Udskriftsdato: 30. oktober 2026 (Gældende)

Delvist afslag på aktindsigt i Udenrigsministeriets underretninger til Rigsrevisionen om uregelmæssigheder. Sag nr. 23/06247

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

Delvist afslag på aktindsigt i Udenrigsministeriets underretninger til Rigsrevisionen om uregelmæssigheder. Sag nr. 23/06247

Svar til journalist

4. september 2024

Sag nr. 23/06247

Delvist afslag på aktindsigt i Udenrigsministeriets underretninger til Rigsrevisionen om uregelmæssigheder

Jeg har nu færdigbehandlet din sag om aktindsigt i Udenrigsministeriets underretninger til Rigsrevisionen om uregelmæssigheder.

Udenrigsministeriet har i udtalelse af 5. juli 2024, som du har modtaget, givet yderligere aktindsigt i akt 72. Herudover har Udenrigsministeriet anført, at du kan få aktindsigt i dels de oplysninger i akt 52 og 121, som alene afspejler indholdet af akttitlerne, dels hele akt 293.

Jeg har herudover ikke grundlag for at kritisere resultatet af Udenrigsministeriets afgørelse af 22. marts 2024 om delvis afslag på aktindsigt.

En af mine medarbejdere har telefonisk kontaktet Udenrigsministeriet for at afklare, om du har modtaget den yderligere aktindsigt, som ministeriet har omtalt i udtalelsen af 5. juli 2024. Ministeriet har oplyst, at det endnu ikke er sket, men at du vil modtage oplysningerne inden for kort tid. Jeg finder det beklageligt, at ministeriet nu to måneder efter at have vurderet, at du kan få denne yderligere aktindsigt, fortsat ikke har meddelt dig de pågældende oplysninger, og jeg har bedt ministeriet om at underrette mig, når dette er sket.

Nedenfor kan du læse nærmere om baggrunden for resultatet af min undersøgelse.

Ombudsmandens udtalelse

1. Sagens forløb

Ved mail af 9. marts 2023 som præciseret telefonisk den 16. og 21. marts 2023 anmodede du Udenrigsministeriet om aktindsigt i "Udenrigsministeriets underretninger til Rigsrevisionen om såkaldt uregelmæssigheder siden 2015".

Udenrigsministeriet har senest truffet afgørelse over for dig den 22. marts 2024. Du har modtaget delvis aktindsigt i det ønskede materiale, men Udenrigsministeriet har med henvisning til bestemmelserne i offentlighedslovens §§ 31, 32, stk. 2, og 33, nr. 5, undtaget en række oplysninger fra aktindsigt. Udenrigsministeriet har overvejet, om du kunne få aktindsigt i de undtagne oplysninger efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 1, men har ikke fundet grundlag herfor.

I anledning af din klage til mig har jeg fra Udenrigsministeriet modtaget en (delvis fortrolig) udtalelse af 19. december 2023 og (delvis fortrolige) supplerende udtalelser af 18. marts og 5. juli 2024.

I mail af 25. marts 2024, som du også har sendt til Udenrigsministeriet, har du anført bl.a., at du ikke kan se, "at det har noget som helst med national sikkerhed at gøre, hvor de her sager er foregået, hvilke stillingsbetegnelser personen har haft, hvor mange som har deltaget, hvad det er for udstyr, hvilke beløb det handler om".

2. Udenrigsministeriets undtagelse af oplysninger efter offentlighedslovens § 31

2.1. Retsgrundlaget

§ 31 i lov om offentlighed i forvaltningen (lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020 som ændret ved lov nr. 655 af 11. juni 2024) har følgende ordlyd:

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

Af bestemmelsens forarbejder fremgår bl.a. følgende:

"Det er (…) præciseret, at kravet efter den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 1, om, at der i det enkelte tilfælde efter en konkret vurdering påvises en nærliggende risiko for, at statens sikkerhed m.v. vil lide skade af betydning, ikke finder anvendelse i forhold til oplysninger, der er omfattet af bestemmelsen.

Det er dog en betingelse for, at retten til aktindsigt kan begrænses, at det er af *væsentlig* betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar. Udtrykket 'væsentlig betydning', der skal forstås i overensstemmelse med den tavshedspligt, som gælder i forhold til oplysninger, der skal hemmeligholdes for at varetage væsentlige hensyn til statens sikkerhed og rigets forsvar, indebærer, at oplysninger, der er af uvæsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar, ikke vil være omfattet af undtagelsesbestemmelsen.

Efter bestemmelsen kan oplysninger undtages fra retten til aktindsigt f.eks. af hensyn til beskyttelse af (…) udsendt ambassadepersonales sikkerhed (…). "

Jeg henviser til lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 om lov om offentlighed i forvaltningen, bemærkninger til lovforslagets § 31, s. 103. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A.

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 709, er anført bl.a. følgende:

"Kommissionen skal understrege, at en forvaltningsmyndighed ikke blot med henvisning til, at oplysningerne vedrører statens sikkerhed eller rigets forsvar kan begrænse retten til aktindsigt.

…

Det er på denne baggrund kommissionens opfattelse, at den blotte henvisning til, at oplysningerne vedrører statens sikkerhed eller rigets forsvar som udgangspunkt ikke er tilstrækkelig til at opfylde det

almindelige begrundelseskrav i forvaltningslovens § 24. Det må således i almindelighed kræves, at den pågældende forvaltningsmyndighed i begrundelsen for et eventuelt afslag på aktindsigt efter lovudkastets § 31 foretager en vis angivelse af de involverede interessers karakter. Myndigheden kan dog undlade at foretage en sådan angivelse, hvis det vil medføre en prisgivelse af de beskyttelsesinteresser, der søges beskyttet i det enkelte tilfælde. ”

2.2. Udenrigsministeriets synspunkter

Udenrigsministeriet undtog i afgørelsen af 22. marts 2024 med henvisning til offentlighedslovens § 31 ét dokument i sin helhed (akt 121) og en række oplysninger fra et andet dokument (akt 60) på sagen 2015-30947, da det var Udenrigsministeriets vurdering, at det var af væsentlig betydning for statens sikkerhed og rigets forsvar, at oplysningerne ikke blev udleveret. Udenrigsministeriet anførte, at ministeriet ikke kunne oplyse dig nærmere om indholdet heraf, da det ville prisgive de oplysninger, som offentlighedslovens § 31 tilsigter af beskytte, og henviste i den forbindelse til forvaltningslovens § 24, stk. 3, 2. pkt.

I de delvis fortrolige udtalelser af 18. marts og 5. juli 2024 har Udenrigsministeriet over for mig redegjort nærmere for baggrunden for vurderingen.

I den ikke-fortrolige del af udtalelsen af 18. marts 2024 har Udenrigsministeriet anført bl.a., at det er nødvendigt at begrænse adgangen til aktindsigt i de pågældende oplysninger for at varetage væsentlige sikkerhedsmæssige hensyn til offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Udenrigsministeriet har oplyst, at akt 60 indeholder en gengivelse af konkrete effekter omfattet af et tyveri på ambassaden i Bruxelles samt oplysninger om konkrete sikkerhedsforanstaltninger, og at akt 121 i sin helhed vedrører uautoriseret systemadgang.

Vurderingen følger ministeriets praksis i forhold til behandlingen af spørgsmål om aktindsigt i lignende oplysninger, og denne praksis beror på bl.a. vurderinger foretaget af Udenrigsministeriets kontor for sikkerhed og bygninger, som er ansvarlig for sikkerheden på de danske repræsentationer.

I den ikke-fortrolige del af udtalelsen af 5. juli 2024 har Udenrigsministeriet om akt 121 anført bl.a., at oplysningerne, herunder oplysningerne om, hvilket it-system der har været uautoriseret systemadgang til, bør undtages fra aktindsigt af sikkerhedshensyn, herunder sikkerheden på repræsentationerne og ministeriets muligheder for at varetage sine funktioner som led i udenrigstjenesten samt udsendt personales og de repræsentationsansattes sikkerhed. Det er ministeriets vurdering, at systemoplysningerne kan fremvise svaghed, der kan udnyttes af andre, som vil Danmark det ondt og vil skade danske interesser.

Udenrigsministeriet har samtidig bemærket, at der efter en fornyet vurdering kan gives aktindsigt i de oplysninger i akt 121, som alene afspejler indholdet af akttitlen, der tidligere er udleveret.

2.3. Min vurdering

Efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 31 kan oplysninger undtages fra aktindsigt, hvis det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed.

Efter min gennemgang af akt 60 og 121, herunder de undtagne oplysninger, og det, som Udenrigsministeriet i delvist fortrolig form har anført over for mig i sagen, har jeg ikke grundlag for at tilsidesætte

ministeriets vurdering af, at oplysningerne – som ministeriet har fastholdt sin vurdering af – kunne undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 31.

Jeg har endvidere ikke grundlag for at foretage mig noget vedrørende Udenrigsministeriets vurdering af, at der ikke kunne gives aktindsigt i oplysningerne i form af meroffentlighed.

3. Udenrigsministeriets undtagelse af oplysninger efter offentlighedslovens § 32, stk. 2

3.1. Retsgrundlaget

Offentlighedslovens § 32, stk. 2, har følgende ordlyd:

"§ 32. (…)

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

Af bestemmelsens forarbejder fremgår bl.a. følgende:

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

…

Det er – i modsætning til bestemmelsen i stk. 1 – en betingelse for at undtage oplysninger efter stk. 2, at der er en *nærliggende fare* for, at rigets udenrigspolitiske interesser m.v., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer, vil lide skade. "

Jeg henviser til lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 om lov om offentlighed i forvaltningen, bemærkninger til lovforslagets § 32, s. 103 f. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A.

I Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (2022), s. 739 og 743 f., er anført bl.a. følgende:

"Bestemmelsen i § 32, stk. 2, er identisk med 1985-lovens § 13, stk. 1, nr. 2, og det er – i modsætning til efter § 32, stk. 1 – fortsat en betingelse for at undtage oplysninger efter stk. 2, at der i det enkelte tilfælde efter en konkret vurdering påvises en nærliggende risiko for, at udenrigspolitiske interesser mv. vil lide skade. Formålet med bestemmelsen er at omfatte de situationer, hvor fortrolighed ikke følger af folkeretlige forpligtelser mv., men hvor væsentlige hensyn til udenrigspolitiske interesser mv. gør det nødvendigt at undtage oplysningerne. (…)

…

Oplysninger og dokumenter kan efter en konkret vurdering undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen, hvis en udlevering vil skade forholdet, herunder samarbejdsrelationerne, mellem Danmark og et andet land eller en international organisation. Bestemmelsen kan dog ikke anvendes alene på grund af risikoen for, at et fremmed lands myndigheder vil reagere negativt, hvis der meddeles aktindsigt. Det må således kræves, at udleveringen f.eks. vil skade forholdet til det pågældende land eller f.eks. vil påvirke igangværende forhandlinger med det pågældende land om et givent emne. ”

3.2. Udenrigsministeriets synspunkter

Udenrigsministeriet undtog i afgørelsen af 22. marts 2024 med henvisning til offentlighedslovens § 32, stk. 2, efter en konkret vurdering ét dokument i sin helhed (akt 52 på sagen 2015-30947) og en række oplysninger fra andre dokumenter (akt 275 og 293 på sagen 2015-16908, akt 85, 102, 108 og 129 på sagen 2015-30947 samt aktid. 2338734, akt 21 og 30 på sagen 2015-58821).

I de delvis fortrolige udtalelser af 19. december 2023 samt 18. marts og 5. juli 2024 har Udenrigsministeriet over for mig redegjort for baggrunden for vurderingen.

I de ikke-fortrolige dele af udtalelserne af 19. december 2023 samt 18. marts og 5. juli 2024 har Udenrigsministeriet anført bl.a. følgende:

Det er Udenrigsministeriets vurdering, at udlevering af oplysningerne, som vedrører dels fortrolig dialog med andre landes myndigheder, herunder i tilknytning til konkrete sager, dels Udenrigsministeriets vurdering af forholdene i andre lande, vil kunne skade forholdet til de pågældende lande, herunder samarbejdet med landenes myndigheder. Denne vurdering er foretaget med inddragelse af de danske repræsentationer i de pågældende lande, som bl.a. har til ansvar at sikre det nødvendige bilaterale forhold mellem Danmark og landene. Det er indgået i Udenrigsministeriets overvejelser, at en række af de undtagne oplysninger vedrører forhold, der ligger flere år tilbage, men ministeriet vurderer, at der fortsat er et beskyttelseshensyn, der gør det nødvendigt at undtage de pågældende oplysninger.

For så vidt angår akt 52 er der tale om en sag af ganske særlig og følsom karakter. Udlevering af oplysninger om sagen, som der – så vidt ministeriet er bekendt – ikke har været offentlighed om, vurderes at kunne skade forholdet til det pågældende land. Ministeriet havde derfor fundet grundlag for at undtage dokumentet i sin helhed. I den ikke-fortrolige del af udtalelsen af 5. juli 2024 har Udenrigsministeriet dog oplyst, at ministeriet på baggrund af en fornyet vurdering finder, at der kan gives aktindsigt i de oplysninger i dokumentet, der alene afspejler indholdet af akttitlen, som tidligere er udleveret.

For så vidt angår akt 275 er der tale om en underretning til Rigsrevisionen om konstaterede uregelmæssigheder i forbindelse med indkøb af udstyr og konsulentydelser i tilknytning til bistand. Det er Udenrigsministeriets vurdering, at en udlevering af de undtagne oplysninger kan skade forholdet til det pågældende land, herunder have uhensigtsmæssige konsekvenser i aktuelle og kommende sager om forvaltning af danske tilskudsmidler.

For så vidt angår akt 293 har Udenrigsministeriet oplyst, at ministeriet på baggrund af en fornyet vurdering finder, at der ikke er tilstrækkelig klart grundlag for at undtage de pågældende oplysninger af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser. Akten kan udleveres i sin helhed.

For så vidt angår akt 85 har Udenrigsministeriet anført bl.a., at der er tale om oplysninger vedrørende interne forhold hos et andet land, og at det danske programkontors tætte samarbejde med dette land er baseret på en forventning om fortrolighed. Udlevering af oplysningerne kan på den baggrund udgøre en negativ faktor i forhold til etablering af fremtidigt lignende samarbejde med det pågældende land.

For så vidt angår akt 108 er der tale om en underretning til Rigsrevisionen om håndtering af en svindelsag vedrørende forudbetalt husleje. Sagen håndteres af en ambassade, og underretningen til Rigsrevisionen kan læses som en kritik af det pågældende land. Det er på den baggrund Udenrigsministeriets vurdering, at en udlevering af de undtagne oplysninger kan skade forholdet til landet, herunder have uhensigtsmæssige konsekvenser i aktuelle og kommende sager, hvor ambassaden skal indgå i dialog med landet.

For så vidt angår akt 102 har Udenrigsministeriet anført bl.a., at der er tale om oplysninger, der omhandler den svindelsag vedrørende forudbetalt husleje, som er omtalt i akt 108, og at oplysningerne beskriver ambassadens dialog med udenlandsk politi og politiets håndtering af sagen.

Det er Udenrigsministeriets vurdering, at de to mails i akt 102 og 108 kan læses sådan, at svindelsagen, som den danske ambassade har været udsat for, ikke fremmes tilstrækkeligt af de pågældende myndigheder, og derfor som en kritik af disse myndigheder. Udlevering af disse oplysninger kan derfor skade forholdet til myndighederne, herunder have uhensigtsmæssige konsekvenser i aktuelle og kommende sager, hvor ambassaden skal indgå i dialog med de pågældende myndigheder. Ministeriet har herved lagt vægt på, at det anføres i mailkorrespondancen, at det i perioden fra primo april 2019 til ultimo oktober 2019 ikke har været muligt for politiet at fremme sagen tilstrækkeligt. Det anføres endvidere, at det ikke har været muligt at fremme sagen, uagtet at ambassaden har rakt ud til centrale statslige ministerier, der i øvrigt har en forventning om fortrolighed med hensyn til dialogen. Dette kan af de pågældende myndigheder udlægges som en dansk tilkendegivelse om inkompetence fra de involverede myndigheder.

For så vidt angår akt 129 er der tale om oplysninger vedrørende en sag om bl.a. svig med kontantbeholdningen på ambassaden i Islamabad. Ministeriet finder, at en udlevering af oplysningerne ville kunne skade forholdet til myndighederne i landet.

For så vidt angår aktid. 2338734 samt akt 21 og 30 er der tale om oplysninger til bl.a. dansk politi vedrørende uretmæssige visumudstedelser ved den danske ambassade i Accra. Udenrigsministeriet har anført, at visumområdet udgør et meget sensitivt område i forholdet mellem Ghana og de pågældende lande. Mange ghanesiske visumansøgere lever ikke op til visumkravene, og der gives mange afslag på visumansøgningerne. Der er løbende informationsdeling og dialog mellem de pågældende lande om problemerne inden for visumområdet i Ghana grundet et meget stort antal forsøg på uretmæssig erhvervelse af visa og opholdsgrundlag gennem brug af forfalskede dokumenter og urigtige oplysninger samt ulovligt salg af visa. Der er i denne dialog brug for fortrolighed mellem de pågældende lande. Såfremt man fra dansk side vælger at offentliggøre fortrolig visarelateret information fra andre lande, vil det opfattes som et tillidsbrud og vil kunne påvirke Danmarks muligheder for at deltage i denne fortrolige dialog og informationsudveksling fremadrettet, herunder modtage information fra politimyndigheder, der tidligere har assisteret med videregivelse af informationer. Det er også indgået i vurderingen, at udlevering af oplysningerne vil kunne skade forholdet til de ghanesiske myndigheder, idet der må forventes at være en ghanesisk forventning om fortrolighed, og fordi der gives udtryk for utilfredshed fra dansk side.

3.3. Min vurdering

Efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 32, stk. 2, kan oplysninger undtages fra aktindsigt, hvis væsentlige hensyn til udenrigspolitiske interesser mv. gør det nødvendigt. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis en udlevering af oplysningerne vurderes at kunne skade forholdet – herunder samarbejdsrelationerne – mellem Danmark og et andet land eller en international organisation. Det er en betingelse, at der i det enkelte tilfælde foretages en konkret vurdering af skadesrisikoen ved en udlevering af oplysningerne.

Udenrigsministeriet har foretaget en konkret vurdering af, at en udlevering af de oplysninger, som ministeriet har undtaget med henvisning til offentlighedslovens § 32, stk. 2, ville indebære en nærliggende fare for, at Danmarks forhold til en række lande mv. ville lide skade. Jeg har efter en gennemgang af de pågældende oplysninger og Udenrigsministeriets delvis fortrolige redegørelser til mig om baggrunden for at undtage de oplysninger – som ministeriet har fastholdt bør undtages fra aktindsigt – ikke fornødent grundlag for at tilsidesætte Udenrigsministeriets vurdering heraf. Jeg kan derfor ikke kritisere, at Udenrigsministeriet har undtaget oplysningerne fra aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 32, stk. 2.

Jeg har endvidere ikke grundlag for at foretage mig noget vedrørende Udenrigsministeriets vurdering af, at der ikke kunne gives aktindsigt i oplysningerne i form af meroffentlighed.

4. Udenrigsministeriets undtagelse af oplysninger efter offentlighedslovens § 33, nr. 5

4.1. Retsgrundlaget

4.1.1. Offentlighedslovens § 33, nr. 5

Offentlighedslovens § 33, nr. 5, har følgende ordlyd:

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

(…)

5) Private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. ”

Af bestemmelsens forarbejder fremgår bl.a. følgende:

”(…) Det er – som efter gældende ret – en betingelse for at undtage oplysninger efter bestemmelsen, at der er en nærliggende fare for, at de pågældende interesser vil lide skade.

…

(…) Bestemmelsen har som efter gældende ret et snævert anvendelsesområde og forudsættes alene anvendt, hvor hemmeligholdelse af hensyn til offentlige eller private interesser er klart påkrævet.

Bestemmelsen skal i første række tilgodese beskyttelsesinteresser, der som sådan er anerkendt i lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men hvor de udtrykkelige bestemmelser har vist sig at være utilstrækkelige. (…). ”

Jeg henviser til lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 om lov om offentlighed i forvaltningen, bemærkninger til lovforslagets § 33, s. 104 f. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A.

4.1.2. Offentlighedslovens § 21

Offentlighedslovens § 21 har følgende ordlyd:

"§ 21. Retten til aktindsigt omfatter ikke sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste.

Stk. 2. Retten til aktindsigt omfatter bortset fra bestemmelsen i § 8 heller ikke andre sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentliges tjeneste, jf. dog stk. 3 og 4.

Stk. 3. I sager som nævnt i stk. 2 skal der i overensstemmelse med lovens almindelige regler meddeles indsigt i oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser. For så vidt angår ansatte i chefstillinger, gælder lovens almindelige regler endvidere for oplysninger om disciplinære reaktioner i form af advarsel eller derover. Det gælder dog kun for et tidsrum af 2 år efter, at den endelige afgørelse er truffet.

Stk. 4. (…)

Stk. 5. (…)

Stk. 6. (…). "

Af bestemmelsens forarbejder fremgår bl.a. følgende:

"Bestemmelsen i *stk. 2* indeholder en delvis undtagelse af sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentliges tjeneste (konkrete personalesager) (…)

…

Bestemmelsen vil typisk finde anvendelse på *'almindelige personalesager'*, dvs. de sager, der normalt oprettes ved en medarbejders tiltræden, og hvor der løbende lægges oplysninger om medarbejderens personaleforhold, herunder f.eks. oplysninger om grundløn, ferieoversigter, personalebedømmelser m.v. Herudover omfatter bestemmelsen bl.a. sager vedrørende suspension og afskedigelse samt klagesager vedrørende den ansattes adfærd. Bestemmelsen vil også finde anvendelse i forhold til personalesager hos andre end vedkommende ansættelsesmyndighed. Det gælder f.eks. det tilfælde, hvor der hos en anden myndighed end ansættelsesmyndigheden er oprettet en sag vedrørende afskedigelse af den pågældende medarbejder.

…

I de tilfælde, hvor dokumenter fra konkrete personalesager (tillige) indgår i generelle personalesager eller i andre sager, vil der normalt – på baggrund af de hensyn, der ligger bag bestemmelsen i stk. 2 – kunne gives afslag på aktindsigt i de nævnte dokumenter fra den konkrete sag efter § 33, nr. 5.

…

Hvis en sag omfattes af bestemmelsen i stk. 2, indebærer det, at samtlige dokumenter og oplysninger i sagen – uanset det nærmere indhold – som udgangspunkt er undtaget fra aktindsigt.

Det nævnte udgangspunkt er dog for det første modificeret ved, at det i *stk. 3, 1. pkt.*, er bestemt, at visse 'standardprægede' oplysninger – såsom den ansattes navn, stilling, uddannelse og arbejdsopgaver – er omfattet af loven.

…

Det forhold, at de oplysningstyper, der er nævnt i stk. 3, er omfattet af loven, betyder på den ene side, at de ikke kan undtages fra aktindsigt efter undtagelsesbestemmelsen i stk. 2, og på den anden side, at spørgsmålet om aktindsigt i oplysningerne skal afgøres efter lovens almindelige regler. Oplysningerne vil derfor principielt set kunne undtages fra aktindsigt efter f.eks. lovforslagets § 30, stk. 1, nr. 1, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold. "

Jeg henviser til lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 om lov om offentlighed i forvaltningen, bemærkninger til lovforslagets § 21, s. 86. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A.

I Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (2022), s. 463 f., er anført bl.a. følgende:

"Indgår der i generelle personalesager eller i andre sager dokumenter eller oplysninger vedrørende enkelte ansattes forhold, vil sagen ikke som følge heraf kunne undtages fra aktindsigt efter § 21, stk. 2, men det er i de specielle bemærkninger til bestemmelsen forudsat, at sådanne dokumenter eller oplysninger på baggrund af de hensyn, der ligger bag § 21, stk. 2, *normalt* vil kunne undtages i medfør af opsamlingsbestemmelsen i § 33, nr. 5, (…) I det omfang oplysningerne i den generelle sag er omfattet af § 21, stk. 3 og 4 – der bl.a. omhandler (ekstraheringspligtige) oplysninger om uddannelse, lønmæssige forhold mv. – vil de pågældende oplysninger imidlertid i almindelighed ikke kunne undtages efter § 33, nr. 5.

…

Hvis en konkret personalesags dokumenter indgår i en anden sag, vil det anførte om § 33, nr. 5, dog ikke uden videre kunne begrunde et afslag på aktindsigt. Der vil således i alle tilfælde skulle foretages en konkret vurdering af, om de pågældende oplysninger, hvis de udleveres, vil medføre en nærliggende fare for, at offentlige eller private interesser vil lide skade (af betydning). Det anførte betyder, at en myndighed ikke kan opstille en generel regel om, at bestemte typer af dokumenter eller oplysninger i en generel sag, der stammer fra en konkret personalesag, altid skal undtages fra aktindsigt. (…)"

4.2. Udenrigsministeriets synspunkter

Udenrigsministeriet undtog i afgørelsen af 22. marts 2024 med henvisning til offentlighedslovens § 33, nr. 5, oplysninger fra en række dokumenter, som ville kunne henføre indholdet af underretningerne til Rigsrevisionen til konkrete enkeltpersoner (akt 35, 58, 63, 72, 113 og 129 på sagen 2015-30947 samt akt 21 på sagen 2015-58821). Udenrigsministeriet anførte, at de pågældende oplysninger fremgik af

enkeltpersoners personalesager i Udenrigsministeriet, og at oplysningerne på den baggrund normalt ville være undtaget fra aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 21, stk. 2.

I de delvis fortrolige udtalelser af 18. marts og 5. juli 2024 har Udenrigsministeriet over for mig redegjort for baggrunden for vurderingen.

I den ikke-fortrolige del af udtalelsen af 18. marts 2024 har Udenrigsministeriet anført bl.a. følgende om de undtagne oplysninger:

For så vidt angår akt 21 er der tale om oplysninger, der vedrører en tidligere lokalt ansat på ambassaden i Accra, der var mistænkt for uregelmæssigheder i forbindelse med visumudstedelser på ambassaden.

For så vidt angår akt 35 er der tale om oplysninger, der vedrører tilbagesøgning af for meget udbetalt løn til en medarbejder i forlængelse af ændring af ansættelsesvilkår.

For så vidt angår akt 58 er der tale om oplysninger, der vedrører en lokalt ansats tjenesteforsømmelser i tilknytning til behandling af sager om konsulære serviceydelser på ambassaden i Abuja.

For så vidt angår akt 63 er der tale om oplysninger, der vedrører en lokalt ansat på ambassaden i Islamabad, der er mistænkt for uregelmæssigheder i forbindelse med rejseafregning for en tjenesterejse.

For så vidt angår akt 72 er der tale om oplysninger, der vedrører en konstateret kassedifference på ambassaden i New Delhi, der kan henføres til ikke bogført kontantudbetaling umiddelbart inden en tidligere administrativ medarbejders fratræden.

For så vidt angår akt 113 er der tale om oplysninger, der vedrører en lokalt ansat medarbejder på ambassaden i Jakarta, som mødte op på ambassaden og tilstod misbrug af ambassadens kreditkort.

For så vidt angår akt 129 er der tale om oplysninger, der vedrører sager om svig med kontante midler begået af lokalt ansatte på ambassaden i Islamabad.

Det er Udenrigsministeriets vurdering, at de undtagne oplysninger i akt 21, 58, 63, 113 og 129 ville kunne føre til identifikation af de pågældende medarbejdere. Oplysninger, der indgår i nuværende eller tidligere medarbejderes konkrete personalesager, herunder oplysninger om tjenesteforsømmelser, uregelmæssigheder og svig, ville dermed blive henførbare til de pågældende medarbejdere, som oplysningerne vedrører.

Udenrigsministeriet har lagt vægt på bl.a., at angivelse af konkrete stillingsbetegnelser, personlige forhold eller konkrete omstændigheder under hensyntagen til de konkrete enheders eller diplomatiske repræsentationers størrelse eller medarbejdersammensætning på et givent tidspunkt kan være egnede til at afsløre de pågældende medarbejderes identitet.

For så vidt angår de undtagne oplysninger fra akt 35 og 72 har Udenrigsministeriet anført, at de hidrører fra konkrete medarbejderes personalesager. I forlængelse heraf har Udenrigsministeriet i den ikke-fortrolige del af udtalelsen af 5. juli 2024 om akt 35 anført, at ministeriet har lagt vægt på, at dokumentet indeholder oplysninger af personalesagskarakter, herunder oplysninger om grundlaget for

tilbagesøgningskravet, og at undtagelsen af oplysninger således skete med henblik på anonymisering som led i udlevering af dokumentets øvrige oplysninger. Om akt 72 har Udenrigsministeriet ligeledes anført, at de undtagne oplysninger er oplysninger af personalesagskarakter, som bør undtages fra aktindsigt, men at det efter en fornyet vurdering er ministeriets opfattelse, at der ikke er tilstrækkeligt grundlag for at undtage oplysninger om fratrædelsestidspunktet ("i slutningen af januar 2017").

4.3. Min vurdering

Efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 33, nr. 5, kan retten til aktindsigt begrænses, hvis det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til bl.a. private interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Bestemmelsen kan anvendes bl.a. for at varetage personale- og ansættelsesmæssige hensyn. Det er således i forarbejderne til bestemmelsen i offentlighedslovens § 21 anført, at såfremt der i andre sager end konkrete personalesager indgår dokumenter eller oplysninger vedrørende enkelte ansattes forhold, der ville være omfattet af offentlighedslovens § 21, stk. 2, hvis de indgik i en konkret personalesag, vil sådanne dokumenter eller oplysninger på baggrund af de hensyn, der ligger bag bestemmelsen i § 21, stk. 2, normalt kunne undtages fra aktindsigt i medfør af § 33, nr. 5. Jeg henviser til pkt. 4.1 ovenfor.

Oplysninger kan efter omstændighederne ligeledes undtages fra aktindsigt i medfør af § 33, nr. 5, hvis de hensyn, der ligger bag bestemmelsen i § 21, stk. 2, ellers ville blive prisgivet. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis udlevering af oplysninger om en given offentlig ansat – herunder vedkommendes navn – fra et konkret dokument ville gøre andre oplysninger i dokumentet, der ellers ville kunne have været undtaget fra aktindsigt, henførbare til den pågældende.

Efter min gennemgang af de akter, hvorfra Udenrigsministeriet har undtaget oplysninger med henvisning til offentlighedslovens § 33, nr. 5, herunder de undtagne oplysninger, og på baggrund af det, som Udenrigsministeriet har anført i sagen, har jeg ikke grundlag for at tilsidesætte ministeriets vurdering af, at oplysningerne – som ministeriet har fastholdt bør undtages fra aktindsigt – kunne undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 33, nr. 5.

Jeg har endvidere ikke grundlag for at foretage mig noget vedrørende Udenrigsministeriets vurdering af, at der ikke kunne gives aktindsigt i oplysningerne i form af meroffentlighed.

En af mine medarbejdere har telefonisk kontaktet Udenrigsministeriet for at afklare, om du har modtaget den yderligere aktindsigt, som ministeriet har omtalt i udtalelsen af 5. juli 2024. Ministeriet har oplyst, at det endnu ikke er sket, men at du vil modtage oplysningerne inden for kort tid. Jeg finder det beklageligt, at ministeriet nu to måneder efter at have vurderet, at du kan få denne yderligere aktindsigt, fortsat ikke har meddelt dig de pågældende oplysninger, og jeg har bedt ministeriet om at underrette mig, når dette er sket.

Jeg har sendt en kopi af dette brev til i Udenrigsministeriet.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Med venlig hilsen



Kopi til:

Udenrigsministeriet