



[Journalist]

Udlændinge- og Integrationsministeriets aktindsigtsafgørelse om den nationale sanktionsliste over religiøse forkyndere

Jeg har nu færdigbehandlet sagen om din aktindsigtsanmodning om revurderingen af [en udlændings] plads på den nationale sanktionsliste over religiøse forkyndere.

Det er min opfattelse, at Udlændinge- og Integrationsministeriet i sin afgørelse har beskrevet indholdet af ét af sagens dokumenter på en misvisende måde og derved samtidig har undladt at forholde sig til, om du har ret til aktindsigt i dokumentet, samt at ministeriets afgørelse var egnet til at give dig et forkert billede af, hvad ministeriet havde forholdt sig til i relation til to andre dokumenter.

Derudover mener jeg, at ministeriet enten burde have anlagt en bredere forståelse af din anmodning eller have kontaktet dig for at få afklaret, om ministeriet havde forstået din aktindsigtsanmodning korrekt, eller dog i sin afgørelse tydeligt have beskrevet ministeriets afgrænsning af din anmodning, så du havde mulighed for at vurdere, om der var anledning til at vende tilbage med en ny, supplerende anmodning.

Efter en samlet bedømmelse anser jeg ministeriets behandling af din sag for kritisabel.

Jeg har henstillet til Udlændinge- og Integrationsministeriet at genoptage sagen med henblik på fornyet behandling, herunder eventuelt i dialog med dig afklare forståelsen af din anmodning om aktindsigt.

I det følgende kan du læse nærmere om baggrunden for resultatet af min undersøgelse.

15. januar 2020

Dok.nr. 19/03138-
14/RWC
Bedes oplyst ved
henvendelse

**Folketingets
Ombudsmand**
Gammeltorv 22
1457 København K
33 13 25 12
www.ombudsmanden.dk
post@ombudsmanden.dk

Personlig henvendelse:
Man.-fre. 10-14
Telefontid:
Man.-tors. 9-16
Fre. 9-15

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad handler sagen om?

1.1. Sagen drejer sig om aktindsigt i oplysninger vedrørende den såkaldte nationale sanktionsliste, som administreres af Udlændingestyrelsen.

Den nationale sanktionsliste blev indført den 1. januar 2017. Den omfatter navngivne udenlandske religiøse forkyndere, som i en periode udelukkes fra at indrejse i Danmark. Optagelse på sanktionslisten kan ske, hvis en udlænding i sit virke som religiøs forkynder har udvist en adfærd, der giver grund til at tro, at vedkommende vil udgøre en trussel mod den offentlige orden i Danmark.

Udlændingestyrelsen vurderer, om en udlænding skal optages på sanktionslisten. Grundlaget for vurderingen vil almindeligvis være offentligt tilgængelige oplysninger om udlændingens udtalelser og adfærd mv., f.eks. indsamlet ved søgninger på hjemmesider, sociale medier mv. Jeg henviser til lovforslag nr. LF 48 af 9. november 2016 om ændring af udlændingeloven (Indførelse af en offentlig sanktionsliste over udenlandske religiøse forkyndere m.fl., som kan udelukkes fra at indrejse), Folketingstidende 2016-17, navnlig pkt. 2.2.2.2 og pkt. 2.3.1 i de almindelige bemærkninger.

1.2. Den 11. april 2019 bad du – som led i dit virke som [journalist] – Udlændingestyrelsen om aktindsigt i oplysninger vedrørende [en udlænding], som blev optaget på sanktionslisten i maj 2017, men som i starten af 2019 var taget af listen. Din anmodning havde følgende ordlyd:

”Jeg vil gerne søge aktindsigt i bevæggrunden for at revurdere [en udlændings] plads på den nationale sanktionsliste – altså hvorfor tog I hans sag op? Og hvorfor udfaldet blev, at han blev fjernet. Hvad ligger der til grund for at fjerne ham fra listen?”

Den 26. april 2019 skrev du til Udlændingestyrelsen, at din anmodning ”omhandler, hvorfor [udlændingen] er taget af listen. Kort sagt. Jeg går ikke ud fra, den skal konkretiseres”.

1.3. Den 9. maj 2019 gav Udlændingestyrelsen dig delvis aktindsigt. Det fremgår af de akter, myndighederne har sendt mig, at Udlændingestyrelsen vurderede, at tre af styrelsens dokumenter var omfattet af din anmodning:

1. Søgerapport om [udlændingen].
2. Indstilling om bl.a. revurderingen af [udlændingens] plads på sanktionslisten.

3. Beslutning om sletning fra den nationale sanktionsliste.

Det fremgår også af sagens akter, at det nævnte dokument nr. 1 (søgerapporten) er dateret den 19. marts 2019 og indeholder indsamlede oplysninger om [udlændingens] udtalelser og adfærd, religiøse aktivitet, rejseaktivitet mv. Det anføres i søgerapporten, at "[d]enne rapport er skrevet i forbindelse med revurderingen af [udlændingens] optagelse på [sanktionslisten], før den udløber".

Dokument nr. 2 (indstillingen) er dateret den 19. marts 2019 og indeholder bl.a. en lang række oplysninger fra søgerapporten. Dokumentet indeholder desuden oplysninger om processen og det juridiske grundlag for revurderingen af [udlændingen] samt Udlændingestyrelsens interne vurdering og indstilling om, hvorvidt han fortsat opfyldte betingelserne for at være optaget på sanktionslisten.

Dokument nr. 3 (beslutningen) er dateret den 25. marts 2019 og indeholder Udlændingestyrelsens resolution om, at [udlændingen] ikke længere opfyldte betingelserne for at være optaget på sanktionslisten.

Udlændingestyrelsen undtog som udgangspunkt alle tre dokumenter fra aktindsigt med henvisning til, at der var tale om interne dokumenter, jf. offentlighedslovens § 23.

Udlændingestyrelsen vurderede imidlertid også, at dokument nr. 1 (søgerapporten) indeholdt en række ekstraheringspligtige oplysninger om sagens faktiske grundlag, jf. lovens § 28, stk. 1, 1. pkt. Styrelsen ekstraherede og udleverede de pågældende oplysninger bortset fra visse oplysninger, som blev undtaget fra aktindsigt med henvisning til, at de vedrørte private forhold, jf. lovens § 30, nr. 1.

Udlændingestyrelsen vurderede endvidere, at dokument nr. 2 (indstillingen) og dokument nr. 3 (beslutningen) ikke indeholdt ekstraheringspligtige oplysninger. Disse dokumenter blev derfor undtaget fra aktindsigt i deres helhed.

1.4. Den 9. maj 2019 klagede du til Udlændinge- og Integrationsministeriet over Udlændingestyrelsens afgørelse af samme dato. Du skrev bl.a. følgende til Udlændingestyrelsen:

"Jeg må indrømme, at denne aktindsigt ikke helt besvarer den søgte aktindsigt, som helt præcist lød på:

Jeg vil gerne søge aktindsigt i bevæggrunden for at revurdere [en udlændings] plads på den nationale sanktionsliste – altså hvorfor tog I

hans sag op? Og hvorfor udfaldet blev, at han blev fjernet. Hvad ligger der til grund for at fjerne ham fra listen?

Altså ikke bare 'de dokumenter der ligger til grund for, at han er blevet fjernet fra listen', som I formulerer det.

Du har sendt mig to dokumenter, som på ingen måde besvarer mine spørgsmål. Såfremt I fastholder, at dette er en besvarelse på min aktindsigt, kan I betragte dette som en klage."

Den 27. maj 2019 traf Udlændinge- og Integrationsministeriet afgørelse i anledning af din klage. I sin afgørelse anførte ministeriet bl.a. følgende:

"Udlændinge- og Integrationsministeriet har efter en nærmere gennemgang af sagen fundet anledning til at omgøre Udlændingestyrelsens afgørelse af 9. maj 2019 om delvist afslag på aktindsigt i de dokumenter, der ligger til grund for hvorfor [udlændingen] er taget af den nationale sanktionsliste samt bevæggrunde, der ligger til grund for revurderingen af [udlændingens] placering på den nationale sanktionsliste.

...

Udlændinge- og Integrationsministeriet er enigt med Udlændingestyrelsen i, at en række dokumenter i Udlændingestyrelsens sag med j.nr. 19/050371 samt et dokument uden j.nr. er omfattet af offentlighedslovens § 23, stk. 1, idet det drejer sig om interne dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående. Det drejer sig om et dokument vedrørende Udlændingestyrelsens interne beslutning om sletning af [udlændingen] samt en intern indstilling vedrørende samme. Disse dokumenter kan derfor som udgangspunkt undtages fra retten til aktindsigt.

...

Det er Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at de undtagne dokumenter i sagen vurderes at indeholde yderligere relevante oplysninger om sagens faktiske grundlag, som vil skulle udleveres i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 1. Ministeriet udleverer på den baggrund disse oplysninger i et særskilt ekstraheringsark.

...

Udlændinge- og Integrationsministeriet bemærker, at ministeriet ikke anser Udlændingestyrelsens søgerapport for [udlændingen] for at være omfattet af Deres anmodning om aktindsigt, idet denne vedrører baggrunden for optagelsen på den nationale sanktionsliste over religiøse forkyndere m.fl., og således ikke bevæggrunden for at revurdere [udlændingens] plads på den nationale sanktionsliste over religiøse forkyndere

mfl. Ministeriet har på den baggrund ikke taget stilling til de pågældende akter.”

1.5. Den 24. juni 2019 klagede du til ombudsmanden over Udlændinge- og Integrationsministeriets aktindsigtsafgørelse af 27. maj 2019.

Til brug for min behandling af sagen har jeg modtaget sagens akter samt udtalelser fra Udlændingestyrelsen og Udlændinge- og Integrationsministeriet.

Efter at have gennemgået sagens materiale er det min opfattelse, at sagen først og fremmest rejser spørgsmål om Udlændinge- og Integrationsministeriets afgrænsning af din aktindsigtsanmodning samt om ministeriets beskrivelse af den foretagne afgrænsning og indholdet af ét af de relevante dokumenter. Det er derfor disse spørgsmål, jeg behandler nedenfor, jf. min vurdering af sagen under pkt. 4. Forinden gennemgår jeg det relevante retsgrundlag, jf. pkt. 2, og myndighedernes udtalelser til mig, jf. pkt. 3.

2. Retsgrundlag

2.1. Offentlighedslovens bestemmelser om anmodninger om aktindsigt mv.

Offentlighedsloven indeholder i § 7 visse overordnede bestemmelser om anmodninger om aktindsigt og retten til aktindsigt (lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen).

Det fremgår af lovens § 7, stk. 1, at enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed mv. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

Om omfanget af retten til aktindsigt fremgår det af lovens § 7, stk. 2, nr. 1, at retten til aktindsigt omfatter alle dokumenter vedrørende en sag med de undtagelser, der følger af lovens §§ 19-35. Aktindsigt kan således ikke begrænses til dokumenter, som er endelige, som er journaliserede, som er opbevaret på en bestemt måde, eller som har været – eller må antages at ville blive – tillagt betydning for sagens afgørelse. Jeg henviser til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 191, forarbejderne til § 7 (lovforslag nr. LF 144 af 7. februar 2013, Folketingstidende 2012-13, bemærkningerne til § 7) samt betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 323 f.

Det fremgår desuden af offentlighedslovens formålsbestemmelse, at loven har til formål at sikre åbenhed hos myndigheder mv. med henblik på navnlig at understøtte bl.a. mediernes formidling af informationer til offentligheden, jf. § 1, stk. 1, nr. 4.

2.2. Myndighedernes vejledningspligt mv. i forbindelse med mediers aktindsigt

Myndighedernes generelle pligt til at vejlede følger af § 7, stk. 1, i forvaltningsloven, af almindelige retsgrundsætninger og af god forvaltningskik.

Efter § 7, stk. 1, i forvaltningsloven skal en forvaltningsmyndighed i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde.

Det antages, at en myndighed også har pligt til at vejlede en borger, som myndigheden er i forbindelse med, selv om borgeren ikke direkte eller indirekte har bedt om vejledning, men hvor det fremstår som naturligt og relevant at give borgeren vejledning. Det gælder bl.a. i tilfælde, hvor myndighedens svar eller handlemåde ellers kan virke vildledende. Jeg henviser til overblik #5 om vejledning i Myndighedsguiden på ombudsmandens hjemmeside.

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 390, er endvidere anført følgende om behandlingen af pressens anmodninger om aktindsigt:

”Den offentlighedsordning, der er etableret med offentlighedsloven, har særlig betydning for pressens adgang til at informere offentligheden om forvaltningsmyndighedernes sager, og forvaltningsmyndighederne skal således udvise særlig imødekommenhed over for begæringer om aktindsigt, der indgives af pressen (...).”

Om vejledningspligtens omfang mv. anfører Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 213, bl.a. følgende:

”Vejledningspligten er i øvrigt særlig udtalt i de tilfælde, hvor anmodningen er fremsat af medierne, da offentlighedsloven har særlig betydning for mediernes adgang til at formidle oplysninger til offentligheden om myndighedernes sager mv., jf. også § 1, stk. 1, nr. 4. En sådan pligt til at vejlede og assistere den aktindsigtssøgende kan – navnlig når der er tale om en anmodning, der er fremsat af medierne – også siges at følge af princippet om meroffentlighed.”

2.3. Myndighedernes beskrivelse af afgrænsningen af aktindsigtsanmodninger mv.

Det er et generelt forvaltningsretligt princip, at en myndigheds udtalelser om bl.a. afgrænsningen af en aktindsigtsanmodning og begrundelsen for en afgørelse om aktindsigt ikke må være misvisende eller formuleret på en måde, der er egnet til at fremkalde misforståelser. Myndighedens forklaring på de dispositioner, den foretager, skal desuden være korrekt i den forstand, at forklaringen skal være et sandt udtryk for de forhold og overvejelser, der reelt

har ført myndigheden frem til den trufne afgørelse. Jeg henviser bl.a. til overblik #10 om begrundelse i Myndighedsguiden på ombudsmandens hjemmeside.

Kravene til myndighedernes afgrænsning af aktindsigtsanmodninger – og beskrivelsen heraf over for ansøgeren – er bl.a. behandlet i ombudsmandens udtalelse af 9. februar 2017 i sagen 16/02596, som er offentliggjort på www.offentlighedsportalen.dk.

I denne sag havde ombudsmanden forstået det sådan, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet havde afgrænset en journalists aktindsigtsanmodning således, at den – i forhold til et bestemt dokument – kun omfattede nærmere angivne oplysninger i dokumentet. I ministeriets aktindsigtsafgørelse til journalisten fremstod det derimod sådan, at ministeriet anså hele dokumentet for omfattet af anmodningen. Ombudsmanden udtalte, at det var beklageligt, at det ikke med tilstrækkelig klarhed fremgik af ministeriets afgørelse, hvordan ministeriet havde afgrænset aktindsigtsanmodningen.

Jeg kan også henvise til Folketingets Ombudsmands beretning for 2011, sagen FOB 2011 13-5, som er offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside. I denne sag var det bl.a. ombudsmandens opfattelse, at det var kritisabelt, at Skatteministeriet gav en begrundelse for et afslag på aktindsigt, som var misvisende og egnet til at give det ukorrekte indtryk, at ministeriet ikke var i besiddelse af de oplysninger mv., som journalisten havde spurgt til.

Desuden kan jeg henvise til sagen FOB 2019-19, som også er offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside. I denne sag var det ombudsmandens opfattelse, at Justitsministeriet havde foretaget en for snæver afgrænsning af en journalists aktindsigtsanmodning. Ombudsmanden udtalte i den forbindelse, at det havde været naturligt og relevant, at ministeriet havde vejledt journalisten om, at ministeriet var i besiddelse af nærmere angivne andre dokumenter med henblik på at afklare, om journalisten ønskede aktindsigt i disse.

2.4. Pligt til at udlevere aktliste på eget initiativ

Efter offentlighedslovens § 7, stk. 2, nr. 2, omfatter retten til aktindsigt – med de begrænsninger, der er nævnt i §§ 19-35 – indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.

Bestemmelsen indebærer, at myndigheden på eget initiativ – og samtidig med sagens øvrige dokumenter – skal meddele aktindsigt i aktlisten. Formålet er at give mulighed for at kontrollere, om der er givet indsigt i alle de dokumenter, som sagen vedrører. Jeg henviser til lovforslag nr. LF 144 af 7. februar 2013, bemærkningerne til § 7, samt betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 333 ff. og s. 350 f.

3. Myndighedernes udtalelser

Til brug for min behandling af sagen har jeg modtaget udtalelser fra Udlændingestyrelsen og Udlændinge- og Integrationsministeriet.

Udlændingestyrelsen har i sin udtalelse af 12. juli 2019 gennemgået styrelsens overvejelser om anvendelsen af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, om interne dokumenter, og § 28, stk. 1, om ekstrahering af oplysninger om sagens faktiske grundlag.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har i sin udtalelse af 13. august 2019 redegjort for offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, om interne dokumenter, og § 14, stk. 1, om meroffentlighed. Ministeriet henholder sig herefter til sin vurdering af meroffentlighed i afgørelsen af 27. maj 2019, jf. § 14, stk. 1.

I de nævnte udtalelser har de to myndigheder til gengæld ikke uddybet, hvordan de forstod og afgrænsede din anmodning om aktindsigt. Derfor bad ombudsmanden Udlændinge- og Integrationsministeriet om en supplerende udtalelse om bl.a. disse spørgsmål.

Udlændinge- og Integrationsministeriets supplerende udtalelse af 26. november 2019 er vedlagt et brev fra Udlændingestyrelsen, hvori styrelsen bekræfter, at styrelsen forstod din aktindsigtsanmodning således, at den omfattede de tre dokumenter nævnt ovenfor under pkt. 1.3, det vil sige dokument nr. 1 (søgerapport), dokument nr. 2 (indstilling) og dokument nr. 3 (beslutning).

For så vidt angår sin egen forståelse af rækkevidden af din anmodning har Udlændinge- og Integrationsministeriet i sin supplerende udtalelse anført bl.a. følgende:

”Udlændinge- og Integrationsministeriet kan bekræfte, at ministeriet ikke anser dokument nr. 1 (søgerapport) for omfattet af aktindsigtsanmodningen.

Udlændinge- og Integrationsministeriet kan bekræfte, at afsnit i dokument nr. 2 og 3 (indstilling og beslutning) i forbindelse med sagens gennemgang blev markeret (...), såfremt ministeriet vurderede, at afsnittene var omfattet af aktindsigtsanmodningens ordlyd.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har efter en fornyet gennemgang vurderet, at en række yderligere afsnit i dokument nr. 2 og 3 (indstilling og beslutning) er omfattet af aktindsigtsanmodningens ordlyd.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har således anset oplysninger vedrørende den lovfastsatte forpligtelse til revurdering af optagelse på

sanktionslisten og interne vurderinger vedrørende bevæggrunde for at fjerne [udlændingen] fra den nationale sanktionsliste for omfattet af aktindsigtsanmodningen.

...

Udlændinge- og Integrationsministeriet kan oplyse, at ministeriet beklageligvis ikke har udleveret en aktliste i forbindelse med afgørelse af 27. maj 2019. Ministeriet har dags dato anmodet Udlændingestyrelsen om at udlevere en aktliste til journalisten.

...

Udlændinge- og Integrationsministeriet kan oplyse, at ministeriet ikke har haft en korrespondance eller dialog mv. med [ansøgeren] i forbindelse med ministeriets behandling af hendes klage over Udlændingestyrelsens afgørelse af 9. maj 2019. Ministeriet har ikke under sagens behandling fundet grundlag for at anmode journalisten om en eventuel afgrænsning af aktindsigtsanmodningen eller klagesagens behandling i øvrigt. Ministeriet bemærker i den forbindelse, at ministeriet ikke har haft anledning til afgrænsningsvanskeligheder i forhold til anmodningens ordlyd og derfor af egen drift har udtaget ét dokument fra aktindsigten.”

Som det fremgår af Udlændinge- og Integrationsministeriets supplerende udtalelse af 26. november 2019, har ministeriet efter en fornyet gennemgang vurderet, at en række yderligere afsnit – navnlig i dokument nr. 2 (indstilling) – er omfattet af din aktindsigtsanmodning.

Ministeriets supplerende udtalelse – og de akter, som ministeriet har fremsendt sammen med udtalelsen – må dog forstås sådan, at ministeriet ikke herved har fundet, at der skulle ekstraheres og udleveres yderligere oplysninger til dig, ligesom ministeriet i øvrigt ikke har genoptaget aktindsigtssagen eller truffet en ny afgørelse over for dig. Ministeriet har telefonisk bekræftet dette over for en af mine medarbejdere.

Ved samme lejlighed præciserede ministeriet telefonisk, at det var ministeriets opfattelse, at nogle oplysninger i dokument nr. 2 (indstillingen), som ministeriet oprindeligt anså for omfattet af din anmodning i forbindelse med ministeriets afgørelse af 27. maj 2019, alligevel ikke kunne anses for omfattet.

4. Min vurdering

4.1. Indledning

Som nævnt ovenfor under pkt. 1.5 er det min opfattelse, at den foreliggende sag først og fremmest rejser spørgsmål om Udlændinge- og Integrationsministeriets afgrænsning af din aktindsigtsanmodning og om ministeriets beskrivelse af den foretagne afgrænsning og indholdet af ét af de relevante dokumenter.

Du klagede over Udlændingestyrelsens aktindsigtsafgørelse til Udlændinge- og Integrationsministeriet, der traf afgørelse den 27. maj 2019. Mens Udlændingestyrelsen vurderede, at din aktindsigtsanmodning omfattede dokument nr. 1 (søgerapporten), nr. 2 (indstillingen) og nr. 3 (beslutningen) i deres helhed, afgrænsede ministeriet din anmodning på en anden måde.

Nedenfor gennemgår jeg ministeriets behandling af din aktindsigtsanmodning i forhold til dokument nr. 1 (søgerapporten) under pkt. 4.2 og i forhold til dokumenterne nr. 2 og 3 (indstillingen og beslutningen) under pkt. 4.3. Endvidere behandler jeg spørgsmålet om udlevering af en aktliste under pkt. 4.4.

Min vurdering af sagen tager udgangspunkt i den afgrænsning af din anmodning, som ministeriet foretog i forbindelse med sin afgørelse af 27. maj 2019. Hvor det er relevant, har jeg inddraget ministeriets nye afgrænsning – jf. ministeriets supplerende udtalelse af 26. november 2019 – der dog som nævnt ikke har ført til en ny afgørelse over for dig.

4.2. Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering af dokument nr. 1 (søgerapport)

Det fremgår af Udlændinge- og Integrationsministeriets afgørelse af 27. maj 2019, at ministeriet ikke anså det nævnte dokument nr. 1 (søgerapporten) for omfattet af din anmodning, "idet denne vedrører baggrunden for optagelsen på den nationale sanktionsliste (...), og således ikke bevæggrunden for at re-vurdere [udlændingens] plads på den nationale sanktionsliste".

Det fremgår endvidere af ministeriets supplerende udtalelse af 26. november 2019, at ministeriet efter en fornyet gennemgang ikke fandt anledning til at ændre sin vurdering af, at søgerapporten ikke var omfattet af din anmodning.

Ministeriet har på den baggrund ikke vurderet din ret til aktindsigt i søgerapporten.

Som nævnt ovenfor under pkt. 1.3 fremgår det imidlertid af selve søgerapporten, at den er dateret den 19. marts 2019 og dermed efter, at [udlændingen] i

maj 2017 blev optaget på den nationale sanktionsliste. Det anføres også i søgerapporten, at "[d]enne rapport er skrevet i forbindelse med revurderingen af [udlændingens] optagelse på [sanktionslisten], før den udløber".

Henset hertil – og til det, jeg selv har kunnet konstatere om søgerapportens indhold efter at have gennemgået denne – mener jeg, at ministeriets beskrivelse af indholdet af søgerapporten var misvisende. Efter min opfattelse var det af samme grund misvisende og ikke korrekt, når ministeriet i sin afgørelse undlod at tage stilling til aktindsigt i søgerapporten med den begrundelse, at søgerapporten kun vedrører baggrunden for [udlændingens] oprindelige optagelse på sanktionslisten. Den anførte begrundelse var herved egnet til at give dig et forkert billede af, at søgerapporten ikke vedrører det, som du har ønsket indsigt i, nemlig grundlaget for revurderingen. Det mener jeg er beklageligt.

Jeg henviser i den forbindelse til det, jeg har anført ovenfor under pkt. 2.3 om, at en myndigheds udtalelser om bl.a. afgrænsningen af en aktindsigtsanmodning og begrundelsen for en afgørelse om aktindsigt ikke må være misvisende eller formuleret på en måde, der er egnet til at fremkalde misforståelser.

4.3. Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering af dokument nr. 2 (indstilling) og nr. 3 (beslutning)

4.3.1. Som også gengivet under pkt. 1.4 omtales dokumenterne nr. 2 og 3 (indstillingen og beslutningen) i Udlændinge- og Integrationsministeriets afgørelse af 27. maj 2019 således:

"Udlændinge- og Integrationsministeriet er enig med Udlændingestyrelsen i, at en række dokumenter i Udlændingestyrelsens sag med j.nr. 19/050371 samt et dokument uden j.nr. er omfattet af offentlighedslovens § 23, stk. 1, idet det drejer sig om interne dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående. Det drejer sig om et dokument vedrørende Udlændingestyrelsens interne beslutning om sletning af [udlændingen] samt en intern indstilling vedrørende samme.

...

Det er Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at de undtagne dokumenter i sagen vurderes at indeholde yderligere relevante oplysninger om sagens faktiske grundlag, som vil skulle udleveres i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 1. Ministeriet udleverer på den baggrund disse oplysninger i et særskilt ekstraheringsark."

Denne formulering efterlader efter min opfattelse det indtryk, at ministeriet – ligesom Udlændingestyrelsen – havde vurderet og truffet afgørelse om din ret til aktindsigt i de to dokumenter i deres helhed og ikke blot i dele heraf.

Som nærmere omtalt ovenfor under pkt. 3 har ministeriet imidlertid efterfølgende oplyst, at man alene foretog en vurdering af din ret til aktindsigt i visse dele af dokumenterne. Det betød således, at ministeriet kun vurderede, om der var anledning til at ekstrahere i dele af dokumenterne.

Jeg mener på den baggrund, at ministeriets beskrivelse af det, man havde forholdt sig til, ikke var retvisende, og at ministeriets beskrivelse dermed var egnet til at give dig et forkert billede af, at ministeriet havde vurderet din ret til aktindsigt i alle dele af de to dokumenter. Det mener jeg er beklageligt.

Jeg henviser igen til det, jeg har anført ovenfor under pkt. 2.3.

4.3.2. Efter at have gennemgået dokument nr. 2 (indstillingen) og nr. 3 (beslutningen) mener jeg også, at der kan rejses spørgsmål ved den afgrænsning af din aktindsigtsanmodning, som Udlændinge- og Integrationsministeriet foretog i forbindelse med ministeriets afgørelse af 27. maj 2019.

Efter min læsning af de to dokumenter er det min opfattelse, at formålet med størstedelen af dokument nr. 2 (indstillingen) netop ses at være at danne grundlag for revurderingen af [udlændingens] plads på sanktionslisten. Jeg finder endvidere, at dokument nr. 3 (beslutningen) udelukkende ses at knytte sig til revurderingen, omend nogle af oplysningerne her ikke angår bevæggrundene for beslutningen.

Efter min opfattelse må der på den baggrund være en formodning for, at hele – eller i hvert fald store dele af – de to dokumenter var omfattet af din anmodning om aktindsigt, der bl.a. handlede om, hvorfor udfaldet af revurderingen blev, at [udlændingen] blev taget af sanktionslisten.

Heroverfor synes ministeriets tilgang umiddelbart at have været, at din anmodning alene omfattede de sætninger i dokumenterne, der gengiver vurderinger og oplysninger mv., som var udslagsgivende for resultatet af Udlændingestyrelsens revurdering af [udlændingen]. Ved denne afgrænsning har ministeriet så vidt ses frasorteret oplysninger, der i bredere forstand indgik som baggrund ved revurderingen, herunder andre af styrelsens forudsætninger om [udlændingens] aktiviteter og udtalelser o.l. samt oplysninger om processen og det juridiske grundlag for revurderingen mv.

Også ved ministeriets fornyede gennemgang synes denne oprindelige tilgang til afgrænsningen af din aktindsigtsanmodning i vidt omfang at være videreført, selv om ministeriet ved den fornyede gennemgang samlet set anså flere

oplysninger – navnlig i dokument nr. 2 (indstillingen) – for omfattet af din anmodning, jf. ministeriets supplerende udtalelse af 26. november 2019.

Det er min opfattelse, at ministeriets afgrænsning af din aktindsigtsanmodning i forhold til dokument nr. 2 (indstillingen) og nr. 3 (beslutningen) var for snæver i forhold til, hvad der naturligt måtte forstås ud fra dine henvendelser af 11. april, 26. april og 9. maj 2019.

I lyset heraf mener jeg, at ministeriet – når ministeriet ikke anlagde en bredere forståelse af din anmodning – senest i forbindelse med ministeriets afgørelse af 27. maj 2019 burde have kontaktet dig for at få afklaret, om ministeriet havde forstået rækkevidden af din aktindsigtsanmodning korrekt. Alternativt burde ministeriet i sin afgørelse tydeligt have beskrevet ministeriets afgrænsning af din anmodning, så du på et oplyst grundlag havde mulighed for at vurdere, om der var anledning til at vende tilbage med en ny, supplerende aktindsigtsanmodning.

Ministeriet gjorde ingen af delene. Derved har ministeriets fremgangsmåde resulteret i, hvad der efter min bedømmelse har karakter af en for snæver afgrænsning af din anmodning om aktindsigt. Det mener jeg er beklageligt.

Jeg henviser i den forbindelse til det, jeg har anført ovenfor under pkt. 2.1 om, at retten til aktindsigt som udgangspunkt omfatter alle dokumenter vedrørende en sag. Jeg henviser også til det, jeg har anført om vejledningspligten, samt til offentlighedslovens forarbejder, hvorefter der kan være særlig grund til at vejlede, når anmodninger om aktindsigt er fremsat af medier mv., jf. ovenfor under pkt. 2.2.

4.4. Aktliste

Det fremgår af sagen, at Udlændinge- og Integrationsministeriet ikke udleverede en aktliste i forbindelse med sin afgørelse af 27. maj 2019.

Jeg er enig med ministeriet i, at det er beklageligt, at ministeriet ikke udleverede en aktliste.

4.5. Min samlede vurdering

Udlændinge- og Integrationsministeriet har efter min opfattelse beskrevet indholdet af dokument nr. 1 (søgerapporten) på en misvisende måde og derved samtidig undladt at forholde sig til, om du har ret til aktindsigt i dokumentet.

Endvidere efterlod ministeriets afgørelse det indtryk, at ministeriet havde vurderet og truffet afgørelse om din ret til aktindsigt i dokument nr. 2 (indstillingen) og nr. 3 (beslutningen) i deres helhed, selv om ministeriet rent faktisk kun havde forholdt sig til visse af oplysningerne i dokumenterne. Ministeriets

afgørelse var dermed egnet til at give dig et forkert billede af, hvad ministeriet havde forholdt sig til.

Derudover mener jeg, at ministeriets fremgangsmåde i sagen har resulteret i en for snæver afgrænsning af din anmodning i forhold til dokument nr. 2 (indstillingen) og nr. 3 (beslutningen).

Endelig er jeg enig med ministeriet i, at det er beklageligt, at ministeriet ikke i forbindelse med sin afgørelse udleverede en aktliste.

Samlet set er det min opfattelse, at Udlændinge- og Integrationsministeriets behandling af din aktindsigtsanmodning må anses for kritisabel.

Jeg har gjort ministeriet bekendt med min opfattelse.

Jeg har samtidig henstillet til ministeriet at genoptage sagen med henblik på fornyet behandling, herunder eventuelt i dialog med dig afklare forståelsen af din anmodning om aktindsigt. Jeg bemærker i den forbindelse, at ministeriet allerede den 26. november 2019 bad Udlændingestyrelsen om at udlevere en aktliste til dig.

I lyset af min henstilling har jeg ikke anledning til at tage stilling til myndighedernes anvendelse af offentlighedslovens bestemmelser om undtagelser fra retten til aktindsigt, jf. også ovenfor under pkt. 1.5 og pkt. 4.1 om afgrænsningen af min undersøgelse.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Med venlig hilsen



Niels Fenger

Kopi sendes til:

Udlændinge- og Integrationsministeriet
Udlændingestyrelsen