



FOB 05.317

## Aktindsigt i sag om opholdstilladelse

*En mand bad om aktindsigt i sin ægtefælles sag om opholdstilladelse. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration afslog at give manden aktindsigt i oplysninger der ville sætte ham i stand til at identificere personer der havde givet oplysninger til udlændingemyndighederne til brug for behandlingen af ægtefællens sag. Ministeriet henviste til at den ene af de personer der havde givet oplysninger, havde ønsket anonymitet, idet vedkommende frygtede repressalier fra mandens side. Ministeriet bemærkede desuden at ægtefællen havde fået opholdstilladelse.*

*Ombudsmanden udtalte at en undtagelse af oplysninger over for parten af hensyn til andre private interesser forudsatte kendskab til de skadevirkninger en videregivelse ville have. I den konkrete sag hvor ministeriet ikke havde nærmere oplysninger om karakteren af de frygtede repressalier eller om grundlaget for denne frygt, mente ombudsmanden ikke at ministeriet havde haft tilstrækkeligt grundlag for at undtage oplysninger. Ombudsmanden henstillede derfor til ministeriet at genoptage sagen.*

*Efter på ny at have vurderet spørgsmålet gav ministeriet manden aktindsigt i de oprindeligt undtagne oplysninger.*

*(J.nr. 2003-3404-601).*

Det fremgår af sagens akter at A den 22. juli 2002 indgav ansøgning til Den Danske Ambassade i X-land om opholdstilladelse på grundlag af sit kommende ægteskab med B. A og B indgik den 18. oktober 2002 ægteskab. I telefaks af 17. december 2002 bad B om aktindsigt i sagen. Udlændingestyrelsen meddelte i brev af 23. januar 2003 B delvis aktindsigt. Styrelsen undtog to akter fra aktindsigt og anførte som begrundelse herfor følgende:

“Efter *forvaltningslovens § 9, stk. 1*, kan den, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter. Begæringen skal angive den sag, hvis dokumenter den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med.

Efter *forvaltningslovens § 15, stk. 1*, kan retten til aktindsigt 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 den pågældende selv, eller til andre private eller offentlige interesser.

Efter *forvaltningslovens § 15, stk. 2*, skal parten, hvis hensyn som nævnt i § 15, kun gøre sig gældende for en del af et dokument, gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.

Styrelsen har i henhold til *forvaltningslovens § 15, stk. 1*, begrænset din ret til aktindsigt.

FOB 05.317

Forvaltningsret 1121.1

Styrelsen har ved afgørelsen lagt vægt på, at din interesse i at kunne benytte kendskab til enkelte af sagens dokumenter til varetagelse af din ægtefælles sag vedrørende opholdstilladelse, findes at burde vige for afgørende hensyn til andre private interesser i sagen, jf. forvaltningslovens § 15, stk. 1.”

Den 17. februar 2003 klagede B over Udlændingestyrelsens delvise afslag på aktindsigt.

Den 12. marts 2003 meddelte Udlændingestyrelsen A opholdstilladelse.

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration ændrede den 9. april 2003 Udlændingestyrelsens afgørelse og meddelte B delvis aktindsigt i de to dokumenter som Udlændingestyrelsen havde undtaget. Ministeriet anførte bl.a. følgende i sin afgørelse:

“Ministeriet finder efter en gennemgang af sagens akter, at Udlændingestyrelsen med rette har undtaget visse oplysninger i henvendelserne til Udlændingestyrelsen af 1. november og 5. november 2002.

Ministeriet har ved vurderingen af undtagelsen af hovedparten af oplysningerne lagt vægt på, at oplysningerne navnlig vedrører de pågældende personers relation til (B).

Ministeriet har endvidere, for så vidt angår den resterende del af de undtagne oplysninger, lagt vægt på, at det efter ministeriets opfattelse ikke kan udelukkes, at oplysningerne vil tydeliggøre relationen mellem de pågældende personer og (B).

Ministeriet finder på den baggrund, at en udlevering af oplysningerne efter det oplyste vil kunne medføre repressalier imod de pågældende. Ministeriet finder således, at der foreligger det fornødne afgørende hensyn til andre private, til at begrunde en undtagelse af oplysningerne fra aktindsigt, jf. forvaltningslovens § 15, stk. 1.

Idet de øvrige oplysninger, der er fremkommet ved de pågældende henvendelser til Udlændingestyrelsen ikke efter ministeriets opfattelse kan undtages under henvisning til afgørende hensyn til andre private interesser, meddeler ministeriet derfor aktindsigt i disse oplysninger i medfør af forvaltningslovens § 15, stk. 2.”

Den 15. april 2003 klagede B til mig over Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations delvise afslag på aktindsigt. B anførte bl.a. at han ikke mente at begrundelsen for det delvise afslag var i overensstemmelse med forvaltningslovens § 24, stk. 1. B anførte i den forbindelse at det ikke var angivet på hvilket grundlag ministeriet havde bygget sin opfattelse af at en fuld imødekommelse af hans anmodning ville kunne medføre repressalier mod de to anmeldere. I brev af 29. april 2003 bad jeg Udlændingestyrelsen og Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration om en udtalelse til sagen. Den 30. juni 2003 besluttede Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration at genoptage sagens behandling, og den 9. juli 2003 meddelte jeg B og Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration at jeg indstillede min undersøgelse af sagen.

I sin fornyede afgørelse af 29. september 2003 anførte Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration følgende:

“ ...

*Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations afgørelse*

Brev af 1. november 2002 modtaget i Udlændingestyrelsen den 4. november 2002

For så vidt angår brevet modtaget i Udlændingestyrelsen den 4. november 2002 finder ministeriet efter en fornyet afvejning af hensynet til offentlige eller private interesser efter forvaltningslovens § 15, stk. 1, over for hensynet til (B)'s interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af (B)'s tarv, ikke, at ministeriet burde have undtaget følgende i citationstegn anførte oplysninger fra aktindsigt ved afgørelsen af 9. april 2003, jf. forvaltningslovens § 15, stk. 2:

...

- Oplysninger om baggrunden for den pågældendes ønske om anonymitet: 'Da jeg som så mange andre er bange for (B)'s usædvanligt store og uforudsigelige temperament vil jeg meget gerne have lov til at anmode omkring anonymitet i denne sag' samt

...

Ministeriet finder, for så vidt angår de resterende oplysninger i brevet, fortsat ikke, at (B) bør meddeles aktindsigt i disse oplysninger.

Ministeriet skal bemærke, at de undtagne oplysninger vedrører den pågældende brevskrivers navn, et telefonnummer, hvor den pågældende kan kontaktes, samt en redegørelse for, hvorledes (B) og den pågældende brevskriver kender hinanden.

Ministeriet har endvidere lagt vægt på, at (B)'s interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv, må antages at være opfyldt ved meddelelsen af aktindsigt i brevets materielle indhold, at brevskrivers ønske om anonymitet ikke har påvirket (B)'s mulighed for at varetage sine interesser i denne sag, samt at ministeriet fortsat finder, at den pågældendes baggrund for ønske om anonymitet afgørende taler imod at meddele (B) aktindsigt i de pågældende oplysninger.

Ministeriet bemærker i den forbindelse, at (B)'s ægtefælle blev meddelt opholdstilladelse her i landet den 12. marts 2003.

*Telefonisk henvendelse af 5. november 2002 til Udlændingestyrelsen:*

For så vidt angår den telefoniske henvendelse til Udlændingestyrelsen den 5. november 2002 finder ministeriet efter en fornyet afvejning af hensynet til offentlige eller private interesser efter forvaltningslovens § 15, stk. 1, over for hensynet til (B)'s interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv, ikke, at ministeriet burde have undtaget følgende i citationstegn anførte oplysninger fra aktindsigt ved afgørelsen af 9. april 2003, jf. forvaltningslovens § 15, stk. 2:

...

Ministeriet finder for så vidt angår de resterende oplysninger i brevet, fortsat ikke, at (B) bør meddeles aktindsigt i disse oplysninger, jf. forvaltningslovens § 15, stk. 1.

Ministeriet skal bemærke, at de undtagne oplysninger vedrører den pågældendes relation til (B) samt oplysninger om to andre identificerede personer, der ifølge brevskriver deler den pågældendes bekymring for (B)'s ægtefælle.

Ministeriet har ved undtagelsen af disse oplysninger lagt vægt på, at (B)'s interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv, må antages at være opfyldt ved meddelelsen af aktindsigt i brevets materielle indhold, samt at den pågældendes ønske om anonymitet for sig selv og de øvrige to personer ikke har påvirket (B)'s mulighed for at varetage sine interesser i denne sag.

Ministeriet har endvidere lagt vægt på, at der, uanset der ikke ved den telefoniske henvendelse af 5. november 2002 til Udlændingestyrelsen blev oplyst om sådanne forhold, om den pågældendes baggrund for at ønske anonymitet, der afgørende taler imod at meddele (B) aktindsigt i de pågældende oplysninger, på samme måde som ved brevet modtaget i Udlændingestyrelsen den 4. november 2002, findes at være en sådan sammenhæng mellem de to henvendelser, og et på visse punkter tilsvarende indhold, at dette afgørende taler imod meddelelse af aktindsigt i de resterende oplysninger i telefonreferat af 5. november 2002.

Ministeriet bemærker i den forbindelse at (B)'s ægtefælle blev meddelt opholdstilladelse her i landet den 12. marts 2003.

Det er på denne baggrund ministeriets opfattelse, at (B) ved ministeriets meddelelse af aktindsigt efter forvaltningslovens § 15, stk. 2, nu har modtaget alle relevante oplysninger i de to henvendelser.

Det er endvidere ministeriets opfattelse, at (B) allerede ved ministeriets meddelelse af aktindsigt i afgørelsen af 9. april 2003 havde modtaget alle relevante oplysninger i de to henvendelser, der var fornødne for (B)'s varetagelse af sine interesser i sin ægtefælles sag."

Den 30. september 2003 klagede B til mig over Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations fornyede afgørelse. B anførte i klagen at han fastholdt de synspunkter som han havde anført i sin klage af 15. april 2003, og at han videre bl.a. mente at det ikke havde nogen relevans for spørgsmålet om aktindsigt at A var blevet meddelt opholdstilladelse. I telefaks af 3. oktober 2003 anførte B supplerende at ministeriet ikke havde dokumenteret at de modstående interesser havde en sådan styrke og karakter at der ville være fare for at private interesser ville lide væsentlig skade ved en imødekommelse af hans anmodning. B henviste herved til den sag der er omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1996, s. 169

I et brev af 13. januar 2005 til B udtalte jeg bl.a. følgende:

#### **Ombudsmandens udtalelse**

"Udlændingestyrelsen og Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations afgørelse er truffet efter forvaltningslovens § 15 der har følgende indhold:

'§ 15. Retten til aktindsigt kan i øvrigt 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 den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, herunder

...

Stk. 2. Gør hensyn som nævnt i stk. 1 sig gældende for en del af et dokument, skal parten gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.'

I bemærkningerne til bestemmelsen (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 140-142) er bl.a. følgende anført:

'Den gældende offentlighedslovs § 10, stk. 1, bygger på det hovedsynspunkt, at de hensyn, der begrunder reglerne om partens aktindsigt, er af en så betydelig vægt, at partens ret til at blive gjort bekendt med dokumenterne i sin egen sag kun bør vige, hvis der efter et konkret skøn i et

foreliggende tilfælde er nærliggende fare for, at private eller offentlige interesser vil lide skade af væsentlig betydning, dersom begæringen imødekommes.

Efter justitsministeriets opfattelse bør dette hovedsynspunkt fastholdes, og bestemmelserne herom i den gældende lovs § 10 foreslås derfor videreført uden væsentlige ændringer.'

Efter forvaltningslovens § 9 har den der er part i en afgørelsessag, ret til aktindsigt. Retten til aktindsigt kan dog som nævnt ovenfor efter forvaltningslovens § 15 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 den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser.

Der kan således kun ske en begrænsning i en parts ret til aktindsigt når afgørende hensyn til offentlige eller private interesser - set over for partens interesser i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv - taler imod at meddele aktindsigt. Der skal således foretages en konkret afvejning af de modstående hensyn, og der skal være særligt tungtvejende grunde for at afslå aktindsigt, jf. Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, s. 503.

Jeg vil i min udtalelse tage udgangspunkt i Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations afgørelse af 29. september 2003. Ved sin afgørelse undtog ministeriet oplysninger der ville sætte Dem i stand til at identificere den eller de personer der havde afgivet oplysninger om Dem til Udlændingestyrelsen.

Jeg må på grundlag af min gennemgang af sagen lægge til grund at Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration har undtaget oplysningerne om de pågældendes identitet på grundlag af de pågældendes ønske om anonymitet og følgende passus i brevet af 1. november 2002: 'Da jeg som så mange andre er bange for (B)'s usædvanligt store og uforudsigelige temperament.'

En nærmere vurdering af de modstående hensyn som kan begrunde afslag på aktindsigt, forudsætter kendskab til de skadevirkninger som oplysningernes videregivelse til parten kan have for de pågældende. Det kan derfor være nødvendigt at indhente udtalelser om skadevirkningen fra de personer som myndigheden mener kan have behov for at blive beskyttet ved at aktindsigt afslås, jf. det almindelige forvaltningsretlige sagsoplysningsprincip.

De oplysninger som Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration havde som grundlag for sin afgørelse, tyder på at den eller de personer der har afgivet oplysninger til Udlændingestyrelsen, er bange for at blive mødt med en eller anden form for repressalier fra Dem, men siger ikke noget om hvilken form for repressalier eller noget om grundlaget herfor. Hverken Udlændingestyrelsen eller Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration har ved henvendelse til pågældende forsøgt nærmere

at få klarlagt styrken af vedkommendes interesser der på afgørende vis skulle tale mod at De blev meddelt aktindsigt i oplysningerne.

Det er derfor min opfattelse at Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration ikke har haft det fornødne grundlag for at afslå at meddele aktindsigt i oplysninger der kunne afsløre pågældendes identitet.

Jeg har gjort Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration bekendt med min opfattelse, og jeg har henstillet til Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration at genoptage behandlingen af sagen med henblik på at indhente oplysninger til belysning af styrken af de modstående interesser og i givet fald foretage en afvejning af de modstående interesser over for Deres interesse.

I tilknytning hertil bemærker jeg at Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration ses at have vurderet at De ikke havde behov for at kende oplysningerne for at De kunne varetage Deres interesser, og at have lagt en vis vægt på at (A) på tidspunktet for ministeriets vurdering af sagen var meddelt opholdstilladelse. Jeg har derfor henledt ministeriets opmærksomhed på at jeg bl.a. i de sager der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1996, s. 93 ff (særligt s. 101), og s. 169 ff (særligt s. 171), har udtalt mig om betydningen af at sagen er afsluttet, og at oplysningerne konkret må anses for at være uden betydning.

...”

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration meddelte mig i brev af 14. juni 2005 at ministeriet efter en fornyet vurdering af sagen havde meddelt B aktindsigt i de oplysninger der tidligere var blevet undtaget fra aktindsigt efter forvaltningslovens § 15, stk. 1.

I brev af 21. juni 2005 meddelte jeg ministeriet at jeg herefter ikke foretog mig mere i sagen.

NOTER: (\*) FOB 1996, s. 93 og s. 169.