

KHO

**UDSKRIFT**  
**AF**  
**ØSTRE LANDSRETS DOMBOG**

---

**K E N D E L S E**

Afsagt den 8. november 2016 af Østre Landsrets 19. afdeling  
(landsdommerne Katja Høegh, Kim Holst (kst.) og Linde Jensen).

19. afd. nr. B-1776-16:

Berlingske People A/S (Radio24syv A/S)

(advokat Rasmus Hoffery Nielsen)

mod

Trafik- og Byggestyrelsen

(Kammeradvokaten

v/advokat Peter Biering og advokat Jesper Saugmandsgaard Øe)

Københavns Byrets kendelse af 1. juli 2016 (BS 22D-3255/2016) er kæret af Berlingske People A/S (Radio24syv A/S) med påstand om, at anmodningen om forbud og beslaglæggelse mv. nægtes fremme.

Indkærede, Trafik- og Byggestyrelsen, har påstået stadfæstelse, dog således at forbuddet og beslaglæggelsen alene skal omfatte de oplysninger om navne, titler og kontaktoplysninger, som er markeret med rødt i et for landsretten fremlagt bilag 4 c.

Sagen har også i landsretten været behandlet for lukkede døre, idet landsretten imidlertid efterfølgende har indskrænket omfanget af dørlukningen, jf. retsplejelovens § 29 c, stk. 2, 1. pkt., til alene at angå de dele af retsmødet, hvorunder de i bilag 4 c med rødt markerede oplysninger blev citeret, og hvorunder navn og andre oplysninger, som gør det muligt at

identificere den medarbejder i Trafik- og Byggestyrelsen, som har meddelt aktindsigten og efterfølgende har modtaget en tjenstlig advarsel herfor, blev nævnt.

### **Supplerende oplysninger**

Trafik- og Byggestyrelsens anmodning om forbud mv. blev oprindelig indgivet mod både Berlingske People A/S (Radio24syv A/S), herefter Radio24syv, og Thomas Foght, der er ansat som journalist hos Radio24syv. Der var under sagens behandling i byretten enighed om at lade Thomas Foght udgå af sagen, og byretten har efterfølgende berigtiget kendelsen i overensstemmelse hermed.

Sagen drejer sig om oplysninger, der fremgår af et omfattende materiale på ca. 470 sider, som Trafik- og Byggestyrelsen meddelte Radio24syv aktindsigt i som nærmere beskrevet i byrettens kendelse. Der var i materialet ikke undtaget oplysninger i medfør af offentlighedslovens regler herom.

Materialet består af anmodninger fra primært den amerikanske ambassade i Danmark til Trafik- og Byggestyrelsen om tilladelse til såkaldte statsflyvninger i dansk, færøsk og grønlandsk luftrum, korrespondance mellem ambassaden og styrelsen herom og de af styrelsen udstedte tilladelser. Materialet hidrører fra perioden fra 2010 til medio 2013, idet kompetencen til at meddele tilladelse til statsflyvninger herefter overgik til Naviair.

Under sagens behandling i byretten fremlagde Trafik- og Byggestyrelsen en udgave af materialet, hvori de oplysninger, som styrelsen ønskede omfattet af forbuddet, var markeret. Styrelsen har under kæresagen fremlagt en revideret udgave af materialet (bilag 4 c), hvori styrelsen har reduceret antallet af oplysninger, der ønskes omfattet af forbuddet.

De typer af oplysninger, der under sagen for landsretten ønskes omfattet af forbuddet, udgøres i alt væsentlighed af (1) navne og/eller initialer, (2) titler og/eller rangsbetegnelser, (3) telefon- og telefaxnumre og (4) e-mail adresser. De personer, som oplysningerne knytter sig til, er efter det oplyste ansatte hos amerikanske myndigheder, særligt det civile rumfartsagentur, NASA, og forbundspolitiet, FBI, samt ansatte på den amerikanske ambassade i Danmark. Telefon- og telefaxnumrene og e-mail adresserne vedrører efter det oplyste alene, hvordan de pågældende kan kontaktes på deres arbejde, og der er således ikke tale

om private kontaktoplysninger. I visse tilfælde er der endvidere tale om oplysninger om adressen på en persons arbejdsplads eller et specifikt lokalenummer i en bygning.

Formålene med de enkelte statsflyvninger er i anmodningerne angivet som blandt andet videnskabelige ekspeditioner, transport af mandskab i forbindelse med opsendelse til eller hjemkomst fra den internationale rumstation, ”Medical Evacuation”, ”Lifeguard”, ”Administrative Support”, ”U.S. Government Business” og ”Official U.S. government business in support of a current investigations. This operation is coordinated in conjunction with the Danish National Police (National Center of Investigation) and Ministry of Justice.”

De FBI-ansatte, hvis navne figurerer i materialet, er anført som værende besætningsmedlemmer på de fly, der skal anvendes. Der er i materialet ikke oplysninger om passagerernes identitet på de flyvninger, hvor besætningen udgøres af FBI-ansatte, men alene oplysninger om antallet af passagerer.

Radio24syv har under sagen fremlagt udskrifter fra LinkedIn, hvoraf det fremgår, at der er oprettet profiler på fire af de FBI-ansatte besætningsmedlemmer, hvis navne optræder i materialet. Af profilerne fremgår blandt andet de pågældendes navne og stillingsbetegnelser.

De i materialet indeholdte anmodninger og e-mails fra den amerikanske ambassade har påtegningen ”Unclassified”. Af en manual fra det amerikanske forsvarsministerium om ”Marking of Classified Information” fremgår blandt andet:

”5. BANNER LINES

- a. The banner line shall specify the highest level of classification (Confidential, Secret, or Top Secret) of information contained within the document ...

...

Figure 1. Examples of Banner Markings

UNCLASSIFIED  
UNCLASSIFIED//FOR OFFICIAL USE ONLY  
TOP SECRET  
SECRET//...  
TOP SECRET//...

...

- c. Each interior page of a classified document shall be marked with a banner line at the top and bottom of the page. ...

(1) The banner line on an interior page shall specify either the highest level of classification of information on that page or "UNCLASSIFIED" if there is no classified information on the page, ...

...

- e. It is optional to mark "UNCLASSIFIED" in the banner line of hard copy documents that are unclassified and bear no control markings, except as provided in subparagraph 17.b.(7) of this enclosure."

Der er enighed mellem parterne om, at der i materialet ikke findes dokumenter, der er påtegnet "Confidential", "Secret" eller "Top Secret". Der er heller ikke oplysninger, som er angivet som "Unclassified/For official use only".

Den 10. juni 2016 afgav den amerikanske ambassadør følgende erklæring til Kammeradvokaten:

"In regards to the release of documents about flight clearance requests released by the Transportation Agency to the media, the Embassy of the United States of America supports the Transportation Agency's request that no Personally Identifiable Information (PII) be made public in any form. We ask that the names, dates of birth, CDR and/or passport numbers, social security numbers, credit card numbers, addresses, telephone/fax numbers, mobile numbers and email addresses of anyone cited in these documents be redacted from public disclosure."

Parterne er enige om, at materialet ikke indeholder fødselsdatoer, pasnumre, personnumre ("social security numbers") eller kreditkortoplysninger.

Den 14. juni 2016 kl. 10.16 sendte Transport- og Bygningsministeriet en e-mail til Udenrigsministeriet, hvori man på baggrund af ambassadørens erklæring anmodede om en vurdering af "betydningen for Danmarks udenrigspolitiske interesser, herunder forholdet til andre lande, hvis [Radio24syv] evt. får adgang til at anvende sådanne oplysninger."

Den 14. juni 2016 kl. 12.20 besvarede Udenrigsministeriet henvendelsen pr. e-mail. E-mailen er gengivet i byrettens kendelse.

Den 14. juni 2016 foretog Trafik- og Byggestyrelsen partshøring af den medarbejder, der havde givet Radio24syv aktindsigt i materialet, idet man påtænkte at meddele vedkommende en skriftlig advarsel.

Den pågældende fremkom med bemærkninger til styrelsen, hvoraf blandt andet fremgår, at de dokumenter, der var givet aktindsigt i, var blevet fremsendt til styrelsen ved ikke-krypterede mails, og at de i styrelsen var journaliseret ”med ubegrænset indblik”.

Den 28. juni 2016 meddelte Trafik- og Byggestyrelsen den pågældende en skriftlig advarsel. I advarslen er blandt andet anført:

”Det er fortsat styrelsens vurdering, at du har begået en fejl og at en del af de oplysninger, der blev udleveret skulle have været undtaget fra aktindsigt, da de vedrører forhold omtalt i offentlighedslovens §§ 30, nr. 1 og 32, stk. 2. ...

Det er vores opfattelse, at din sagsbehandling har været yderst mangelfuld, da du har udleveret en lang række dokumenter, som du ikke forinden har gennemgået grundigt og vurderet, om dokumentet i [sin] helhed, eller enkelte oplysninger i dokumentet, ville kunne undtages fra aktindsigt. Navnlig i en sag, der drejer sig om et udenrigspolitisk kontroversielt emne, nemlig amerikanske statsflyvninger, burde der være sket en yderst grundig gennemgang af dokumenterne med henblik på overvejelse af, om der skulle ske ekstrahering.

Det er endvidere vores opfattelse at du i den konkrete sag burde have inddraget fagchef ... eller din egen chef ... før du ekspederede aktindsigt-anmodningen 26 timer efter modtagelsen.”

Den 20. juli 2016 afgav den amerikanske ambassadørs fungerende stedfortræder i forbindelse med kæresagen en erklæring til Kammeradvokaten, hvori er anført:

”We have reviewed the redactions made by the Transportation Agency in exhibit 4c [bilag 4 c, der er fremlagt under kæresagen]. In regards to the release of documents about flight clearance requests released by the Transportation Agency to the media, the Embassy of the United States of America supports the Transportation Agency’s request that no Personally Identifiable Information (PII) be made public in any form. We ask that the names, dates of birth, CDR and/or passport numbers, social security numbers, credit card numbers, addresses, telephone/fax numbers, mobile numbers and email addresses of anyone cited in these documents be redacted from public disclosure.”

Transport- og Byggestyrelsen har fremlagt en udskrift fra den amerikanske ambassades hjemmeside om ambassadens "Key Officers", hvori ambassadøren og 18 medarbejdere er angivet med navn og titel, men uden kontaktoplysninger.

Endvidere har Transport- og Byggestyrelsen under kæresagen fremlagt to afgørelser af henholdsvis 23. april 2014 og 9. maj 2014 fra Transportministeriet vedrørende aktindsigt i sager om Femern Bælt-forbindelsen. Det fremgår heraf, at ministeriet har undtaget oplysninger fra aktindsigt blandt andet i medfør af offentlighedslovens § 32, stk. 2. I den ene af sagerne er der undtaget navne på tyske private borgere, som har indgivet bemærkninger i forbindelse med den danske planprocedure. Ifølge en e-mailkorrespondance mellem ministeriet og de tyske myndigheder skyldes dette, at sådanne oplysninger efter de tyske persondataregler ikke må udleveres ved aktindsigt, idet der alene oplyses om indholdet af eventuelle bemærkninger fra sådanne personer under planproceduren. I den anden sag er det uoplyst, hvilke oplysninger der er undtaget, og hvad der er den nærmere begrundelse herfor.

Radio24syv har under kæresagen fremlagt en støtteerklæring af 7. oktober 2016 fra Danske Medier.

### **Forklaringer**

Der er for landsretten afgivet supplerende forklaring af Simon Andersen, som har forklaret blandt andet, at navnene på besætningsmedlemmer på fly, der anvendes ved statsflyvninger, er centrale for Radio24syvs research. Radioens eneste mulighed for at få kendskab til formålet med flyvningerne er at bruge navnene "aktivt", dvs. ikke til offentliggørelse, men til samarbejde med amerikanske menneskerettighedsorganisationer og til søgninger på internettet for at belyse, om de FBI-ansatte er "kendt" i andre sammenhænge for at medvirke til ulovlige fangetransporter. Navnene er "nøglen" til at finde formålet med den enkelte mission, som jo blot i ansøgningerne er angivet som "US Government Business" uden angivelse af passagernavne eller nærmere formål. Ansatte i f.eks. FBI er inddelt i grupper, der varetager forskellige opgaver, og oplysningerne om navne kan være med til at belyse formålet med flyvningerne. Radio24syv er interesseret i de flyvninger, der udføres af FBI/det amerikanske justitsministerium, særligt de oplysninger som angives at være "US Government Business", herunder hvorfor disse myndigheder meget ofte bruger Danmark som mellemlandingsplads. Det kan f.eks. skyldes, at de danske myndigheder er mere ven-

ligt stemte over for USA end f.eks. de tyske eller svenske myndigheder. Det kan se ud som om, at Danmark har været en ”safe haven”. USA har således valgt at bruge Danmark som standby-plads for et fly, der kunne hente Edward Snowden, såfremt han blev udleveret fra Rusland, jf. også de spørgsmål til og svar fra justitsministeren den 3. og 4. februar 2016 om hjælp til anholdelse af Edward Snowden, der indgår i kæresagen. Radio24syv har fået aktindsigt hos Naviair i tilsvarende materiale for så vidt angår flyvninger fra medio 2013 og frem. Naviair, der fra dette tidspunkt har haft kompetencen til at meddele tilladelse til statsflyvninger, har imidlertid udeladt oplysninger i betydeligt omfang under henvisning til denne sag. Det fremgår af materialet, at amerikanske fly, som har passeret og eventuelt mellemlandet på dansk territorium, har været blandt andet i Rumænien, Jordan og Saudi-Arabien, men en række oplysninger, herunder formålet med flyvningerne, er blevet udeladt af materialet.

Navne på ansatte i Politiets Efterretningstjeneste og Forsvarets Efterretningstjeneste kan undtages fra aktindsigt, da det er klart, at efterretningstjenester ikke vil udlevere oplysninger om hemmelige agenter, kildeførere etc. Dette har Radio24syv fuld forståelse for. I denne sag er der imidlertid tale om ansatte i det amerikanske forbundspoliti, FBI, der svarer til det danske rigspoliti, og ikke om ansatte i en efterretningstjeneste.

Konklusionerne i Den Tværministerielle Arbejdsgruppes redegørelse vedr. hemmelige CIA-flyvninger i Danmark, Grønland og Færøerne og de nylige ministersvar vedrørende hjælp til anholdelse af Edward Snowden viser tydeligt, at der er et væsentligt behov for en journalistisk undersøgelse af og reportage om formålet med de amerikanske statsflyvninger og mellemlandinger i Danmark.

### **Procedure**

Radio24syv har i sit kæreskrift af 7. juli 2016 gjort følgende gældende og har procederet i overensstemmelse hermed (henvisninger til bilag er udeladt):

”For Landsretten vil jeg i det væsentlige henholde mig til de samme anbringender og beviser, som blev fremført for Byretten. Af disse vil jeg særligt fremhæve følgende:

- 1. Offentlighedslovens § 30, nr. 1, omfatter ikke grundoplysninger om embedsmænd i dansk eller udenlandsk tjeneste:**

Offentlighedslovens formål er blandt andet, at myndighederne skal udvise åbenhed med henblik på at understøtte informations- og ytringsfriheden, offentlighedens kontrol med den offentlige forvaltning og mediernes formidling af informationer til offentligheden, jf. § 1, stk. 1, nr. 1 og 3-4 i offentlighedsloven.

Lovens formål tilsiger, at undtagelserne i § 30, nr. 1 og § 32, stk. 2 i offentlighedsloven ikke fortolkes udvidende og alene anvendes, hvor der er bestemt et sikkert grundlag for at afskære aktindsigt. Der er således relativt snævre grænser for udvidelse af området for undtagelsesbestemmelserne i loven gennem analogislutninger m.v., jf. FOB 1992, side 301 og Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 2014, side 109.

I medfør af § 30, nr. 1 i offentlighedsloven er det muligt at undtage oplysninger om *”enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold”* fra aktindsigt.

Ifølge forarbejderne til loven, herunder betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, bind II, side 644f, er det afgørende for anvendelse af undtagelsesbestemmelsen, om oplysningen efter sin karakter generelt vedrører oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold.

Det er ikke en forudsætning for at undtage oplysninger efter bestemmelsen, at hemmeligholdelse i det konkrete tilfælde er af betydning for den person, oplysningerne vedrører.

Der skal således ikke foretages en konkret interesseafvejning. Lovgivningsmagten har så at sige foretaget afvejningen og generelt afgrænset de undtagne oplysninger til at angå ”private forhold”.

I forhold til offentlighedsloven anses oplysninger, der relaterer sig til personers arbejdsmæssige forhold, ikke for oplysninger om *enkeltpersoners private forhold*, jf. FOB 1992, side 301, FOB 2005, side 465, Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 2014, side 514, Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret – Sagsbehandling, 7. udgave, side 259. Sådant materiale kan derfor ikke undtages fra aktindsigt i medfør af § 30, nr. 1 i offentlighedsloven.

For så vidt angår danske embedsmænd er oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser i almindelighed omfattet af aktindsigt, jf. § 21, stk. 3 i offentlighedsloven.

Denne ret til indsigt i ansattes ”grundoplysninger” blev af arbejdsgruppen vedrørende aktindsigt i personalesager begrundet med følgende, jf. betænkning nr. 1349/1997, side 68f:

*”Ved vurderingen af, hvilke oplysninger i personalesager der bør være omfattet af loven, har arbejdsgruppen i overensstemmelse med de synspunkter, der er anført ovenfor under pkt. 2, taget som sit principielle udgangspunkt, at der skal være tale om oplysninger, som på den ene side kan siges at være af reel interesse for offentligheden, og som på den anden side kan offentliggøres uden væsentlig skadevirkning for de ansatte eller for den pågældende ansættelsesmyndighed.*



*Dette udgangspunkt har ført arbejdsgruppen til, at offentlighedsloven – når der bortses fra oplysninger om disciplinærforseelser m.v., jf. herom nedenfor – bør omfatte oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsmæssige opgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser. Arbejdsgruppen mener at kunne lægge til grund, at denne opregning i det væsentlige dækker de oplysninger, som offentligheden, herunder medierne, kan have reel interesse i....”*

Det udleverede materiale omfatter oplysninger om amerikanske flyvninger og landinger på dansk territorium.

I det udleverede materiale fremgår flere steder navne, rang, stilling, mailadresser (arbejds e-mail), telefon- og faxnumre (arbejdstelefon og –fax) og tjenestested for amerikanske embedsmænd. Derimod indeholder materialet så vidt ses ikke privatadresser eller CPR-numre (Social Security-numre).

Det er således alene arbejdsrelaterede oplysninger, som fremgår af materialet, og alene oplysninger, som – hvis der var tale om danske embedsmænd – klart ville være omfattet af aktindsigt.

Der gælder ingen særregler i offentlighedsloven for amerikanske embedsmænd, og grundoplysninger om disse kan i hvert fald ikke afskæres i videre omfang, end oplysninger om danske embedsmænd. Der er således ikke hjemmel i § 30, nr. 1 i offentlighedsloven til at undtage oplysningerne i materialet fra aktindsigt.

Det bemærkes endeligt, at indkærede i parthøringen vedrørende den skriftlige advarsel til sagsbehandleren alene anfører, at de udleverede dokumenter kunne undtages efter §§ 31-33 i offentlighedsloven. Der er derimod slet ikke henvist til § 30, nr. 1 i offentlighedsloven, hvilket tydeligt indikerer, at heller ikke indkærede anser oplysningerne for omfattet af § 30, nr. 1 i offentlighedsloven.

**2. Anvendelse af § 32, stk. 2 i offentlighedsloven kræver, at der er behov for beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser:**

Det er en betingelse for afskæring af aktindsigt med henvisning til § 32, stk. 2 i offentlighedsloven, at der i det enkelte tilfælde efter en konkret vurdering påvises en nærliggende risiko for, at udenrigspolitiske interesser m.v. vil lide skade.

Det er indkærede, som må påvise, at der foreligger en sådan nærliggende risiko. Bestemmelsen kan ikke anvendes alene på grund af risikoen for, at et fremmed lands myndigheder vil reagere negativt, hvis der meddeles aktindsigt, jf. Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 2014, side 552.

Det må således kræves, at udlevering f.eks. vil skade forholdet til det pågældende land eller f.eks. vil påvirke igangværende forhandlinger med det pågældende land om et givent emne.

Det bemærkes i den forbindelse, at oplysningerne relaterer sig til forhold, som ligger flere år tilbage. Det er således ikke oplysninger, der relaterer sig til aktuelle, igangværende traktatforhandlinger eller lignende, men derimod alene oplysninger, som angår rutinemæssige ansøgninger om overflyvnings- og landingstilladelser, der af de amerikanske myndigheder selv betegnes som ”unclassified”.

I den forbindelse må det lægges til grund, at i USA vil oplysningerne i vidt omfang være omfattet af de amerikanske aktindsigtsregler. Disse regler er beskrevet i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, bind I, side 202f og bygger på The Freedom of Information Act (FOIA), som giver en udstrakt ret til aktindsigt i myndighedernes dokumenter.

På side 204 i betænkningen er følgende anført angående undtagelser i FOIA til retten til aktindsigt:

*”Ifølge artikel b) i FOIA er retten til aktindsigt begrænset af hensyn til en lang række offentlige eller private interesser.*

*Dokumenter, der er klassificeret af forsvars- eller udenrigspolitiske grunde, er således undtaget (nr. 1) Det samme gælder forhold vedrørende interne personale regler eller praksis (nr. 2), særlige tavshedsregler udenfor FOIA (nr. 3), forretningshemmeligheder (nr. 4), interne dokumenter (nr. 5), hensynet til enkeltpersoners privatliv (nr. 6), dokumenter eller oplysninger vedrørende retshåndhævelse hvis en udlevering vil skade offentlige eller private interesser (nr. 6), forhold der relaterer sig til tilsyn med finansielle institutioner (nr. 7) og oplysninger om olieklæder (nr. 8).*

*Det er kun de oplysninger, der er omfattet af fortrolighedshensynene, der kan holdes tilbage.... ”*

Det er vigtigt at bemærke, at i forhold til begrænsning af aktindsigt som følge af forsvars- eller udenrigspolitiske grunde, er det ifølge FOIA alene klassificerede dokumenter, der kan undtages. Oplysningerne i den foreliggende sag er netop ikke klassificerede.

Endvidere anfører FOIA, at dokumenter kan undtages af hensyn til *enkeltpersoners privatliv*. Dette ligner til forveksling den tilsvarende undtagelse i offentlighedsloven, og må – da der ikke foreligger oplysninger om en anden fortolkning – forstås på samme måde, dvs. at grundoplysninger af arbejdsmæssig karakter ikke kan anses for omfattet af *enkeltpersoners privatliv*.

På baggrund af det oplyste omkring FOIA, må det lægges til grund, at de amerikanske myndigheder ville give aktindsigt i oplysningerne.

Der er på denne baggrund ikke nogen nærliggende risiko for, at udenrigspolitiske interesser m.v. vil lide skade.

Indholdet i erklæring fra den amerikanske ambassadør giver heller ikke grundlag for en antagelse om, at udleveringen vil skade forholdet til USA.

Tværtimod synes ambassadøren ikke at have taget stilling til det konkrete materiale, hvilken formodning bestyrkes af det forhold, at ambassadøren anmoder om at blandt andet *fødselsdage, CDR og pasnumre, sygesikringsnumre, kreditkort oplysninger* trækkes tilbage. Materialet indeholder ikke sådanne oplysninger!

Erklæringen fra ambassadøren, der er egenhændigt indhentet af indkærede, og som vanskeligt kan efterprøves via vidneudsagn fra den pågældende, må derfor tillægges meget ringe bevismæssig vægt i forhold til spørgsmålet om der reelt er en risiko for, at Danmarks udenrigspolitiske interesser m.v. vil lide skade ved udlevering af oplysningerne.

Det samme gælder for så vidt udtalelsen fra Udenrigsministeriet, der bygger på ambassadørens udtalelse. Når ambassadørens udtalelse må anses for afgivet på et ufuldstændigt grundlag, lider udtalelsen fra Udenrigsministeriet naturligvis samme skæbne.

Hverken bilag ... eller ... dokumenterer således, at betingelserne i § 32, stk. 2 i offentlighedsloven er opfyldt.

### **3. Tilbagekaldelse af den meddelte aktindsigt og forbud mod brug m.v. udgør et indgreb i pressens ytringsfrihed i strid med EMRK artikel 10**

Aktindsigt og anvendelsen af materiale modtaget via aktindsigt er et væsentlig arbejdsredskab i pressens og offentlighedens kontrol med forvaltningen.

Pressen og offentligheden har en berettiget forventning om, at en meddelt aktindsigt er endelig, og umiddelbart kan anvendes til det videre journalistiske arbejde. Det vil have en betydelig skadevirkning for pressens arbejdsbetingelser, hvis det ikke længere er muligt at fæste lid til en begunstigende afgørelse om aktindsigt.

En tilbagekaldelse af en meddelt aktindsigt kombineret med et forbud mod udgivelse, offentliggørelse, tilgængeliggørelse eller videregivelse af de informationer, som er modtaget via aktindsigtsanmodningen, udgør et indgreb i de kærendes ytringsfrihed og rammer i kerneområdet for anvendelsen af EMRK art. 10.

Et indgreb i form af forbud m.v. kan udelukkende foretages, såfremt betingelserne i EMRK art. 10, stk. 2 er opfyldt.

Bestemmelsen er sålydende:

*”Stk. 2. Da udøvelsen af disse frihedsrettigheder medfører pligter og ansvar, kan den underkastes sådanne formaliteter, betingelser, restriktioner eller straffebestemmelser, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, territorial integritet eller offentlig tryghed, for at forebygge uorden eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden, for at beskytte andres gode navn og rygte eller rettigheder, for at forhindre udsprelsen af for-*

*trolige oplysninger, eller for at sikre domsmagtens autoritet og upartiskhed.*

I forhold til den foreliggende sag er det navnlig 2. sidste led, som er relevant, ”for at forhindre udsprelsen af fortrolige oplysninger”. På dette punkt kan retsstillingen for medierne opsummeres således, jf. EMRK-kommentaren (art. 10-59 samt Tillægsprotokollerne), 3. udgave, side 862:

*”Under den forudsætning, at der er tale om emner og informationer af offentlig interesse, vil medierne som udgangspunkt være beskyttet af art 10, jf Storkammeret i Fressoz og Roire 21/1 1999 og de øvrige citerede domme ovenfor. Kun hvor fortroligheden er af særlige betydning, militære oplysninger, oplysninger fra efterretningstjenester og inden for det hemmelige diplomati, kan ytringsfriheden vige. For dansk rets vedkommende gælder strl § 152d, hvor mediers videregivelse af fortrolige oplysninger ikke straffes, medmindre der er tale om videregivelse af oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold eller af oplysninger der er fortrolige af hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar.”*

Det er indkærede som har bevisbyrden for, at betingelserne i EMRK art. 10, stk. 2, er opfyldt.

Indkærede har begrundet behovet for et forbud m.v. med, at det fremsendte materiale indeholder en række personhenførbare oplysninger om både danske og udenlandske, herunder især amerikanske statsborgere, som er embedsmænd ansat hos amerikanske myndigheder, (primært ansat hos NASA, FBI og ved USA’s ambassade i København). Oplysningerne vil efter danske forhold ikke være fortrolige, men indkærede har anført, at de samme oplysninger er fortrolige efter amerikansk ret.

Dette bestrides af kærende.

Bilag ... indeholder således oplysninger, der af de amerikanske myndigheder er betegnet som ”Unclassified”, og som derfor ikke er fortrolige, jf. også bilag...

Indkærede har således ikke løftet bevisbyrden for, at materialet indeholder oplysninger af fortrolig karakter. Tværtimod fremgår det tydeligt at dokumenterne ikke er fortrolige eller hemmelige.

I forhold til oplysningerne om de enkelte personer er det ikke dokumenteret, at det er hemmelige agenter eller lignende, som optræder ved navn i materialet. Tværtimod kan flere af de nævnte personer findes ved simple opslag på eksempelvis Linked-In. Som bilag ... fremlægges diverse udskrifter fra Linked-In, hvor det er lykkedes de sagsøgte at finde hovedparten af de nævnte FBI-medarbejdere.

Som det fremgår af personernes offentlige Linked-In profiler er der intet hemmeligt i, at de arbejder eller har arbejdet for FBI. Tværtimod fremhæves ansættelsen hos FBI på de enkelte profiler, ligesom medarbejderne også flere steder ”anbefales” for blandt andet arbejdet med internationale missioner.

Indkærede har således ikke dokumenteret, at materialet indeholder oplysninger af en sådan helt særlig fortrolig karakter, at de strenge betingelser for indgreb i ytringsfriheden, jf. EMRK art. 10, stk. 2, er opfyldt.

I forhold til pressens interesse i de samme oplysninger kan det nævnes, at grundoplysningerne på de personer i amerikansk tjeneste, som er nævnt i [oplysningerne], vil lette arbejdet med afdække, hvilken type af mission, som de enkelte flyvninger dækker over, herunder om flyvningerne kunne have relation til USA's fangeprogrammer.

Disse flyvninger m.v. har offentlighedens interesse og har blandt andet for så vidt angår CIA-flyvninger foranlediget, at Den Tværministerielle Arbejdsgruppe for Udarbejdelse af Redegørelse vedrørende Hemmelige CIA-flyvninger i Danmark, Grønland og Færøerne i oktober 2008 kom med en redegørelse.

Den tværministerielle arbejdsgruppe kunne dog hverken be- eller afkræfte, at der har været gennemført ulovlige fangetransporter i dansk, grønlandsk eller færøsk luftrum, og der er derfor stadigvæk en udpræget offentlig interesse i oplysninger, som kan medvirke til at afdække disse spørgsmål.

Den offentlige interesse overvægtet utvivlsomt indkæredes ønske om at tilbagetrække oplysningerne, oplysninger som i øvrigt ikke engang kan anses for fortrolige eller hemmelige.

Betingelserne i § 413 i retsplejeloven for at nedlægge forbud og meddele påbud er derfor ikke opfyldt.”

Radio24syv har under retsmødet i landsretten oplyst, at man er enig med Trafik- og Byggestyrelsen i, at betingelserne i retsplejelovens § 413, nr. 2 og 3, isoleret set er opfyldte. Det bestrides derimod, jf. det i øvrigt anførte, at betingelsen i § 413, nr. 1, er opfyldt.

Trafik- og Byggestyrelsen har i sit kæresvarskrift af 21. juli 2016 gjort følgende gældende og har procederet i overensstemmelse hermed (henvisninger til bilag er udeladt):

” **8. ANBRINGENDER**

Trafik- og Byggestyrelsen gør gældende, at der ikke er grundlag for at tilside-sætte Københavns Byrets kendelse af 1. juli 2016, idet kendelsen hviler på et korrekt faktisk grundlag og er truffet af byretten i fuld overensstemmelse med betingelserne i retsplejelovens §§ 413 og 423, stk. 1, og gældende praksis.

Endvidere gøres det gældende, at beslutningen ikke er i strid med EMRK artikel 10, jf. nærmere nedenfor pkt. 8.1.2.

**8.1.2 Københavns Byrets kendelse er korrekt**

Det gøres gældende, at Radio24syv A/S ved en fejl har fået udleveret de såkaldte PII'er om både danske og udenlandske, herunder især amerikanske,

statsborgere, der er ansat i amerikansk tjeneste. Disse oplysninger har en sådan følsom karakter, at de ikke bør spredes i det offentlige rum.

Anmodning om nedlæggelse af forbud er fremsat i medfør af retsplejelovens §§ 411 og 413, idet det gøres gældende, at Trafik- og Byggestyrelsen har den ret til de nævnte oplysninger, der søges beskyttet ved forbuddet, henset til at retten til aktindsigt kan begrænses efter offentlighedslovens § 32, stk. 2, således at disse oplysninger undtages.

Offentlighedslovens § 32, stk. 2, som svarer til § 13, stk. 1, nr. 2, i Offentlighedsloven af 19. december 1985 (lov nr. 572), blev indsat ved lov nr. 606 af 12. juni 2013, der bygger på Betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven og lovforslag nr. 144 om offentlighed i forvaltningen, fremsat den 7. februar 2013.

Offentlighedslovens § 32, stk. 2, har følgende formulering (mine understregninger):

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

Det beror på en fejl fra Trafik- og Byggestyrelsens side, at der ikke er foretaget høring af relevante myndigheder i forbindelse med aktindsigtsanmodningen, herunder høring af den amerikanske ambassade, idet materialet indeholder PII'er om ansatte hos amerikanske myndigheder. Såfremt den amerikanske ambassade var blevet hørt, ville man efter sædvanlig praksis have anmodet om, at disse PII'er blev undtaget fra aktindsigten, jf. den amerikanske ambassades erklæring af 10. juni 2016 og ambassadens senere erklæring af 20. juli 2016.

Det gøres i den sammenhæng gældende, at det er sædvanlig praksis, at der foretages en sådan høring af relevante myndigheder, førend materiale udleveres i forbindelse med aktindsigt. Det gælder navnlig i de tilfælde, hvor materialet, der søges om aktindsigt i, indeholder oplysninger om andre staters forhold og/eller oplysninger om udenlandske embedsmænd, og hvor en udlevering kan skade forholdet mellem Danmark og dette land.

Der henvises i den forbindelse til to fortilfælde, hvor Transport- og Bygningsministeriet har undtaget navne på tyske embedsmænd netop under henvisning til offentlighedslovens § 32, stk. 2, fordi de tyske myndigheder under en høring udtrykkeligt havde bedt om, at tyske forvaltningstraditioner blev respekteret, herunder beskyttelse af personhenførbare oplysninger.

Aktindsigts afgørelse af 9. maj 2014 fremlægges som bilag ..., hvor undtagelsen af oplysningerne fra aktindsigt havde sin begrundelse i, at dele af materialet indeholdt oplysninger om tyske borgere, der i henhold til tysk lovgivning ikke er tilladt at offentliggøre.

Endvidere fremlægges som bilag ... afgørelse af 23. april 2014, hvor de tyske myndigheder på baggrund af en forudgående høring havde anmodet om, at oplysningerne blev undtaget fra aktindsigt.

Sammenholdes erklæringerne af 10. juni 2016 og af 20. juli 2016 fra den amerikanske ambassade, hvori ambassaden særskilt anmoder om, at ingen PII'er udleveres, med Udenrigsministeriets erklæring af 14. juni 2016 fremgår det, at det efter Udenrigsministeriets opfattelse vil skade Danmarks forhold til USA, hvis den amerikanske anmodning ikke respekteres, således at oplysningerne udleveres.

Betingelserne i retsplejelovens § 413, nr. 1, må på denne baggrund anses for sandsynliggjort.

Den omstændighed, at erklæringerne er indhentet forud for retsmødet den 16. juni 2016 henholdsvis forud for afgivelsen af dette kæresvarskrift, medfører ikke, at erklæringerne ikke kan tillægges bevismæssig værdi i forbindelse med forbudssagen. Til støtte herfor henvises til Betænkning nr. 1530/2012 om Reform af den civile retspleje VII – Midlertidige afgørelser om forbud og påbud, s. 73, hvori følgende bemærkes (mine understregninger):

*”Som beskrevet under gældende ret i kapitel 2, afsnit 2.5.1 kan der i en fagedforbudssag som udgangspunkt anvendes de samme former for bevismidler som i en almindelig civil sag, herunder f.eks. sagkyndige bevisførelse. I fagedforbudssager er der imidlertid i dag praksis for at anvende ensidigt indhentede erklæringer i videre omfang end i den ordinære domsproces, dvs. uanset om erklæringen er indhentet før eller efter indgivelse af en anmodning om forbud. Retsplejerådet foreslår, at gældende praksis vedrørende bevisførelse i forbudssager videreføres for sager om forbud og påbud”*

For så vidt angår offentlighedslovens § 30, nr. 1, gøres det gældende, at bestemmelsen i denne sag må læses i sammenhæng med offentlighedslovens § 32, stk. 2, og erklæringerne. Dette indebærer, at henvisningen til bestemmelsen må forstås under hensyntagen til amerikanske forvaltningstraditioner, hvorefter PII'er ifølge den amerikanske ambassade ikke er offentligt tilgængelige, heller ikke når det drejer sig om f.eks. direkte telefonnumre, mailadresser o.lign. til de pågældende på deres arbejdspladser.

Endvidere gøres det gældende, at der i dansk forvaltningsret gælder en uskreven retsgrundsætning om, at en forvaltningsmyndighed under visse omstændigheder har adgang til at tilbagekalde begunstigende forvaltningsakter, jf. nærmere herom Jens Garde m.fl., Forvaltningsret - Almindelige emner, 6. udgave (2016), s. 520.

Dette beror grundlæggende på en helhedsvurdering af en række forhold. Afgørende i denne helhedsvurdering er en afvejning af på den ene side de offentlige hensyn, som taler for at omgøre den oprindelige afgørelse, over for hensynet til adressatens berettigede forventninger til at den oprindelige afgørelse opretholdes. Jo mere tilbagekaldelsen griber ind i adressatens forhold, jo mere tungtve-

jende må begrundelsen for tilbagekaldelsen være, jf. Jens Garde m.fl., Forvaltningsret - Almindelige emner, 6. udgave (2016), s. 525 ff.

Det gøres gældende, at hensynet til Danmarks forhold til USA væsentligt overstiger hensynet til Radio24syv A/S, jf. nærmere nedenfor i punkt 8.1.1. Det gælder navnlig, idet Radio24syv A/S ikke havde en berettiget forventning om at modtage oplysninger vedr. amerikansk ansattes PII'er.

Der henvises til nyhedschef på Radio24syv A/S, Simon Andersens, forklaring i kendelsen, s. 4:

*”Normalt får de alt materiale udleveret i forbindelse med anmodning om aktindsigt. Det er dog sædvanlig praksis, at navne på alle medarbejdere i PET og FE strages ud. Han kan ikke erindre, at de tidligere har modtaget aktindsigtsstykker med amerikanske agents navne. Han kender ikke praksis for så vidt angår aktindsigt indeholdende navne og personhenførbare oplysninger om udenlandske embedsmænd.”*

Henset hertil gøres det gældende, at Trafik- og Byggestyrelsen har adgang til at tilbagekalde aktindsigten for så vidt angår de personhenførbare oplysninger, der er angivet i bilag 4C, herunder når der henses til erklæringen af 20. juli 2016 fra den amerikanske ambassade.

Aktindsigten er som nævnt begæret af en journalist på vegne et elektronisk medie/radiokanal, hvorfor det må lægges til grund, at materialet vil kunne indgå i en offentliggørelse enten direkte eller som led i research. Betingelsen i retsplejelovens § 413, nr. 2 er herved opfyldt.

Endvidere gøres det gældende, at Trafik- og Byggestyrelsens mulighed for at opnå sin ret vil forspildes, hvis Trafik- og Byggestyrelsen henvises til at afvente tvistens retlige afgørelse, idet skaden vil være sket, hvis der sker offentliggørelse af de pågældende PII'er, herunder med fare for de i materialet nævnte enkeltpersoner.

Da der er tale om oplysninger om ansatte hos amerikanske myndigheder, herunder udenlandske, især amerikanske, statsborgere, vil dette som nævnt være skadeligt for Danmarks forhold til USA, jf. bilag ..., ... og ..., hvilket er det hensyn, der kommer til udtryk i retsplejelovens § 413, nr. 3, og jf. offentlighedslovens § 32, stk. 2.

På denne baggrund gøres det gældende, at Trafik- og Byggestyrelsen har sandsynliggjort, at betingelserne i retsplejelovens § 413 er tilstede, idet det også bemærkes, at lovgivningens almindelige regler om straf og erstatning ikke yder Trafik- og Byggestyrelsen tilstrækkeligt værn, jf. retsplejelovens § 414, stk. 1.

### **8.1.1 Hensyn**

Trafik- og Byggestyrelsen varetager navnlig tre konkrete og tungtvejende hensyn.



For det første varetages hensynet til liv og sikkerhed for de, der er ansat i USA's tjeneste – uanset nationalitet og uanset om de fortsat er i tjeneste eller ej.

Begrundelsen er, at offentliggørelse af materialet, herunder de ansattes PII'er, indebærer, at man kan koble bestemte ansatte i amerikansk tjeneste sammen med konkrete funktioner og opgaver. Dermed kan de pågældende ansatte blive udsat for hacking af deres telefoner, computere m.v. De kan endvidere blive udsat for afpresning og/eller komme til at lide fysisk skade.

Selv offentliggørelsen af såkaldte "Key officers" på USA's ambassade sker af samme grund kun med navne og titler – ikke med PII'er.

For det andet gælder der et hensyn til danske myndigheders samarbejde med USA's myndigheder, herunder hensynet til, at danske myndigheder kan modtage oplysninger i fortrolighed fra USA's myndigheder.

Begrundelsen er, at hvis man fra dansk side ikke – som ønsket af USA – er i stand til at beskytte PII'er for ansatte i amerikansk tjeneste, er der konkret risiko for, at samarbejde, herunder informationsudveksling mellem danske og amerikanske myndigheder, vil blive påvirket negativt og i værste fald blive indstillet. Dette gælder i første række på de områder, hvor flyvningerne i bilag ... finder sted (Ice Bridge, Diplomatic Clearance, NASA crew og FBI). Det kan imidlertid meget vel sprede sig til andre samarbejdsområder med den virkning, at USA vil ophøre med at lade statsfly overflyve eller lande i Danmark.

For det tredje varetager Trafik- og Byggestyrelsen et hensyn til Danmarks forhold til USA.

Begrundelsen herfor er, at USA ønsker at PII'er for ansatte i amerikansk tjeneste ikke offentliggøres, jf. erklæringerne fra USA's ambassadør samt den dertil knyttede erklæring fra Udenrigsministeriet, hvor Udenrigsministeriet tilslutter sig, at man bør respektere USA's ønske.

Der er tale om et hensyn, der er så tungtvejende, at oplysninger af denne karakter uden undtagelser er undtaget fra edition og vidneførsel, jf. retsplejelovens § 298, stk. 1, og § 169, stk. 2, 3. pkt.

Det forhold, at oplysningerne er fra 2010, 2011, 2012 og 2013 ændrer ikke herpå, idet der er tale om PII'er for personer, der har været og for de flestes vedkommende fortsat er ansat i amerikansk tjeneste.

Endvidere kan det ikke tillægges betydning, at dele af dokumenterne er betegnet som "unclassified", idet klassificering af et dokument principielt er uden betydning for afgørelsen af, om dokumentet er undtaget fra retten til aktindsigt. Med andre ord er den kompetente myndighed (her Trafik- og Byggestyrelsen) altid forpligtet til at foretage en konkret vurdering af de dokumenter, som aktindsigtsanmodningen vedrører, uanset om dokumentet er klassificeret, jf. Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med Kommentarer (2014), s. 634.

Heroverfor står, at de hensyn, som Radio24syv A/S varetager, hvilke ikke tjener noget beskyttelsesværdigt formål. Det gælder både Radio24syv A/S' kommercielle hensyn og hensynet til mulighederne for at kunne foretage research.

Begrundelsen er for det første, at de PII'er, som denne sag drejer sig om, ikke indeholder oplysninger af nyhedsværdi eller offentlig interesse. Sat på spidsen er der ikke nogen gode grunde til, at Radio24syv A/S skal have mulighed for at hænge et væsentligt antal personer, der er ansat i USA's tjeneste, ud med de risici det kan indebære for de pågældende selv og for Danmarks forhold til USA.

For det andet indebærer undtagelsen af PII'er fra materialet ingen væsentlige begrænsninger af Radio24syv A/S' muligheder for at foretage research. Dette skyldes, at Radio24syv A/S får adgang til alle informationer om flytyper, flynumre, halenumre, kaldesignaler m.v. Hertil kommer de offentligt tilgængelige LinkedIn profiler, som Radio24syv A/S er bekendt med, men som ikke indeholder PII'er.

For det tredje har man fra Trafik- og Byggestyrelsens side har ønsket at begrænse skadevirkningerne af den fejl, der er sket, til at være så lidt indgribende for Radio24syv A/S som muligt. Af samme grund gives disse oplysninger uden præjudice for besvarelsen af fremtidige anmodninger om aktindsigt. Der er således utvivlsomt hjemmel i offentlighedsloven til at undtage flere oplysninger end de PII'er, som USA har ønsket beskyttet i denne sag.

### **8.1.2 Københavns Byrets kendelse strider ikke mod EMRK art. 10**

Radio24syv A/S gør gældende, at forbuddet/tilbagekaldelsen udgør et indgreb i strid med EMRK art. 10.

Det bemærkes heroverfor, at det fremgår af EMD's praksis, at det er et afgørende kriterium, om journalister bidrager til en væsentlig offentlig debat og på den måde spiller en rolle som demokratiets "watchdog", jf. dommen i Dupuis mod Frankrig, pr. 46, dommen i Von Hannover mod Tyskland, pr. 63 og dommen i Standard Verlag mod Østrig, pr. 47.

I denne sag indeholder de PII'er, som ønskes undtaget fra aktindsigten, ingen oplysninger af generel interesse, der opfylder dette kriterium. Der gælder derfor ikke nogen ytringsfrihed efter EMRK, artikel 10, i relation til disse PII'er, fordi disse oplysninger som nævnt hverken har nogen nyhedsværdi eller offentlig interesse.

Af samme grund er der heller ikke nogen ret for offentligheden til at kunne forholde sig kritisk til denne slags oplysninger, hvilket bekræftes af EMD's praksis om embedsmænds ret til beskyttelse mod offentlige angreb, jf. dommen i Janowski mod Polen, pr. 33 og dommen i Mamère mod Frankrig, pr. 27.

Det bemærkes i denne forbindelse, at Radio24syv A/S' påstand om, at adgang til PII'erne i denne sag vil forbedre deres muligheder for at foretage research i påståede CIA-flyvninger for det første ikke har dækning noget steds i materialet. For det andet har Radio24syv A/S' alle muligheder for at kunne foretage denne research på grundlag af de oplysninger i materialet, Radio24syv A/S får adgang til i form af flytyper, flynumre, kaldesignaler m.v.

På denne baggrund er det helt berettiget, at der gøres indgreb i ytringsfriheden efter artikel 10, stk. 2.

Det fremgår af bestemmelsens ordlyd, at indgrebet for det første skal have lov-hjemmel. I dette tilfælde har forbuddet hjemmel i retsplejelovens § 413, idet den ret, der søges beskyttet, er Trafik- og Byggestyrelsens ret til ikke at give aktindsigt i amerikansk ansattes PII'er, jf. offentlighedslovens § 32, stk. 2.

For det andet skal indgrebet ske til varetagelse af et lovligt formål. I dette tilfælde drejer det sig om hensynet til Danmarks forhold til USA og nærmere bestemt de tre hensyn, der er gennemgået ovenfor i pkt. 8.1.1.

I denne forbindelse bemærkes, at hensynet til forholdet til fremmede magter er anerkendt i EMD's praksis, jf. dommen, Stoll mod Schweiz, pr. 136.

For det tredje skal indgrebet være proportionalt. Det er det i dette tilfælde, fordi Trafik- og Byggestyrelsen som nævnt søger at begrænse skadevirkningerne af fejlen til at være så lidt indgribende over for Radio24syv A/S som muligt, nemlig kun til de PII'er, som USA ønsker beskyttet."

### **Landsrettens begrundelse og resultat**

Den aktindsigt, som Radio24syv har opnået, er indhentet som led i en journalistisk undersøgelse af spørgsmål af væsentlig samfundsmæssig interesse vedrørende mulige statsflyvninger foretaget af amerikanske myndigheder i dansk, grønlandsk og færøsk luftrum og lufthavne med civilt indregistrerede fly som led i hemmelige og ulovlige fangetransporter til lande, hvor fangerne risikerer at blive udsat for tortur.

Efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10 må der lægges betydelig vægt på hensynet til pressens adgang til uden forudgående indgreb at indhente og viderebringe oplysninger om sådanne spørgsmål.

Et fagedforbud mod et nyhedsmedies brug af oplysninger, som er modtaget ved aktindsigt, til journalistiske undersøgelser med henblik på reportager om spørgsmål af væsentlig samfundsmæssig interesse og beslaglæggelse af sådanne oplysninger, er et indgreb i ytrings- og informationsfriheden, som kun kan foretages, såfremt tungtvejende grunde taler herfor, jf. herved artikel 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, hvorefter begrænsninger i ytringsfriheden kun kan ske i det omfang, de "er nødvendige i et demokratisk samfund" blandt andet "for at forhindre udspredelse af fortrolige oplysninger".

I afvejningen af hensynet til ytringsfriheden over for andre hensyn, herunder hensynet til enkeltpersoners private forhold og Danmarks udenrigspolitiske interesser, må det særligt indgå, at der ikke opstilles begrænsninger, som hindrer medierne i på rimelig måde at udfylde rollen som offentlighedens kontrol- og informationsorgan.

Det forhold, at en offentliggørelse – eventuelt – kan medføre en krænkelse af enkeltpersoner eller tilsidesættelse af udenrigspolitiske interesser, er derfor ikke tilstrækkelig til, at et fagedforbud kan nedlægges, medmindre krænkelsen er af en sådan grovhed eller den pågældende interesse så tungtvejende, at dette overstiger hensynet til ytrings- og informationsfriheden, jf. blandt andet Højesterets afgørelser i U 2010.1859, U 1997.259/2 og U 1999.1675.

Det er ubestridt, at Radio24syv er kommet i besiddelse af de oplysninger, som Trafik- og Byggestyrelsens forbuds- og beslaglæggelsesbegæring angår, på lovlig vis ved en af styrelsen meddelt aktindsigt. Det er herunder ligeledes ubestridt, at afgørelsen om aktindsigt ikke er ugyldig.

De oplysninger, som ønskes omfattet af et forbud, og som ønskes beslaglagt, er navne (og initialer), titler og kontaktoplysninger i form af tjenestetelefonnumre, tjenstlige e-mailadresser og enkelte arbejdsadresser på de embedsmænd ansat hos amerikanske myndigheder, som er anført i de anmodninger om tilladelse til statsflyvninger mv., som er indeholdt i det udleverede materiale. Oplysningerne vedrører for det første navne, titler og kontaktoplysninger på de medarbejdere på den amerikanske ambassade i Danmark, som har sendt anmodningerne om tilladelse til statsflyvningerne til Trafik- og Byggestyrelsen. Hovedparten af de i øvrigt anførte personer er deltagere i forskellige videnskabelige ekspeditioner eller astronauter og andre, som er ansat i det civile amerikanske rumagentur, NASA, og som flyver til og fra et opsendelsessted i Rusland. I et begrænset antal tilfælde er der tale om navne og titler samt i et vist omfang kontaktoplysninger på piloter og øvrig flybesætning på flyvninger med "U.S. Government Business"-formål. Det fremgår, at de pågældende piloter mv. er ansat i det amerikanske forbundspoliti, FBI. Navne på passagerne og det nærmere formål med "U.S. Government Business"-flyvningerne er ikke oplyst.

Det er oplysningerne om "U.S. Government Business"-flyvningerne, som i særlig grad har Radio24syvs journalistiske interesse. Simon Andersen har i den forbindelse forklaret, at

navne mv. på besætningsmedlemmerne på disse flyvninger har væsentlig betydning for det spørgsmål, Radio24syv ønsker at undersøge, idet det er ”nøglen” til at finde formålet med de enkelte missioner og herunder identificere de flyvninger, som kan angå ulovlige fangetransporter.

Der er enighed mellem parterne om, at de navne, titler og tjenstlige kontaktoplysninger, som forbuds- og beslaglæggelsesbegæringen angår, er omfattet af det begreb, ”PII” (”Personally Identifiable Information”), som anvendes i den amerikanske ambassadørs erklæring af 10. juni 2016 og i dennes fungerende stedfortræders erklæring af 20. juli 2016. Parterne er tillige enige om, at det udleverede materiale ikke indeholder de i erklæringerne også nævnte ”dates of birth, CDR and/or passport numbers, social security numbers, credit card numbers”, og at materialet heller ikke indeholder private adresser, telefon/faxnumre, mobilnumre eller e-mailadresser. Kontaktoplysningerne er således alene tjenstlige.

De udleverede dokumenter vedrører amerikanske statsflyvninger i perioden fra 2010 til medio 2013 og dermed aktiviteter, som ligger nogle år tilbage.

Der er ikke i erklæringerne fra ambassadøren og dennes fungerende stedfortræder nævnt noget om en risiko svarende til den, som styrelsen har påberåbt sig for landsretten, for de omtalte personers liv og sikkerhed eller for afpresning eller hacking som begrundelse for ønsket om, at oplysningerne ikke offentliggøres. Der er heller ikke i øvrigt fremlagt oplysninger, som efter landsrettens opfattelse sandsynliggør, at der skulle bestå sådanne ricisi for de anførte flybesætningsmedlemmer, videnskabsmænd m.fl. Erklæringerne og de i øvrigt fremlagte dokumenter indeholder endvidere ikke oplysninger, som for landsretten sandsynliggør, at det efter amerikansk ret er udelukket ved aktindsigt at få oplyst navne, titler og tjenstlige kontaktoplysninger på videnskabsfolk, FBI-ansatte besætningsmedlemmer m.fl. i ansøgninger om statsflyvninger som de foreliggende. De ansøgninger mv. fra de amerikanske myndigheder, som indeholder de oplysninger, som forbudsbegæringen angår, er tværtimod alle af de amerikanske myndigheder angivet at være ”unclassified”, hvilket ifølge US Department of Defense Manual – Marking of Classified Info betyder, at der er ”no classified information on the page”.

Såfremt navne- og kontaktoplysningerne vedrørte danske embedsmænd, ville oplysningerne efter det, som er oplyst, i øvrigt ikke have en karakter, som kunne begrunde, at de skulle

undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 30, nr. 1, jf. herved også lovens § 21, stk. 3, eller i øvrigt ville kunne undtages efter andre bestemmelser i offentlighedsloven. Trafik- og Byggestyrelsen har under hovedforhandlingen erklæret sig enig heri.

Ved bedømmelsen af, om styrelsen kan opnå forbud mod, at Radio24syv offentliggør de udleverede oplysninger og få oplysningerne beslaglagt, må der lægges vægt på, at Radio24syv har indhentet oplysningerne med henblik på at undersøge og reportere om et spørgsmål af væsentlig samfundsmæssig interesse.

Uanset om aktindsigt eventuelt kunne være blevet nægtet i medfør af offentlighedslovens § 30, nr. 1, sammenholdt med lovens § 32, af hensyn til Danmarks forhold til USA, og uanset om styrelsen måtte have været forpligtet hertil og således ikke kunne meddele meraktindsigt, jf. offentlighedslovens § 14, finder landsretten efter en samlet vurdering, at det ikke vil være uberettiget, at Radio24syv benytter de udleverede oplysninger til journalistiske undersøgelser om de amerikanske statsflyvninger.

Byrettens forbud og afgørelse om beslaglæggelse mv. ophæves derfor.

Efter sagens udfald skal Trafik- og Byggestyrelsen betale 80.000 kr. i sagsomkostninger for begge instanser til Radio24syv til dækning af udgift til advokat, inkl. moms.

T h i b e s t e m m e s:

Byrettens kendelse om forbud og beslaglæggelse ophæves.

Trafik- og Byggestyrelsen skal betale 80.000 kr. i sagsomkostninger for begge instanser til Berlinske People A/S (Radio24syv A/S).

(Sign.)

— — —  
**Udskriftens rigtighed bekræftes. Østre Landsret, den**