

Udskriftsdato: 1. maj 2026 (Gældende)

Afslag på aktindsigt i korrespondance mellem dansk ambassade og udenlandsk politi. Egenaces. Ekstrahering

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

Journalnummer: Sag nr. 14/02444

Afslag på aktindsigt i korrespondance mellem dansk ambassade og udenlandsk politi. Egenaces. Ekstrahering

Svar til A

29-09-2014

Dok.nr. 14/02444-30/LPU

Udenrigsministeriets delvise afslag på aktindsigt

Jeg har nu afsluttet behandlingen af din aktindsigtssag.

Jeg er enig med Udenrigsministeriet i, at de 11 undtagne dokumenter er interne dokumenter, som der som udgangspunkt ikke er ret til aktindsigt i. Ved min gennemgang af dokumenterne har jeg imidlertid fundet flere eksempler på oplysninger om sagens faktiske grundlag, som der efter omstændighederne alligevel kan være ret til indsigt i, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 1.

For så vidt angår ministeriets undtagelse af korrespondancen mellem den danske ambassade i X-lands hovedstad og X-lands politi har ministeriet henvist til, at en udlevering vil give dig indsigt i X-lands politis efterforskningsmetoder og overvejelser om, hvordan politiet skulle gå frem i sagen.

Det fremgår ikke af sagen, at Udenrigsministeriet har bedt X-lands politi om en udtalelse med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt korrespondancen kan udleveres.

På den baggrund og efter en gennemgang af den omhandlede korrespondance kan jeg ikke anse det for tilstrækkeligt, at ministeriet alene mere generelt har begrundet afslaget med henvisning til, at du vil få indsigt i X-lands politis efterforskningsmetoder og overvejelser om, hvordan politiet skulle gå frem i sagen.

Jeg har henstillet, at Udenrigsministeriet genoptager sagen og træffer en ny afgørelse over for dig vedrørende de undtagne dokumenter i lyset af det, som jeg har anført.

Jeg understreger, at jeg ikke herved har taget stilling til, om du har ret til hel eller delvis aktindsigt i de undtagne dokumenter.

Nedenfor kan du læse nærmere om begrundelsen for resultatet af min undersøgelse. Fra s. 7 har jeg lavet en sagsfremstilling.

Ombudsmandens udtalelse

1. Genstanden for min undersøgelse

Min undersøgelse af sagen vedrører Udenrigsministeriets delvise afslag på aktindsigt af 23. maj 2014, som fastholdt og uddybet i ministeriets afgørelse af 28. maj 2014.

Det fremgår af afgørelsen, at ministeriet identificerede 37 dokumenter på baggrund af din aktindsigtsansøgning.

Ministeriet har undtaget 11 af dokumenterne med henvisning til, at der er tale om interne dokumenter, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1. Ministeriet har ikke fundet, at disse dokumenter indeholder oplysninger om sagens faktiske grundlag, som skal udleveres efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 28, stk. 1.

For så vidt angår seks dokumenter (tre dokumenter med tre bilag) har ministeriet oplyst, at der er tale om korrespondance mellem ambassaden i X-lands hovedstad og X-lands politi. Ministeriet har undtaget dokumenterne med henvisning til væsentlige hensyn til forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser, jf. offentlighedslovens § 33, nr. 1. Ministeriet har endvidere fundet, at de hensyn, der er nævnt i § 33, nr. 1, med afgørende vægt taler imod aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 8 om egenaces.

Ministeriet har endvidere ikke fundet grundlag for at meddele meraktindsigt og har i den forbindelse henvist til offentlighedslovens § 14, stk. 2. Jeg går imidlertid ud fra, at vurderingen er foretaget efter bestemmelsen i § 14, stk. 1, og det har jeg lagt til grund i det følgende.

Jeg har i forbindelse med min behandling af din klage modtaget samtlige dokumenter fra Udenrigsministeriet – herunder de dokumenter, som du ikke har fået aktindsigt i.

2. Offentlighedslovens § 8 – egenaces

Du har anmodet om indsigt i din ”egen sag”. De dokumenter, som Udenrigsministeriet har anset for omfattet af din aktindsigtsanmodning, indeholder derfor omtale af dine personlige forhold.

Din aktindsigtsanmodning skal herefter bedømmes efter bestemmelsen i § 8 i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen) om egenaces. Bestemmelsen lyder således:

”§ 8. Den, hvis personlige forhold er omtalt i et dokument, kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 19-29 og § 35, forlange at blive gjort bekendt med oplysningerne herom. Det gælder dog ikke, i det omfang de hensyn, der er nævnt i §§ 31-33, eller hensynet til den pågældende selv eller andre med afgørende vægt taler imod.”

3. Interne dokumenter. Oplysninger om sagens faktiske grundlag (ekstrahering)

3.1. § 23, stk. 1, nr. 1, i offentlighedsloven lyder således:

”§ 23. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter. Som interne dokumenter anses

1) dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående,”

Jeg har gennemgået de 11 dokumenter, som ministeriet har undtaget som interne.

Jeg er enig med ministeriet i, at der er tale om interne dokumenter. Der er derfor som udgangspunkt ikke ret til aktindsigt i disse.

Jeg bemærker i den forbindelse, at korrespondance mellem Udenrigsministeriet og den danske ambassade i X-lands hovedstad er intern i offentlighedslovens forstand. Det følger af § 2 i lov om udenrigstjenesten (lov nr. 150 af 13. april 1983, som ændret ved lov nr. 331 af 14. maj 1997).

3.2. Der er dog efter omstændighederne ret til indsigt i oplysninger i et internt dokument om en sags faktiske grundlag mv. Det følger af offentlighedslovens § 28, stk. 1, der lyder således:

”§ 28. Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-4, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante

for sagen. Det samme gælder oplysninger om eksterne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3. ”

Betydningen af, at en oplysning er omfattet af § 28, stk. 1, er på den ene side, at oplysningerne er undergivet aktindsigt, uanset at de er indeholdt i et dokument, der som sådan er undtaget fra aktindsigt. På den anden side vil oplysningerne efter omstændighederne kunne undtages fra aktindsigt efter lovens §§ 30-33. I en sag om egenaces vil oplysningerne dog kun kunne undtages i det omfang de hensyn, der er nævnt i §§ 31-33, eller hensynet til den pågældende selv eller andre med afgørende vægt taler imod.

3.3. Udenrigsministeriet har i sin afgørelse af 23. maj 2014 anført, at de interne dokumenter ikke indeholder oplysninger, der er omfattet af offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Jeg forstår umiddelbart forholdet sådan, at ministeriet hermed mener, at dokumenterne slet ikke indeholder oplysninger om sagens faktiske grundlag.

Ved min gennemgang af de interne dokumenter har jeg imidlertid fundet flere eksempler på oplysninger om sagens faktiske grundlag, som der efter omstændighederne kan være ret til indsigt i, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Jeg har gjort ministeriet bekendt med min opfattelse. Se endvidere nedenfor pkt. 5 vedrørende henstilling.

4. Korrespondance mellem den danske ambassade i X-lands hovedstad og X-lands politi – offentlighedslovens § 33, nr. 1

4.1. Udenrigsministeriet har henvist til offentlighedslovens § 33, nr. 1, som grundlag for at undtage ambassadens korrespondance med X-lands politi i forbindelse med, at ambassaden i X-lands hovedstad politianmeldte dig for chikane.

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 33, nr. 1, lyder således:

”§ 33. Retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til:

1) Forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrdelse og lign. og beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning. ”

Ministeriet har med henvisning til offentlighedslovens § 8 om egenaces fundet, at de hensyn, der er nævnt i § 33, nr.1, med afgørende vægt taler imod aktindsigt.

4.2. I den foreliggende sag er der tale om politianmeldelse til en udenlandsk politimyndighed. Dette kan rejse spørgsmål om muligheden for at anvende bestemmelsen.

Den forurettede i sagen er imidlertid en dansk myndighed (den danske ambassade i X-lands hovedstad). I hvert fald under disse omstændigheder – og i lyset af de beskyttelsesinteresser, som bestemmelsen i § 33, nr. 1, skal varetage – kan det ikke give mig anledning til bemærkninger, at ministeriet har ment, at den foreliggende sag ligger inden for bestemmelsens principielle anvendelsesområde.

4.3. Et andet spørgsmål er, om betingelserne i bestemmelsen kan anses for opfyldt i forhold til de omhandlede konkrete oplysninger.

Som begrundelse for at undtage korrespondancen mellem ambassaden i X-lands hovedstad og X-lands politi har Udenrigsministeriet anført følgende i sin udtalelse af 4. juli 2014 til mig:

”Herved lagde ministeriet bl.a. vægt på, at (A) allerede var bekendt med politianmeldelsen, idet han havde været i kontakt med (X-lands) politi som følge af anmeldelsen, og at oplysningerne i de tre dokumenter og bilag ville give ham indsigt i (X-lands) politis efterforskningsmetoder og overvejelser om, hvordan politiet skulle gå frem i sagen. ”

Efter bestemmelsen i § 33, nr. 1, skal undtagelse fra aktindsigt være nødvendig til beskyttelse af væsentlige hensyn til f.eks. forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser. I en sag som den foreliggende vil det i almindelighed være den politimyndighed mv., der står for efterforskningen, som er nærmest til at vurdere dette spørgsmål.

Hertil kommer, at din sag – som anført under pkt. 2 ovenfor – skal bedømmes efter de særlige regler om egenaces i offentlighedslovens § 8. Det betyder som nævnt, at de hensyn, der er nævnt i § 33, nr. 1, skal have ”afgørende vægt”. Der er altså tale om en skærpelse af de almindelige betingelser for anvendelse af bestemmelsen.

Det fremgår ikke af sagen, at Udenrigsministeriet har bedt X-lands politi om en udtalelse med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt korrespondancen kan udleveres.

På den baggrund – og efter en gennemgang af den omhandlede korrespondance – mener jeg ikke, at jeg kan anse det for tilstrækkeligt, at ministeriet alene mere generelt har begrundet afslaget med henvisning til, at du vil få indsigt i X-lands politis efterforskningsmetoder og overvejelser om, hvordan politiet skulle gå frem i sagen.

5. Henstilling

På baggrund af det, som jeg har anført ovenfor, har jeg henstillet, at Udenrigsministeriet træffer en ny afgørelse over for dig vedrørende de undtagne dokumenter i lyset af det, som jeg har anført.

Jeg understreger, at jeg ikke herved har taget stilling til, om du har ret til hel eller delvis aktindsigt i de undtagne dokumenter.

- - -

Jeg beder dig om at vente, til du har modtaget en afgørelse fra Udenrigsministeriet, før du tager stilling til, om der er grundlag for at klage til mig igen.

Jeg foretager mig ikke mere i anledning af din klage.

Med venlig hilsen



Jørgen Steen Sørensen

Kopi til:

Udenrigsministeriet

Sagsfremstilling

I en e-mail af 29. april 2014 anmodede du Udenrigsministeriet om aktindsigt i din "egen sag".

I en afgørelse af 23. maj 2014 skrev Udenrigsministeriet således til dig:

"Der henvises til din anmodning af 29. april 2014 om aktindsigt i din 'egen sag'. Udenrigsministeriet har lagt til grund, at du herved ønsker aktindsigt i dokumenter, der vedrører ministeriets behandling af dine henvendelser til ministeriet og den danske ambassade i (X-lands hovedstad) vedrørende dels en tidligere (medarbejder) ved nævnte ambassade og dels ambassadør (B)'s håndtering af dine henvendelser til ambassaden vedrørende nævnte (medarbejder).

Udenrigsministeriet har identificeret 37 dokumenter, som er omfattet af anmodningen og har foretaget en konkret vurdering af disse dokumenter. De identificerede dokumenter er opregnet og nummereret i den vedlagte dokumentliste, hvortil der henvises.

Dokument 1-12, 14-17, 20a-b, 32 og 34-37 er vedlagt denne besvarelse.

De øvrige identificerede dokumenter er ikke vedlagt, idet disse i henhold til offentlighedslovens bestemmelser er undtaget fra retten til aktindsigt. Denne vurdering er nærmere begrundet i det følgende:

Dokument 13, 18-20, 21, 23-24, 26-28 og 29 er interne dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående, og er derfor som udgangspunkt ikke omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

I medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 1, skal oplysninger i dokumenter, der er omfattet af § 23, om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen, uanset § 23, meddeles i overensstemmelse med lovens almindelige regler. Udenrigsministeriet vurderer, at de interne dokumenter ikke indeholder oplysninger, der er omfattet af § 28, stk. 1.

Udenrigsministeriet har overvejet, hvorvidt der er mulighed for at give aktindsigt i videre omfang i medfør af offentlighedslovens § 14, stk. 2. Udenrigsministeriet har på baggrund af en afvejning mellem på den ene side de beskyttelsesinteresser, der ligger til grund for reglen i offentlighedslovens § 23, stk. 1, og på den anden side den interesse du må antages at have i, at anmodningen imødekommes, ikke fundet grundlag for at meddele dig aktindsigt i videre omfang.

Dokument 28a-c, 30-31 og 33 er korrespondance mellem den danske ambassade i (X-lands hovedstad) og (X-lands) politi.

Det følger af offentlighedslovens § 33, nr. 1, at retten til aktindsigt bl.a. kan begrænses i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser.

Det er Udenrigsministeriets vurdering, at det af de i § 33, nr. 1, nævnte hensyn er nødvendigt at undtage den omhandlede korrespondance fra aktindsigt.

Det følger af offentlighedslovens § 8, at den, hvis personlige forhold er omtalt i et dokument, kan med visse undtagelser forlange at blive gjort bekendt med oplysninger herom (egenaccess).

Korrespondancen omfatter i et vist omfang oplysninger om dine personlige forhold. Imidlertid er det ministeriets vurdering, at de hensyn, der er nævnt i § 33, nr. 1, med afgørende vægt taler imod, at disse oplysninger udleveres.

Endelig har Udenrigsministeriet overvejet, hvorvidt der er mulighed for at give aktindsigt i korrespondancen med (X-lands) politi i videre omfang i medfør af offentlighedslovens § 14, stk. 2. Udenrigsministeriet

har på baggrund af en afvejning mellem på den ene side de beskyttelsesinteresser, der ligger til grund for reglen i offentlighedslovens § 33, nr. 1, og på den anden side den interesse du må antages at have i, at anmodningen imødekommes, ikke fundet grundlag for at meddele dig aktindsigt i videre omfang. ”

På baggrund af en henvendelse af 24. maj 2014 fra dig foretog Udenrigsministeriet en revurdering af sit afslag på aktindsigt. I en e-mail af 28. maj 2014 til dig fastholdt ministeriet sin afgørelse. Ministeriet skrev således:

”Du har anmodet om aktindsigt i din ’egen sag’. Som nævnt i besvarelsen af 23. maj 2014 har ministeriet lagt til grund, at du ønskede at få aktindsigt i de dokumenter, der vedrører ministeriets behandling af dine henvendelser til ministeriet og den danske ambassade i (X-lands hovedstad) vedrørende dels en tidligere (medarbejder) ved nævnte ambassade og dels ambassadør (B)’s håndtering af dine henvendelser til ambassaden vedrørende nævnte (medarbejder). Ministeriet har identificeret 37 dokumenter, der er omfattet af din aktindsigtsanmodning. Hovedparten af de dokumenter, der vedrører din ’egen sag’, er den korrespondance mellem dig og ministeriet og dig og ambassaden, som ministeriet er i besiddelse af.

Ministeriet har dog på baggrund af offentlighedslovens regler vurderet, at du ikke har mulighed for at få aktindsigt i alle de 37 dokumenter. Ministeriet henviser til ministeriets gennemgang og begrundelse i afgørelsen af 23. maj 2014. Det kan dog tilføjes, at den korrespondance, der er undtaget i henhold til lovens § 33, nr. 1, (hensyn til forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser) er ambassaden i (X-lands hovedstad)’s korrespondance med (X-lands) politi i forbindelse med, at ambassaden politianmeldte dig for chikane.

Ministeriet har på baggrund af din seneste henvendelse revurderet afgørelsen af 23. maj 2014, men har ikke fundet anledning til at ændre denne. Afgørelsen er endelig. Du har dog mulighed for at klage over afgørelsen til Folketingets Ombudsmand. ”

Den 3. juni 2014 klagede du til mig over Udenrigsministeriets afgørelse.

Den 12. juni 2014 bad jeg Udenrigsministeriet om en udtalelse i anledning af din klage.

I en udtalelse af 4. juli 2014 til mig skrev Udenrigsministeriet bl.a. således:

”(A) henvendte sig første gang til Udenrigsministeriet i november 2013, hvor han sendte en række mails til ministeriet vedrørende nu tidligere (medarbejder) ved ambassaden i (X-lands hovedstad), (C) samt korrespondance med ambassadør (B) om samme emne.

I perioden fra november 2013 og frem mod besvarelsen af aktindsigtsanmodning modtog ministeriet fortsat et betydeligt antal henvendelser fra (A) vedrørende (C) og ambassadør (B). Parallelt hermed fortsatte (A)’s henvendelser til ambassaden i (X-lands hovedstad).

Som følge af omfanget og karakteren af (A)’s henvendelser til ambassaden, valgte ambassaden ultimo januar efter samråd med ministeriet at anmelde (A) til (X-lands) politi.

Den 29. april 2014 modtog ministeriet (A)’s anmodning om aktindsigt i sin ’egen sag’. Udenrigsministeriet lagde til grund for sin besvarelse, at (A) herved ønskede indsigt i dokumenter, der vedrørte ministeriets behandling af hans henvendelser til ministeriet og den danske ambassade i (X-lands hovedstad) vedrørende dels tidligere (medarbejder), (C) og dels ambassadør (B)’s håndtering af hans henvendelser til ambassaden vedrørende nævnte (medarbejder).

På denne baggrund foretog ministeriet en søgning i ministeriets journalsystem og identificerede 37 dokumenter omfattet af anmodningen.

Ministeriet foretog en konkret vurdering af de identificerede dokumenter, herunder efter offentlighedslovens § 8, og udleverede 23 heraf.

Af de øvrige dokumenter var 11 interne dokumenter, der ikke havde været afgivet til udenforstående. Disse fandtes således som udgangspunkt ikke at være omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Ministeriet overvejede i denne forbindelse, hvorvidt der var mulighed for at give aktindsigt i videre omfang i medfør af offentlighedslovens § 14, stk. 2. På baggrund af en afvejning mellem på den ene side de beskyttelsesinteresser, der ligger til grund for reglen i offentlighedslovens § 23, stk.1, nr. 1, og på den anden side den interesse som (A) måtte antages at have i, at anmodningen blev imødekommet, fandt ministeriet imidlertid ikke grundlag for at meddele (A) aktindsigt i videre omfang.

De tre resterende dokumenter samt tre bilag til et internt dokument var korrespondance mellem den danske ambassade i (X-lands hovedstad) og (X-lands) politi i forbindelse med politianmeldelsen af (A).

Efter en konkret vurdering fandt ministeriet, at (A)'s ret til at blive gjort bekendt med de nævnte dokumenter måtte vige for væsentlige hensyn til beskyttelse af forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser, jf. offentlighedslovens § 33, nr. 1.

Ligeledes fandt ministeriet at de hensyn der er nævnt i § 33, nr.1, med afgørende vægt talte imod, at oplysninger om (A)'s personlige forhold indeholdt i dokumenterne kunne udleveres i medfør af § 8.

Herved lagde ministeriet bl.a. vægt på, at (A) allerede var bekendt med politianmeldelsen, idet han havde været i kontakt med (X-lands) politi som følge af anmeldelsen, og at oplysningerne i de tre dokumenter og bilag ville give ham indsigt i (X-lands) politis efterforskningsmetoder og overvejelser om, hvordan politiet skulle gå frem i sagen.

Efter klage af 24. maj 2014 fra (A) til ministeriet foretog ministeriet en revurdering af sagen, men fandt ikke anledning til at ændre afgørelsen af 23. maj 2014. ”

Den 8. juli 2014 sendte jeg ministeriets udtalelse til dig med henblik på at modtage dine eventuelle bemærkninger inden to uger.

Jeg modtog partshøringssvar fra dig den 14. juli 2014.

Jeg meddelte dig i brev af 4. august 2014, at jeg ville behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde fået fra dig og Udenrigsministeriet.