



2015-24

Afslag på aktindsigt på grund af risiko for grov chikane. Egenaces. Undersøgelsesprincippet

8. maj 2015

En borger klagede til ombudsmanden over, at Udenrigsministeriet havde afslået aktindsigt i borgerens "egen sag" – dvs. egenaces. Sagen handlede bl.a. om korrespondance mellem en dansk ambassade i et fremmed land og landets politi. Ambassaden havde politianmeldt borgeren for chikane.

Forvaltningsret

1121.1 – 11241.2 –
11241.3 – 11241.9 – 29.4

Ministeriets afslag var oprindeligt begrundet i hensyn til politiets efterforskningsmetoder. Da ministeriet ikke havde indhentet en udtalelse fra det fremmede lands politi om spørgsmålet om udlevering, henstillede ombudsmanden til ministeriet at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse.

I en ny afgørelse fastholdt ministeriet sit afslag. Ministeriet lagde nu vægt på, at den første aktindsigtsafgørelse havde medført en bølge af grov chikane fra borgeren i form af bl.a. udtalelser om navngivne medarbejdere på de sociale medier. Ministeriet mente, at en udlevering ville føre til mere grov chikane.

Det gav ikke ombudsmanden anledning til bemærkninger, at ministeriet på grund af undersøgelsesprincippet havde lagt vægt på omstændigheder, der lå efter ministeriets første aktindsigtsafgørelse.

Ombudsmanden mente ikke, at den særlige chikanebestemmelse i offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 2, kunne bruges ved afslag på anmodninger om egenaces. Generalklausulen i § 33, nr. 5, kunne benyttes – men det var et krav, at der var afgørende hensyn, som talte imod at give borgeren egenaces.

Ombudsmanden var enig med ministeriet i, at der var tale om chikane af særdeles grov karakter, som lå ud over, hvad en offentligt ansat bør tåle.

Ministeriets risikovurdering i tilfælde af udlevering af dokumenterne kunne efter ombudsmandens opfattelse give anledning til nogen tvivl, men ombudsmanden mente, at ministeriet måtte være nærmest til at vurdere spørgsmålet. Ombudsmanden havde derfor ikke tilstrækkelig grund til at kritisere afgørelsen.

(Sag nr. 14/02444 og 14/04790)

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Herunder gengives ombudsmandens udtalelse i sagen efterfulgt af en sagsfremstilling:

Ombudsmandens udtalelse

1. Baggrund mv.

Du klagede oprindeligt til mig den 3. juni 2014 over Udenrigsministeriets afgørelse af 23. maj 2014 som fastholdt og uddybet i ministeriets afgørelse af 28. maj 2014.

I afgørelsen havde ministeriet identificeret 37 dokumenter på baggrund af din anmodning om aktindsigt i din "egen sag".

Ministeriet havde undtaget 11 af dokumenterne, med henvisning til at der var tale om interne dokumenter, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1. Ministeriet havde ikke fundet, at disse dokumenter indeholdt oplysninger om sagens faktiske grundlag, som skulle udleveres efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 28, stk. 1, om ekstrahering af oplysninger om en sags faktiske grundlag.

Ministeriet havde endvidere undtaget den danske ambassade i X-lands hovedstads korrespondance med X-lands politi (seks dokumenter) vedrørende ambassadens politianmeldelse af dig for chikane. Undtagelsen skete med henvisning til offentlighedslovens § 33, nr. 1, om væsentlige hensyn til forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser, idet korrespondancen efter ministeriets opfattelse ville give dig indsigt i X-lands politis efterforskningsmetoder og overvejelser om, hvordan politiet skulle gå frem i sagen.

I en udtalelse af 29. september 2014 (mit j.nr. 14/02444) anførte jeg, at jeg var enig med ministeriet i, at de 11 undtagne dokumenter var interne dokumenter, som der som udgangspunkt ikke er ret til aktindsigt i. Jeg fandt imidlertid, at der var flere eksempler på oplysninger om sagens faktiske grundlag, som der efter omstændighederne alligevel kunne være ret til aktindsigt i, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 1.

For så vidt angik korrespondancen mellem ambassaden og X-lands politi anførte jeg, at det i en sag som den foreliggende i almindelighed vil være den politimyndighed mv., der står for efterforskningen, som er nærmest til at vurdere, om undtagelse fra aktindsigt er nødvendig til beskyttelse af væsentlige hensyn til f.eks. forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Hertil kom, at din sag skulle bedømmes efter de særlige regler om egenaces i offentlighedslovens § 8. Det betyder, at de hensyn, der er nævnt i § 33, nr. 1, skal have "afgørende vægt".

Det fremgik ikke af sagen, at Udenrigsministeriet havde bedt X-lands politi om en udtalelse med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt korrespondancen kunne udleveres.

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

Jeg henstillede derfor, at Udenrigsministeriet genoptog sagen og traf en ny afgørelse over for dig vedrørende de undtagne dokumenter, i lyset af det som jeg havde anført.

Jeg understregede over for dig, at jeg ikke herved havde taget stilling til, om du havde ret til hel eller delvis aktindsigt i de undtagne dokumenter.

2. Genstanden for min undersøgelse

2.1. Udenrigsministeriet genoptog sagen og traf en ny afgørelse den 5. november 2014.

I min udtalelse af 29. september 2014 tog jeg som nævnt stilling til den afgørelse, som Udenrigsministeriet havde truffet den 23. maj 2014 (som fastholdt og uddybet i ministeriets afgørelse af 28. maj 2014). Det var derfor de faktiske omstændigheder mv. på tidspunktet for ministeriets oprindelige afgørelse af 23. maj 2014, som jeg lagde til grund og bedømte ved min prøvelse af sagen.

Dengang undtog ministeriet, som anført ovenfor, ambassadens korrespondance med X-lands politi, med henvisning til at aktindsigt i korrespondancen ville give dig indsigt i X-lands politis efterforskningsmetoder og overvejelser om, hvordan politiet skulle gå frem i sagen, jf. offentlighedslovens § 33, nr. 1.

Genstanden for min prøvelse i den foreliggende sag er ministeriets nye afgørelse af 5. november 2014.

I afgørelsen af 5. november 2014 har ministeriet ikke længere henvist til hensyn til X-lands politis efterforskningsmetoder mv. som grundlag for at afslå aktindsigt i ambassadens korrespondance med X-lands politi.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Ministeriet har i stedet lagt afgørende vægt på omstændigheder, der ligger *efter*, at ministeriet traf afgørelse den 23. maj 2014. Ministeriet har således henvist til, at aktindsigtsafgørelsen af 23. maj 2014 medførte en ny bølge af grovere og mere personlig chikane, jf. bl.a. ministeriets udtalelse af 16. december 2014 til mig.

Ministeriet har i sin supplerende udtalelse af 3. februar 2015 til mig forklaret nærmere, hvorfor det efter ministeriets opfattelse er sagligt og proportionalt at inddrage forhold, der ligger *efter* ministeriets oprindelige afslag på aktindsigt af 23. maj 2014.

Ministeriet har bl.a. henvist til, at ministeriets afgørelse af 5. november 2014 er en ny forvaltningsretlig afgørelse, hvor ministeriet skal tage udgangspunkt i de konkrete faktiske omstændigheder, som foreligger på tidspunktet for ministeriets fornyede afgørelse.

Ministeriet har redegjort nærmere for, hvorfor ministeriet anså de nye oplysninger om din adfærd over for ansatte i udenrigstjenesten "som værende betydningsfulde og relevante faktiske omstændigheder, som sagligt kunne og skulle inddrages i grundlaget for ministeriets fornyede vurdering af sagen". Efter ministeriets opfattelse ville der i modsat fald være blevet truffet beslutning på baggrund af et mangelfuldt og utilstrækkeligt oplyst grundlag.

2.2. Jeg er enig med Udenrigsministeriet i, at afgørelsen af 5. november 2014 er en ny forvaltningsretlig afgørelse.

Det kan herefter ikke give mig anledning til bemærkninger, at ministeriet i medfør af det generelle undersøgelsesprincip i dansk forvaltningsret, hvorefter en myndighed har pligt til at sørge for, at en sag er tilstrækkeligt oplyst – både med hensyn til det relevante regelgrundlag og i forhold til sagens faktiske forhold – har inddraget de faktiske omstændigheder mv., der forelå på det tidspunkt, hvor ministeriet traf sin nye afgørelse.

Se nærmere om undersøgelsesprincippet (også kaldet officialprincippet eller officialmaksimen) bl.a. Kaj Larsen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 447 ff. Se også Karsten Revsbech, Forvaltningsret, Almindelige Emner, 5. udgave (2009), s. 333, om inddragelse af mellemkommende, nye faktiske omstændigheder i den situation, hvor en klageinstans skal behandle sagen.

Ved min prøvelse af ministeriets nye afgørelse af 5. november 2014 tager jeg derfor stilling til, om de omstændigheder, der forelå på tidspunktet for den nye afgørelse, kunne begrunde ministeriets (delvise) afslag på aktindsigt.

Denne prøvelse foretager jeg nedenfor i pkt. 4.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

I pkt. 5 omtaler jeg kort spørgsmålet om grundlaget for Udenrigsministeriets oprindelige afgørelse af 23. maj 2014.

3. Ekstrahering af oplysninger i interne dokumenter

3.1. Det følger af § 28, stk. 1, i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen), at der i bl.a. interne dokumenter som udgangspunkt er ret til aktindsigt i oplysninger om en sags faktiske grundlag mv., i det omfang oplysningerne er relevante for sagen. Bestemmelsen 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.”

På baggrund af Udenrigsministeriets fornyede gennemgang af de 11 interne dokumenter har ministeriet identificeret oplysninger i dokument 13, 18, 19, 20, 23, 24 og 26, som er omfattet af offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Ministeriet har – med undtagelse af enkelte oplysninger i dokument 20 og 24 – ekstraheret (dvs. udleveret) disse. De ekstraherede oplysninger fremgår af et særskilt dokument, som du fik udleveret sammen med ministeriets afgørelse af 5. november 2014.

3.2. Jeg har efter en gennemgang af de interne dokumenter ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at kritisere ministeriets anvendelse af ekstraheringsbestemmelsen i offentlighedslovens § 28, stk. 1.

For så vidt angår de oplysninger i dokument 20 og 24, som ministeriet har anset for omfattet af § 28, stk. 1, men som ministeriet i medfør af offentlighedslovens § 33, nr. 5, alligevel ikke har udleveret, henviser jeg til pkt. 4 nedenfor.

4. Ministeriets undtagelse af dokumenter og oplysninger med henvisning til opsamlingsbestemmelsen i offentlighedslovens § 33, nr. 5, sammenholdt med § 8 om egenacces

4.1. Udenrigsministeriet har på baggrund af sin fornyede gennemgang af sagen fundet, at enkelte oplysninger i de interne dokumenter (dokument 20 og 24) om sagens faktiske grundlag samt ambassadens korrespondance med X-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

lands politi (dokumenterne 28a-c, 30-31 og 33) skal undtages i medfør af den såkaldte opsamlingsbestemmelse i offentlighedslovens § 33, nr. 5.

Jeg bemærker indledningsvis, at jeg lægger til grund, at de dokumenter, som du har fået tilsendt fra X-lands myndigheder (jf. dine e-mails af 7. april 2015 til mig og din mailkorrespondance af 7. april – 12. april 2015 med Udenrigsministeriet, omtalt i sagsfremstillingen nedenfor), ikke omfatter de dokumenter og oplysninger, som Udenrigsministeriet har afslået aktindsigt i.

4.2. Som anført i min udtalelse af 29. september 2014 skal din anmodning om aktindsigt bedømmes efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 8 om egenacces. Bestemmelsen i § 8 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.”

Bestemmelsen har ifølge forarbejderne (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) til formål at sikre, at en person kan få indsigt i oplysninger vedrørende den pågældende selv i lige så vidt omfang som efter forvaltningslovens regler om aktindsigt (der alene gælder for den, som er part i en sag, hvor der er eller vil blive truffet afgørelse).

Bestemmelsens praktiske betydning er således bl.a. at give egenacces i oplysninger i dokumenter, der ikke indgår i afgørelsessager, men f.eks. i sager om faktisk forvaltningsvirksomhed.

4.3. Efter formuleringen af Udenrigsministeriets afgørelse af 5. november 2014 og udtalelse af 16. december 2014 fremstår det efter min opfattelse ikke helt klart, om Udenrigsministeriet har anvendt § 8 om egenacces i forhold til samtlige oplysninger og dokumenter, som ministeriet har undtaget efter § 33, nr. 5. Ministeriet skrev således følgende i sin afgørelse af 5. november 2014:

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

Korrespondancen med X-lands politi omfatter i et vist omfang oplysninger om dine personlige forhold. Imidlertid er det ministeriets vurdering, at de hensyn, der er nævnt i § 33, nr. 5, af de grunde der er nævnt ovenfor, med afgørende vægt taler imod, at disse oplysninger udleveres.”

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Ministeriet har således ikke omtalt offentlighedslovens § 8 i relation til de oplysninger i dokument 20 og 24 om sagens faktiske grundlag, som ministeriet har undtaget efter § 33, nr. 5.

Jeg bemærker, at det også vil være en betingelse for at kunne undtage disse oplysninger, at der foreligger hensyn, der med "afgørende vægt" taler imod aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 8.

4.4. Det fremgår af sagen, at Udenrigsministeriet overvejede at afslå behandlingen af din aktindsigtsanmodning med henvisning til offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 2. Bestemmelsen i § 9 lyder således:

"§ 9. En anmodning om aktindsigt efter §§ 7 og 8 skal

1) indeholde de oplysninger, som er nødvendige, for at den sag eller de dokumenter, der ønskes aktindsigt i, kan identificeres, og

2) angive det tema, sagen eller dokumentet vedrører.

Stk. 2. Behandlingen af en anmodning om aktindsigt efter § 7 kan, uanset at betingelserne i stk. 1 er opfyldt, afslås, i det omfang

1) behandlingen af anmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug eller

2) anmodningen må antages at skulle tjene et retsstridigt formål el.lign."

Af forarbejderne til bestemmelsen i § 9, stk. 2, nr. 2, jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, fremgår bl.a. følgende af de almindelige bemærkninger:

"4.4.2.3. Justitsministeriet kan endvidere tiltræde, at en aktindsigtsanmodning, der må antages at skulle tjene et retsstridigt formål eller lignende, kan afslås. Ved udtrykket 'lignende' sigtes til den form for intimidering, som ikke med sikkerhed kan karakteriseres som retsstridig, men som offentligt ansatte efter, hvad der må antages at være den almindelige opfattelse i samfundet, ikke bør tåle. Indholdet af denne standard vil kunne ændre sig i takt med en ændret opfattelse i samfundet."

Af de specielle bemærkninger til bestemmelsen fremgår bl.a. følgende:

"Bestemmelsen vil bl.a. kunne anvendes, hvor en anmodning om aktindsigt i en sag eller i dokumenter har til formål at skabe grundlag for retsstridige forhold eller har til formål at forfølge eller på lignende måde genere myndighedens ansatte eller privatpersoner (chikane).

Ved vurderingen af, om det kan lægges til grund, at en aktindsigtsanmodning må antages at skulle tjene et retsstridigt formål eller lignende, må der tages udgangspunkt i de konkrete omstændigheder ved anmodningen. Det kan i den forbindelse f.eks. indgå, om ansøgeren selv har givet udtryk for, at anmodningen fremsættes med det formål at genere eller

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

forfølge en person mv., ligesom der kan lægges vægt på, om ansøgeren tidligere har benyttet oplysninger, som den pågældende har fået aktindsigt i, til at begå retsstridige forhold. Der kan endvidere lægges vægt på, om ansøgeren ved møder eller telefonisk har optrådt truende.”

Se nærmere om bestemmelsen også Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 220 ff.

Ministeriet traf imidlertid beslutning om ikke at anvende § 9, stk. 2, nr. 2, idet ministeriet vurderede, at dokumenterne og oplysningerne i et vist omfang indeholdt oplysninger, som kunne udleveres uden risiko for, at de blev anvendt til chikane, jf. ministeriets udtalelser af 16. december 2014 og 3. februar 2015 til mig.

Ministeriet fandt det således bedst stemmende med proportionalitetsprincippet at anvende opsamlingsbestemmelsen i offentlighedslovens § 33, nr. 5 – hvorefter retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet – idet ministeriet herved i videst muligt omfang imødekom din anmodning om aktindsigt.

4.5. Sådan som bestemmelsen i offentlighedslovens § 9 er formuleret, er det imidlertid min opfattelse, at § 9, stk. 2, nr. 2, ikke ville kunne finde anvendelse i din sag, idet din anmodning om aktindsigt som nævnt skal bedømmes efter § 8 om egenaces.

Jeg henviser herved til, at mens offentlighedslovens § 9, stk. 1, henviser til både § 7 og § 8, henviser § 9, stk. 2, alene til § 7.

Se endvidere Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 214, hvor det om bestemmelsen i § 9, stk. 2, nr. 1, vedrørende uforholdsmæssigt ressourceforbrug er anført, at myndighederne ikke vil kunne afslå at behandle en anmodning om egenaces efter § 8 med henvisning til ressourceforbruget. Jf. også Justitsministeriets besvarelse af 25. april 2013 af spørgsmål nr. 12 vedrørende forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 144), som Folketingets Retsudvalg havde stillet justitsministeren den 6. marts 2013.

På den baggrund er det min opfattelse, at Udenrigsministeriet ikke ville have kunnet afslå din anmodning om aktindsigt med henvisning til bestemmelsen i § 9, stk. 2, nr. 2, om ”retsstridigt formål el. lign.”.

Jeg har gjort Udenrigsministeriet bekendt med min opfattelse.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

4.6. Udenrigsministeriet var således forpligtet til at tage konkret stilling til, om de enkelte dokumenter og oplysninger omfattet af din aktindsigtsanmodning kunne undtages fra aktindsigt.

Som det fremgår, foretog Udenrigsministeriet rent faktisk en sådan konkret vurdering.

Jeg bemærker, at den omstændighed, at offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 2, ikke kan anvendes ved behandlingen af anmodninger om egenaces, efter min opfattelse ikke udelukker, at tilsvarende hensyn vil kunne inddrages ved den konkrete vurdering efter § 33, nr. 5, af anmodninger om egenaces. Hvis aktindsigt skal kunne afslås, må det imidlertid kræves, at der foreligger *afgørende* modstående hensyn, jf. § 8.

Jeg henviser herved bl.a. til Kaj Larsen, "Beskytter lovgivningen offentligt ansatte imod risikoen for at blive hængt ud?". Artiklen er optaget i Forvaltning og retssikkerhed, Festskrift for Steen Rønsholdt (2014), s. 203 ff. (se særligt s. 215, der omtaler forvaltningslovens regler om indsigt til parter). Se endvidere forudsætningsvis min udtalelse i den sag, der er offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside som sag 2015-20.

4.7. Spørgsmålet er herefter, om der på tidspunktet for ministeriets afgørelse af 5. november 2014 forelå omstændigheder, der kunne begrunde, at ministeriet undtog de omhandlede oplysninger og dokumenter fra aktindsigt efter opsamlingsbestemmelsen i offentlighedslovens § 33, nr. 5, sammenholdt med § 8 om egenaces.

Som begrundelse for at afslå aktindsigt skrev ministeriet i sin afgørelse af 5. november 2014 bl.a. således:

"Herved har ministeriet lagt vægt på, at du gentagne gange har tilskrevet flere af ministeriets medarbejdere i en ofte grov tone, hvor du fremkommer med hvad der fremstår som vilkårlige, men meget alvorlige beskyldninger om eksempelvis utroskab, nazisme, bedrageri og fremmedhad. Disse beskyldninger har du fremsat pr. e-mail, der er sendt til de pågældende medarbejdere og/eller deres kolleger eller andre enheder i udenrigstjenesten, ligesom du har lavet opslag herom på de sociale medier.

Videre har du i flere af dine henvendelser inddraget oplysninger om medarbejderes private forhold og færden, herunder medarbejderes ægtefæller og børn, hvorved du formodes at ville efterlade det indtryk, at du overvåger de pågældende medarbejdere, hvilket du i et vist omfang også må have gjort.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Hertil kommer, at nogle af de berørte medarbejdere ingen eller kun perifer tilknytning har til det, som du benævner som 'din sag', og de synes 'valgt' tilfældigt – fx fordi de har besvaret en e-mail i sagen, eller fordi du tilsyneladende tror, at de har kontakt til en tidligere praktikant ved ambassaden i X-lands hovedstad.

På baggrund af dette forløb er det ministeriets vurdering, at udlevering af de omhandlede dokumenter og oplysninger med overvejende sandsynlighed vil medføre yderligere chikane af samme alvorlige og vilkårlige karakter af de samme og/eller evt. flere medarbejdere.

Det er yderligere ministeriets vurdering, at de således nærliggende konsekvenser af udlevering af de omhandlede dokumenter og oplysninger, ligger ud over, hvad en offentligt ansat bør tåle.”

I Udenrigsministeriets udtalelse af 16. december 2014 til mig redegjorde ministeriet nærmere for sin opfattelse om, at din adfærd måtte anses for chikanøs. Ministeriet omtalte dels de henvendelser, som ambassaden i X-lands hovedstad modtog fra dig *før* ministeriets afgørelse af 23. maj 2014, dels de henvendelser, som ambassaden og ministeriet modtog *efter* ministeriets afgørelse af 23. maj 2014. Ministeriet anførte herom bl.a.:

”Ministeriets afgørelse om delvist afslag på aktindsigt i maj 2014 var således indledningen på en ny bølge af grovere og mere personlig chikane mod tilfældigt udvalgte medarbejdere i udenrigstjenesten. A's reaktion på ministeriets afslag på aktindsigt bestod herefter i direkte henvendelser til bl.a. B med beskyldninger om nazisme, antisemitisme m.m., ligesom A fremsatte adskillige opslag på de offentlige sociale medier med tilsvarende indhold.

I perioden fra maj - november 2014 ses således adskillige tilfælde, hvor A har fremsat udokumenterede beskyldninger eller påstande af chikanøs karakter mod – ikke blot C og B – men også tilfældige medarbejdere på ambassaden i X-lands hovedstad og i Udenrigsministeriet. Chikanen blev blandt andet rettet mod D fra ambassaden i X-lands hovedstad og E fra Udenrigsministeriet, som begge alene ses at have perifer tilknytning til sagen mellem A og C/B. Chikanen ses således rettet mod et tilfældigt udsnit af medarbejdere i udenrigstjenesten uden anden nævneværdig tilknytning til sagen, end at deres navne fremgik af den løbende korrespondance.”

Ministeriet opregnede endvidere en række eksempler på de beskyldninger mv., som du bl.a. havde fremsat på Facebook mod C og B samt mod medarbejdere på ambassaden og i Udenrigsministeriet.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

På baggrund af det skitserede forløb anførte ministeriet videre i sin udtalelse af 16. december 2014:

”Efter en konkret vurdering af de hensyn der er nævnt i § 33, nr. 5 sammenholdt med det netop ovenfor skitserede forløb, er det ministeriets vurdering, at de omhandlede oplysninger og dokumenter ikke kan udleveres. Ministeriet finder det således overvejende sandsynligt, at udlevering af de resterende dokumenter vil medføre en ny bølge af vilkårlig chikane af særdeles grov karakter rettet mod tilfældige medarbejdere i udenrigstjenesten, og at dette ligger ud over hvad en medarbejder i udenrigstjenesten bør tåle.”

4.8. Efter min gennemgang af sagen – herunder de 11 eksempler, som ministeriet har fremhævet i sin udtalelse af 16. december 2014 – er jeg enig med Udenrigsministeriet i, at din adfærd må betegnes som chikane af særdeles grov karakter.

Jeg mener også, at den efter en målestok om, hvad der må antages at være den almindelige opfattelse i samfundet, ligger ud over, hvad en offentligt ansat bør tåle.

Udenrigsministeriet har efter en konkret vurdering fundet, at en udlevering af de dokumenter og oplysninger, som ministeriet har undtaget fra aktindsigt, med overvejende sandsynlighed vil føre til en ny bølge af den omtalte chikane fra din side.

Efter min opfattelse kan man rejse det spørgsmål, om det var de oplysninger mv., som du *fik* udleveret hos ministeriet ved afgørelsen af 23. maj 2014, der udløste din adfærd over for udenrigstjenestens ansatte, eller om det snarere var den omstændighed, at der var oplysninger og dokumenter, som du *ikke* fik udleveret, der var den (væsentligste) udløsende faktor. Der kan således efter min opfattelse rejses nogen tvivl om årsagsforbindelsen.

I forlængelse heraf – og efter en gennemgang af de dokumenter og oplysninger, som ministeriet i sin nye afgørelse af 5. november 2014 har undtaget fra aktindsigt – kan ministeriets risikovurdering i tilfælde af, at ministeriet udleverede de undtagne dokumenter og oplysninger til dig, derfor også give mig anledning til nogen tvivl.

Det er imidlertid min opfattelse, at det må være Udenrigsministeriet, der er nærmest til at vurdere dette spørgsmål.

Jeg mener således ikke, at jeg kan foretage en anden og bedre afvejning end Udenrigsministeriet af sandsynligheden for, at en udlevering af de omhandle-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

de oplysninger og dokumenter vil føre til en ny bølge af grov chikane fra din side.

Jeg har på den baggrund ikke tilstrækkeligt grundlag for at kritisere ministeriets afgørelse af 5. november 2014.

5. Grundlaget for ministeriets afslag på aktindsigt af 23. maj 2014

Jeg har besluttet ikke at tage stilling til, om de omstændigheder, der forelå på tidspunktet for ministeriets oprindelige afgørelse af 23. maj 2014, kunne begrunde ministeriets oprindelige afslag på aktindsigt.

Baggrunden for min beslutning er, at du uanset udfaldet af en sådan stillingtagen fra min side ikke vil kunne få aktindsigt i oplysningerne, jf. pkt. 4 ovenfor.

Jeg henviser til § 16, stk. 1, i lov om Folketingets Ombudsmand (lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013). Efter denne bestemmelse afgør ombudsmanden selv, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

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 praktikant ved nævnte ambassade og dels ambassadør B's håndtering af dine henvendelser til ambassaden vedrørende nævnte praktikant.

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.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

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 praktikant ved nævnte ambassade og dels ambassadør B’s håndtering af dine henvendelser til ambassaden vedrørende nævnte praktikant. 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.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

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 hovedstads 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 praktikant 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 praktikant, C og dels ambassadør B's håndtering af hans henvendelser til ambassaden vedrørende nævnte praktikant.

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

BILAG – SAGSFREMSTILLING

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 re-vurdering 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.

I en udtalelse af 29. september 2014 skrev jeg således til dig:

”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 aktindsigtsanmodning.

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 be-

kendt 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, straf fuldbyrdelse 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.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

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

Udenrigsministeriet genoptog sagen og traf en ny afgørelse over for dig den 5. november 2014. Ministeriet skrev således:

”Der henvises til ombudsmandens udtalelse af 29. september 2014 om ministeriets delvise afslag på din aktindsigtsanmodning af 29. april 2014, hvor ombudsmanden bad ministeriet genoptage sagen samt din anmodning af 13. oktober 2014, hvor du med henvisning til nævnte ombudsmandsudtalelse bad om at få aktindsigt i 'de 14 'hemmelige dokumenter'. Videre henvises der til ministeriets foreløbige svar af 13. oktober 2014.

Ministeriet traf den 23. maj 2014 afgørelse om delvis afvisning af din anmodning af 29. april 2014 om aktindsigt i din 'egen sag'. Der henvises til denne afgørelse og den hertil hørende dokumentliste, der for fuldstændighedens skyld begge er vedlagt.

Ministeriet identificerede i alt 37 dokumenter (heraf enkelte med bilag). På baggrund af en konkret vurdering undtog ministeriet 14 dokumenter fra aktindsigt. Øvrige 23 dokumenter blev udleveret til dig samtidig med afgørelsen.

Ministeriet har efter [modtagelse] af ombudsmandens udtalelse og din fornyede anmodning nu foretaget en revurdering af sagen fsva. de 14 dokumenter.

Ministeriet har på baggrund af denne revurdering truffet afgørelse om, at begrænse din adgang til aktindsigt i henhold til offentlighedsloven. Afgørelsen er nærmere begrundet nedenfor.

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.

På baggrund af ministeriets fornyede gennemgang af de interne dokumenter har ministeriet identificeret oplysninger i dokument 13, 18, 19, 20, 23, 24 og 26, som er omfattet af § 28, stk. 1. Disse oplysninger er – med

BILAG – SAGSFREMSTILLING

en undtagelse i hhv. dokument 20 og 24, jf. nedenfor – ekstraheret og fremgår af det vedlagte dokument.

Udenrigsministeriet har overvejet, hvorvidt der er mulighed for at give aktindsigt i videre omfang i medfør af offentlighedslovens § 14, stk. 1. 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.

For så vidt angår dokument 20 og 24 har ministeriet undtaget oplysninger om sagens faktuelle grundlag. Undtagelsen er sket i henhold til offentlighedslovens § 33, nr. 5. Der henvises til begrundelsen nedenfor.

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. 5, at retten til aktindsigt bl.a. kan begrænses i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Det er Udenrigsministeriets vurdering, at det af de i § 33, nr. 5 nævnte hensyn er nødvendigt at undtage den omhandlede korrespondance (og oplysninger i dokument 20 og 24) fra aktindsigt.

Herved har ministeriet lagt vægt på, at du gentagne gange har tilskrevet flere af ministeriets medarbejdere i en ofte grov tone, hvor du fremkommer med hvad der fremstår som vilkårlige, men meget alvorlige beskyldninger om eksempelvis utroskab, nazisme, bedrageri og fremmedhad. Disse beskyldninger har du fremsat pr. e-mail, der er sendt til de pågældende medarbejdere og/eller deres kolleger eller andre enheder i udenrigstjenesten, ligesom du har lavet opslag herom på sociale medier.

Videre har du i flere af dine henvendelser inddraget oplysninger om medarbejderes private forhold og færden, herunder medarbejderes ægtefæller og børn, hvorved du formodes at ville efterlade det indtryk, at du overvåger de pågældende medarbejdere, hvilket du i et vist omfang også må have gjort.

Hertil kommer, at nogle af de berørte medarbejdere ingen eller kun perifer tilknytning har til det, som du benævner som 'din sag', og de synes 'valgt' tilfældigt – fx fordi de har besvaret en e-mail i sagen, eller fordi du

BILAG – SAGSFREMSTILLING

tilsyneladende tror, at de har kontakt til en tidligere praktikant ved ambassaden i X-lands hovedstad.

På baggrund af dette forløb er det ministeriets vurdering, at udlevering af de omhandlede dokumenter og oplysninger med overvejende sandsynlighed vil medføre yderligere chikane af samme alvorlige og vilkårlige karakter af de samme og/eller evt. flere medarbejdere.

Det er yderligere ministeriets vurdering, at de således nærliggende konsekvenser af udlevering af de omhandlede dokumenter og oplysninger, ligger ud over, hvad en offentlig ansat bør tåle.

Sammenfattende er det på denne baggrund ministeriets vurdering, at de omhandlede oplysninger og dokumenter i henhold til offentlighedslovens § 33, nr. 5, ikke kan udleveres.

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

Korrespondancen med X-lands politi omfatter i et vist omfang oplysninger om dine personlige forhold. Imidlertid er det ministeriets vurdering, at de hensyn, der er nævnt i § 33, nr. 5, af de grunde der er nævnt ovenfor, 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 og oplysningerne i dokument 20 og 24 i videre omfang i medfør af offentlighedslovens § 14, stk. 1. Udenrigsministeriet har på baggrund af en afvejning mellem på den ene side de beskyttelsesinteresser, der ligger til grund for reglen i offentlighedslovens § 33, nr. 5, 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.”

Ved e-mail af 6. november 2014 klagede du til mig over ministeriets afgørelse. Du gjorde bl.a. gældende, at der i ministeriets afgørelse ikke var anført nogen saglig begrundelse vedrørende X-lands politi, men at ministeriet tilsyneladende mente, at du ville begå kriminelle handlinger, hvis du fik mere at vide. Dette bekræftede dig i, at der måtte ligge noget helt andet bag, som ”ikke tåler dagens lys”.

Du oplyste, at det var rigtigt, at du havde henvendt dig i en til tider ubehagelig tone, men dette var primært efter det første afslag. Og du havde brugt samme ordvalg, som den pågældende praktikant brugte over for dig, ”når hun ikke fik sin vilje”.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Den 11. november 2014 bad jeg Udenrigsministeriet om en udtalelse og om at låne sagens akter.

I en udtalelse af 16. december 2014 skrev ministeriet bl.a. således:

”Ministeriet og ambassaden i X-lands hovedstad modtog i perioden fra november 2013 til april 2014 et betydeligt antal henvendelser fra A, hvilket i januar 2014 resulterede i en politianmeldelse til X-lands politi.

På daværende tidspunkt var det imidlertid alene den tidligere praktikant C og ambassadør B, som var omdrejningspunkt for chikanen.

I umiddelbar forlængelse af ministeriets besvarelse af A's aktindsigtsansøgning i maj 2014 eskalerede omfanget af henvendelser fra A betydeligt, ligesom tonen blev aggressiv og grovere.

Ministeriets afgørelse om delvist afslag på aktindsigt i maj 2014 var således indledningen på en ny bølge af grovere og mere personlig chikane mod tilfældigt udvalgte medarbejdere i udenrigstjenesten. A's reaktion på ministeriets afslag på aktindsigt bestod herefter i direkte henvendelser til bl.a. B med beskyldninger om nazisme, antisemitisme m.m., ligesom A fremsatte adskillige opslag på de offentlige sociale medier med tilsvarende indhold.

I perioden fra maj - november 2014 ses således adskillige tilfælde, hvor A har fremsat udokumenterede beskyldninger eller påstande af chikanøs karakter mod – ikke blot C og B – men også tilfældige medarbejdere på ambassaden i X-lands hovedstad og i Udenrigsministeriet. Chikanen blev blandt andet rettet mod D fra ambassaden i X-lands hovedstad og E fra Udenrigsministeriet, som begge alene ses at have perifer tilknytning til sagen mellem A og C/B. Chikanen ses således rettet mod et tilfældigt udsnit af medarbejdere i udenrigstjenesten uden anden nævneværdig tilknytning til sagen, end at deres navne fremgik af den løbende korrespondance.

Til illustration heraf kan nævnes følgende eksempler, der er vedlagt som bilag 1-11.

Den 1. maj 2014 offentliggjorde A således under pseudonymet '(...)' følgende bemærkninger på Udenrigsministeriets Borgerservice Facebook side:

...

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Parallelt hermed fortsatte korrespondancen til ambassaden i X-lands hovedstad. B modtog således en mail den 3. juni 2014 fra A med titlen:

'Til helvede med dig nazikælling!'

Videre påbegyndte nu også A's mor, F, at korrespondere med ambassaden i X-lands hovedstad. Således henvendte F sig ved mail af 4. juni og i åbent brev af 13. juni 2014 direkte til B med yderligere kritik. Brevene blev senere stilet til departementschefen i Udenrigsministeriet.

Herefter eskalerede sagen yderligere, idet A offentliggjorde bemærkninger på de sociale medier om ansatte i Udenrigsministeriet og deres familier.

Ved mail af 10. juni 2014 rettede A således henvendelse til Udenrigsministeriets chefkonsulent E, hvor der blev fremsat nedladende bemærkning om hans kone og søn, ligesom der blev fremsat beskyldninger om jalousi og fremmedfjendskhed. Således blev det anført:

'Jeg håber du havde en god pinse og 'fars dag' med din søn! Det var MIG, som blev bedt om at hjælpe praktikanten – ikke DIG... Hvorfor al den jalousi og fremmedhad? Når du har en pæn kone selv, burde du da kunne lade praktikanterne være i fred? Sender lige en enkelt mail, som bekræfter praktikantens interesse i MIG – ikke DIG.'

Hertil anførte A på Facebook:

...

Ved mail af 13. oktober 2014 inddrog A yderligere en medarbejder ved ambassaden i X-lands hovedstad, D, idet A i mailen fremsatte beskyldninger om D's forhold til C, ligesom der blev fremsat bemærkninger om D's datter, G. Det anførtes:

'Jeg ved altså godt, at C stadig bor i X-land, har et forhold til D, og at de lige har været i Y-land... Hun er jo ikke meget ældre end G, men det er jo deres egen sag...'

Yderligere eksempler på A's vilkårlige chikane er vedlagt som bilag.

På baggrund af ministeriets fornyede vurdering af de undtagne dokumenter har ministeriet identificeret oplysninger i dokumenterne 13, 18, 19, 20, 23, 24 og 26, som efter ministeriets vurdering er af den i § 28, stk. 1 nævnte karakter, og som derfor er ekstraheret og udleveret.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Ministeriet har imidlertid undtaget sådanne oplysninger i dokumenterne 20 og 24 i medfør af § 33, nr. 5. Videre er det ministeriets vurdering, at også dokumenterne 28a-c, 30-31 og 33 undtages i medfør af nævnte bestemmelse.

Efter en konkret vurdering af de hensyn der er nævnt i § 33, nr. 5 sammenholdt med det netop ovenfor skitserede forløb, er det ministeriets vurdering, at de omhandlede oplysninger og dokumenter ikke kan udleveres. Ministeriet finder det således overvejende sandsynligt, at udlevering af de resterende dokumenter vil medføre en ny bølge af vilkårlig chikane af særdeles grov karakter rettet mod tilfældige medarbejdere i udenrigstjenesten, og at dette ligger ud over hvad en medarbejder i udenrigstjenesten bør tåle.

Videre finder ministeriet, at der i korrespondancen med X-lands politi er indeholdt personlige oplysninger af den i § 8 nævnte karakter. Dog er det ministeriets vurdering, at de hensyn som er nævnt i § 33, nr. 5 sammenholdt med ovennævnte forløb med afgørende vægt taler imod udlevering.

Endelig har ministeriet vurderet muligheden for meroffentlighed i medfør af § 14. Ministeriet finder på baggrund af en afvejning mellem på den ene side hensynene i § 33, nr. 5 og på den anden side hensynet til A's ønske om at få fuld aktindsigt, at der ikke er grundlag for at meddele aktindsigt i videre omfang.

Afslutningsvis bemærkes, at ministeriet i relation til A's aktindsigtsanmodning, herunder særligt i relation til ministeriets revurdering af sagen, overvejede helt at afvise aktindsigtsanmodningen i medfør af § 9, stk. 2, nr. 2, idet ministeriet var af den opfattelse, at besvarelsen ville blive anvendt til på ny at chikanere medarbejdere på ambassader og i Udenrigsministeriet. Efter konkrete overvejelser traf ministeriet imidlertid beslutning om ikke at anvende bestemmelsen i § 9, stk. 2, nr. 2, idet ministeriet vurderede, at dokumenterne i et vist omfang indeholdt oplysninger, som kunne udleveres uden risiko for, at disse blev anvendt til chikane. På baggrund af en konkret vurdering fandt ministeriet det således bedst stemmende med proportionalitetsprincippet at anvende § 33, nr. 5, jf. ovenfor, idet ministeriet herved i videst muligt omfang imødekom A's anmodning om aktindsigt."

Den 22. december 2014 sendte jeg en kopi af Udenrigsministeriets udtalelse til dig med henblik på at modtage dine eventuelle bemærkninger.

I en e-mail af 7. januar 2015 skrev du bl.a., at Udenrigsministeriet især begrundede sit afslag med, at du *efterfølgende* havde fremsat grove bemærkninger om involverede medarbejdere. Dette kunne efter din opfattelse ikke

BILAG – SAGSFREMSTILLING

"hænge sammen". Du redegjorde i øvrigt nærmere for, hvorfor du var blevet særlig "vred" efter ministeriets første afslag på aktindsigt.

I et brev af 13. januar 2015 bad jeg Udenrigsministeriet om bemærkninger til, at ministeriet i genoptagelsessagen havde lagt vægt på din *efterfølgende* adfærd, dvs. din adfærd efter, at ministeriet traf afgørelse den 23. maj 2014.

I et brev ligeledes af 13. januar 2015 sendte jeg dig en kopi af de 11 eksempler på beskyldninger mv., som du havde fremsat mod ansatte i udenrigstjenesten, og som var vedlagt ministeriets udtalelse af 16. december 2014 til mig.

I en supplerende udtalelse af 3. februar 2015 til mig skrev Udenrigsministeriet bl.a. således:

"Det er ministeriets vurdering, at der er væsentlige momenter i nærværende sag, som på afgørende vis taler imod, at ministeriet afskæres muligheden for at inddrage *efterfølgende* forhold i grundlaget for ministeriets afgørelse af 5. november 2014.

Indledningsvis bemærkes, at det er ministeriets opfattelse, at der for så vidt angår ministeriets afgørelse af 5. november 2014 er tale om en *ny forvaltningsretlig afgørelse*, og at ministeriet således skal tage udgangspunkt i de konkrete, faktiske omstændigheder, som foreligger på tidspunktet for ministeriets fornyede afgørelse.

Henset til, at ministeriet således på ny traf afgørelse i sagen den 5. november 2014, finder ministeriet allerede af denne årsag ikke at være afskåret fra at lægge vægt på forhold, som er opstået i perioden fra ministeriets første afgørelse den 23. maj 2014 frem til ministeriets seneste afgørelse af 5. november 2014.

Som det fremgår af ministeriets udtalelse af 16. december 2014, har ministeriet overvejet, hvorvidt A's ytringer i perioden fra november 2013 til april 2014 var af en sådan (chikanøs) karakter, at ministeriet helt skulle afvise A's anmodning om aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 2. Det følger heraf, at behandlingen af en anmodning om aktindsigt kan afslås, i det omfang anmodningen må antages at skulle tjene et retsstridigt formål eller lignende. Følgende fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen (lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013):

"Ved vurderingen af, om det kan lægges til grund, at en aktindsigtsanmodning må antages at skulle tjene et retsstridigt formål eller lignende, må der tages udgangspunkt i de konkrete omstændigheder ved anmodningen. Det kan i den forbindelse f.eks. indgå, om ansøgeren selv har gi-

vet udtryk for, at anmodningen fremsættes med det formål at genere eller forfølge en person mv., ligesom der kan lægges vægt på, om ansøgeren tidligere har benyttet oplysninger, som den pågældende har fået aktindsigt i, til at begå retsstridige forhold. Der kan endvidere lægges vægt på, om ansøgeren ved møder eller telefonisk har optrådt truende.'

I forbindelse med ministeriets oplysning af sagen efter ombudsmandens henstilling om genoptagelse i oktober 2014 var ministeriet således bekendt med, at A umiddelbart efter ministeriets første afgørelse den 23. maj 2014 på ny havde udvist chikanøs adfærd mod ansatte i udenrigstjenesten, jf. ministeriets uddybende bemærkninger herom i brev af 16. december 2014.

På baggrund af en konkret vurdering af ovennævnte (nye) chikanetilfælde fandt ministeriet, at disse nye forhold var af både afgørende og væsentlig betydning for vurderingen af såvel det retlige som faktiske grundlag i genoptagelsessagen. Videre anså ministeriet oplysningerne som værende betydningsfulde og relevante faktiske omstændigheder, som sagligt kunne og skulle inddrages i grundlaget for ministeriets fornyede vurdering af sagen.

Det var således ministeriets vurdering, at der var så nær en tilknytning mellem A's chikane før og efter ministeriets første afgørelse, at oplysningerne derfor utvivlsomt burde indgå som et element i ministeriets samlede revurdering af, hvorvidt ministeriet helt eller delvist kunne imødekomme A's anmodning om aktindsigt.

Som det fremgår af ministeriets udtalelse af 16. december 2014, traf ministeriet imidlertid beslutning om ikke direkte at anvende § 9, stk. 2, nr. 2, idet ministeriet vurderede, at dokumenterne og oplysningerne i et vist omfang indeholdt oplysninger, som kunne udleveres uden risiko for, at disse blev anvendt til chikane. På baggrund af en konkret vurdering fandt ministeriet det således bedst stemmende med proportionalitetsprincippet at anvende offentlighedslovens § 33, nr. 5, idet ministeriet herved i videst muligt omfang imødekom A's anmodning om aktindsigt.

Set i lyset af ovenstående finder ministeriet det således både sagligt og proportionalt at inddrage forhold efter den 23. maj 2014, idet der efter ministeriets opfattelse i modsat fald ville være blevet truffet beslutning på baggrund af et mangelfuldt og utilstrækkeligt oplyst grundlag.

Sammenfattende mener ministeriet således ikke at være afskåret fra at lægge vægt på efterfølgende forhold ifm. ministeriets fornyede afgørelse den 5. november 2014."

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Den 4. februar 2015 sendte jeg en kopi af ministeriets supplerende udtalelse til dig med henblik på at modtage dine eventuelle bemærkninger.

I en e-mail af 5. februar 2015 fremsatte du bemærkninger til ministeriets udtalelse.

I et brev af 16. februar 2015 oplyste jeg dig om, at jeg nu ville behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde fået fra dig og ministeriet. Jeg sendte samtidig en kopi af dit partshørings svar af 5. februar 2015 til Udenrigsministeriet til orientering.

Inden jeg nåede at færdigbehandle sagen, modtog jeg imidlertid en e-mail af 25. marts 2015 fra dig. Med din mail videresendte du en mail af 19. marts 2015 fra X-lands myndigheder v/Chief Inspector (...), X-lands hovedstads Police Department, til dig. Af mailen fremgik følgende.

”Regarding your e-mail communication to the Ministry of the Interior and the Ministry of Justice concerning sergeant H, I hereby inform you that you have never been under investigation by sergeant H for any alleged crimes. Furthermore, you are not involved in any case requiring police measures.

The police database includes one entry, filed under report number (...), pertaining your e-mail communication to the Danish Embassy. However, since the plaintiff is not pressing charges, the case is closed. The documents can be obtained by email from (...) or by telephone from (...).”

Med henvisning til X-lands myndigheders e-mail af 19. marts 2015 til dig skrev jeg i et brev af 27. marts 2015 til Udenrigsministeriet, at X-lands myndigheder umiddelbart syntes at ville udlevere de dokumenter, som var indeholdt i sagen hos X-lands politi.

Jeg skrev videre, at jeg ikke kunne se af e-mailen, hvilke dokumenter det konkret drejede sig om. Men under hensyn til at Udenrigsministeriets afgørelse af 5. november 2014 om aktindsigt i væsentligt omfang vedrører korrespondancen mellem den danske ambassade i X-lands hovedstad og X-lands politi, bad jeg ministeriet om at oplyse, hvorvidt e-mailen fra X-lands myndigheder til dig måtte give ministeriet anledning til bemærkninger.

Efterfølgende har du ved e-mails af 7. april 2015 sendt mig en kopi af de dokumenter, som du har modtaget fra X-lands myndigheder.

Med e-mail af 12. april 2015 sendte du mig din e-mail-korrespondance med Udenrigsministeriet i perioden 7. april – 12. april 2015. Heraf fremgår bl.a., at

BILAG – SAGSFREMSTILLING

du havde tilsendt ministeriet en kopi af de dokumenter, som du havde modtaget fra X-lands myndigheder.

Af din korrespondance med ministeriet fremgår bl.a., at ministeriet i en e-mail af 8. april 2015, kl. 12.53, bekræftede modtagelsen af din korrespondance med X-lands myndigheder. Ministeriet bad dig om at sende en kopi af brevene oversat til dansk/engelsk, såfremt du ønskede, at ministeriet skulle forholde sig nærmere hertil.

I en e-mail af 8. april 2015, kl. 13.24, meddelte ministeriet dig, at du skulle se bort fra ministeriets tidligere mail, da ambassaden ville oversætte brevene.

Ministeriet meddelte dig i en e-mail af 8. april 2015, kl. 14.26, at ministeriet ville holde dig orienteret, når der var nyt fra ambassaden.

I en e-mail af 12. april 2015 til Udenrigsministeriet skrev du således:

”Jeg har oversat brevet således:

Den danske statsborger A, som er født i Danmark, har sendt mails til den danske ambassadør og til en kvindelig praktikant, som tidligere har arbejdet på ambassaden.

Efterforskningen er indstillet, da sagsøgeren/klageren ikke ønsker den sigtede straffet.

Sagen er henlagt til senere reference og den sigtede/mistænkte er informeret herom.

Der er således stor forskel på indholdet af akterne fra X-land og i den engelske mail om, at der aldrig har været en sag.”

I en e-mail af 17. april 2015 oplyste Udenrigsministeriet med henvisning til mit brev af 27. marts 2015, at ministeriet ikke havde yderligere bemærkninger.

Ved brev af 22. april 2015 meddelte jeg dig, at jeg nu ville forsøge at behandle sagen på det foreliggende grundlag.