a. gjort gældende, at ministeriet har set helt bort fra Advokatrådets udtalelse, hvorefter de beneficerede advokater også bruges som indgrebsadvokater i meget alvorlige sager som drabssager, rockersager,

alvorlig narkokriminalitet mv., hvor de får kendskab til fortrolige oplysninger. Selvom deres navne er offentligt tilgængelige, er Advokatrådet ikke bekendt med et eneste eksempel på, at disse har været udsat for utilbørlig påvirkning fra personer, der f.eks. er dømt på baggrund af indhentede teleoplysninger.

Med henvisning til min udtalelse af 27. november 2013 – hvorefter der eventuelt kan tænkes tilfælde, hvor konkrete forhold kan medføre et behov for hemmeligholdelse af advokaternes identitet – gør du gældende, at ministeriet ikke har fremlagt et eneste konkret argument, men alene har henvist til generelle forhold og 'luftige størrelser'. Du har henvist til flere tekststeder i ministeriets afgørelse, der efter din opfattelse illustrerer, hvorledes ministeriet forsøger at 'få det til at se ud, som om man nu kommer med konkrete begrundelser', men at disse er generelle. Dette bør efter din opfattelse føre til, at du nu får udleveret navnene på de tidligere antagne advokater.

#### *Min høring af 2. juni 2014*

I min høring af 2. juni 2014 bad jeg ministeriet om at forholde sig til det, som du havde anført i din klage.

Jeg bad endvidere ministeriet om at forholde sig til spørgsmålet om offentlighedens kendskab til identiteten på andre aktører – navnlig dommere, anklagere og forsvarere – der beskæftiger eller har beskæftiget sig med sager omfattet af straffelovens kap. 12 og 13, da ministeriet ikke syntes at have forholdt sig til dette.

#### *Ministeriets udtalelse af 16. juni 2014*

I relation til din omtale af Advokatrådets udtalelse har ministeriet bemærket, at de advokater, der beskikkes efter retsplejelovens § 784, stk. 1, i f.eks. drabs-sager, ikke beskikkes fra den særlige kreds af advokater i § 784, stk. 2, og at de helt særlige sikkerhedshensyn, der gælder ved PET's efterforskning i de i straffelovens kap. 12 og 13 nævnte sager (og som er nærmere omtalt i ministeriets afgørelse af 6. maj 2014), ikke på samme måde gør sig gældende i andre sager om (alvorlig) kriminalitet.

I relation til mit synspunkt om, at navnene på dommere, anklagere og forsvarere, der medvirker i sager omfattet af straffelovens kap. 12 og 13, hvor der er rejst tiltale, meget ofte vil være offentligt kendt, har ministeriet særligt lagt vægt på PET's udtalelse af 10. juni 2014.

Ministeriet har herved henvist til, at anklagemyndigheden i tilfælde, hvor en efterforskning i PET fører til en straffesag, efter anmodning fra PET altid vil begære identiteten på retten, dommere, protokolførere, medarbejdere i PET, advokater og eventuelt andre, som har medvirket ved behandlingen af tvangsindgreb, undtaget fra straffesagen, jf. retsplejelovens § 729 c, stk. 1, nr. 2, af hensyn til statens sikkerhed.

Som det endvidere fremgår af PET's udtalelse – som Justitsministeriet har henholdt sig til – vil PET i de tilfælde, hvor en efterforskning i PET fører til en straffesag, enten afklassificere det klassificerede materiale, der skal indgå i straffesagen, eller forud for straffesagen begære materialet undtaget efter retsplejelovens § 729 c. I de tilfælde, hvor en efterforskning i PET fører til en straffesag, indgår klassificeret materiale samt oplysninger om de ovenfor nævnte aktører således ikke i straffesagen.

### **3. Min vurdering af ministeriets afgørelse af 6. maj 2014 som uddybet ved ministeriets udtalelse af 16. juni 2014**

Du har i din klage til mig særligt fremhævet det, som jeg i min udtalelse af 27. november 2013 skrev om, at jeg havde forståelse for, at der eventuelt kan tænkes tilfælde, hvor *konkrete* forhold kan medføre et behov for hemmeligholdelse af identiteten også på advokater, der har været, men ikke længere er, antaget efter retsplejelovens § 784, stk. 2. Dette bør efter din opfattelse i særlig grad føre til, at ministeriet skal udlevere navnene, da ministeriet ikke har anført konkrete, men kun generelle begrundelser.

Som jeg skrev i min udtalelse af 27. november 2013, må jeg forstå ministeriet således, at ministeriet (fortsat) er af den opfattelse, at der *mere generelt* er behov for hemmeligholdelse af i hvert fald de senest antagne advokaters identitet. Dette er også baggrunden for, at ministeriet ikke finder det relevant at lægge vægt på konkrete forhold hos hver enkelt af de fem tidligere antagne advokater.

Jeg tog ikke med min udtalelse endelig stilling til, om hensyn omfattet af § 13, stk. 1, nr. 1 og 3, i offentlighedsloven (nu offentlighedslovens § 31 og § 33, nr. 1) faktisk kunne antages at gøre sig gældende med tilstrækkelig vægt, men alene til, at der fra Justitsministeriets side i hvert fald ikke var givet en samlet, konkret begrundelse for det.

I lyset af dine bemærkninger skal jeg derfor for en ordens skyld fremhæve, at jeg således udtrykkeligt holdt den mulighed åben, at ministeriet i en kommende afgørelse ville være i stand til at give en egentlig, konkret forklaring, der i tilstrækkelig grad kunne begrunde, at der *mere generelt* er behov for hemmeligholdelse af i hvert fald de senest antagne advokaters identitet. Jeg henviser særligt til pkt. 5.3 i min udtalelse.

Herefter skal jeg bemærke følgende:

Ministeriet har nu – med sin afgørelse af 6. maj 2014 som uddybet ved udtalelsen af 16. juni 2014 – forholdt sig til de synspunkter og spørgsmål mv., som jeg har rejst undervejs i sagsforløbet (jf. ovenfor pkt. 2). Det gælder bl.a.



spørgsmål om tavshedspligt, manglende besiddelse af fysiske dokumenter, den tid, der er gået, siden advokaterne var antaget, mulighed for antagelse af nye advokater, påvirkning af verserende straffesager og offentlighed om andre aktørers identitet mv.

Det er herefter min opfattelse, at ministeriet nu har givet en samlet forklaring på sit afslag på aktindsigt. Jeg kan således ikke se, at der længere er tvivl om, hvad der – i hvert fald nu, jf. pkt. 4 nedenfor – er ministeriets reelle begrundelse for, at der *mere generelt* er behov for at hemmeligholde navnene på de fem advokater, der senest har været, men ikke længere er, antaget efter retsplejelovens § 784, stk. 2.

Sagens spørgsmål kan herefter reduceres til, om der under disse omstændigheder foreligger så væsentlige hensyn til statens sikkerhed og efterforskning af lovovertrædelser mv., at der er grundlag for afslag på aktindsigt.

Dette spørgsmål forekommer efter min opfattelse – og i lyset af de synspunkter, som jeg undervejs i sagen har givet udtryk for – fortsat at kunne give anledning til en vis tvivl. Men jeg må samtidig erkende, at jeg ikke har forudsætninger for at foretage en sådan fagkyndig og til dels skønsmæssig vurdering på en anden og bedre måde end Justitsministeriet og PET. Det gælder bl.a. med hensyn til Justitsministeriets – for mig at se ret centrale – synspunkt om, at de antagne advokater 'ikke til enhver tid og under alle omstændigheder kan være ufejlbarlige og upåvirkelige', jf. Justitsministeriets afgørelse af 6. maj 2014.

Herefter har jeg samlet set ikke tilstrækkeligt grundlag for at kritisere Justitsministeriets afgørelse af 6. maj 2014.

#### **4. Bemærkninger til sagsforløbet**

Som det samlede sagsforløb viser, har det været vanskeligt at få konkrete og forståelige begrundelser frem i sagen, ligesom Justitsministeriets synspunkter til dels har skiftet undervejs.

I Justitsministeriets oprindelige afgørelse af 13. april 2012 gav ministeriet således slet ingen forklaring på, hvorfor resultatet af aktindsigtsvurderingen efter ministeriets opfattelse måtte være den samme, uanset om der var tale om aktuelt antagne advokater eller advokater, der senest havde været, men ikke længere var, antaget.

I ministeriets supplerende udtalelse af 15. oktober 2013 forholdt ministeriet sig ligeledes kun i meget kort og overordnet form til de spørgsmål, som jeg havde rejst i min supplerende høring.

Hertil kom, at ministeriet nu inddrog et nyt argument, nemlig at mulighederne for at antage nye advokater efter retsplejelovens § 784, stk. 2, 'kunne frygtes at ville blive betydeligt forringet', hvis deres identitet efterfølgende blev offentligt kendt. Dette synspunkt har ministeriet helt frafaldet i sin afgørelse af 6. maj 2014.

Det er således først nu, hvor jeg – på baggrund af dine klager til mig – i høringer og i min udtalelse af 27. november 2013 har stillet mig tvivlende over for, om der reelt foreligger så væsentlige hensyn til statens sikkerhed mv., at hemmeligholdelse er klart påkrævet, at der er fremkommet en egentlig, konkret forklaring fra Justitsministeriets side.

Sagen illustrerer derfor efter min opfattelse vigtigheden af, at myndighederne også i sager vedrørende PET fra starten forholder sig kritisk – og selvkritisk – til, om der reelt foreligger hensyn, der kan begrunde afslag på aktindsigt.

Dette vil være med til at sikre, at oplysninger, som der er ret til aktindsigt i, faktisk bliver udleveret fra starten, og at der – ligeledes fra starten – bliver givet en konkret og forståelig begrundelse for, hvorfor nogle oplysninger eventuelt må hemmeligholdes.

Den foreliggende sag kan efter min opfattelse efterlade indtryk af, at dette ikke fuldt ud er sket.

Jeg har gjort Justitsministeriet bekendt med min opfattelse.

Det tilføjes, at min behandling af sagen har været koncentreret om realiteterne bag de omhandlede sikkerhedshensyn. Jeg har således ikke haft mit fokus på processuelle spørgsmål om begrundelse, jf. herved forvaltningslovens § 24.”

## **Sagsfremstilling**

I en afgørelse af 13. april 2012 skrev Justitsministeriet således til journalist A:

”Ved telefonsamtale den 29. februar 2012 med Justitsministeriet har De anmodet om aktindsigt i navnene på de fem advokater, der senest har været – men ikke længere er – antaget efter retsplejelovens § 784, stk. 2.

Ved telefonsamtale den 21. marts 2012 har Justitsministeriet meddelt Dem afslag på aktindsigt i navnene på disse fem advokater. De har i den forbindelse oplyst, at De ønsker en skriftlig afgørelse.

I den anledning kan Justitsministeriet oplyse følgende:

De oplysninger, som De ønsker aktindsigt i, indgår i Justitsministeriets sag om antagelse af et begrænset antal advokater efter bestemmelserne i retsplejelovens § 729 c, stk. 6, og § 784, stk. 2.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at navnene på de fem advokater, der senest har været – men ikke længere er – antaget efter retsplejelovens § 784, stk. 2, ikke er undergivet aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 1, hvoraf bl.a. fremgår, at retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til statens sikkerhed.

Baggrunden herfor er, at såfremt disse oplysninger måtte blive almindeligt kendt, ville det udgøre en risiko for utilbørlig påvirkning af de pågældende advokater og af de personer, der eventuelt har ydet advokaterne bistand, med henblik på eventuelt at kunne opnå adgang til klassificerede oplysninger. Justitsministeriet kan i den forbindelse henvise til Østre Landsrets kendelse af 5. januar 2005 [rettelig 5. januar 2007; min bemærkning], refereret i Ugeskrift for Retsvæsen 2007, side 1128.

Justitsministeriet finder endvidere, at de pågældende oplysninger er omfattet af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 3, hvoraf bl.a. fremgår, at retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning.

Justitsministeriet har herved lagt vægt på, at både hensynet til efterforskningen og hensynet til de tidligere udpegede advokater samt de personer, der eventuelt har ydet advokaterne bistand, taler imod, at oplysninger om hvilke advokater, der har været antaget, videregives til offentligheden.

Den omstændighed, at de pågældende advokater ikke længere er antaget efter retsplejelovens § 784, stk. 2, kan efter Justitsministeriets opfattelse ikke føre til et andet resultat.

Justitsministeriet har overvejet, om De bør have adgang til oplysningerne i medfør af princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., hvoraf følger, at en forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt mv.

Justitsministeriet finder ikke grundlag for at udlevere de pågældende oplysninger efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt. Ministeriet har foretaget en afvejning af de beskyttelsesinte-

resser, der ligger bag undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 1, og § 13, stk. 1, nr. 3, over for den berettigede interesse, De som journalist må antages at have i, at Deres anmodning om aktindsigt imødekommes.”

Den 7. august 2012 klagede journalist A til mig over Justitsministeriets afgørelse. A mente ikke, at hemmeligholdelse af advokaternes identitet kunne udstrækkes til også at gælde tidligere advokater.

A oplyste, at han med sin anmodning om aktindsigt ønskede at få be- eller afkræftet en ofte fremsat mistanke/påstand om, at de hemmelige advokater nok var ganske systemvenlige. Dagbladet B ønskede således at tegne en profil af disse advokater og sikre øget faktisk oplysning om dem, så man kunne få vished for, om der var hold i de påstande, der var med til at så mistillid til systemet, eller om det var myter uden hold i virkeligheden.

Den 20. august 2012 bad jeg Justitsministeriet om en udtalelse i anledning af A's klage.

I en udtalelse af 9. januar 2013 skrev Justitsministeriet således:

”...

Justitsministeriet har ikke vedlagt dokumenter indeholdende de oplysninger, som ministeriet har givet afslag på aktindsigt i. Hvis Folketingets Ombudsmand ønsker de pågældende dokumenter overbragt til brug for sagen, bedes ombudsmanden rette henvendelse til ministeriet herom.

Justitsministeriet skal i øvrigt fremkomme med følgende bemærkninger i anledning af (A)'s klage:

Justitsministeren og forsvarsministeren modtog fredag den 24. februar 2012 Wendler Pedersen-udvalgets betænkning om Politiets Efterretningstjeneste og Forsvarets Efterretningstjeneste (betænkning nr. 1529 om PET og FE). Offentliggørelsen af betænkningen medførte et betydeligt antal henvendelser fra pressen, som Justitsministeriet skulle håndtere, herunder flere henvendelser fra (A).

Ved e-mail af 29. februar 2012 anmodede (A) bl.a. om at få oplyst navnene på de advokater, der er antaget efter retsplejelovens § 748, stk. 2 (advokater, der kan beskikkes i visse sager om indgreb i meddelelshemmeligheden mv.).

Primo marts 2012 meddelte Justitsministeriet telefonisk (A), at han ikke kunne få oplyst navnene på de pågældende advokater. For så vidt angår

spørgsmålet om, hvilke kriterier advokaterne er valgt ud fra, henviste ministeriet til bekendtgørelserne nr. 1630 og 1631 af 21. december 2010. I den forbindelse anmodede (A) om i så fald at få navnene på de fem advokater, der senest har været – men ikke længere er – antaget efter retsplejelovens § 784, stk. 2.

Ved telefonsamtale den 21. marts 2012 meddelte Justitsministeriet (A), at han heller ikke kunne få oplyst navnene på disse fem advokater. (A) anmodede ved denne lejlighed om en skriftlig begrundelse herfor.

Justitsministeriet orienterede ved brev af 4. april 2012 (A) om, at ministeriet desværre endnu ikke havde kunnet besvare hans anmodning om en skriftlig begrundelse, idet sagen havde givet anledning til generelle overvejelser, og at ministeriet forventede at kunne besvare anmodningen inden for 14 dage.

Ved brev af 13. april 2012 meddelte Justitsministeriet herefter (A) følgende skriftlige begrundelse for afslaget:

[Gengivelse af ministeriets afgørelse].

Justitsministeriet kan i det hele henholde sig til afgørelsen af 13. april 2012 og den anførte begrundelse. Det skal dog for en god ordens skyld bemærkes, at datoen for (A)'s anmodning om at modtage navnene på de fem advokater, der senest har været – men ikke længere er – antaget efter retsplejelovens § 784, stk. 2, ved en beklagelig fejl i Justitsministeriets breve af 4. og 13. april 2012 er angivet til at være den 29. februar 2012. Dette skulle rettelig have været primo marts 2012.

Det er fortsat Justitsministeriets opfattelse, at hensynene til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 1 og nr. 3, fortsat gør sig gældende i forhold til identiteten på de pågældende advokater, uanset at advokaterne ikke længere er antaget efter retsplejelovens § 784, stk. 2.

Justitsministeriet finder således, at der fortsat er risiko for, at de pågældende advokater samt de personer, der eventuelt har ydet advokaterne bistand, vil blive udsat for utilbørlig påvirkning med henblik på eventuelt at kunne opnå adgang til klassificerede oplysninger, ligesom hensynet til statens sikkerhed samt hensynet til forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser fortsat gør sig gældende.

Der kan i den forbindelse peges på, at anklagemyndigheden i forbindelse med Østre Landsrets behandling af en sag om begrænsning af aktindsigt (Østre Landsrets kendelse af 5. januar 2005 [rettelig 5. januar 2007; min bemærkning], gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2007, side 1128) udtal-

te, at baggrunden for at foretage sletning bl.a. af navnene på de medvirkende advokater efter retsplejelovens § 729 c var, '[...] at såfremt disse oplysninger måtte blive almindeligt kendt, ville dette udgøre en oplagt mulighed for en utilbørlig påvirkning af de pågældende personer med henblik på eventuelt at kunne opnå adgang til klassificerede oplysninger'.

Af de grunde, som anklagemyndigheden havde anført, tiltrådte landsretten, at oplysningerne blev undtaget fra forsvarerens aktindsigt.

Den omstændighed, at de pågældende advokater ikke længere er antaget efter retsplejelovens § 784, stk. 2, og således ikke har adgang til (nye) klassificerede oplysninger, kan efter Justitsministeriets opfattelse ikke føre til et andet resultat.”

Den 14. januar 2013 sendte jeg en kopi af Justitsministeriets udtalelse af 9. januar 2013 til A med henblik på inden fire uger at modtage hans eventuelle bemærkninger. Jeg modtog ikke bemærkninger fra A i den anledning.

Den 19. februar 2013 skrev jeg til A, at jeg nu ville behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde fået fra ham og Justitsministeriet.

Den 23. maj 2013 skrev jeg til A, at han kunne forvente, at sagen var færdigbehandlet inden ca. tre måneder.

I forbindelse med min afsluttende behandling af sagen fandt jeg det imidlertid nødvendigt i en supplerende høring af 9. august 2013 at bede ministeriet om en supplerende udtalelse i sagen. I min supplerende høring omtalte jeg bl.a. Østre Landsrets kendelse i Ugeskrift for Retsvæsen 2007, s. 1128, og forarbejderne til indførelsen af stk. 6 i retsplejelovens § 729 c, jf. lov nr. 1552 af 21. december 2010 om ændring af straffeloven og retsplejeloven. Herefter skrev jeg således:

”2. I afgørelsen af 13. april 2012 til (A) har Justitsministeriet anført, at den omstændighed, at de pågældende advokater ikke længere er antaget efter retsplejelovens § 784, stk. 2, ikke kan føre til et andet resultat.

Justitsministeriet har ligeledes i sin udtalelse af 9. januar 2013 til mig anført, at det er ministeriets opfattelse, at hensynene i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 1 og nr. 3, fortsat gør sig gældende i forhold til identiteten på de pågældende advokater, uanset at advokaterne ikke længere er antaget efter retsplejelovens § 784, stk. 2.

Ministeriet finder således, at der fortsat er risiko for, at de pågældende advokater samt de personer, der eventuelt har ydet advokaterne bistand, vil blive udsat for utilbørlig påvirkning med henblik på eventuelt at kunne

opnå adgang til klassificerede oplysninger, ligesom hensynet til statens sikkerhed samt hensynet til forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser fortsat gør sig gældende. Den omstændighed, at de pågældende advokater ikke længere er antaget efter retsplejelovens § 784, stk. 2, og således ikke har adgang til (nye) klassificerede oplysninger, kan efter Justitsministeriets opfattelse ikke føre til et andet resultat.

Justitsministeriet har således ikke nærmere uddybet, hvorfor resultatet er det samme, uanset om der er tale om aktuelt antagne advokater efter retsplejelovens § 784, stk. 2, eller om der er tale om advokater, der tidligere har været antaget – i dette tilfælde de fem advokater, der senest har været, men ikke længere er, antaget.

**3.** Efter min opfattelse må det alt andet lige antages, at det bærende hensyn bag at hemmeligholde identiteten på de aktuelt antagne advokater efter retsplejelovens § 784, stk. 2 – altså en risiko for utilbørlig påvirkning af de pågældende med henblik på eventuelt at kunne opnå adgang til klassificerede oplysninger – ikke har samme vægt i forhold til advokater, der ikke længere er antaget.

Her tænker jeg bl.a. på den tid, der kan være gået, siden den pågældende advokat var antaget, og i den forbindelse risikoen for, at verserende straffesager vil kunne påvirkes. Jeg antager i øvrigt, at de tidligere antagne advokater ikke længere er i besiddelse af klassificerede oplysninger i form af fysiske dokumenter mv.

Jeg har forståelse for, at der eventuelt kan tænkes tilfælde, hvor *konkrete* forhold kan medføre et behov for hemmeligholdelse af identiteten også på advokater, der har været – men ikke længere er – antaget efter retsplejelovens § 784, stk. 2. Jeg må imidlertid forstå Justitsministeriets udtalelse af 9. januar 2013 således, at det *mere generelt* er ministeriets opfattelse, at der er behov for hemmeligholdelse af i hvert fald de senest antagne advokaters identitet. I den forbindelse henviser jeg også til Justitsministeriets afgørelse af 6. maj 2010 (j.nr. 2010-442-12621), der var vedlagt ministeriets udtalelse.

Som anført har Justitsministeriet ikke nærmere uddybet eller forklaret denne opfattelse.

På den baggrund beder jeg Justitsministeriet om en supplerende udtalelse, der mere konkret forklarer ministeriets opfattelse.

Jeg beder i den forbindelse også Justitsministeriet om at oplyse, om de pågældende advokater har været inddraget i ministeriets overvejelser, eller om en sådan inddragelse har været overvejet. I den forbindelse hen-

viser jeg til, at ministeriet bl.a. har begrundet sin afgørelse med 'hensynet til de tidligere udpegede advokater samt de personer, der eventuelt har ydet advokaterne bistand'."

I en supplerende udtalelse af 15. oktober 2013 skrev Justitsministeriet således:

"...

Folketingets Ombudsmand har anmodet Justitsministeriet om at uddybe, hvorfor beskyttelseshensynet er det samme, uanset om der er tale om aktuelt antagne advokater efter retsplejelovens § 784, stk. 2, eller om der er tale om advokater, der tidligere har været antaget – i dette tilfælde de fem advokater, der senest har været, men ikke længere er, antaget.

Folketingets Ombudsmand antager i den forbindelse, at de tidligere antagne advokater ikke længere er i besiddelse af klassificerede oplysninger i form af fysiske dokumenter mv.

Justitsministeriet skal i den anledning bemærke, at advokaternes kendskab til klassificerede oplysninger ikke alene er afhængig af besiddelsen af klassificerede oplysninger i fysisk form.

I forbindelse med advokaternes arbejde med konkrete sager, eksempelvis i forbindelse med langvarige efterforskninger fra politiets eller Politiets Efterretningstjenestes side, vil advokaterne således kunne oparbejde et indgående kendskab til klassificerede oplysninger i sagerne og dette kendskab er ikke alene bundet til oplysningernes fysiske form.

Også i forhold til advokater, der ikke længere er antaget i medfør af retsplejelovens § 784, stk. 2, er der dermed risiko for utilbørlig påvirkning af de pågældende med henblik på eventuelt at kunne opnå adgang til klassificerede oplysninger.

På den baggrund finder Justitsministeriet, at der ligeledes er grundlag for at hemmeligholde disse advokaters identitet af hensyn til beskyttelsen af statens sikkerhed og af hensyn til forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser, jf. offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 1, og nr. 3.

Herudover bemærker Justitsministeriet, at mulighederne for at antage nye advokater efter retsplejelovens § 784, stk. 2, kunne frygtes at ville blive betydeligt forringet, hvis de antagne advokaters identitet kunne forlanges offentliggjort efterfølgende.



Folketingets Ombudsmand har endvidere anmodet Justitsministeriet om at oplyse, om de pågældende advokater har været inddraget i ministeriets overvejelser, eller om en sådan inddragelse har været overvejet. I den forbindelse henviser Folketingets Ombudsmand til, at ministeriet bl.a. har begrundet sin afgørelse med 'hensynet til de tidligere udpegede advokater samt de personer, der eventuelt har ydet advokaterne bistand'.

Justitsministeriet kan i den forbindelse oplyse, at ministeriet ikke har inddraget de fem advokater, der senest har været, men ikke længere er, antaget efter retsplejelovens § 784, stk. 2, i ministeriets behandling af sagen. Som anført er baggrunden for ministeriets afslag på at meddele aktindsigt i disse advokaters identitet begrundet i hensynet til beskyttelsen af de klassificerede oplysninger, som disse advokater har kendskab til, og i hensynet til mulighederne for at antage nye advokater i medfør af retsplejelovens § 784, stk. 2. Det synes i den forbindelse uden betydning, hvordan den enkelte advokat måtte forholde sig til spørgsmålet om offentliggørelse af dennes identitet.

Justitsministeriet henholder sig i øvrigt til ministeriets tidligere fremsatte bemærkninger.”

Den 17. oktober 2013 sendte jeg en kopi af ministeriets supplerende udtalelse til A med henblik på at modtage eventuelle bemærkninger inden 14 dage. Jeg modtog ikke nogen bemærkninger fra A i anledning af ministeriets supplerende udtalelse.

I en udtalelse af 27. november 2013 skrev jeg sådan til A:

### **”1. Genstanden for min undersøgelse**

I sagen tager jeg stilling til Justitsministeriets afslag på din telefoniske anmodning primo marts 2012 om at få oplyst navnene på de fem advokater, der senest har været – men ikke længere er – antaget efter retsplejelovens § 784, stk. 2.

### **2. Retsgrundlag**

*Offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 1 og 3*

Justitsministeriet har i sin afgørelse af 13. april 2012 over for dig henvist til bestemmelserne i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 1 og 3, som grundlag for at afslå aktindsigt. Bestemmelserne lyder således:

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

1) statens sikkerhed eller rigets forsvar,

...

3) forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrdelse og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning,'

Det gælder generelt for bestemmelserne i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 1-6, at en begæring om aktindsigt kan afslås, hvis retten til at blive gjort bekendt med oplysninger i en sag efter et *konkret skøn* findes at burde vige for de nærmere opregnede, væsentlige hensyn til offentlige og private interesser. Det følger af bestemmelsens formulering, at aktindsigt kun kan afslås, hvor der er nærliggende fare for, at de nævnte interesser vil lide skade af betydning, jf. betænkning nr. 325/1963 om offentlighed i forvaltningen, s. 61, og betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, s. 263.

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

Se i øvrigt om bestemmelserne John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 232 ff. Jeg henviser endvidere til betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 657 ff., hvor bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 1, er omtalt nærmere s. 661 ff., og bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 3, er omtalt nærmere s. 671 ff.

#### *Retsplejelovens § 784 og § 729 c*

Retsplejelovens § 784 og § 729 c lyder således (nu lovbekendtgørelse nr. 1139 af 24. september 2013):

**§ 784.** Inden retten træffer afgørelse efter § 783 [indgreb i meddelelsehemmeligheden], skal der beskikkes en advokat for den, som indgrebet vedrører, og advokaten skal have lejlighed til at udtale sig. Angår efterforskningen en overtrædelse af straffelovens kapitler 12 eller 13, beskikkes advokaten fra den særlige kreds af advokater, som er nævnt i stk. 2. Rettens beslutning om, at advokaten ikke skal beskikkes fra denne særlige kreds, kan påkæres til højere ret.

*Stk. 2.* Justitsministeren antager for hver landsrets område et antal advokater, der kan beskikkes i de i stk. 1, 2. pkt., nævnte sager. Justitsministeren fastsætter nærmere regler om de pågældende advokater, herunder om vagtordninger, om vederlag for at stå til rådighed og om sikkerhedsmæssige spørgsmål.'

**§ 729 c.** Retten kan efter anmodning fra politiet bestemme, at reglerne om forsvarerens og sigtedes ret til aktindsigt efter §§ 729 a og 729 b fraviges, hvis det er påkrævet af hensyn til

- 1) fremmede magter,
- 2) statens sikkerhed,
- 3) sagens opklaring,
- 4) tredjemands liv eller helbred,
- 5) efterforskning af en anden verserende sag om en lovovertrædelse, som efter loven kan straffes med fængsel i 6 år eller derover, eller som udgør en forsættelig overtrædelse af straffelovens kapitler 12 eller 13, eller
- 6) beskyttelse af fortrolige oplysninger om politiets efterforskningsmetoder.

...

*Stk. 5.* Inden retten træffer afgørelse, skal der beskikkes en advokat for sigtede, og advokaten skal have lejlighed til at udtale sig. Advokaten beskikkes fra den særlige kreds af advokater, der er nævnt i stk. 6. Advokaten skal underrettes om alle retsmøder, der afholdes med henblik på at opnå rettens kendelse om fravigelse fra §§ 729 a og 729 b, og er berettiget til at overvære disse samt til at gøre sig bekendt med det materiale, som politiet har tilvejebragt til brug for den sag, som sigtelsen angår. § 785, stk. 1, 2.-5. pkt., og stk. 2, finder tilsvarende anvendelse.

*Stk. 6.* Justitsministeren antager for hver landsrets område et antal advokater, der kan beskikkes efter stk. 5. Justitsministeren fastsætter nærmere regler om de pågældende advokater, herunder om vagtordninger, om vederlag for at stå til rådighed og om sikkerhedsmæssige spørgsmål.

### **3. Østre Landsrets kendelse trykt i Ugeskrift for Retsvæsen 2007, s. 1128**

Justitsministeriet har i sin udtalelse af 9. januar 2013 til mig anført, at der efter ministeriets opfattelse fortsat er risiko for, at de pågældende advokater samt de personer, der eventuelt har ydet advokaterne bistand, vil blive udsat for utilbørlig påvirkning med henblik på eventuelt at kunne opnå adgang til klassificerede oplysninger, ligesom hensynet til statens sikkerhed samt hensynet til forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser fortsat gør sig gældende.

Ministeriet har særligt henvist til Østre Landsrets kendelse af 5. januar 2005 (må rettelig være 5. januar 2007), der er trykt i Ugeskrift for Retsvæsen 2007, s. 1128 (kendelsen er omtalt nærmere nedenfor). Justitsministeriet finder, at den omstændighed, at de pågældende advokater ikke længere er antaget efter retsplejelovens § 784, stk. 2, og således ikke

har adgang til (nye) klassificerede oplysninger, ikke kan føre til et andet resultat.

I den af Justitsministeriet omtalte Østre Landsretskendelse fik en forsvarer begrænset sin aktindsigt i medfør af retsplejelovens § 729 c i nogle aflytningskendelser, der var tilvejebragt af PET. Forsvareren fik således bl.a. ikke aktindsigt i oplysninger om identiteten på de advokater, som havde medvirket til aflytningskendelserne, og som tilhørte den særlige kreds af advokater, som var antaget efter retsplejelovens § 784, stk. 2.

Af de grunde, som anklagemyndigheden havde anført, tiltrådte landsretten, at 'det er påkrævet af hensyn til statens sikkerhed, at oplysningerne i de afsagte kendelser om embede, sagsnummer og deltagende personer undtages fra forsvarerens aktindsigt'.

Anklagemyndigheden havde under sagen bl.a. anført følgende, som landsretten som nævnt tiltrådte:

*'1. a) Anonymisering*

Anklagemyndighedens begæring vil medføre, at der i kendelserne foretages sletning af navnene på de pågældende retter og de medvirkende dommere, anklagere, advokater og protokolførere, ligesom kendelsernes løbenumre slettes.

Identiteten på de advokater, som medvirker ved sager af den foreliggende karakter, jf. retsplejelovens § 784, stk. 2, er ikke offentlig tilgængelig, jf. herom nærmere Rigsadvokatens vedlagte skrivelse til Højesteret af 5. september 2006, s. 12, nederst.

Som det fremgår heraf, er der heller ikke i politikredsene en almindelig adgang til oplysninger om de nævnte advokaters identitet.

Jeg har endvidere fra PET fået oplyst, at heller ikke lokaliteterne for de pågældende byretsafdelinger eller identiteten på de medvirkende dommere og andet retspersonale er offentligt tilgængelige oplysninger.

Baggrunden herfor er, at såfremt disse oplysninger måtte blive almindeligt kendt, ville dette udgøre en oplagt mulighed for en utilbørlig påvirkning af de pågældende personer med henblik på eventuelt at kunne opnå adgang til klassificerede oplysninger. Jeg finder således, at det er af meget væsentlig betydning for statens sikkerhed og således påkrævet, at identiteten på de personer, der i de enkelte tilfælde har behandlet eller deltaget i behandlingen af efterretningstjenestens anmodninger om indgreb i meddelelshemmeligheden, samt oplysninger om, hvilke retter

der behandler efterretningstjenestens sager, ikke bliver offentliggjort, jf. herved retsplejelovens § 729 c, stk. 1, nr. 2.'

Selvom der var tale om afslag på aktindsigt i identiteten på de personer, der i de enkelte tilfælde havde behandlet eller deltaget i behandlingen af aflytningskendelserne, ses landsretten – som også påpeget af Justitsministeriet – at lægge afgørende vægt på, at identiteten på disse advokater ikke var og fortsat ikke skulle blive almindeligt kendt. Se bl.a. anklagemyndighedens fremhævelse af, at identiteten på de advokater, som medvirker ved sager af den foreliggende karakter, jf. retsplejelovens § 784, stk. 2, ikke er offentligt tilgængelig, og at baggrunden herfor er, at såfremt disse oplysninger måtte blive almindeligt kendt, ville dette udgøre en oplagt mulighed for en utilbørlig påvirkning af de pågældende personer med henblik på eventuelt at kunne opnå adgang til klassificerede oplysninger.

#### **4. Forarbejderne til indførelsen af stk. 6 i retsplejelovens § 729 c, stk. 6**

Hensynet til, at de omhandlede advokaters identitet ikke kun hemmeligholdes i de enkelte tilfælde, hvor de konkret har medvirket, men at deres identitet 'i almindelighed' hemmeligholdes, ses endvidere at være nærmere omtalt i forarbejderne til indførelsen af stk. 6 i retsplejelovens § 729 c, jf. lov nr. 1552 af 21. december 2010 om ændring af straffeloven og retsplejeloven (Sporing af skjult udbytte og andre aktiver, forældelse af konfiskationskrav, hemmelig beslaglæggelse m.v.).

Forud for denne lovændring blev de advokater, der blev beskikket for sigtede i forbindelse med fravigelse af reglerne om forsvarernes og sigtedes ret til aktindsigt efter retsplejelovens § 729 c, udpeget fra kredsen af advokater i retsplejelovens § 784, stk. 2. Lovændringen indebar, at der blev oprettet en ny særskilt kreds af advokater, jf. § 729 c, stk. 6, til brug for sager efter § 729 c. Af de almindelige bemærkninger til lovforslaget fremgår bl.a. følgende (lovforslag nr. L 54, fremsat den 10. november 2010):

*'5. Beskikkelse af advokater i forbindelse med fravigelse af reglerne om forsvarerens og sigtedes ret til aktindsigt.*

##### *5.1. gældende ret*

...

Oplysningerne om identiteten på de advokater, der er antaget i medfør af retsplejelovens § 784, stk. 2, herunder til behandling af sager efter § 729

c, er ikke offentligt tilgængelige. Baggrunden herfor er, at såfremt disse oplysninger måtte blive almindeligt kendt, ville dette udgøre en risiko for en utilbørlig påvirkning af de pågældende personer med henblik på eventuelt at kunne opnå adgang til klassificerede oplysninger. Det er således Justitsministeriets opfattelse, at oplysningerne ikke er undergivet aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 1, hvoraf det bl.a. fremgår, at retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til statens sikkerhed.

Der kan i den forbindelse henvises til Østre Landsrets kendelse af 5. januar 2005 [rettelig 5. januar 2007; min bemærkning] refereret i Ugeskrift for Retsvæsen, side 1128, hvor landsretten fandt det påkrævet af hensyn til statens sikkerhed, at en forsvarer i en sag om terrorisme i medfør af retsplejelovens § 729 c, stk. 1, fik begrænset sin aktindsigt i nogle kendelser om indgreb i meddelelshemmeligheden (aflytning), således at enhver oplysning i de pågældende kendelser, som kunne tjene til identifikation af embede, sagsnummer og deltagende personer, blev udeladt.

#### *5.2. Politiets Efterretningstjenestes anbefaling*

Politiets Efterretningstjeneste har over for Justitsministeriet påpeget, at indsættelsen af § 745 b (nu § 729 c) i retsplejeloven i 2003 har betydet, at de advokater, der tidligere alene blev anvendt i sager om indgreb i meddelelshemmeligheden i forbindelse med efterforskning angående overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13 om terrorisme mv., jf. retsplejelovens § 784 – og dermed i praksis de sager, der efterforskes af Politiets Efterretningstjeneste – nu også beskikkes i sager om fravigelse af forsvarerens og sigtedes adgang til aktindsigt efter retsplejelovens § 729 c.

Politiets Efterretningstjeneste har endvidere oplyst, at dette i praksis har betydet, at der er sket en betydelig udbredelse af identiteten på de nævnte advokater. Årsagen hertil er bl.a., at flere politikredse efterforsker alvorlig organiseret kriminalitet, således at der kan være grundlag for at anvende retsplejelovens § 729 c. På denne baggrund videregives identiteten på de nævnte advokater, herunder de advokater der er beskikket i forbindelse med efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13, til et stigende antal personer, således at det bliver vanskeligt at beskytte identiteten på advokaterne.

Politiets Efterretningstjeneste har samtidig påpeget, at det er af afgørende betydning for efterretningstjenestens arbejde, at de oplysninger, som advokaterne bliver bekendt med i forbindelse med behandlingen af indgreb i meddelelshemmeligheden i sager om overtrædelse af straffelovens kapitel 12 og 13 om terrorisme mv., jf. retsplejelovens § 784, ikke videregives til uvedkommende, og at en offentliggørelse af advokaternes

identitet ville medføre en konkret risiko for, at de pågældende kunne udsættes for utilbørlig påvirkning.

Politiets Efterretningstjeneste har på den baggrund anbefalet, at retsplejeloven ændres således, at der ikke i retsplejelovens § 729 c henvises til advokater udpeget i medfør af § 784, stk. 2.

### *5.3. Lovforslagets udformning*

Justitsministeriet kan tilslutte sig Politiets Efterretningstjenestes synspunkt om vigtigheden af at hemmeligholde identiteten på advokater, der beskikkes i sager om indgreb i meddelelshemmeligheden i forbindelse med efterforskning angående overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13 om terrorisme mv.

Med henblik på at imødegå risikoen for, at der ved anvendelsen af den samme kreds af advokater i forbindelse med behandling af sager efter retsplejelovens § 729 c kan ske en utilsigtet udbredelse af de pågældende advokaters identitet, foreslås det, at der bliver oprettet en ny særskilt kreds af advokater til brug for sager efter retsplejelovens § 729 c. Der tilsigtes i øvrigt ingen ændringer i de respektive advokaters beføjelser.

...'

## **5. Min vurdering af sagen**

**5.1.** For så vidt angår de advokater, der *aktuelt* er antaget efter retsplejelovens § 784, stk. 2, er det min opfattelse, at de hensyn, som Østre Landsret lagde vægt på i den omtalte kendelse, samt de hensyn, der er nærmere omtalt i forarbejderne i forbindelse med indsættelsen af stk. 6 i § 729 c, jf. ovenfor, må føre til, at der ikke er ret til aktindsigt i navnene på disse efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 1 og nr. 3.

Spørgsmålet er imidlertid, om disse hensyn med tilstrækkelig vægt kan føre til, at der heller ikke er aktindsigt i navnene på de fem advokater, der senest har været – men ikke længere er – antaget efter retsplejelovens § 784, stk. 2. Dette spørgsmål kan der ikke udledes noget nærmere om i landsretskendelsen eller i de nævnte forarbejder.

I min supplerende høring af 9. august 2013 (gengivet nedenfor) bad jeg derfor Justitsministeriet om nærmere at forklare, hvorfor resultatet efter ministeriets opfattelse er det samme, uanset om der er tale om aktuelt antagne advokater, eller om der er tale om advokater, der senest har været, men ikke længere er, antaget.

Jeg gav bl.a. udtryk for, at jeg har forståelse for, at der eventuelt kan tænkes tilfælde, hvor *konkrete* forhold kan medføre et behov for hemmeligholdelse af identiteten også på advokater, der har været – men ikke længere er – antaget efter retsplejelovens § 784, stk. 2. Jeg måtte imidlertid forstå Justitsministeriets udtalelse af 9. januar 2013 således, at det *mere generelt* er ministeriets opfattelse, at der er behov for hemmeligholdelse af i hvert fald de senest antagne advokaters identitet.

**5.2.** Justitsministeriet har i sin supplerende udtalelse af 15. oktober 2013 omtalt spørgsmålet om, hvorvidt de tidligere antagne advokater (fortsat) er i besiddelse af klassificerede oplysninger i form af fysiske dokumenter mv., jf. min supplerende høring. Ministeriet har anført, at advokaternes kendskab til klassificerede oplysninger ikke alene er afhængig af besiddelsen af klassificerede oplysninger i fysisk form.

I forbindelse med advokaternes arbejde med konkrete sager, eksempelvis i forbindelse med langvarige efterforskninger fra politiets eller Politiets Efterretningstjenestes side, vil advokaterne således ifølge ministeriet kunne oparbejde et indgående kendskab til klassificerede oplysninger i sagerne, og dette kendskab er ikke alene bundet til oplysningernes fysiske form. Ministeriet finder derfor, at der dermed også i forhold til advokater, der ikke længere er antaget i medfør af retsplejelovens § 784, stk. 2, er en risiko for utilbørlig påvirkning af de pågældende med henblik på eventuelt at kunne opnå adgang til klassificerede oplysninger.

På den baggrund finder ministeriet, at der ligeledes er grundlag for at hemmeligholde disse advokaters identitet af hensyn til beskyttelsen af statens sikkerhed og af hensyn til forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser, jf. offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 1 og nr. 3.

Herudover bemærker ministeriet, at mulighederne for at antage nye advokater efter retsplejelovens § 784, stk. 2, kunne frygtes at ville blive betydeligt forringet, hvis de antagne advokaters identitet kunne forlanges offentliggjort efterfølgende.

Ministeriet har endvidere oplyst, at ministeriet ikke har inddraget de fem advokater, der senest har været, men ikke længere er, antaget efter retsplejelovens § 784, stk. 2, i ministeriets behandling af sagen. Ministeriet har herved henvist til, at baggrunden for ministeriets afslag på at meddele aktindsigt i disse advokaters identitet er begrundet i hensynet til beskyttelsen af de klassificerede oplysninger, som disse advokater har kendskab til, og i hensynet til mulighederne for at antage nye advokater i medfør af retsplejelovens § 784, stk. 2. Efter ministeriets opfattelse synes det i den forbindelse uden betydning, hvordan den enkelte advokat måtte forholde sig til spørgsmålet om offentliggørelse af dennes identitet.



**5.3.** Som nævnt har jeg forståelse for, at der eventuelt kan tænkes tilfælde, hvor *konkrete* forhold kan medføre et behov for hemmeligholdelse af identiteten også på advokater, der har været – men ikke længere er – antaget efter retsplejelovens § 784, stk. 2.

På baggrund af ministeriets supplerende udtalelse ses ministeriet imidlertid fortsat at være af den opfattelse, at der *mere generelt* er behov for hemmeligholdelse af i hvert fald de senest antagne advokaters identitet.

Om denne problemstilling skal jeg bemærke følgende:

Advokater, der er antaget efter retsplejelovens § 784, stk. 2, har efter lovens § 129 tavshedspligt efter de almindelige regler i bl.a. straffelovens § 152. Det betyder, at de pågældende advokater i de omhandlede sager har samme tavshedspligt som f.eks. sagens anklagere og dommere. Der er således under alle omstændigheder et strafferetligt værn imod, at advokaterne f.eks. som følge af utilbørlig påvirkning – der i sagens natur kan variere meget i styrke og form mv. – uberettiget videregiver fortrolige oplysninger, som de er blevet bekendt med som led i deres virksomhed.

Tavshedspligten vedbliver at gælde også efter, at de pågældende ikke længere er antaget, jf. straffelovens § 152, stk. 1.

Endvidere bemærker jeg, at det for mig at se under alle omstændigheder ikke gælder, at der generelt er fuldstændig hemmelighed om identiteten på de aktører i retsvæsenet mv., der beskæftiger – eller har beskæftiget – sig med sager omfattet af straffelovens kap. 12 og 13, og som derfor må antages at være i besiddelse af eller på anden måde have kendskab til klassificerede oplysninger fra sådanne sager. F.eks. vil navnene på dommere, anklagere og forsvarere i sager, hvor der er rejst tiltale af anklagemyndigheden, meget ofte være offentligt kendt. Hertil kommer, at dommene som hovedregel afsiges i åbne retsmøder, jf. retsplejelovens § 28 a, stk. 2, og § 219 a, stk. 3.

På den baggrund – og i overensstemmelse med offentlighedslovens almindelige ordning, jf. ovenfor – er det min opfattelse, at der må kræves en konkret og forståelig begrundelse for at give afslag på aktindsigt i identiteten på advokater, der ikke længere er antaget efter retsplejelovens § 784, stk. 2. Det vil af gode grunde ikke længere være muligt at påvirke disse advokaters arbejde, og selv om de naturligvis kan have erindring om oplysninger, som de under deres antagelse har været i besiddelse af, går jeg ud fra, at det må være af væsentlig betydning for den reelle risiko for 'utilbørlig påvirkning med henblik på eventuelt at opnå adgang til fortrolige oplysninger', at de ikke længere er i fysisk besiddelse af de pågældende oplysninger.

Alt andet lige synes en sådan risiko for utilbørlig påvirkning – og herunder f.eks. en risiko for, at verserende straffesager vil kunne påvirkes – også at måtte aftage over tid og altså afhænge af den periode, der er gået, siden den pågældende advokat var antaget.

Disse synspunkter har Justitsministeriet fortsat ikke forholdt sig til. I sin supplerende udtalelse af 15. oktober 2013 har ministeriet således kun i meget kort og overordnet form forholdt sig til de spørgsmål, som jeg rejste i mit brev af 9. august 2013.

Derimod har Justitsministeriet i sin supplerende udtalelse nu yderligere anført, at mulighederne for at antage nye advokater efter retsplejelovens § 784, stk. 2, kunne 'frygtes at ville blive betydeligt forringet, hvis de antagne advokaters identitet kunne forlanges offentliggjort efterfølgende.'

Dette synspunkt har ikke været gjort gældende i Justitsministeriets oprindelige afgørelse over for dig, og heller ikke i ministeriets udtalelse af 9. januar 2013 til mig. Det står mig derfor ikke klart, om synspunktet er indgået i Justitsministeriets overvejelser, da ministeriet traf sin oprindelige afgørelse over for dig. I givet fald følger det af forvaltningslovens § 24, stk. 1, at det burde være fremgået af afgørelsen.

Under alle omstændigheder fremstår det anførte synspunkt ikke nærmere underbygget – f.eks. af tilkendegivelser fra relevante advokatorganisationer mv. – og det forekommer mig umiddelbart noget tvivlsomt, om det kan anses for holdbart. Det forekommer også uklart, om det forhold, at synspunktet nu gøres gældende, skal ses som udtryk for, at Justitsministeriet ikke længere tillægger den oprindelige begrundelse for afslaget på aktindsigt samme vægt.

I lyset af det anførte er det herefter min opfattelse, at Justitsministeriet bør genoptage sagen og træffe en ny samlet afgørelse over for dig. Jeg finder således, at der er for meget tvivl om, hvad der er ministeriets reelle begrundelse for afslaget på aktindsigt – og herunder om ministeriets holdning til de spørgsmål, som jeg har skitseret ovenfor – til, at jeg på det foreliggende grundlag kan anerkende den truffe afgørelse.

I det omfang Justitsministeriet ønsker at opretholde afslaget på aktindsigt, vil ministeriet herefter få lejlighed til mere samlet at forholde sig til de spørgsmål, som har været rejst, og til at give dig en egentlig, konkret forklaring på, at hensyn som nævnt i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 1 og 3, gør sig gældende med tilstrækkelig vægt. Jeg bemærker i den forbindelse, at jeg ikke har taget endelig stilling til, om sådanne hensyn faktisk kan antages at gøre sig gældende, men alene til, at der fra Justitsmi-

nisteriets side i hvert fald ikke er givet en samlet, konkret begrundelse for det.

På den baggrund har jeg i dag henstillet til Justitsministeriet at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse i lyset af det, som jeg har anført.”

På baggrund af min henstilling af 27. november 2013 genoptog Justitsministeriet sagen og traf en ny afgørelse den 6. maj 2014. Forud for afgørelsen indhentede ministeriet en udtalelse af 23. januar 2013 fra Advokatsamfundet og en udtalelse af 19. februar 2014 fra PET.

Advokatsamfundet skrev således i sin udtalelse af 23. januar 2014:

”På baggrund af journalist (A)’s klage til Folketingets Ombudsmand over Justitsministeriets afslag på aktindsigt i navnene på fem advokater, der har været – men ikke længere er – antaget efter retsplejelovens § 784, stk. 2, har Justitsministeriet anmodet Advokatsamfundet om en udtalelse om, hvorvidt mulighederne for at antage nye advokater efter retsplejelovens § 784, stk. 2, kan befrygtes at blive betydeligt forringet, hvis de antagne advokaters identitet kan forlanges offentliggjort efterfølgende.

Det fremgår af Justitsministeriets henvendelse, at journalist (A) har begrundet anmodningen om aktindsigt med ønsket om at tegne en profil af de pågældende advokater for at be- eller afkræfte en mistanke om, at disse advokater skulle være mere systemvenlige end andre advokater.

Hertil bemærker Advokatsamfundet, at en sådan profiltegning i pressen selvsagt kan være ubehagelig for de pågældende advokater. Henset til den betydelige offentlige interesse i indsigt i de retssikkerhedsmæssige problemstillinger, som anvendelsen af særligt hemmelige advokater er et led i, skønnes dette ubehag dog ikke i sig selv at udgøre et tilstrækkeligt argument mod offentliggørelse af advokaternes identitet.

Det fremgår videre, at ministeriet over for ombudsmanden som begrundelse for afslaget har anført at en offentliggørelse af navnene vil udgøre en oplagt mulighed for en utilbørlig påvirkning af de pågældende advokater med henblik på at opnå adgang til klassificerede oplysninger.

Hertil skal Advokatsamfundet anføre, som også Folketingets Ombudsmand er inde på, at advokaterne, efter deres hverv i en sag er endt, skal aflevere sagsakterne til retten, og at advokaterne i øvrigt er omfattet af en streng tavshedspligt.

Beneficerede advokater bliver normalt anvendt som indgrebsadvokater i forbindelse med kendelser om teleaflytninger mv. Dette gælder også i

meget alvorlige sager som drabssager, rockersager, alvorlig narkokriminalitet mv., hvorunder advokaterne får kendskab til fortrolige oplysninger fra politiet. De beneficerede advokaters navne er offentligt tilgængelige og oplyses typisk i forbindelse med, at der rejses en straffesag. Advokatsamfundet bekendt foreligger der ikke eksempler på, at disse advokater har været udsat for utilbørlig påvirkning fra personer, der f.eks. er dømt på baggrund af indhentede teleoplysninger.

På ovenstående grundlag kan Advokatsamfundet ikke vurdere, om det vil afholde advokater fra at blive udpeget som særlige advokater, hvis deres identitet senere kan offentliggøres.”

PET skrev således i sin udtalelse af 19. februar 2014 til Justitsministeriet:

”Ved skrivelse af 10. januar 2014 har Justitsministeriet anmodet Politiets Efterretningstjeneste (PET) om en udtalelse til brug for ministeriets afgørelse i sagen, hvor journalist (A) har anmodet om aktindsigt i navnene på de fem advokater, der senest har været, men ikke længere er, antaget efter retsplejelovens § 784, stk. 2.

PET har ved skrivelse af 26. marts 2012 til (A) besvaret en række spørgsmål, herunder om baggrunden for, at navnene på de advokater, der er udpeget i medfør af retsplejelovens § 784, stk. 2, ikke videregives til offentligheden.

I forlængelse heraf og i anledning af skrivelsen af 27. november 2013 fra Folketingets Ombudsmand skal PET supplerende bemærke følgende:

De advokater, der er udpeget i medfør af retsplejelovens § 784, stk. 2, får gennem deres medvirken ved behandlingen af sager om PET's straffeprocessuelle tvangsindgreb en såvel generel som konkret viden om PET's virksomhed, herunder om PET's arbejdsmetoder og kapaciteter. Det bemærkes i den forbindelse, at de advokater, der hidtil har været udpeget i medfør af retsplejelovens § 784, stk. 2 – af hensyn til PET's langvarige undersøgelser og for at sikre indsigt i svært tilgængeligt område – sædvanligvis har været beskikket i flere år, hvilket indebærer, at de pågældende over tid får et meget betydeligt kendskab til PET's virksomhed.

Det kan nævnes, at advokaterne ofte får forelagt meget sensitive oplysninger, der hidrører fra meddelere. Endvidere vil advokaterne få et vist kendskab til, hvilke efterforskningsmetoder PET anvender i forhold til konkrete typer af sager samt kendskab til, hvilke operative muligheder PET kan benytte. Herudover får advokaterne forelagt klassificerede oplysninger fra andre samarbejdspartnere, og får derigennem et vidt kendskab til disse samarbejdspartneres arbejdsmetoder.

Som led i advokaternes medvirken ved behandlingen af PET's straffe-processuelle tvangsindgreb, får advokaterne således generelt og konkret kendskab til yderst sensitive oplysninger, som det af hensyn til statens sikkerhed er afgørende ikke kommer til uvedkommendes kendskab.

På denne baggrund er advokaterne til enhver tid oplagte mål for personer, der har en professionel eller privat interesse i at skaffe uberettiget viden om PET's virksomhed. Det vil derfor udgøre en betydelig sikkerhedsrisiko for advokaterne og for PET, hvis advokaternes identitet kommer til offentlighedens kendskab.

Det tilføjes i den forbindelse, at PET fra samarbejdspartnere modtager en lang række klassificerede informationer. Disse informationer videregives i alle tilfælde til PET under den betingelse, at oplysningerne ikke deles med andre myndigheder eller personer udenfor PET, og at PET udfolder de største bestræbelser på at beskytte disse informationer. Der er imidlertid en generel forståelse for, at det kan være nødvendigt at videregive oplysninger til personer udenfor efterretningstjenesten som led i judiciel kontrol eller lignende med efterretningstjenestens arbejde. Det er dog samtidig en forudsætning, at efterretningstjenesten i disse tilfælde i særlig grad er opmærksom på at mindske risikoen for, at oplysningerne kommer til uvedkommendes kendskab. PET stiller i øvrigt samme betingelser ved videregivelsen af oplysninger til samarbejdspartnere.

Offentliggørelse af navne på de advokater, der er eller har været udpeget i medfør af retsplejelovens § 784, stk. 2, indebærer en forøgelse af risikoen for, at oplysninger kan komme til uvedkommendes kendskab.

På denne baggrund finder PET, at der både er generelle og konkrete forhold, som afgørende taler for, at identiteten på de advokater, der er eller har været antaget efter retsplejelovens § 784, stk. 2, af hensyn til statens sikkerhed fortsat bør være en klassificeret oplysning. Det bemærkes i den forbindelse, at de samme hensyn fører til, at det er en klassificeret oplysning, om en person er eller har været ansat i PET, hvilket indebærer, at sådanne oplysninger ligeledes undtages fra aktindsigt."

I Justitsministeriets afgørelse af 6. maj 2014 skrev ministeriet bl.a. følgende:

"3. Efter en ny gennemgang af sagen finder Justitsministeriet fortsat ikke grundlag for at imødekomme Deres anmodning om aktindsigt i navnene på de fem advokater, der senest har været, men ikke længere er, antaget efter retsplejelovens § 784, stk. 2.

Justitsministeriet finder således, at navnene på de pågældende advokater ikke er undergivet aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 31 (tidligere §

13, stk. 1, nr. 1) og § 33, nr. 1 (tidligere § 13, stk. 1, nr. 3). Ministeriet har herved lagt vægt på de hensyn, der er anført i ministeriets afgørelse af 13. april 2012 og i Politiets Efterretningstjenestes udtalelse af 21. februar 2014 [rettelig 19. februar 2014; min bemærkning].

Som det fremgår af Politiets Efterretningstjenestes udtalelse, er der et behov for mere generelt at hemmeligholde identiteten på advokater, der er og tidligere har været antaget efter retsplejelovens § 784, stk. 2, bl.a. fordi de pågældende advokater får et – ofte meget betydeligt – både generelt og konkret kendskab til Politiets Efterretningstjenestes virksomhed, herunder tjenestens arbejdsmetoder og kapaciteter.

Som det endvidere fremgår, får advokaterne derudover ofte forelagt meget følsomme oplysninger, der hidrører fra meddelere, ligesom advokaterne får forelagt klassificerede oplysninger fra efterretningstjenestens samarbejdspartnere. Advokaterne får således generelt og konkret kendskab til oplysninger, som det bl.a. af hensyn til statens sikkerhed er afgørende ikke kommer til uvedkommendes kendskab.

For så vidt angår advokater, der ikke længere er antaget efter retsplejelovens § 784, stk. 2, vil det kun i begrænset – og med tiden aftagende – omfang være hensynet til verserende straffesager, som tilsiger hemmeligholdelse af de pågældende advokaters identitet. Dette kan dog være tilfældet, for eksempel hvis den pågældende har virket som beskikket advokat under efterforskningen af en straffesag, jf. retsplejelovens § 784, stk. 1, 2. pkt., og der rejses tiltale i sagen – eller en anden straffesag med tilknytning hertil – på et tidspunkt, hvor den pågældende ikke længere er antaget efter retsplejelovens § 784, stk. 2.

Det er således ikke primært hensynet til verserende straffesager, som tilsiger hemmeligholdelse af de pågældende advokaters identitet, men derimod de overordnede hensyn til politiets Efterretningstjenestes virksomhed og statens sikkerhed. Der er efter Justitsministeriets opfattelse en risiko for utilbørlig påvirkning af de pågældende med henblik på eventuelt at kunne opnå adgang til klassificerede oplysninger af den ovenfor nævnte karakter, hvilket kan kompromittere tjenestens mulighed for at løfte sin opgave med bl.a. at forebygge, efterforske og modvirke forbrydelser mod statens sikkerhed og andre alvorlige forbrydelser, der truer den nationale og internationale samfundsorden, jf. § 1 i lov om Politiets Efterretnings-tjeneste (PET). Det er Justitsministeriets opfattelse, at den nævnte risiko er til stede, uanset at de pågældende advokater ikke længere er i besiddelse af de pågældende oplysninger i fysisk form og dermed kun kan videregive de oplysninger, som har fæstnet sig i deres hukommelse.

Med hensyn til det, som Folketingets Ombudsmand har anført om de pågældende advokaters tavshedspligt, skal Justitsministeriet bemærke, at straffelovens regler om brud på tavshedspligten efter ministeriets vurdering ikke i alle tilfælde sikrer fornøden beskyttelse af klassificerede oplysninger. Der kan således efter omstændighederne være behov for at supplere det strafferetlige værn imod brud på tavshedspligten ved tillige at hemmeligholde identiteten på de personer, som har fået kendskab til de pågældende oplysninger.

Efter ministeriets opfattelse er dette behov bl.a. til stede i forhold til advokater, der er eller har været antaget efter retsplejelovens § 784, stk. 2. Behovet er begrundet i den potentielt meget betydelige samfundsmæssige skadevirkning, som eventuelle brud på tavshedspligten kan medføre, jf. ovenfor, sammenholdt med, at de pågældende advokater – selv om de er nøje udvalgt til hvervet – ikke til enhver tid og under alle omstændigheder kan være ufejlbarlige og upåvirkelige. Sådanne synspunkter synes også at ligge bag Østre Landsrets kendelse af 5. januar 2007 refereret i Ugeskrift for Retsvæsen 2007, side 1128 (hvor kendelsen fejlagtigt er dateret den 5. januar 2005), som også er nævnt i ministeriets afgørelse af 13. april 2012. Behovet er også til stede i forhold til personer, der er eller har været ansat i Politiets Efterretningstjeneste, hvorfor oplysninger om disse personers identitet som oplyst i tjenestens udtalelse af 19. februar 2014 undtages fra aktindsigt.

For så vidt angår Folketingets Ombudsmands bemærkninger om, at der ikke er fuldstændig hemmelighed om identiteten på de aktører i retsvæsenet, der beskæftiger – eller har beskæftiget – sig med sager omfattet af straffelovens kapitel 12 og 13, skal Justitsministeriet bemærke, at de advokater, der antages efter retsplejelovens § 784, stk. 2, alene deltager i efterforskningen af en straffesag. I det omfang der efterfølgende rejses tiltale i den pågældende sag, vil oplysninger om bl.a. de personer, der har deltaget i retsmøder under sagens efterforskning, kunne undtages fra forsvarerens aktindsigt, jf. retsplejelovens § 729 c. Der henvises i den forbindelse også til den nævnte kendelse fra Østre Landsret.

Justitsministeriet har overvejet, om De bør have adgang til oplysningerne i medfør af reglerne om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14 (tidligere offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt.). Ministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning af de beskyttelsesinteresser, der ligger bag undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens § 31 (hensynet til statens sikkerhed) og § 33, nr. 1 (hensynet til forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser samt beskyttelse af vidner eller ofre i sager om strafferetlig forfølgning), over for den berettigede interesse, De som journalist må antages at have i, at Deres anmodning imødekommes.

Ministeriet har på den baggrund fundet, at der ikke er grundlag for at udlevere oplysningerne efter princippet om meroffentlighed.

Justitsministeriet bemærker afslutningsvis, at ministeriet ved denne afgørelse ikke har lagt vægt på, om der skulle være en risiko for, at muligheden for at antage nye advokater efter retsplejelovens § 784, stk. 2, ville blive forringet, hvis de antagne advokaters identitet kunne forlanges offentliggjort efterfølgende.”

Den 22. maj 2014 klagede A til mig over Justitsministeriets afgørelse. A skrev således:

”Justitsministeriet ser helt bort fra Advokatrådets udtalelser, som jeg derfor vedlægger. Heraf fremgår det, som noget ganske væsentligt, på side 2, at beneficerede advokater også bruges som indgrebsadvokater i meget alvorlige sager som drabssager, rockersager, alvorlig narkokriminalitet mv., hvor de får kendskab til fortrolige oplysninger, og selvom advokaternes navne er offentligt tilgængelige og oplyses typisk i forbindelse med, at der rejses en straffesag, er Advokatrådet ikke bekendt med et eneste eksempel på, at disse advokater har været udsat for utilbørlig påvirkning fra personer, der f.eks. er dømt på baggrund af indhentede teleoplysninger.

Justitsministeriet har da heller ikke kunnet fremlægge et eneste konkret eksempel i forbindelse med ønsket om at hemmeligholde navnene på de tidligere hemmelige advokater. Man baserer det på en hypotetisk og generel frygt, og hvis vi alle kunne få vores ting igennem ved at henvise til så luftige størrelser, hører alt jo op. Vi lever i en demokratisk retsstat, hvor PET ikke bør have totalt friløb, hvilket Justitsministeriet – bl.a. med denne afgørelse – giver tjenesten.

Da Ombudsmanden i november 2013 så at sige kasserede Justitsministeriets oprindelige begrundelser for at hemmeligholde de tidligere hemmelige advokaters navne, nævnte han, at der eventuelt kan tænkes tilfælde, hvor konkrete forhold kan medføre et behov for hemmeligholdelse af identiteten også på advokater, der har været – men ikke længere er – antaget efter retsplejelovens § 784, stk. 2.

Derfor forsøger PET, formentlig efter aftale med Justitsministeriet, at skrive sig ud af problemet ved at nævne ordet konkret en række gange, men uden at der reelt nævnes et eneste konkret argument, som ikke allerede har været fremført forud for ministeriets første afgørelse. Se f.eks. side 4 i ministeriets afgørelse, hvor det hedder, at der er ’et behov for mere generelt at hemmeligholde identiteten på advokater, der er og tidligere har været antaget (...), bl.a. fordi de pågældende advokater får et –



ofte meget betydeligt – både generelt og konkret kendskab til Politiets Efterretningstjeneste virksomhed, herunder tjenestens arbejdsmetoder og kapaciteter.' I sidste afsnit på side 4 gentages det, blot med lidt andre ord. Det er det 'overordnede hensyn' til PET's virksomhed og statens sikkerhed, som gør, at man skal hemmeligholde navnene på også tidligere hemmelige advokater. Intet konkret, men igen nogle generelle bemærkninger. Man smider som sædvanlig trumfkortet. Statens sikkerhed står på spil, hensynet til PET's virksomhed. Men det er fuldstændig hypotetisk og udokumenteret, og der er behov for, at Ombudsmanden trækker grænsen for, hvor langt PET og Justitsministeriet kan gå i relation til misbrug af disse generelle hensyn.

Ministeriet gør på side 5 gældende, at straffelovens bestemmelser om brud på tavshedspligten ikke er nok, og at der er behov for supplerende værn imod brud på tavshedspligten ved tillige at hemmeligholde identiteten på også tidligere hemmelige advokater. I den forbindelse nævne ministeriet, at advokaterne, 'selv om de er nøje udvalgt – ikke til enhver tid og under alle omstændigheder kan være ufejlbarlige og upåvirkelige'. Igen er der tale om et generelt, universelt argument. Derudover er der som nævnt ingen dokumentation for, at det nogensinde er sket, jævnfør Advokatsamfundets høringssvar, at en påvirkelig advokat er blevet truet eller presset til at udlevere statshemmeligheder eller blot andre ting. Og synspunktet om, at selv nøje udvalgte personer 'ikke til enhver tid og under alle omstændigheder kan være ufejlbarlige og upåvirkelige', gælder jo ikke bare advokater, men også chefer og tidligere chefer i PET, jævnfør Christiania-sagen, som kostede flere PET-chefer, herunder (...), deres job. Disse PET-chefer har, også i dag, kendskab til meget fortrolige oplysninger, og deres navne har i årevis været kendt for offentligheden. Det illustrerer klart hulheden i Justitsministeriets argumentation, som synes opfundet til lejligheden. Skal der være bare det mindste hold i argumenterne, skulle offentligheden jo ikke have haft kendskab til, hvem der styrede PET i Danmark.

Sammenfattende mener jeg for det første, at der ikke er hjemmel til at hemmeligholde navnene på tidligere hemmelige advokater, og at Justitsministeriet ikke er kommet med nye argumenter for, at der konkret er grund til fortsat hemmeligholdelse af også tidligere hemmelige advokater. Man forsøger at få det til at se ud, som om man nu kommer med konkrete begrundelser, men de er som nævnt generelle, hvilket – bedømt ud fra Ombudsmandens tidligere afgørelse – bør føre til, at jeg får udleveret navnene på de tidligere hemmelige advokater."

Den 2. juni 2014 bad jeg Justitsministeriet om en udtalelse i anledning af A's klage. Jeg bad ministeriet om at forholde sig til det, som A havde anført. Jeg skrev videre bl.a. følgende:

”Jeg bemærker, at Justitsministeriet i sin afgørelse af 6. maj 2014 ikke ses at have forholdt sig udtrykkeligt til det, som jeg anførte i min udtalelse af 27. november 2013 (mit j.nr. 12/03511), om kendskab til identiteten på andre aktører. Jeg skrev således i min udtalelse:

’Endvidere bemærker jeg, at det for mig at se under alle omstændigheder ikke gælder, at der generelt er fuldstændig hemmelighed om identiteten på de aktører i retsvæsenet mv., der beskæftiger – eller har beskæftiget – sig med sager omfattet af straffelovens kap. 12 og 13, og som derfor må antages at være i besiddelse af eller på anden måde have kendskab til klassificerede oplysninger fra sådanne sager. F.eks. vil navnene på dommere, anklagere og forsvarere i sager, hvor der er rejst tiltale af anklagemyndigheden, meget ofte være offentligt kendt. Hertil kommer, at dommene som hovedregel afsiges i åbne retsmøder, jf. retsplejelovens § 28 a, stk. 2, og § 219 a, stk. 3.’

Ministeriet skrev således i sin afgørelse af 6. maj 2014:

’For så vidt angår Folketingets Ombudsmands bemærkninger om, at der ikke er fuldstændig hemmelighed om identiteten på de aktører i retsvæsenet, der beskæftiger – eller har beskæftiget – sig med sager omfattet af straffelovens kapitel 12 og 13, skal Justitsministeriet bemærke, at de advokater, der antages efter retsplejelovens § 784, stk. 2, alene deltager i efterforskningen af en straffesag. I det omfang der efterfølgende rejses tiltale i den pågældende sag, vil oplysninger om bl.a. de personer, der har deltaget i retsmøder under sagens efterforskning, kunne undtages fra forsvarerens aktindsigt, jf. retsplejelovens § 729 c. Der henvises i den forbindelse også til den nævnte kendelse fra Østre Landsret.’

Justitsministeriet ses herved at have forholdt sig til, om øvrige aktører (forsvarere) kan få kendskab til identiteten på de(n) advokat(er), der er antaget efter retsplejelovens § 784, stk. 2, og som har deltaget i sagens efterforskning.

Ministeriet har derimod ikke forholdt sig udtrykkeligt til, at der er andre aktører end de antagne advokater efter retsplejelovens § 784, stk. 2 – navnlig dommere, anklagere og forsvarere – der beskæftiger eller har beskæftiget sig med sager omfattet af straffelovens kap. 12 og 13, at disse aktører derfor også må antages at være i besiddelse af eller på anden måde have kendskab til klassificerede oplysninger fra sådanne sager, og at navnene på disse dommere, anklagere og forsvarere i sager, hvor der er rejst tiltale af anklagemyndigheden, meget ofte vil være offentligt kendt.

Jeg beder om, at ministeriet i sin udtalelse bl.a. forholder sig til dette.”

Jeg modtog en udtalelse af 16. juni 2014 fra Justitsministeriet. Udtalelsen var vedlagt en udtalelse af 10. juni 2014 fra PET.

PET skrev bl.a. således i sin udtalelse af 10. juni 2014:

”2. PET skal i den forbindelse supplerende bemærke, at en lang række af PET’s efterforskninger ikke fører til, at der rejses en straffesag, og at der i tilfælde, hvor der under efterforskning har været foretaget straffeprocessuelle tvangsindgreb, som udgangspunkt ikke gives den mistænke underretning herom, jf. retsplejelovens § 788, stk. 4. Det offentlige får således ikke kendskab til disse efterforskninger, herunder identiteten på de dommere, advokater og anklagere der har behandlet eventuelle straffeprocessuelle tvangsindgreb under efterforskningen.

3. I de tilfælde, hvor en efterforskning i PET fører til en straffesag, vil anklagemyndigheden efter anmodning fra PET af hensyn til statens sikkerhed altid begære identiteten på retten, dommere, protokolførere, medarbejdere i PET, advokater og eventuelt andre, som har medvirket ved behandlingen af tvangsindgreb, undtaget fra straffesagen, jf. retsplejelovens § 729 c, stk. 1, nr. 2.

Østre Landsret har ved kendelse af 5. januar 2007 refereret i Ugeskrift for Retsvæsen 2007, side 1128, tiltrådt, at disse oplysninger kan undtages fra en straffesag.

4. Det tilføjes, at efterretningstjenesten i øvrigt i de tilfælde, hvor en efterforskning i PET fører til en straffesag, enten afklassificerer det klassificerede materiale, der skal indgå i straffesagen, eller forud for straffesagen begærer materialet undtaget efter retsplejelovens § 729 c. Der indgår derfor ikke klassificeret materiale i disse straffesager, herunder oplysninger om de nævnte aktører.”

I udtalelsen af 16. juni 2014 til mig skrev Justitsministeriet bl.a. således:

”De pågældende advokater har været særligt antaget til at kunne beskikkes efter retsplejelovens § 784, stk. 1, i sager, hvor efterforskningen angår en overtrædelse af straffelovens kapitel 12 (forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed) eller kapitel 13 (forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder, terrorisme mv.).

(A) har i klagen bl.a. henvist til oplysninger fra Advokatsamfundet om, at der også i andre alvorlige sager som drabssager, rockersager, sager om alvorlig narkokriminalitet mv. beskikkes advokater efter retsplejelovens § 784, stk. 1, og at navnene på disse advokater ikke hemmeligholdes, selv om de også får kendskab til fortrolige oplysninger. (A) har endvidere an-

ført, at Justitsministeriet fortsat ikke har påvist konkrete forhold, som kan begrunde hemmeligholdelse af navnene på de advokater, der har været, men ikke længere er, antaget efter retsplejelovens § 784, stk. 2.

Justitsministeriet skal hertil bemærke, at advokater, som beskikkes efter retsplejelovens § 784, stk. 1, i f.eks. drabssager, rockersager eller sager om alvorlig narkokriminalitet, ikke beskikkes fra den særlige kreds af advokater, som er nævnt i retsplejelovens § 784, stk. 2. Som nævnt ovenfor beskikkes advokaterne fra denne særlige kreds kun i sager, hvor efterforskningen angår en forbrydelse mod statens selvstændighed og sikkerhed eller en forbrydelse mod statsforvaltningen, de øverste statsmyndigheder eller terrorisme mv.

Advokater, som beskikkes i straffesager, får i almindelighed kendskab til følsomme oplysninger, herunder eksempelvis oplysninger om igangværende efterforskninger i det åbne politi eller oplysninger om forstraffe eller lignende registreringer i politiets systemer.

Ved Politiets Efterretningstjenestes (PET) efterforskning i de i straffelovens kapitel 12 og 13 nævnte forbrydelser er der imidlertid helt særlige sikkerhedshensyn, som ikke på samme måde gør sig gældende i andre sager om (alvorlig) kriminalitet.

Som det også fremgår af Justitsministeriets afgørelse af 6. maj 2014, får en beskikket advokat i sådanne sager således et – ofte meget betydeligt – både generelt og konkret kendskab til PET's virksomhed, herunder tjenestens arbejdsmetoder og kapaciteter. Derudover får disse advokater ofte forelagt meget følsomme oplysninger, der hidrører fra meddelere, ligesom advokaterne får forelagt klassificerede oplysninger fra PET's samarbejdspartnere.

Hvis oplysninger af denne karakter kommer til uvedkommendes kendskab kan det kompromittere PET's mulighed for at løfte sin opgave med bl.a. at forebygge, efterforske og modvirke forbrydelser mod statens sikkerhed og andre alvorlige forbrydelser, der truer den nationale og internationale samfundsorden, jf. § 1 i lov om PET.

De nævnte oplysninger fra Advokatsamfundet giver således ikke Justitsministeriet anledning til at ændre den opfattelse, som ministeriet har givet udtryk for i afgørelsen af 6. maj 2014.

Folketingets Ombudsmand har tillige anmodet Justitsministeriet om at forholde sig til, at der er andre aktører end de antagne advokater efter retsplejelovens § 784, stk. 2 – navnlig dommere, anklagere og forsvarere – der beskæftiger sig med sager omfattet af straffelovens kapitel 12 og

13, at disse aktører derfor også må antages at være i besiddelse af eller på anden måde have kendskab til klassificerede oplysninger fra sådanne sager, og at navnene på disse dommere, anklagere og forsvarere i sager, hvor der er rejst tiltale af anklagemyndigheden, meget ofte vil være offentligt kendt.

Justitsministeriet har i den anledning indhentet en udtalelse fra PET. PET's udtalelse af 10. juni 2014 er vedlagt.

Som det bl.a. fremgår af udtalelsen, vil anklagemyndigheden i tilfælde, hvor en efterforskning i PET fører til en straffesag, efter anmodning fra PET altid begære identiteten på retten, dommere, protokolførere, medarbejdere i PET, advokater og eventuelt andre, som har medvirket ved behandlingen af tvangsindgreb, undtaget fra straffesagen, jf. retsplejelovens § 729 c, stk. 1, nr. 2, af hensyn til statens sikkerhed.

Som det endvidere fremgår af udtalelsen, vil PET i de tilfælde, hvor en efterforskning i PET fører til en straffesag, enten afklassificere det klassificerede materiale, der skal indgå i straffesagen, eller forud for straffesagen begære materialet undtaget efter retsplejelovens § 729 c.

I de tilfælde hvor en efterforskning i PET fører til en straffesag, indgår klassificeret materiale samt oplysninger om de ovenfor nævnte aktører således ikke i straffesagen.

Justitsministeriet kan således fortsat henholde sig til ministeriets afgørelse af 6. maj 2014.”

Den 19. juni 2014 sendte jeg en kopi af Justitsministeriets udtalelse af 16. juni 2014 og PET's udtalelse af 10. juni 2014 til A med henblik på at modtage eventuelle bemærkninger inden 2 uger.

I en e-mail af 26. juni 2014 skrev A bl.a. således:

”Ministeriets og PET's oplysninger giver mig ikke anledning til at komme med yderligere kommentarer ud over, at jeg konstaterer, at ministeriet fuldstændig undlader at forholde sig til et af mine argumenter i mit seneste svar, nemlig at der er en lang række offentligt kendte personer i PET, som sidder inde med en fortrolig og følsom viden, som ikke nødvendigvis ender i straffesager, og at disse personer er lige så 'udsatte' som de hemmelige advokater, der optræder, for at blive påvirket utilbørligt. Ja, man kan endda argumentere for, at de er i større risiko for at blive antastet – hvad ingen altså er blevet endnu, heller ikke blandt advokaterne i de alvorlige straffesager – end hemmelige advokater, ikke længere er det. Ministeriet argumenterer desuden samtidig stadig, som om de ikke

længere hemmelige advokater stadig var hemmelige advokater. Men det er de advokater, vi taler om ikke, og som nævnt tidligere, mener jeg, at man må tage udgangspunkt i, om der er lovhjemmel til at hemmeligholde også tidligere hemmelige advokater, og det er der efter min opfattelse ikke. Når man frem til det modsatte resultat, må det kræve et meget stærkt og klart grundlag i lovforarbejderne, og så må det desuden kræve, at ministeriet har helt konkrete grunde, og jeg mener fortsat ikke, at ministeriet har nævnt en eneste konkret grund.”