



2016-14

Udenrigsministeriet afslog at udlevere navnet på en medarbejder ved en dansk repræsentation. Betydningen af lokale samfundsmæssige forhold

8. marts 2016

Forvaltningsret
11241.3 – 11241.9

En borger klagede over den vejledning, han havde fået på den danske repræsentation i et andet land. Borgeren bad i den forbindelse om at få oplyst navnet på den lokalt ansatte medarbejder, der havde ekspederet ham. Udenrigsministeriet afviste at give ham indsigt i medarbejderens navn, da ministeriet vurderede, at det kunne bringe medarbejderen i de lokale myndigheders søgelys, hvilket kunne få negative følger for medarbejderen og hendes familie. Ministeriet lagde vægt på det forudgående forløb, herunder borgerens adfærd, og på de samfundsmæssige forhold i det pågældende land.

Ombudsmanden mente ikke, at Udenrigsministeriet havde påvist, at aktindsigtsansøgningen måtte antages at skulle tjene et retsstridigt formål, herunder at en udlevering af medarbejderens navn ville kunne medføre chikane af medarbejderen, jf. offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 2.

Ombudsmanden udtalte, at det ikke på forhånd principielt kunne afvises, at der kunne være sådanne helt særlige forhold i et land, at der generelt kunne være grundlag for at afslå at give indsigt i navne på f.eks. lokalt ansatte medarbejdere til borgere, som var kritisk indstillet over for myndigheden, og som kunne tænkes at ville rette henvendelse til de lokale myndigheder.

I den konkrete sag mente ombudsmanden dog ikke, at det, Udenrigsministeriet havde anført om de særlige samfundsmæssige forhold, kunne føre til, at navnet på medarbejderen kunne undtages fra aktindsigt, hverken efter offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 2, eller efter § 33, nr. 5. Ombudsmanden henstillede derfor, at Udenrigsministeriet genoptog sagen og på ny vurderede, om borgeren kunne få indsigt i medarbejderens navn.

Udenrigsministeriet meddelte efterfølgende, at navnet på medarbejderen var blevet udleveret til borgeren.

(Sag nr. 15/03898)

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Herunder gengives ombudsmandens udtalelse i sagen efterfulgt af en sagsfremstilling:

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad tager jeg stilling til i sagen?

Den 27. oktober 2013 henvendte du dig på den danske repræsentation i den udenlandske lokalitet X for at få legaliseret et eksamensbevis og en vielsesattest.

Du klagede efterfølgende over den betjening og vejledning, som du fik på repræsentationen, ligesom du bad om at få indsigt i akterne i ministeriets sager vedrørende dig. Du bad i den forbindelse også om at få oplyst navnet på den kvindelige medarbejder, som du talte med på repræsentationen.

Udenrigsministeriet afslog at udlevere navnet på den kvindelige medarbejder, da det var ministeriets samlede vurdering, at udlevering af medarbejderens navn til dig ville indebære en ikke ubetydelig risiko for, at medarbejderen ville blive bragt i myndighedernes søgelys i X.

Dette ville kunne få negative følger for både hende og hendes familie.

Ministeriet lagde dels vægt på det forudgående forløb i relation til dig, dels de lokale samfundsmæssige forhold i X.

Min undersøgelse omfatter alene spørgsmålet om aktindsigt i navnet på den pågældende medarbejder. Som jeg tidligere har skrevet til dig, har jeg besluttet ikke at undersøge de øvrige dele af Udenrigsministeriets besvarelser af dine anmodninger om aktindsigt.

Min undersøgelse i denne sag drejer sig heller ikke om indholdet af den vejledning, som du fik den 27. oktober 2013 på repræsentationen, eller om Udenrigsministeriets afvisning af dit krav om erstatning i tilknytning til hændelsesforløbet på repræsentationen.

Du vil modtage særskilt svar på din klage over disse forhold, som jeg behandler under mit sagsnr. 15/03546.

2. Efter hvilke regler har Udenrigsministeriet bedømt sagen?

Ministeriet har i sin afgørelse af 20. oktober 2014 vurderet sagen efter reglerne i offentlighedsloven og med henvisning til lovens § 9, stk. 2, nr. 2, afvist at give dig indsigt i navnet på medarbejderen. Afgørelsen blev fastholdt i ministeriets afgørelse af 11. december 2014.

Ministeriet har i den forbindelse oplyst, at navnet på medarbejderen, på det tidspunkt da afgørelserne blev truffet, ikke indgik i dokumenter, der skulle behandles efter reglerne om egenaccess.

Ministeriet traf den 17. april 2015 bl.a. afgørelse om, i hvilket omfang du kunne få aktindsigt i sagen om aktindsigt i navnet på den kvindelige medarbejder. Ministeriet har i udtalelsen af 6. november 2015 bekræftet, at denne afgørelse er truffet efter reglerne i forvaltningsloven, og at navnet på medarbejderen er tilbageholdt efter forvaltningslovens § 15 b, nr. 5.

Ministeriet har samtidig oplyst, at der ikke er identificeret andre afgørelsessager end aktindsigtssagerne, og har i den forbindelse bemærket, at ministeriet ikke anser sin beslutning om ikke at refundere dine udgifter i forbindelse med flyrejsen til Danmark for en afgørelsessag i forvaltningslovens forstand.

Når en person, som tidligere har bedt om aktindsigt, anmoder om aktindsigt i sin egen aktindsigtssag, skal sagen behandles efter reglerne om partsaktindsigt i forvaltningsloven. Den omstændighed, at en aktindsigtssøgende anmoder om aktindsigt i sin aktindsigtssag – og derved får sagen behandlet efter forvaltningsloven – kan imidlertid efter Udenrigsministeriets opfattelse ikke føre til en videre adgang til de oplysninger, der blev undtaget i første omgang efter offentlighedsloven. Jeg henviser til Udenrigsministeriets udtalelse af 6. november 2015.

Jeg er enig med Udenrigsministeriet i, at spørgsmålet om aktindsigt i navnet på medarbejderen i første omgang skulle behandles efter de almindelige bestemmelser i offentlighedsloven og ikke efter reglerne om egenaccess. Jeg er også enig med ministeriet i, at spørgsmålet om aktindsigt i navnet på medarbejderen ikke skulle behandles anderledes, fordi der efterfølgende blev søgt aktindsigt i aktindsigtssagen.

Min undersøgelse er herefter koncentreret til spørgsmålet om, hvorvidt Udenrigsministeriet efter offentlighedsloven med rette kunne afvise at give dig indsigt i oplysningen om medarbejderens navn.

3. Nærmere om retsgrundlaget

3.1. Når der, som i denne situation, er anmodet om aktindsigt i navnet på en person, der har deltaget i behandlingen af en sag, skal spørgsmålet om aktindsigt vurderes efter offentlighedslovens almindelige regler.

Det forhold, at der – hvis der blev søgt om indsigt i vedkommendes personalesag – som udgangspunkt er ret til indsigt i navnet på medarbejderen, jf. offentlighedslovens § 21, stk. 3, understøtter imidlertid, at der som udgangspunkt også er ret til indsigt i navnet i andre sammenhænge.

Se bl.a. Folketingets Ombudsmands beretning for 2010, sag nr. 12-1, Folketingets Ombudsmands beretning for 2014, sag nr. 2014-18, og Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 370. Dette er også udgangspunktet for Udenrigsministeriets vurdering af sagen. Se bl.a. ministeriets afgørelse af 20. oktober 2014.

3.2. Ministeriet har med henvisning til den såkaldte chikaneregulering i offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 2, alligevel afvist at give dig den ønskede oplysning om navnet på den medarbejder, der betjente dig, da du den 27. oktober 2013 henvendte dig på den danske repræsentation.

Offentlighedslovens § 9 og § 33, nr. 5 – som også kan være relevant i sagen – har følgende indhold:

”§ 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.”

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

...

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

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

3.3. Af forarbejderne til bestemmelsen i § 9, stk. 2, nr. 2 (jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013), fremgår bl.a. følgende i 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 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.”

3.4. Bestemmelsen i § 33, nr. 5, er en videreførelse af § 13, stk. 1, nr. 6, i den tidligere offentlighedslov (lov nr. 572 af 19. december 1985). I forarbejderne til bestemmelsen (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) er der henvist til beskrivelserne i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven af gældende ret efter denne bestemmelse.

Af betænkningen – s. 658 ff. – fremgår bl.a., at det generelt gælder, at begæringer om aktindsigt kun kan afslås med henvisning til § 13, stk. 1, nr. 1-6, hvis retten til at blive gjort bekendt med oplysninger i en sag eller et dokument efter et konkret skøn findes at burde vige for de i bestemmelserne opregnede væsentlige hensyn til offentlige og private interesser.

Dette indebærer i praksis, at aktindsigt kun kan afslås efter den gældende lovs § 33, nr. 5, hvis der er nærliggende fare for, at de nævnte interesser vil lide skade af betydning. Se Justitsministeriets vejledning om lov om offentlighed i forvaltningen (vejledning nr. 9847 af 19. december 2013), pkt. 8.4.1.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Som det fremgår af ordlyden af og forarbejderne til § 33, nr. 5, er bestemmelsen tiltænkt et snævert anvendelsesområde. Kun i ganske særlige tilfælde, hvor der måtte være et klart beskyttelsesbehov, vil en oplysning efter en konkret vurdering kunne undtages efter bestemmelsen.

En henvisning til en generel risiko ved udlevering af en type af oplysninger vil således normalt ikke kunne begrunde undtagelse fra aktindsigt.

3.5. I Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), er det om bestemmelsen i § 9, stk. 2, nr. 2, på s. 220 ff. anført, at spørgsmål om at undtage navnet på en offentligt ansat fra aktindsigt på grund af risiko for chikane tidligere blev bedømt efter opsamlingsbestemmelsen i den nu ophævede offentlighedslovs § 13, stk. 1, nr. 6 (nu § 33, nr. 5).

Bestemmelsen i § 33, nr. 5, har nu i alt væsentligt mistet sin betydning i forhold til "chikanetilfælde", idet disse tilfælde som udgangspunkt skal vurderes efter bestemmelsen i § 9, stk. 2, nr. 2. Praksis i relation til § 13, stk. 1, nr. 6, i den tidligere offentlighedslov er dog fortsat relevant.

Herudover er der anført følgende:

"Bevisbyrden for, at en aktindsigtsanmodning må antages at skulle tjene et retsstridigt formål eller lignende, påhviler som udgangspunkt myndigheden. Ved vurderingen af, om det kan lægges til grund, at en aktindsigtsanmodning må antages at skulle tjene et retsstridigt formål eller lignende, herunder chikane, 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 forfølge en person mv., ligesom der f.eks. kan lægges vægt på, om ansøgeren tidligere har benyttet oplysninger, som den pågældende har fået aktindsigt i, til at begå retsstridige forhold eller chikanere nogen (f.eks. myndighedens ansatte), (...). Der kan endvidere lægges vægt på, om ansøgeren ved møder eller telefonisk har optrådt truende.

Bestemmelsen kan på den ene side ikke begrunde et afslag på baggrund af mere løse formodninger om chikane mv. eller den blotte risiko herfor, men på den anden side kan det ikke kræves, at der foreligger vished om det chikanøse øjemed mv., da kravet efter bestemmelsens formulering er, om anmodningen *må antages* at skulle tjene et retsstridigt formål eller lignende. Det må således kræves, at der i lyset af de foreliggende omstændigheder i et eller andet omfang foreligger en (konkret) begrundet mistanke (antagelse) om det chikanøse øjemed mv. Der skal som nævnt være tale om 'klare tilfælde af misbrug'."

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Endvidere henviser jeg til Kaj Larsen, "Beskytter lovgivningen offentligt ansatte imod risikoen for at blive hængt ud?", i Forvaltning og retssikkerhed: Festskrift til Steen Rønsholdt (2015), s. 203, særligt s. 211 ff.

3.6. Fra praksis kan bl.a. nævnes følgende sager:

I en sag, der er optaget i Folketingets Ombudsmands beretning for 1996, s. 122 ff., anerkendte ombudsmanden, at der kan være tilfælde, hvor hensynet til medarbejdere på en psykiatrisk afdeling efter en konkret vurdering i det enkelte tilfælde kan føre til at undtage oplysningen om den pågældendes navn efter § 13, stk. 1, nr. 6 (nu § 33, nr. 5).

Ugeskrift for Retsvæsen 2004, s. 1212, refererer en dom, hvor Østre Landsret fandt, at Beskæftigelsesministeriet var forpligtet til at give aktindsigt i oplysninger om to ansattes navn og stilling. Baggrunden for den pågældendes aktindsigtsanmodning var, at de to ansatte efter hans opfattelse stod bag en smædekampagne mod ham gående ud på, at han skulle have optrådt uterligt i sin lejlighed. I sin brevveksling med ministeriet havde han bl.a. betegnet medarbejderne som "usle og løgnagtige", "pak og ros" og "provokatører". Landsretten fandt, at indholdet af borgerens breve og hans adfærd i øvrigt ikke var af en sådan karakter, at ministeriet kunne nægte ham aktindsigt.

Jeg henviser endvidere bl.a. til Folketingets Ombudsmands udtalelse optaget i beretningen for 2010, sag nr. 12-1. Sagen vedrørte spørgsmål om aktindsigt i navnene på personer, der virkede som såkaldte forbehandlere i forbindelse med ansøgninger til forskningsrådene. I sagen var der bl.a. henvist til, at der ved udlevering af navnene var risiko for, at offentligheden og ansøgerne fejlagtigt kom til at tillægge forbehandlerne et ansvar og en indflydelse, som de reelt ikke havde, ligesom det ikke kunne udelukkes, at forbehandlerne i nogle tilfælde ville blive udsat for urimeligt pres.

Ombudsmanden udtalte, at risikoen for skadevirkninger ikke var underbygget og sandsynliggjort på en sådan måde og i en sådan grad, at myndighederne kunne meddele afslag på aktindsigt. Ombudsmanden anerkendte, at der kunne bestå en risiko for negative reaktioner over for forbehandlerne, men mente ikke, at dette i almindelighed kunne tillægges en sådan vægt, at udgangspunktet om aktindsigt kunne fraviges.

I den forbindelse kan også nævnes sagen, som er optaget i Folketingets Ombudsmands beretning for 2014 som sag 2014-18. I sagen havde et ministerium afslået at give en journalist indsigt i navne og initialer på ansatte i ministeriet. Ministeriet havde bl.a. henvist til, at underordnede medarbejdere ikke skulle tåle at stå til ansvar i det offentlige rum for forhold, som medarbejderne ikke havde chefansvar for. Ombudsmanden udtalte med henvisning til offent-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

lighedslovens § 9, stk. 2, nr. 2, at en vurdering af denne – helt generelle – karakter ikke kunne give grundlag for afslag på aktindsigt.

Endelig kan nævnes sagen, som er optaget i Folketingets Ombudsmands beretning for 2015 som sag 2015-24. I sagen kunne ombudsmanden ikke kritisere, at Udenrigsministeriet havde undtaget nogle oplysninger fra aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 33, nr. 5. Ministeriet havde som begrundelse bl.a. anført, at den aktindsigtssøgende gentagne gange havde tilskrevet flere af ministeriets medarbejdere i en grov tone, at han var kommet med vilkårlige og meget alvorlige beskyldninger over for medarbejderne, og at han i sine henvendelser havde inddraget oplysninger om medarbejdernes private forhold. Han havde herved efterladt det indtryk, at han havde overvåget dem, hvilket han i et vist omfang også måtte have gjort.

4. Min vurdering

4.1. Ministeriet har i afgørelsen af 20. oktober 2014 nærmere begrundet afslaget med, at udlevering af navnet på baggrund af forløbet forud for din anmodning – herunder dine reaktioner over for medarbejderen den 27. oktober 2013 – vil indebære en ikke ubetydelig risiko for, at medarbejderen vil blive bragt i myndighedernes søgelys i X.

Ministeriet har i vurderingen lagt vægt på de lokale samfundsmæssige forhold i X, herunder at der ikke gælder de samme retssikkerhedsmæssige garantier som i Danmark. Således har ministeriets repræsentanter i landet konkrete eksempler på, at selv ikke-underbyggede klager eller andre forhold, som kan rette myndighedernes søgelys mod en udlænding i landet, kan have endog meget alvorlige konsekvenser for den pågældende og dennes familie.

På den baggrund er det samlet set ministeriets vurdering, at konsekvenserne ved at udlevere navnet på den pågældende medarbejder er så byrdefulde over for den pågældende – og efter ministeriets vurdering ligger så meget ud over, hvad den pågældende bør tåle – at din aktindsigtsanmodning må afslås i henhold til offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 2.

I afgørelsen af 20. oktober 2014 og i udtalelsen af 6. november 2015 i forbindelse med klagen til mig har ministeriet nærmere anført, at medarbejderne oplevede din adfærd på repræsentationen den 27. oktober og 27. november 2013 – hvor du talte med en chef på repræsentationen, A – som præget af stor frustration og vrede, og at du var aggressiv og opfarende.

Af en ambassadørs, B's, udtalelse i sagen – som jeg forstår, at Udenrigsministeriet også bygger sin vurdering på – fremgår bl.a., at det er ambassadørens vurdering, at du har en tilbøjelighed til at bære nag og "lange ud" efter perso-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

ner, som efter din opfattelse har generet dig. Han anfører også, at din adfærd bekræfter, at du er en ganske stridbar person, der er villig til at gå meget langt for at fremme din sag, og at du har et afslappet forhold til sandheden.

I Udenrigsministeriets og ambassadørens udtalelse er der desuden redegjort nærmere for de særlige samfundsforhold i X.

4.2. Jeg må forstå Udenrigsministeriet sådan, at der på baggrund af din opførsel på repræsentationen den 27. oktober og 27. november 2013 – hvor nogle medarbejdere betragtede dig som vred, opfarende og aggressiv – er en "ikke ubetydelig risiko" for, at du vil bruge indsigt i navnet på medarbejderen til at forfølge eller genere hende, og at dette vil ske ved, at du henvender dig til myndighederne i X.

Ved en sådan henvendelse er der igen risiko for konsekvenser for medarbejderen og hendes familie.

Jeg må således forstå ministeriet sådan, at det er ministeriets opfattelse, at der er årsagsforbindelse mellem indsigt i navnet og risiko for, at myndighederne i X vil agere på en måde, som får meget alvorlige konsekvenser for medarbejderen og dennes familie.

4.3 Som det fremgår ovenfor, må der ved vurderingen af, om en aktindsigtsanmodning må antages at skulle tjene et retsstridigt formål eller lignende – herunder chikane – 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 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 eller chikanere nogen (f.eks. myndighedens ansatte). Der kan endvidere lægges vægt på, om ansøgeren ved møder eller telefonisk har optrådt truende.

Det fremgår af ministeriets afgørelse af 20. oktober 2014, at du havde oplyst, at du alene ønskede at kende medarbejderens navn for at vide, hvem du "stod over for".

Der er ikke i øvrigt i sagen oplysninger om, at du skulle have givet udtryk for, at du har fremsat aktindsigtsanmodningen med henblik på at ville forfølge og genere den pågældende medarbejder. Det fremgår således af dine indlæg i sagen, at du stiller dig helt uforstående over for, at du skulle ønske at – eller skulle kunne – bringe den pågældende medarbejder i de lokale myndigheders

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

søgelys, jf. bl.a. dine henvendelser af 29. november og 20. december 2015 med bemærkninger til Udenrigsministeriets udtalelse med bilag.

Du tager i øvrigt stærkt afstand fra det anførte om, at du ville bruge oplysningen til at udøve en retsstridig handling, herunder i form af falsk anklage. Af sagen fremgår desuden, at du ikke længere bor eller opholder dig i X.

Der er heller ikke i sagen oplysninger om, at du tidligere skulle have benyttet oplysninger, som du har fået aktindsigt i, til at begå retsstridige forhold eller chikanere nogen.

Det fremgår af sagen, at du i forbindelse med dit besøg på repræsentationen den 27. oktober 2013 var ophidset og bankede på glasruden, og at medarbejdere på repræsentationen i forbindelse med denne episode og dit besøg den 27. november 2013 opfattede dig som vred, aggressiv og opfarende. Uanset dette finder jeg ud fra den praksis, der er på området, ikke, at Udenrigsministeriet har påvist, at det må antages, at udlevering af medarbejderens navn til dig vil kunne medføre chikane mv. i den normale forstand af dette udtryk, jf. nærmere pkt. 3.3 og 3.6 ovenfor.

Jeg bemærker i den forbindelse, at jeg ikke mener, at ambassadør B's vurderinger af din adfærd og personlighed kan føre til et andet resultat.

Det forhold, at du er utilfreds med den betjening, som du fik af medarbejderen – og at du har holdt fast i, at du havde ret til aktindsigt i navnet på medarbejderen – kan efter min opfattelse heller ikke tillægges betydning.

4.4. Spørgsmålet er herefter, om det, som Udenrigsministeriet har anført om de særlige samfundsforhold i X, kan føre til, at navnet på medarbejderen undtages fra aktindsigt enten efter offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 2, eller efter generalklausulen i offentlighedslovens § 33, nr. 5.

Jeg bemærker i den forbindelse, at Udenrigsministeriet kun har henvist til offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 2, og ikke til § 33, nr. 5. Jeg forstår Udenrigsministeriet sådan, at bestemmelsen i § 9, stk. 2, nr. 2, i lyset af de nævnte forhold i X skal forstås således, at f.eks. klage over en medarbejder til en lokal myndighed – der under normale omstændigheder ikke i bestemmelsens forstand ville kunne have karakter af chikane mv. – i en situation som den foreliggende alligevel kan have det.

4.5. Ligesom der efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 2, kræves en konkret begrundet mistanke om det chikanøse øjemed, kan aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 33, nr. 5, normalt kun afslås, hvis der efter en konkret begrundet vurdering er nærliggende fare for, at f.eks. væsentlige hensyn til private interesser vil lide skade af betydning. En

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

generel risiko for, at en medarbejder kan komme i myndighedernes søgelys, vil således normalt ikke være tilstrækkeligt til, at navnet kan undtages fra aktindsigt.

Jeg kan ikke på forhånd principielt afvise, at der kan være sådanne helt særlige forhold i et land, at der generelt kan være grundlag for at afslå at give indsigt i navne på f.eks. lokalt ansatte medarbejdere til en borger, der har været kritisk indstillet over for myndigheden, og som kunne tænkes f.eks. at ville rette henvendelse til det pågældende lands lokale myndigheder.

Ambassadør B har i sin udtalelse, som er vedlagt Udenrigsministeriets udtalelse af 6. november 2015, anført enkelte konkrete eksempler på, hvilke virkninger det kan have for en udlænding bosat i X og dennes familie, hvis der f.eks. indgives klager mod vedkommende – også selv om de er falske eller uunderbyggede. Disse eksempler – som ikke vedrører spørgsmål om aktindsigt i navne på medarbejdere – synes imidlertid at have en meget anden karakter end den foreliggende sag.

Ud fra de betingelser, der skal være opfyldt for at anvende bestemmelsen i offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 2, eller § 33, nr. 5, er det min opfattelse, at disse eksempler – og det, som Udenrigsministeriet i øvrigt har anført om forholdene i X – langt fra udgør tilstrækkelig dokumentation for eller sandsynliggørelse af, at imødekommelse af din begæring om aktindsigt vil få de beskrevne konsekvenser for den pågældende medarbejder.

Jeg forstår da også, at det er ministeriets normale praksis at offentliggøre navnene på alle ansatte på deres hjemmeside, herunder medarbejderne på repræsentationen i X. Navnet på den pågældende medarbejder var også offentligt tilgængeligt, indtil det blev fjernet i forbindelse med din sag.

Jeg mener herefter ikke, at det, som Udenrigsministeriet har anført om de særlige samfundsforhold i X, gør, at navnet på medarbejderen kan undtages fra aktindsigt, hverken efter offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 2, eller § 33, nr. 5.

Samlet set er det således min opfattelse, at Udenrigsministeriet ikke – på det foreliggende grundlag – med hjemmel i offentlighedsloven kan afvise din anmodning om at få indsigt i navnet på medarbejderen på repræsentationen i X.

Jeg har gjort Udenrigsministeriet bekendt med min opfattelse. Jeg har samtidig henstillet, at ministeriet genoptager sagen og på ny vurderer spørgsmålet om din ret til indsigt i navnet.

Jeg har bedt ministeriet om at underrette mig om sagens videre forløb, men foretager mig på det foreliggende grundlag ikke mere i sagen.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

* * *

En kopi af min udtalelse blev den 8. marts 2016 sendt til Udenrigsministeriet, idet jeg henstillede, at ministeriet genoptog sagen og på ny vurderede din anmodning om at få indsigt i medarbejderens navn.

Udenrigsministeriet meddelte mig den 30. marts 2016, at det havde imødekommet din anmodning om at få indsigt i navnet på medarbejderen. Jeg foretog mig på den baggrund ikke mere i sagen.

Sagsfremstilling

Du klagede den 29. november 2013 til den danske repræsentation i X over den betjening, som du havde fået, da du den 27. oktober 2013 kom på repræsentationen for at få legaliseret en vielsesattest og et eksamensbevis.

Du hævdede, at en medarbejder i repræsentationen fejlagtigt havde vejledt dig om, at det var nødvendigt at rejse til København for at få dokumenterne legaliseret i Udenrigsministeriet. Du bad på den baggrund om at få refunderet udgifterne til en flybillet til København.

I klagen af 29. november 2013 beskrev du i øvrigt forløbet på repræsentationen således:

"I uge 44 eller 45 var jeg forbi repræsentationen for at få legaliseret en vielsesattest og et eksamensbevis. Efter at have passeret det venlige personale i vagtrummet, mødte jeg bag skranken i legaliseringen en blond kvinde, der optrådte meget uimødekommende.

Hun oplyste kortfattet om mit ærinde, at 'Det skal du have gjort i UM i Danmark'!

Min umiddelbare og ikke særlig elegante reaktion var ordret: 'Du tager pis på mig? Vil du sende mig til Danmark for et par stempler?'

Hertil svarede hun 'Ja, det er kun Udenrigsministeriet, der gør den slags. Vi kender ikke underskriverne på dokumenterne!'.

Jeg oplyste, at jeg troede, at repræsentationen er UM, at dokumenterne udenrigspolitisk set vel er ret ligegyldige, at begge personer på er til stede i X og dermed kan bekræftes, og at repræsentationen vel kunne maile en forespørgsel til UM og få bekræftet underskrifterne/dokumenterne, hvortil hun gentog, 'Nej det er kun UM i Danmark, der kan gøre det. Til gengæld skal du tilbage hertil og have dem legaliseret, når du kommer tilbage fra Danmark!'

Så kan det næsten ikke gøres mere bureaukratisk.

Noget forvirret og gal over dels faconen, dels over at skulle til Danmark (udover det forrykte i rejsen har jeg flyskræk og helst fri), og dels over behandlingen fra 'min repræsentant i X' gennem en skudsikker rude og en dårlig højtaler, bankede jeg til afslutning på glasset og sagde, 'Det er godt gjort, at man som dansker først mødes af dette her (det skudsikre glas), og derpå skal sendes til Danmark', hvortil hun svarede 'Jaaa, men sådan er det' og vendte sig om.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

...

Jeg returnerede til X den 24. november og den 27. november tog jeg til repræsentationen for yderligere legalisering.

Her mødte jeg A (en chef på repræsentationen), som jeg satte ind i sagen.

Hans første umiddelbare reaktion på min forklaring og anmodning om erstatning for flybilletten var 'Sådan noget vil jo altid blive ord mod ord!'

Ikke lige den objektive reaktion, jeg havde forventet.

Herefter bad han mig skrive en klage, hvilket hermed er gjort

...

Derudover et par småting:

Jeg har ved samtaler i danskerkredse nu flere gange hørt 'den lyshårede kvinde' i repræsentationen omtalt nøjagtig, som jeg selv oplevede det, meget lidt flatterende vedrørende service, 'smil' og imødekommenhed. Dette er også oplyst til A, der ikke mente, at det var relevant for sagen.

Det synes jeg i høj grad, det er, som en del af min helhedsoplevelse og måske som forklaring på, hvorfor servicen var som oplevet.

Det skulle gerne være en glad oplevelse at møde andre danske i udlandet. Især i en serviceafdeling.

..."

Udenrigsministeriet afslog den 17. december 2013 at refundere din flybillet.

Den 1. juni 2014 anmodede du Udenrigsministeriet om aktindsigt i sagen vedrørende refusion af udgifterne til flybilletten. Udenrigsministeriet traf den 10. juli 2014 afgørelse om at give dig delvist aktindsigt i sagen i medfør af reglerne i offentlighedsloven.

Under en telefonsamtale med en medarbejder i Udenrigsministeriet bad du den 14. juli 2014 om yderligere aktindsigt og om at få oplyst navnet på den medarbejder, der betjente dig i efteråret 2013. Du oplyste også, at du særligt gerne ville have indblik i en forklaring om din sag, som medarbejderen måtte have afgivet under sagens behandling.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Den 18. juli 2014 meddelte Udenrigsministeriet dig med henvisning til merof-fentlighedsprincippet i offentlighedslovens § 14 delvist indsigt i akt nr. 6 i sa-gen, som indeholdt en forklaring fra den pågældende medarbejder.

Udenrigsministeriet afslog den 20. oktober 2014 at give dig indsigt i navnet på repræsentationens medarbejder. Ministeriet henviste til din telefoniske an-modning af 14. juli 2014, idet ministeriet oplyste, at man ikke havde kunnet identificere en tidligere anmodning om dette spørgsmål fra dig.

I brevet af 20. oktober 2014 anførte ministeriet bl.a. følgende:

”Du var den 27. oktober 2013 på den danske repræsentation i X for at få legaliseret nogle dokumenter. Du blev i denne forbindelse betjent af en af repræsentationens kvindelige medarbejdere. I løbet af ekspeditionen blev du vred og bankede på den pansrede rude, som var i mellem dig og medarbejderen. Din adfærd under ekspeditionen blev af repræsentatio-nens medarbejder opfattet som aggressiv og opfarende.

Efterfølgende har der ikke været enighed mellem dig og repræsentatio-nen om, hvad du af medarbejderen blev rådgivet til at gøre for at opnå den ønskede legalisering af de omhandlede dokumenter.

...

Efter indgivelsen af klagen opsøgte du en anden af repræsentationens medarbejdere uden for repræsentationens område (foran hoveddøren til repræsentationen). Du ønskede at drøfte klagesagen, og medarbejderen opfattede dig som værende vred.

...

Den 28. august 2014 holdt ministeriet efter ønske herom fra dig et møde om sagen, hvor du bl.a. oplyste, at du alene ønsker at kende medarbej-derens navn for at vide 'hvem du står overfor'.

Indsigt i oplysninger om ansattes navne er underlagt aktindsigt efter of-fentlighedslovens almindelige regler, jf. offentlighedslovens § 21, stk. 3.

Blandt de almindelige regler findes § 9, stk. 2, nr. 2, hvoraf det følger, at en anmodning om aktindsigt kan afslås i det omfang anmodningen må antages at skulle tjene et retsstridigt formål el. lign.

På baggrund af forløbet forud for din anmodning om at få oplyst navnet på den kvindelige medarbejder ved repræsentationen, herunder dine re-aktioner overfor medarbejderen den 27. oktober 2013, er det ministeriets

BILAG – SAGSFREMSTILLING

vurdering, at en udlevering af navnet vil indebære en ikke-ubetydelig risiko for, at medarbejderen vil blive bragt i myndighedernes søgelys i X.

Udenrigsministeriet har i vurderingen lagt vægt på de lokale samfundsmæssige forhold, der gør sig gældende i X, herunder at der i X ikke gælder de samme retssikkerhedsmæssige garantier, som i Danmark. Således har ministeriets repræsentationer i landet konkrete eksempler på, at selv ikke-underbyggede klager eller andre forhold, som kan rette myndighedernes søgelys mod en udlænding i landet, kan have endog meget alvorlige konsekvenser for den pågældende og dennes familie.

Det er samlet set ministeriets vurdering i det konkrete tilfælde, at de mulige – og efter ministeriets opfattelse ikke fjerntliggende – konsekvenser af at udlevere navnet på den pågældende medarbejder, er så byrdefulde for den pågældende og efter ministeriets vurdering ligger ud over, hvad den pågældende bør tåle, at din aktindsigtsanmodning må afslås i henhold til offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 2.

Det har i denne forbindelse ingen betydning, at samtlige medarbejders navne tidligere har været tilgængelige på repræsentationens hjemmeside, idet det ikke heraf kunne udledes, hvem der ekspederede dig den 27. oktober 2013.”

Du klagede den 20. oktober 2014 over Udenrigsministeriets afgørelse. Du skrev bl.a. følgende:

”Efter at have været uforskammet behandlet og fejlagtigt rådgivet af den anonyme lyshårede medarbejder ved den danske repræsentation i X, således at det kostede mig en unødvendig rejse fra X til København og retur og ved senere at være prompte afvist på stedet ved forsøg på dialog med hendes chef A, kan jeg nu konstatere, at jeg fremstår som ’aggressiv, opfarende og vred’.

...

For det første er oplysningerne om ’aggressiv, opfarende og vred’ helt nye i en sag, der har kørt i over et år.

For det andet kommer oplysningen om, at jeg bankede (stille og roligt) på en panserglassrude fra mig selv. Jeg var, naturligvis, svært utilfreds under samtalen med den anonyme lyshårede, mere over hendes opførsel end emnet, men har på intet tidspunkt været ’aggressiv, opfarende og vred’, og slet ikke under samtalen med A.

Da var jeg nærmere hovedrystende og let sarkastisk.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Det er aldeles uhørt, at den slags alvorlige påstande, uden hold i virkeligheden, med års forsinkelse kan fremstå af offentlige breve som sandhedsbærende.

...

Jeg havde ikke fantasi til at forestille mig, at mine ubehagelige oplevelser med repræsentationen ville danne grundlag for beskyldninger om uhæderlighed og mulige lovbrud mod min person.

Da jeg åbenlyst beklíkkes på min hæderlighed i forbindelse med afslaget, skal jeg bede UM oplyse, hvad det er for et retsstridigt formål, man insinuerer, min anmodning skal tjene til og hvilken ulovlighed, man mener jeg vil begå?

...

Jeg kan samtidig ikke undlade at bekymre mig på UM's vegne over, at jeg jo kender navne på samtlige øvrige involverede i sagen.

Hvorledes forholder det sig, at man tilsyneladende ikke nærer samme frygt for deres velfærd som for den lyshåredes?

Hvorfor nyder hun en så åbenlys særbehandling?"

Udenrigsministeriet fastholdt i brev af 11. december 2014 sit afslag på at give dig indsigt i navnet på medarbejderen, idet ministeriet i vidt omfang henviste til eller gentog det, som ministeriet havde anført i afgørelsen af 20. oktober 2014.

Du skrev den 12. december 2014 til Udenrigsministeriet og bad om "(...) fuld aktindsigt inklusive afhøringer/notitser/etc. af de implicerede, som har dannet grundlag for UM's meget bombastiske og ensidige beslutninger".

Udenrigsministeriet imødekom delvist din anmodning om aktindsigt i to delafgørelser af henholdsvis 9. marts og 17. april 2015. Ved afgørelsen af 17. april 2015 tog Udenrigsministeriet bl.a. stilling til spørgsmålet om indsigt i navnet på den kvindelige medarbejder i den aktindsigtssag, der blev oprettet på baggrund af din anmodning om indsigt i hendes navn (jf. Udenrigsministeriets senere udtalelse af 6. november 2015).

Du klagede den 11. august 2015 til mig over bl.a. afslaget på indsigt i navnet på medarbejderen.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Jeg bad den 30. september 2015 ministeriet om en udtalelse om den del af sagen, der vedrørte afslaget på indsigt i medarbejderens navn. I brevet til ministeriet skrev jeg bl.a. følgende:

”Jeg beder om, at ministeriet i udtalelsen bl.a. forholder sig til følgende:

Det fremgår af afgørelserne af 20. oktober 2014 og 11. december 2014, at de er truffet i henhold til offentlighedslovens regler, mens det fremgår af afgørelsen af 17. april 2015, at den er truffet i henhold til forvaltningslovens regler.

Jeg beder på den baggrund ministeriet om at redegøre nærmere for det retsgrundlag, som er anvendt i de forskellige afgørelser.

Jeg bemærker i den forbindelse, at jeg umiddelbart forstår det sådan, at det, som ministeriet tager stilling til ved afgørelsen af 17. april 2015, er spørgsmålet om aktindsigt i sagen om indsigt i navnet på den kvindelige medarbejder ved den danske repræsentation i X, dvs. indsigt i den sag, som blev oprettet i anledning af C's telefoniske aktindsigtsanmodning af 14. juli 2014. Jeg beder Udenrigsministeriet oplyse om denne forståelse er korrekt.

Jeg beder i øvrigt ministeriet redegøre for, om der forelå (andre) afgørelsessager i forhold til C i ministeriet på det tidspunkt, da aktindsigtsafgørelserne blev truffet.

Jeg beder også ministeriet redegøre for, hvilke overvejelser ministeriet har haft med hensyn til at anvende reglerne om egenaces i offentlighedslovens § 8 i forbindelse med C's anmodning om aktindsigt i navnet på medarbejderen. Jeg henviser i den forbindelse til sagerne gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2015 som sag 2015-20 og som sag 2015-24 og bemærker, at jeg i sagen FOB 2015-24 udtalte, at den særlige chikanebestemmelse i offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 2, ikke kunne bruges ved afslag på anmodninger om egenaces.

Jeg går ud fra, at navnet på den kvindelige medarbejder også indgår i den sag, der er behandlet efter forvaltningslovens regler. Jeg beder i den forbindelse ministeriet redegøre for, hvilke overvejelser ministeriet har haft vedrørende undtagelse af navnet fra aktindsigt efter forvaltningslovens regler.

Endelig beder jeg ministeriet redegøre nærmere for, hvorfor der efter ministeriets opfattelse foreligger sådanne særlige omstændigheder, at navnet på medarbejderen kan undtages fra aktindsigt. Udover de to oven-

nævnte sager henviser jeg også til sagen gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2014 som sag 2014-18.”

I sin udtalelse af 6. november 2015 anførte ministeriet bl.a. følgende:

”2. Ved brev af 20. oktober 2014 traf Udenrigsministeriet afgørelse i anledning af C’s telefoniske anmodning af 14. juli 2014 om at få oplyst navnet på en bestemt kvindelig medarbejder ved den danske repræsentation i X. Baggrunden for C’s anmodning var navnlig en uoverensstemmelse vedrørende den vejledning, som den pågældende medarbejder havde ydet C i efteråret 2013.

Udenrigsministeriet behandlede sagen efter offentlighedsloven og afslog ved afgørelsen af 20. oktober 2014 at give indsigt i navnet på den pågældende medarbejder, jf. offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 2.

3. Efter at C havde klaget over Udenrigsministeriets afgørelse af 20. oktober 2014, genoptog ministeriet sagen, men fastholdt ved en afgørelse af 11. december 2014, at der ikke kunne meddeles indsigt i navnet på den pågældende medarbejder.

4. Ved e-mail af 12. december 2014 anmodede C om aktindsigt i yderligere materiale, herunder i selve den aktindsigtssag, som Udenrigsministeriet havde truffet afgørelse i den 20. oktober 2014 og fastholdt den 11. december 2014 (sagsnr. 2014-21928).

Udenrigsministeriet traf afgørelse i anledning af denne aktindsigtsbegæring ved to afgørelser af henholdsvis 9. marts 2015 og 17. april 2015. Udenrigsministeriet anså fire sager samt nogle akter fra de danske repræsentationer i X og Y som omfattet af aktindsigtsbegæringen. De pågældende fire sager bestod af tre aktindsigtsanmodninger (sagsnr. 2014-20149, 2014-21928 og 201434781) samt en klage vedr. (...) assistance ved den danske repræsentation i X i en tilbageholdelsessag (sagsnr. 2014-29532).

Aktindsigtsbegæringen i de tre aktindsigtssager (herunder den sag, hvor der blev truffet afgørelse den 20. oktober 2014, dvs. sagsnr. 2014-21928), blev behandlet efter reglerne i forvaltningsloven, idet der var tale om afgørelsessager, som C var part i, jf. forvaltningslovens § 9. Klagesagen (sagsnr. 2014-29532) var derimod ikke en afgørelsessag og aktindsigtsanmodningen heri blev derfor behandlet efter offentlighedslovens regler. Udenrigsministeriets afgørelse om (igen) at afslå aktindsigt i navnet på medarbejderen på den danske repræsentation i X, var en del af afgørelsen af 17. april 2015.

Ombudsmandens forståelse, hvorefter Udenrigsministeriet ved afgørelsen af 17. april 2015 (bl.a.) tog stilling til spørgsmålet om indsigt i navnet på den kvindelige medarbejder ved den danske repræsentation i X, dvs. indsigt i den sag, der blev oprettet i anledning af C's telefoniske aktindsigtsanmodning af 14. juli 2014 (som anført nederst på side 1 i ombudsmandens brev af 30. september 2015), er således korrekt.

Der er ikke identificeret andre afgørelsessager end de aktindsigtssager, som ombudsmanden nævner, i forhold til C i Udenrigsministeriet. Det bemærkes i den forbindelse for god ordens skyld, at Udenrigsministeriet ikke anser ministeriets beslutning om ikke at refundere C's udgifter i forbindelse med en flyrejse til Danmark som en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

5. For så vidt angår ombudsmandens anmodning om, at Udenrigsministeriet redegør for, hvilke overvejelser ministeriet har haft med hensyn til at anvende reglerne om egenaces bemærkes, at ministeriet i forbindelse med behandlingen af C's aktindsigtsanmodning af 14. juli 2014 ikke identificerede dokumenter, der var omfattet af aktindsigtsbegæringen, hvor den pågældende medarbejders navn fremgik, og som skulle behandles efter reglerne om egenaces i offentlighedslovens § 8.

6. Udenrigsministeriet forstod C's telefoniske anmodning af 14. juli 2014 om at modtage navnet på en bestemt medarbejder ved den danske repræsentation i X, som en anmodning om aktindsigt i oplysningen om det pågældende navn. Navnet fremgår i sagens natur af adskillige dokumenter i Udenrigsministeriet, herunder på den danske repræsentation i X. Ingen af disse dokumenter indgår imidlertid som nævnt på C's tidligere aktindsigtssager eller på dokumenter, der skulle behandles efter reglerne om egenaces. Udenrigsministeriet behandlede derfor anmodningen efter de almindelige regler i offentlighedsloven.

Efter en samlet vurdering af sagen afslog Udenrigsministeriet at udlevere navnet på medarbejderen med henvisning til offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 2, hvoraf der følger, at behandlingen af en anmodning om aktindsigt kan afslås, i det omfang anmodningen må antages at skulle tjene et retsstridigt formål el.lign.

Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, at den bl.a. vil 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).

BILAG – SAGSFREMSTILLING

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 forfølge en person m.v., 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.

Udenrigsministeriet foretog i forbindelse med behandlingen af C's anmodning af 14. juli 2014 en konkret vurdering af sagen, der involverede flere kontorer i Udenrigsministeriet samt repræsentationerne i X og Y. Som det fremgår af sagens akter, hældte Udenrigsministeriet indledningsvist til at udlevere navnet på medarbejderen til C. Efter at have indhentet yderligere oplysninger og vurderinger – herunder særligt fra repræsentationerne i X og Y – var det imidlertid Udenrigsministeriets samlede vurdering, at der forelå så afgørende hensyn, der talte imod at udlevere navnet til C, at oplysningen skulle undtages fra aktindsigt.

Der er redegjort så udførligt som muligt for disse hensyn i afgørelserne af 20. oktober 2014 og 11. december 2014. En del af grundlaget for Udenrigsministeriets afgørelse vil efter ministeriets vurdering imidlertid alene kunne videregives i fortrolig form til ombudsmanden. Udenrigsministeriet vedlægger disse oplysninger i et fortroligt bilag (bilag 1), som ministeriet skal anmode om ikke sendes til partshøring hos C.

Opmærksomheden skal også henledes på udtalelse af 23. september 2014 fra ambassadør B (sagsnr. 2014-21928, akt nr. 28) samt supplerende bemærkninger til ambassadørens udtalelse af 24. september 2014 fra en chef på repræsentationen i X, D (sagsnr. 2014-21928, akt nr. 37). Begge udtalelser blev indhentet til brug for behandlingen af aktindsigts-sagen, og afspejler de alvorlige bekymringer for de mulige skadevirkninger ved en udlevering af medarbejderens navn.

Der kan også henvises til de to udtalelser af henholdsvis 4. og 5. august 2014 fra den medarbejder ved den danske repræsentation i X, hvis navn ønskes tilbageholdt, samt bemærkningerne hertil fra D (sagsnr. 2014-21928, akt nr. 35).

De pågældende udtalelser er alene udleveret delvist til C, så Udenrigsministeriet skal anmode om, at de ikke-udleverede dele af udtalelserne behandles fortroligt.

Der er imidlertid – også uden de pågældende fortrolige oplysninger – i både ministeriets afgørelse af 20. oktober 2014 og mere uddybende i afgørelsen af 11. december 2014 redegjort udførligt for de risici for skadevirkninger, der vil være forbundet med en udlevering af navnet.

Som det fremgår af disse afgørelser, var – og er – det Udenrigsministeriets samlede vurdering, at en udlevering af medarbejderens navn (til C) ville indebære en ikke-ubetydelig risiko for, at medarbejderen ville blive bragt i myndighedernes søgelys i X. Ministeriet lagde ved afgørelserne dels vægt på forløbet med C forud for hans anmodning om at få navnet oplyst, dels de lokale samfundsmæssige forhold i X.

Om forløbet med C forud for hans anmodning om aktindsigt bemærkes, at medarbejderne på den danske repræsentation i X havde oplevet hans adfærd som præget af stor frustration og vrede. Udenrigsministeriet vurderede således, at det ikke kunne udelukkes, at C ville kunne anvende oplysningen om den pågældende medarbejders identitet på en måde, der ville kunne få alvorlige konsekvenser for den pågældende medarbejder.

Om den del af vurderingen, der vedrører de lokale samfundsmæssige forhold, bemærkes at der i X ikke nødvendigvis gælder de samme retssikkerhedsmæssige garantier, som i Danmark. Således har Danmarks repræsentationer i landet eksempler på, at selv ikke-underbyggede klager eller andre forhold, som kan rette myndighedernes søgelys mod en udlænding i landet kan have endog meget alvorlige konsekvenser for den pågældende og vedkommendes familie.

Det er således samlet set ministeriets vurdering, at de mulige – og efter ministeriets opfattelse ikke fjerntliggende – konsekvenser af at udlevere navnet på den pågældende medarbejder, er så byrdefulde for den pågældende, at det efter ministeriets vurdering ligger ud over, hvad den pågældende bør tåle.

Herudover henvises der til den vedlagte fortrolige udtalelse med bilag samt til de ovenfor anførte udtalelser fra repræsentationerne i X og Y.

7. For så vidt angår afgørelsen af 17. april 2015 – der som nævnt er truffet efter forvaltningsloven – bemærkes, at navnet på den kvindelige medarbejder ved repræsentationen i X er undtaget med hjemmel i forvaltningslovens § 15 b, nr. 5. Det fremgår af denne bestemmelse, at retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Det særlige spørgsmål om undtagelse af navnet på en medarbejder var tidligere – herunder ved afgørelserne af henholdsvis 20. oktober 2014 og 11. december 2014 – blevet indgående behandlet og drøftet med C. På den baggrund fandt Udenrigsministeriet det – for så vidt angår dette spørgsmål – ikke nødvendigt på ny at redegøre herfor i selve afgørelsen af 17. april 2015, men valgte alene at henvise til hjemmelsgrundlaget i den aktliste, der var vedlagt afgørelsen.

Udenrigsministeriet havde forud for afgørelsen på ny vurderet de mulige skadevirkninger forbundet med en udlevering af navnet, og ministeriet vurderede sammenfattende, at der forelå afgørende hensyn til såvel private som offentlige interesser, der taler for, at der ikke meddeles aktindsigt i oplysningen om navnet på medarbejderen på den danske repræsentation i X. C's interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter (i dette tilfælde en enkelt oplysning fra sagens dokumenter) til varetagelse af sit tarv fandtes derfor at burde vige for de nævnte afgørende hensyn til private og offentlige interesser.

Om hjemmelsgrundlaget for at undtage navnet efter forvaltningsloven henvises endvidere til det ovenfor anførte, idet det bemærkes, at den omstændighed, at en aktindsigtssøgende anmoder om aktindsigt i sin aktindsigtssag – og derved får sagen behandlet efter forvaltningsloven – ikke kan føre til en videre adgang til de oplysninger, der blev undtaget i første omgang (efter offentlighedsloven).

8. Sammenfattende er det Udenrigsministeriets vurdering, at C's interesse i, at navnet udleveres, må vige for de afgørende modstående hensyn, som der er redegjort for ovenfor og i det fortrolige bilag.

Det er endvidere Udenrigsministeriets vurdering, at denne sag – hvor der er tale om en medarbejder på en dansk repræsentation i et land med helt andre samfundsmæssige forhold end danske – adskiller sig markant fra andre sager, hvor ombudsmanden har afvist at undtage oplysninger om navne på medarbejdere i eksempelvis ministerier fra aktindsigt, som f.eks. sag 2014-18, som der henvises til i ombudsmandens brev af 30. september 2015.”

Ministeriets udtalelse var desuden vedlagt en fortrolig del med bl.a. en udateret udtalelse fra ambassadør B.

Udenrigsministeriet bad efterfølgende om et møde om sagen, og der blev derfor holdt et møde den 3. december 2015 her i ombudsmandsinstitutionen. Ved mødet bekræftede ministeriet, at medarbejderen fortsat var ansat på repræsentationen. Der fremkom ikke nye oplysninger til brug for min vurdering af sagen ved mødet.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Du fremkom med bemærkninger til ministeriets udtalelse i dine e-mails af 29. november 2015 samt 2. og 6. december 2015 med vedhæftede filer.

Du skrev bl.a., at alt dette kunne have været stoppet med "(...) en simpel undskyldning for dårlig service og især af den pågældende medarbejder med navns nævnelse efter gode danske traditioner!" (din henvendelse af 29. november 2015).

Du forholdt dig i øvrigt detaljeret til ministeriets udtalelse, idet du bl.a. efterspurgte dokumentation og begrundelser for, hvorfor ministeriet antydede, at du ville bruge oplysningen om medarbejderens navn til chikane, og at dette kunne bringe hende i de lokale myndigheders søgelys. Det fremgik af din henvendelse af 29. november 2015, at du var tvivlende over for det sidste.

Du bad desuden om at få udleveret den fortrolige del af ministeriets udtalelse af 6. november 2015.

Den 10. december 2015 sendte jeg efter aftale med ministeriet et uddrag af denne del af udtalelsen til dig. Heraf fremgik bl.a. følgende:

"Som det fremgår af Udenrigsministeriets udtalelse, har ministeriet ved sagens afgørelse lagt afgørende vægt på de særlige lokale samfundsmæssige forhold, der findes i X.

...

Der henvises desuden til vedlagte udtalelse fra ambassadør B, der er afgivet i forbindelse med ombudsmandens involvering i sagen. Som det fremgår af udtalelsen, er det en sag, der betragtes med megen bekymring på repræsentationen og som kan få stor betydning for den måde, hvorpå man på denne repræsentation og øvrige danske repræsentationer i lignende lande arbejder og rekrutterer."

Af udtalelsen fra ambassadøren fremgik bl.a. følgende:

"C sagen.

Denne sag, som jeg løbende har fulgt i snart to år, er fortsat bekymringsvækkende.

Der er efter min opfattelse en væsentlig risiko for C vil forsøge at chikanere den lokaltansatte medarbejder [navn overstreget] på den danske repræsentation i X, hvis han får aktindsigt i hendes navn:

Hans hidtidige adfærd afspejler en klar tendens til at lange ud efter personer, som efter hans opfattelse har generet ham. Han er villig til at gå meget langt i forfølgelsen af sine interesser.

C manifesterer en klar tilbøjelighed til at bære nag. Denne sag har nu strakt sig over to år, men C kæmper – trods en dårlig sag – ligeså indædt som i begyndelsen.

...

Jeg vil fremhæve følgende elementer:

1. Retsstridigt formål eller lignende, herunder chikane jf. OFL § 9, stk. 2, nr. 2

I sin omfattende kommunikation med Udenrigsministeriet og repræsentationen refererer C et par gange til den '*blonde dame*', [navn overstreget], som han hævder, har behandlet ham 'uimødekommende', som han i en senere klage beskylder for at have ydet 'uforskammet og dårlig service' og som han i sin korrespondance med UM og repræsentationen holder ansvarlig for hele forløbet. Beskyldninger/anklager imod [navn overstreget] fylder ganske meget i C's narrativ.

Dette kan kun ses som udtryk for, at han har fokuseret sin betydelige frustration over sagsforløbet på [navn overstreget].

Spørgsmålet er herefter: *Er der en alvorlig risiko for at C på en eller anden måde vil forsøge at chikanere [navn overstreget]? Og: Giver hans hidtidige adfærd i det næsten toårige sagsforløb grundlag for at vurdere denne risiko?*

C's adfærd bekræfter indtrykket af en ganske stridbar person og viser derudover, at han er villig til at gå meget langt for at fremme sin sag:

Under sit første besøg på repræsentationen opførte han sig ganske aggressivt. Ifølge eget udsagn udbrød han bl.a. 'Du tager pis på mig', da [navn slettet] meddelte ham, at hans dokumenter skulle legaliseres i København. Han fortæller også, at han henimod samtals slutning blev vred og 'bankede på ruden'. [Navn overstreget] fortæller, at han med en knytnæve slog så hårdt på den pansrede rude, at hun chokeret tog et hurtigt skridt baglæns. *Hun betragtede dette som yderst truende. (...), en kollega, der arbejdede i et tilstødende kontor husker forløbet, som hun har beskrevet over for mig. Hun havde været vidne til postyret og efterfølgende spurgt [navn overstreget]: 'Hvad handlede det om?' Normalt*

BILAG – SAGSFREMSTILLING

lagde hun end ikke mærke til hvad der skete i det fjerne hjørne af det tilstødende kontor.

En chef på repræsentationen, A, har givet mig en grundig beskrivelse af den samtale han havde med C, da de to tilfældigt stødte ind i hinanden i det lukkede indgangsparti foran hoveddøren på selve repræsentationen. Han fortæller, at C gik meget tæt på ham og virkede truende. Normalt ville A have budt en utilfreds dansk borger indenfor, men på grund af C's aggressive adfærd ønskede han ikke at invitere denne ind i selve kancelliet.

Under visse af sine møder i Udenrigsministeriet i København var C noget mere afdæmpet. Men dette skyldtes formentligt, at han over København ønskede at fremstå som *fattet og saglig for at styrke sin troværdighed*. Og muligvis for at overbevise om, at han **ikke** ville lægge chikanøs adfærd for dagen og derfor burde få udleveret [navn overstreget] navn. Men det hører med til billedet, at han også under sine besøg i/telefonsamtaler med Ministeriet opførte sig aggressivt. Ved flere lejligheder var han stridbar over for yngre medarbejdere i BVP. Han tiltalte en nu fratrædt medarbejder som 'en dum kælling'.

Ganske centralt: Forløbet viser, at C har et afslappet forhold til sandheden. Han har *imod bedrevidende givet usandfærdige oplysninger i forbindelse med fremsættelsen af sit krav om at Udenrigsministeriet skulle refundere udgiften til rejsen X-København*. Han hævdede, at han alene var rejst til Danmark, fordi [navn overstreget] havde forklaret, at han var nødt til at få legaliseret sine dokumenter rejse ved personligt fremmøde i Udenrigsministeriet. Faktum er, at han *allerede havde købt sin billet til København inden han første gang indfandt sig på repræsentationen for at få legaliseret sine dokumenter*. Da han senere blev konfronteret med denne sandhed antydede han, at repræsentationen måske have forfalsket den logbog, hvori navnene på alle besøgende indskrives. Udenrigsministeriet har derefter mindet ham om, at hans *egne skriftlige udsagn og bilag* beviste, at han *allerede havde købt sin billet til København inden han første gang indfandt sig på repræsentationen for at få legaliseret sine dokumenter*. Dette er ganske vigtigt i betragtning af, at C's oprindelige, centrale klagepunkt netop har været at han havde krav på erstatning for den unødvendige rejse som den 'blonde dame' tvang ham ud på. Det forekommer mig, at C har overtrådt straffelovens § 163, ved bevidst og skiftligt at afgive en urigtig erklæring. Jeg mener dette spørgsmål burde overvejes grundigt.

I øvrigt forekommer OFL § 9, stk. 2, nr. 2 ('anmodningen må antages at skulle tjene et retsstridigt formål el. lign') ikke at være krystalklar. Formuleringen: 'men som offentligt ansatte efter, hvad der må antages at være

den almindelige opfattelse i samfundet, ikke bør tåle' åbner for ganske brede fortolkningsmuligheder. Og eftersætningen: 'Indholdet af denne standard vil kunne ændre sig i takt med en ændret opfattelse i samfundet' tilføjer yderligere et relativistisk element.

Kunne man ikke hævde, at man bør være mere rede til at afvise en anmodning om aktindsigt, der retter sig imod en lokalt ansat medarbejder, der ikke nyder diplomatisk immunitet, arbejder i Z-land og dermed risikerer former for intimidering og chikane som end ikke eksisterer i Danmark, jvf. 3. afsnit nedenfor?

I øvrigt er det desværre også muligt, at en henvendelse fra C til Z-lands myndigheder kunne have et retsstridigt formål. Hvis han rent faktisk indgav en falsk anmeldelse imod [navn overstreget], ville det være klart retsstridigt.

2. Den bredere samfundsmæssige og retlige kontekst.

C har hævdet, at der her er tale om 'en sag blandt danskere og i Danmark'.

...

Det er derfor vigtigt, at tage hensyn til den bredere samfundsmæssige og retlige kontekst i Z-land, når man vurderer de potentielle trusler imod [navn overstreget].

Den danske offentlighedslov er naturligvis baseret på *danske forhold* og tager kun i meget begrænset omfang hensyn til retstilstanden i andre lande.

...

Men i en række udenlandske samfund er situationen en ganske anden. Her er medarbejdere langt mere udsatte og risikerer, at en forbitret klager kan ramme dem virkeligt – og urimeligt – hårdt.

...

3. Finder offentlighedsloven og forvaltningsloven anvendelse på de lokalansatte medarbejdere på de danske repræsentationer, når disse medarbejdere er ansat på ansættelsesvilkår i henhold til lokal ret?

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Dette spørgsmål er af central og voksende betydning. I de senere år er andelen af lokalt ansatte medarbejdere på vore ambassader, konsulater etc., steget kraftigt. Og der er en stigende interesse for de vilkår udenrigsministeriet byder disse kolleger.

Imidlertid hersker der tilsyneladende usikkerhed om dette centrale og principielle spørgsmål. Ifølge udenrigsministeriets tentative juridiske vurdering er de lokalansatte medarbejdere omfattet af OFL og FVL, da arbejdsgiveren er en dansk offentlig myndighed.

Jeg vil blot minde om, at danske retsregler ikke gælder for lokalansatte på en række centrale områder. Eksempelvis får lokalt ansatte på repræsentationerne i Z-land kun fire måneders barselsorlov.

Ovennævnte betragtninger er bl.a. andet baseret på mine erfaringer under 15 års tjeneste (...).”

Du sendte den 20. december 2015 supplerende bemærkninger til sagen, idet du – overordnet set – afviste og tog afstand fra de forhold, som ministeriet og ambassadøren gjorde gældende i den fortrolige del af ministeriets udtalelse af 6. november 2015.

Du påpegede bl.a., at ambassadøren var ukendt for dig, og anførte i et af de sidste afsnit i brevet følgende:

”...

Som følge af, at jeg klagede over dårlig service i UM og bad om min lovbestemte ret til, at få oplyst navnet på en offentlig ansat, som jeg ville klage over, er jeg blevet beskyldt for at være mandschauvinist, løgner, fornærmende, truende, for at 'passe' medarbejder op, at være en ikke ubetydelig risiko for UMs medarbejdere, men vel nok værst, at blive beskyldt for, at ville overdrage ikke nærmere forklarede informationer til en fremmed nation til fare for det udenrigspolitiske samarbejde.

Helt ubegrundede beskyldninger, udelukkende baserede på efterrationaliseringer efter 1-2 års forløb, hvor UM helt tydeligt har fået pisket en intern stemning op.

...”

Dine bemærkninger blev efterfølgende sendt til Udenrigsministeriet, der ikke er fremkommet med yderligere bemærkninger til sagen.