



Afslag på aktindsigt i ambassadeindberetning

Henstillet til justitsministeriet at undergive en sag, hvori der var meddelt afslag på aktindsigt i en ambassadeindberetning, en fornyet behandling med henblik på muligheden for delvis aktindsigt, jfr. offentlighedslovens § 10, stk. 1, 3. pkt.

FOB nr. 83.137

(J. nr. 1983-66-613).

Advokat A klagede over, at justitsministeriet i skrivelser af 10. december 1982 og 14. januar 1983 havde afslået en anmodning fra ham om aktindsigt i en indberetning af 2. august 1982 fra den danske ambassade i Ankara til udenrigsministeriet.

Det fremgik af sagen, at A i skrivelse af 18. februar 1982 til tilsynet med udlændinge ansøgte om politisk asyl for en klient. A anmodede samtidig om aktindsigt og om, at der fortløbende måtte blive tilsendt ham kopi af sagens akter.

I skrivelse af 20. august 1982 anmodede A bl.a. om aktindsigt i indberetning nr. 294 af 2. august 1982 fra ambassaden i Ankara til udenrigsministeriet. Indberetningen var ved skrivelse af 9. august 1982 fra udenrigsministeriet fremsendt til tilsynet med udlændinge i anledning af, at tilsynet i skrivelse af 5. juli 1982 til udenrigsministeriet havde anmodet om oplysninger til brug for behandlingen af A's klients asylansøgning.

I anledning af A's skrivelse af 20. august 1982 anførte tilsynet med udlændinge i en udtalelse af 25. august 1982 til justitsministeriet vedrørende spørgsmålet om aktindsigt følgende i tilknytning til A's protest imod den foretagne efterforskning i Tyrkiet:

»Det bemærkes, at tilsynet ikke har gjort advokat (A), ansøgeren eller andre bekendt med indholdet af ambassadens indberetninger. Det fremgår endvidere af advokatens ovenstående skrivelse, at hans oplysninger alene stammer fra ansøgerens familie. Ved at viderebringe disse oplysninger til pressen kan tilsynet ikke udelukke, at advokaten - men ikke tilsynet eller udenrigsministeriet - har bragt ansøgerens hjælpere i Tyrkiet i fare, hvilket må forekomme ganske uforståeligt i betragtning af den risiko, advokaten mener, at de pågældende herved udsættes for.

I den anledning skal man indstille, at der under hensyn til hjælpernes sikkerhed ikke meddeles advokat (A) aktindsigt i det af udenrigsministeriet tilvejebragte materiale.«

Udenrigsministeriet anførte i en skrivelse af 4. oktober 1982 til justitsministeriet vedrørende spørgsmålet om aktindsigt i den omhandlede indberetning følgende:

»... (det) bemærkes, at en meget væsentlig del af oplysningerne i denne indberetning efter udenrigsministeriets opfattelse falder ind under offentlighedslovens paragraf 5, nr. 6. Under hensyn hertil og i betragtning af risikoen for, at offentlig omtale af sagen kan bringe sikkerheden for ambassadens hjemmelsmænd i fare og medføre vanskeligheder for ambassadens fremtidige arbejde med asylsager, finder udenrigsministeriet ikke, at der bør meddeles aktindsigt i den pågældende indberetning. Det er indgået i vurderingen, at en delvis aktindsigt i det foreliggende tilfælde i givet fald ville være overordentlig ufuldstændig og muligvis tillige misvisende.«

I skrivelse af 10. december 1982 meddelte justitsministeriet A, at ministeriet med henvisning til § 10, stk. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen havde undtaget indberetningen af 2. august 1982 fra ambassaden i Ankara fra aktindsigt.

I skrivelse af 14. december 1982 til justitsministeriet fastholdt A sin anmodning om aktindsigt med henvisning til, at det ville være temmelig vanskeligt for ham at varetage sin klients interesser, når han ikke var i besiddelse af indberetningen fra ambassaden, der måtte formodes at udgøre en væsentlig del af grundlaget for tilsynet med udlændinges kommende indstilling.

I skrivelse af 14. januar 1983 fastholdt justitsministeriet afslaget af 10. december 1982 på anmodningen om aktindsigt.

I skrivelsen af 17. januar 1983 til mig henviste A til støtte for sin begæring om aktindsigt i indberetningen af 2. august 1982 til de synspunkter, han havde anført i en skrivelse af 14. maj 1982 til mig i en tilsvarende sag. A havde heri bl.a. anført, at »indberetninger i alle ... asylsager udgør en væsentlig del af forvaltningens beslutningsgrundlag, hvorfor det findes åbenbart urimeligt, at asylansøgerens interesse i at få kendskab til indberetningerne findes at måtte vige for hensynet til offentlige interesser. Det er i øvrigt mit synspunkt, at hensynet til offentlige interesser kan varetages ved, at ambassaderne udarbejder sagligt bedre indstillinger end i den foreliggende sag, hvor indberetningen bar tydeligt præg af manglende indsigt i tyrkiske forhold, hvilket selvsagt kunne virke ødelæggende på regeringens daværende politik. Imidlertid bør det ikke komme asylansøgeren til skade, at der udarbejdes dårlige indberetninger, i hvert fald ikke så længe disse indberetninger benyttes som et væsentligt grundlag ved sagernes afgørelse.

I de nævnte sager var det en tilfældighed, at jeg blev bekendt med dele af indberetningen. Jeg kan ikke andet end være forurolet over, hvor mange asylansøgninger der evt. er blevet afslået på grundlag af indberetninger, som jeg eller andre advokater ikke har haft kendskab til. Dette kan kun modvirkes ved, at asylansøgerne får lejlighed til fuldt ud at sætte sig ind i det tilvejebragte materiale.«

I anledning af A's klage til mig henholdt justitsministeriet sig i udtalelsen af 4. marts 1983 til ministeriets afgørelser af 10. december 1982 og 14. januar 1983. Justitsministeriet oplyste samtidigt, at tilsynet med udlændinge på tele-

fonisk forespørgsel havde meddelt, at tilsynet kunne henholde sig til udtalelsen af 25. august 1982.

Jeg udtalte herefter følgende i en skrivelse til A:

»Udgangspunktet for min bedømmelse af sagen er bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, stk. 1, hvortil der henvises i justitsministeriets afslag i skrivelsen af 10. december 1982 på Deres begæring om aktindsigt.

Ved anvendelsen af denne bestemmelse må der tages udgangspunkt i, at den bygger på den opfattelse, »... at de hensyn, der begrundes parts-offentlighed, er af en så betydelig vægt, at partens krav på at blive gjort bekendt med dokumenterne i en sag må anerkendes som et hovedsynspunkt. De grunde, der i øvrigt jævnlige kan tilsige, at oplysninger i en sag hemmeligholdes, har i almindelighed ikke vægt over for en parts interesse i at kende grundlaget for en afgørelse« (Folketingstidende 1963-64, tillæg A, sp. 1351). Dette er baggrunden for, at parts-offentlighed efter bestemmelsen kun kan nægtes, når der foreligger »afgørende« modhensyn til offentlige eller private interesser.

...

Det fremgår ikke udtrykkeligt hverken af justitsministeriets skrivelser af 10. december 1982 og 14. januar 1983 til Dem eller af justitsministeriets udtalelse af 4. marts 1983 til mig, hvilke modhensyn der har været tillagt særlig betydning i justitsministeriets vurdering forud for det meddelte afslag på aktindsigt. Jeg må imidlertid gå ud fra, at der navnlig er lagt vægt på det, der i så henseende er gjort gældende i de udtalelser, der er afgivet til justitsministeriet dels af tilsynet med udlændinge, dels af udenrigsministeriet, og som begge er gengivet ovenfor.

Disse hensyn ligger alle inden for den kreds af hensyn, der kan indgå i den konkrete vurdering efter offentlighedslovens § 10, stk. 1, 2. pkt., og efter min gennemgang af ambassadens indberetning kan det for så vidt ikke give mig anledning til kritik, at justitsministeriet har fundet at burde afslå Deres begæring om at blive gjort bekendt med indberetningen i dens helhed.

Efter min opfattelse gør de nævnte hensyn sig imidlertid ikke gældende med samme vægt, for så vidt angår samtlige afsnit i ambassadens indberetning, og der kan derfor rejses spørgsmål om, hvorvidt der burde have været givet Dem delvis aktindsigt efter offentlighedslovens § 10, stk. 1, 3. pkt. Denne bestemmelse fastsætter, at hvis de hensyn, der kan begrunde afslag på en begæring om parts-offentlighed, kun gør sig gældende for

en del af et dokument, da skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.

Udenrigsministeriet har i sin udtalelse af 4. oktober 1982 til justitsministeriet givet udtryk for den vurdering, »at en delvis aktindsigt i det foreliggende tilfælde i givet fald ville være overordentlig ufuldstændig og muligvis tillige misvisende«. Det er imidlertid ikke angivet, hvilke passager fra indberetningen der nærmere sigtes til. Heller ikke i øvrigt er spørgsmålet om delvis aktindsigt nærmere berørt i det materiale, der har været forelagt for mig.

Jeg har derfor fundet at burde henstille til justitsministeriet at undergive sagen en fornyet overvejelse og over for Dem at tage stilling til muligheden for at give Dem delvis aktindsigt i ambassadens indberetning. Jeg har i denne forbindelse tilkendegivet som min opfattelse, at bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, stk. 1, principielt indebærer, at meddelelse af delvis aktindsigt kun kan undlades, hvis sådan aktindsigt vil medføre en prisgivelse af det eller de forhold, som der er hjemmel til at hemmeligholde, eller vil indebære en klart vildledende information, jfr. hermed ombudsmandens udtalelse i den sag, der er refereret i beretningen for 1974, s. 333.

...«

Supplerende oplysninger om sagen

I skrivelse af 30. august 1984 meddelte justitsministeriet mig, at ministeriet efter en fornyet gennemgang af sagen, herunder fornyede drøftelser med udenrigsministeriet, ikke havde fundet anledning til at tilsidesætte udenrigsministeriets vurdering af de med tilvejebringelsen af og udleveringen af en ekstraktafskrift forbundne risici, og at justitsministeriet derfor ikke fandt mulighed for at give delvis aktindsigt i den nævnte ambassadeindberetning.

Udenrigsministeriet havde imidlertid under de drøftelser, der havde været ført om sagen, oplyst, at ministeriet for nogen tid siden havde indført en praksis i asylsager, hvorefter der i tilfælde, hvor en indberetning fra en dansk repræsentation i udlandet ikke egnede sig til videresendelse i den foreliggende form, i udenrigsministeriet udarbejdes en sagsfremstilling bl.a. baseret på de i indberetningen indeholdte oplysninger og vurderinger. Denne praksis, der var indført ud fra ønsket om at tilvejebringe det bedst mulige grundlag for sagernes behandling, ville samtidig betyde, at der i fremtidige sager af samme art som den foreliggende ville være skabt bedre mulighed for indrømmelse af aktindsigt, idet de nævnte sagsfremstillinger blev redigeret og systematiseret under hensyn til ønskeligheden af, at der i det mindste kan gives delvis aktindsigt.

Jeg meddelte justitsministeriet, at jeg under henvisning til, dels at det i en samtidig skrivelse var oplyst, at den pågældende tyrkiske statsborger havde fået meddelt opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 7, stk. 1, nr. 1,

dels de ændringer, der siden denne sags opståen var sket i bl.a. regelgrundlaget vedrørende flygtningesager, ikke havde fundet grundlag for at foretage videre med udgangspunkt i den foreliggende sag.