



FOLKETINGETS
OMBUDSMAND

FOB 2019-24

**Nævns afslag på
aktindsigt i proces-
dokumenter til
Justitsministeriets
førelse af sag ved
et internationalt
klageorgan**

Resumé

11. september 2019

Udlændingenævnet havde afslået en advokats anmodning om aktindsigt i en korrespondance, som bl.a. omfattede udkast til procesdokumenter til brug for Justitsministeriets førelse af en klagesag ved FN's Menneskerettighedskomité. Myndighederne henviste til, at deres interesse i sagens førelse ved komitéen ville lide skade, hvis advokaten fik indsigt.

Forvaltningsret

11241.2

11241.3

Ombudsmanden kunne tilslutte sig Justitsministeriets opfattelse, hvorefter sager ved komitéen falder uden for anvendelsesområdet for offentlighedslovens § 27, nr. 4, om retssager.

På det foreliggende grundlag kunne ombudsmanden derimod ikke tilslutte sig myndighedernes opfattelse af, at nævnet kunne afslå anmodningen om aktindsigt under henvisning til bestemmelsen i offentlighedslovens § 32, stk. 2, om udenrigspolitiske interesser. Ombudsmanden fandt ikke, at bestemmelsen kan anvendes til at varetage hensyn til beskyttelse af en interesse i en judicial proces, uanset at interessen er knyttet til en proces ved et internationalt klageorgan.

Med hensyn til nævnets henvisning til offentlighedslovens § 33, nr. 5, bemærkede ombudsmanden, at meget kunne tale for, at der ved en vurdering af sagen efter denne bestemmelse vil kunne tages et vist afsæt i de hensyn, der ligger bag lovens § 27, nr. 4. En begrænsning af retten til aktindsigt efter bestemmelsen kan imidlertid kun ske, hvis hemmeligholdelse af oplysninger efter en konkret vurdering er klart påkrævet.

En sådan konkret vurdering sås nævnet (eller Justitsministeriet) ikke at have foretaget.

På den baggrund henstillede ombudsmanden til Udlændingenævnet at genoptage sagen.

Samtidig henledte ombudsmanden nævnets opmærksomhed på bl.a. bestemmelsen i offentlighedslovens § 30, nr. 1, da de tilbageholdte dokumenter i vidt omfang indeholdt oplysninger om enkeltpersoners private forhold, og henviste i den forbindelse til, at anmodningen om aktindsigt var indgivet på vegne af personer, som ikke var involveret i den konkrete klagesag i komitéen.

(Sag nr. 18/05552)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen (oprindelig stilet til advokaten):

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad drejer sagen sig om?

1.1. Formålet med din klage til mig er at opnå aktindsigt i Udlændingenævnets korrespondance med Udlændinge- og Integrationsministeriet og Justitsministeriet mv. i forbindelse med forberedelsen af en konkret klagesag ved FN's Menneskerettighedskomité (komitéens klagesag nr. (...)).

Justitsministeriet repræsenterer i den forbindelse den danske stat.

Din aktuelle klage til mig angår Udlændingenævnets afgørelse om afslag på aktindsigt af 20. november 2018.

Denne afgørelse traf nævnet efter at have genoptaget sagen på baggrund af Justitsministeriets udtalelse af 12. oktober 2018.

Udlændingenævnet havde også i tidligere afgørelser af 24. november 2017 og 9. februar 2018 afslået dine anmodninger om aktindsigt.

Dine anmodninger om aktindsigt og din klage til mig er indgivet på vegne af A og B.

Klagen vedrører ikke spørgsmål om aktindsigt i de nævnte personers egen sag, men i en anden sag – nemlig den nævnte konkrete klagesag i FN's Menneskerettighedskomité.

Du er også advokat for parterne i klagesagen ved FN's Menneskerettighedskomité. Udlændingenævnets afgørelser i denne sag blev den [dato og årstal] indbragt for Menneskerettighedskomitéen, hvor den efter det oplyste fortsat verserer.

At du er advokat for parterne i klagesagen ved FN's Menneskerettighedskomité, er dog ikke relevant for den foreliggende sag, da anmodningen om aktindsigt som nævnt er indgivet på vegne af personer, der ikke er involveret i sagen ved FN's Menneskerettighedskomité.

Anmodningen om aktindsigt skal på den baggrund vurderes efter offentlighedslovens almindelige bestemmelser om aktindsigt, som gælder for enhver,

jf. offentlighedslovens § 7, stk. 1. Dette har været grundlaget for min undersøgelse af sagen.

1.2. Udlændingenævnet synes imidlertid at have lagt til grund, at A er part i den klagesag, som er indbragt for FN's Menneskerettighedskomiteé – og at du som advokat for ham har anmodet om aktindsigt i hans egen sag ved komitéen. Jeg henviser til, at nævnet i afgørelsen af 20. november 2018 har anvendt formuleringer i indledningen og i et afsnit på side 7, der peger i denne retning.

At A ikke er part i klagesagen ved komitéen, fremgår imidlertid af de akter, som jeg har modtaget fra nævnet, og som nævnets afslag på aktindsigt angår. Endvidere har du den 26. februar 2019 telefonisk bekræftet over for en af mine medarbejdere, at du ikke repræsenterer A i klagesagen ved komitéen.

På den baggrund har jeg henledt Udlændingenævnets opmærksomhed på, at din anmodning om aktindsigt er indgivet på vegne af personer, som ikke er parter i sagen i FN's Menneskerettighedskomiteé.

1.3. Jeg har fra Udlændingenævnet modtaget og gennemgået de akter, som nævnets afslag på aktindsigt angår. Der er tale om korrespondance mellem navnlig Udlændingenævnet, Justitsministeriet, Udenrigsministeriet og FN's Menneskerettighedskomiteé samt notater om telefonsamtaler.

Korrespondancen angår perioden fra februar 2015 til juni 2016. Den omfatter bl.a. udtalelser fra Udlændingenævnet, udkast med kommentarer til regeringens procesdokumenter, følgebrev samt regeringens endelige procesdokumenter.

Også klagen til komitéen og klagernes kommentarer til regeringens procesdokumenter indgår i materialet.

1.4. Det fremgår af Udlændingenævnets afgørelse af 20. november 2018, at nævnet ved afslaget på aktindsigt har lagt vægt på, at der er tale om baggrundsmateriale, foreløbige meningstilkendegivelser og ufærdige strategitiltag, der er benyttet til udfærdigelse af relevante dokumenter til brug for Justitsministeriets førelse af sagen ved FN's Menneskerettighedskomiteé.

Nævnet har endvidere henvist til, at der ikke er tale om oplysninger i endelig form eller oplysninger, der har været fremlagt i sagen.

Yderligere har nævnet bl.a. bemærket, at der er en nærliggende fare for, at Justitsministeriet vil stå ringere i sagen, såfremt modparten på nuværende tidspunkt får indsigt i Justitsministeriets forberedelser.

2. Kort om sagsforløbet

I Udlændingenævnets tidligere afgørelser af 24. november 2017 og 9. februar 2018 henviste nævnet til bestemmelserne i offentlighedslovens § 32, stk. 2, og § 27, nr. 4, om henholdsvis udenrigspolitiske interesser og brevveksling med sagkyndige til brug i retssager.

I anledning af din tidligere klage til mig anmodede jeg den 27. september 2018 Justitsministeriet om en udtalelse om anvendelsesområdet for bestemmelsen i offentlighedslovens § 27, nr. 4, om retssager.

Justitsministeriet konkluderede i sin udtalelse af 12. oktober 2018, at sager ved FN's Menneskerettighedskomiteé falder uden for anvendelsesområdet for offentlighedslovens § 27, nr. 4.

Udlændingenævnet genoptog herefter sagen og traf afgørelsen af 20. november 2018. Her henviste nævnet til bestemmelserne i offentlighedslovens § 32, stk. 2, og § 33, stk. 5, om henholdsvis udenrigspolitiske interesser og væsentlige hensyn til private og offentlige interesser.

I de tre afgørelser henviste nævnet endvidere til bestemmelsen om meroffentlighed i § 14, stk. 1.

I anledning af din aktuelle klage til mig anmodede jeg den 20. december 2018 Udlændingenævnet om en udtalelse. Nævnet afgav sin udtalelse til mig den 18. januar 2019.

Den 26. marts 2019 anmodede jeg Justitsministeriet om yderligere en udtalelse, se nærmere nedenfor under pkt. 7.

Justitsministeriet afgav den yderligere udtalelse den 14. maj 2019, se nærmere nedenfor under pkt. 8.

3. Offentlighedslovens § 27, nr. 4, om retssager

3.1. I sine tidligere afslag på aktindsigt af 24. november 2017 og 9. februar 2018 henviste Udlændingenævnet som nævnt bl.a. til offentlighedslovens § 27, nr. 4. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”§ 27. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

...

4) Brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres.”

3.2. I anledning af din tidligere klage til mig anmodede jeg den 27. september 2018 Justitsministeriet om en udtalelse om anvendelsesområdet for bestemmelsen. Jeg henviste til, at Justitsministeriet er ressortansvarlig myndighed for offentlighedsloven.

Justitsministeriet afgav sin udtalelse til mig i et brev af 12. oktober 2018. Ministeriet udtalte bl.a. følgende:

”Bestemmelsen er en videreførelse af bestemmelsen i § 10, nr. 4 (oprindeligt § 10, nr. 5), i den tidligere gældende offentlighedslov (lov nr. 572 af 19. december 1985). I bemærkningerne til bestemmelsen (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) er om rækkevidden af bestemmelsen henvist til betænkning nr. 1510/2009, kapitel 16, pkt. 4.4.

I den nævnte betænkning, side 543ff., er bl.a. anført følgende om bestemmelsens anvendelsesområde:

’4.4.1 Bestemmelsens baggrund og formål

...

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 4, har til formål at sikre, at det offentlige på samme måde som en modpart har ret til – som grundlag for sine overvejelser – at søge fornøden sagkyndig vejledning, uden at andre gennem offentlighedsloven skal have adgang til at gøre sig bekendt med sådanne responsa, [...]

...

4.4.3. Nærmere om udtrykket ’retssager’

4.4.3.1. Verserende retssager

Med udtrykket ’retssager’ sigtes både til sager, der føres for de almindelige domstole, og voldgiftssager. Også retshandlinger i forbindelse med håndhævelsen eller fuldbyrdelsen af retskrav så som fagedforbud anses for omfattet af bestemmelsen, jf. betænkning nr. 857/1978, side 239.

[...]

Tjenestemandssager antages ikke at have karakter af retssager efter offentlighedslovens § 10, nr. 4. Brevveksling med sagkyndige i forbindelse

med overvejelser om iværksættelse af tjenestemandssager kan derfor ikke undtages i medfør af bestemmelsen, jf. FOB 1995, side 309.

Folketingets Ombudsmand har i FOB 1995, side 81 – i relation til den gruppe af sagkyndige, der er nævnt i forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 3, der svarer til offentlighedslovens § 10, nr. 4 – udtalt, at sager, der behandles af taksations- eller overtaksationskommissioner ikke kan sidestilles med retssager.’

Forarbejderne til bestemmelsen tager ikke konkret stilling til, om bestemmelsen kan anvendes i forbindelse med klagesager ved internationale organer.

Af betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, side 239, fremgår om en tidligere udgave af bestemmelsen (offentlighedslovens § 5, nr. 7), at udtrykket ’til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres’ skal forstås i vid forstand. Af lovforslag nr. 5 af 2. oktober 1985 fremgår, at § 10, nr. 4 (oprindeligt § 10, nr. 5), er en videreførelse af den tidligere § 5, nr. 7, og tilsvarende fremgår af lovforslag nr. L 144, af 7. februar 2013, at bestemmelsen i § 27, nr. 4, er en videreførelse af gældende ret.

Kendetegnende ved domstole er bl.a., at de kan afgøre tvister mellem to parter, og at deres afgørelser er retligt bindende for sagens parter.

Danmark har tiltrådt den individuelle klageadgang til FN’s Menneskerettighedskomité, FN’s Torturkomité, FN’s Kvindekomité, FN’s Racediskriminationskomité, FN’s Handicapkomité og FN’s Børnekomité. Dette betyder imidlertid ikke, at komitéerne kan betragtes som appelinstanter for nationale afgørelser. Komitéernes udtalelser er ikke retligt bindende for Danmark. Endvidere kan komitéerne ikke tilkende klager økonomisk kompensation eller tilkende klager sagsomkostninger.

Selvom udtrykket ’til brug for retssager’ i § 27, nr. 4, formentlig skal forstås i vid forstand, er det Justitsministeriets opfattelse, at sager ved FN’s Menneskerettighedskomité falder uden for bestemmelsens anvendelsesområde, da komitéen som skitseret ovenfor ikke kan betragtes som domstol.

3. Justitsministeriet har ikke herved taget stilling til om dokumenter eller oplysninger, der udveksles mellem danske myndigheder indbyrdes i en sag af international karakter, f.eks. i forbindelse med den interne danske forberedelse af klagesager ved internationale kontrolorganer, vil kunne undtages efter offentlighedslovens øvrige bestemmelser, herunder offentlighedslovens § 32.”

Som det fremgår, er det Justitsministeriets opfattelse, at sager ved FN's Menneskerettighedskomité falder uden for anvendelsesområdet for bestemmelsen i offentlighedslovens § 27, nr. 4.

3.3. I anledning af Justitsministeriets udtalelse besluttede Udlændingenævnet at genoptage sagen og traf herefter afgørelsen af 20. november 2018 – dvs. den afgørelse, som din aktuelle klage til mig angår.

I denne afgørelse indgik bestemmelsen i offentlighedslovens § 27, nr. 4, ikke i begrundelsen for nævnets afslag på aktindsigt.

Dette kan ikke give mig anledning til bemærkninger. Af de grunde, der er anført af Justitsministeriet, kan jeg således tilslutte mig, at sager ved FN's Menneskerettighedskomité falder uden for anvendelsesområdet for offentlighedslovens § 27, nr. 4.

4. Offentlighedslovens § 32 om udenrigspolitiske interesser

4.1. Offentlighedslovens § 32, stk. 2, har følgende ordlyd:

”§ 32. ...

Stk. 2. Retten til aktindsigt kan herudover begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser m.v., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer.”

4.2. I de specielle bemærkninger til § 32 (lovforslag nr. LF 144 af 7. februar 2013, Folketingstidende 2012-13) er bl.a. anført følgende:

”Efter bestemmelsen i *stk.* 2 kan retten til aktindsigt ud over de i *stk.* 1 nævnte tilfælde begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser m.v., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer. Denne bestemmelse er identisk med bestemmelsen i den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 2, og det er fortsat en betingelse for at undtage oplysninger efter bestemmelsen, at der er en nærliggende fare for, at rigets udenrigspolitiske interesser m.v. vil lide skade.

Omfattet af *stk.* 2 er bl.a. de tilfælde, hvor navnlig ministerierne indbyrdes udveksler dokumenter og oplysninger i forbindelse med *sager, der har en udenrigspolitisk karakter*. Det kan eksempelvis være Udenrigsministeriets videresendelse til Statsministeriet af indberetninger, som

Udenrigsministeriet har modtaget fra de danske ambassader i anledning af en konkret sag af international karakter.

Endvidere omfatter bestemmelsen oplysninger og dokumenter, der vedrører den *interne danske forberedelse af forhandlinger med andre lande og i internationale organisationer*, f.eks. instruktioner til de danske forhandlere i forbindelse med forslag til regler, indberetninger fra de danske repræsentationer og notater m.v., der sendes til Europaudvalget til brug for lukkede møder i udvalget.

Det er – i modsætning til bestemmelsen i stk. 1 – en betingelse for at undtage oplysninger efter stk. 2, at der er en *nærliggende fare* for, at rigets udenrigspolitiske interesser m.v., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer, vil lide skade.

...

Det følger af lovforslagets § 34 – som svarer til den gældende lovs § 13, stk. 2 – at der som udgangspunkt skal gives aktindsigt i den del af dokumentets indhold, der ikke kan undtages efter lovforslagets § 32 (delvis aktindsigt).”

4.3. Jeg henviser også til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 544 ff.

Se endvidere ombudsmandens sag [FOB 2017-26](#) på ombudsmandens hjemmeside.

5. Offentlighedslovens § 33 om undtagelse af visse andre oplysninger

5.1. Offentlighedslovens § 33, nr. 5, indeholder følgende:

”§ 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.”

5.2. I de specielle bemærkninger til § 33, nr. 5 (lovforslag nr. LF 144 af 7. februar 2013) er bl.a. anført følgende:

"(...) Efter nr. 5 kan retten til aktindsigt endvidere begrænses, hvis det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Det er – som efter gældende ret – en betingelse for at undtage oplysninger efter bestemmelsen, at der er en nærliggende fare for, at de pågældende interesser vil lide skade.

...

Bestemmelsen i nr. 5 – den såkaldte generalklausul – er enslydende med den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 6. Bestemmelsen har som efter gældende ret et snævert anvendelsesområde og forudsættes alene anvendt, hvor hemmeligholdelse af hensyn til offentlige eller private interesser er klart påkrævet.

Bestemmelsen skal i første række tilgodese beskyttelsesinteresser, der som sådan er anerkendt i lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men hvor de udtrykkelige bestemmelser har vist sig at være utilstrækkelige. Bestemmelsen kan imidlertid også i særlige tilfælde anvendes til at varetage beskyttelsesinteresser, der ikke har en snæver sammenhæng med de interesser, der er kommet til udtryk i undtagelsesbestemmelserne."

5.3. Jeg kan også henvise til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 586 ff.

6. Udlændingenævnets begrundelse for afslag efter offentlighedslovens § 32, stk. 2, og § 33, nr. 5

6.1. I afgørelsen af 20. november 2018 anførte Udlændingenævnet bl.a. følgende til støtte for afslag efter lovens § 32, stk. 2:

"Udlændingenævnet henviser i den forbindelse til Offentlighedsloven med Kommentarer, Mohammad Ahsan, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2014, side 551, hvoraf det blandt andet fremgår, at:

'Hensynet til Danmarks forhandlingsposition mv. kan nødvendiggøre, at oplysningerne undtages fra aktindsigt efter § 32, stk. 2. Det gælder for det første dokumenter, der vedrører *den interne danske forberedelse af forhandlinger* med andre lande og i internationale organisationer, f.eks. instruktioner til de danske forhandlere i forbindelse med forslag til regler, indberetninger fra de danske repræsentationer samt notater mv., der sendes til Europa-udvalget til brug for lukkede møder i udvalget.'

Udlændingenævnet finder ud fra en tilsvarende betragtning, at der ved Udlændingenævnets korrespondance med henholdsvis Udlændinge- og Integrationsministeriet som ansvarlig ressortministerium i forhold til lovgivningen på området og med Justitsministeriet som det ansvarlige ressortministerium til at føre sagen er tale om interne forberedelser, koordinering og instrukser til brug for Danmarks førelse af sagen ved FN's Menneskerettighedskomité, uanset at Danmark ved førelse af en sag ved et internationalt organ som FN's Menneskerettighedskomité ikke er i en egentlig forhandlingsposition.

Udlændingenævnet henviser endvidere til, at klagesagen fortsat verserer ved FN's Menneskerettighedskomité, og at der således er en risiko for, at Danmarks udenrigspolitiske interesser vil lide skade, såfremt der på nuværende tidspunkt gives aktindsigt i denne korrespondance, idet Danmarks strategi til brug for førelse af sagen hermed blotlægges.”

6.2. Til støtte for afslag efter lovens § 33, nr. 5, anførte nævnet bl.a. følgende:

”(…) der herved er tale om en sådan særlig situation, hvor Justitsministeriet er afhængig af bistand fra blandt andet Udlændingenævnet og Udlændinge- og Integrationsministeriet til brug for forberedelse af sagen, at dette kan begrunde, at der ikke kan meddeles aktindsigt.

Udlændingenævnet henviser herved til den ganske særlige omstændighed, at Deres klient på baggrund af Udlændingenævnets afgørelse af 13. november 2013 har anlagt en sag mod Danmark ved FN's Menneskerettighedskomité, og at hemmeligholdelse af indholdet af korrespondancen må anses for klart påkrævet, da der er en nærliggende fare for, at Justitsministeriet vil stå ringere i sagen, såfremt modparten på nuværende tidspunkt får indsigt i Justitsministeriets forberedelser, hvorfor korrespondancen kan undtages fra retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 33, nr. 5.

Udlændingenævnet har endelig lagt vægt på, at sagen fortsat er verserende ved FN's Menneskerettighedskomité, og at der derfor fortsat er et aktuelt behov for hemmeligholdelsen.”

6.3. I det hørings svar af 18. januar 2019, som nævnet afgav i anledning af din seneste klage til mig, henholdt nævnet sig til afgørelsen af 20. november 2018.

7. Min høring af Justitsministeriet den 26. marts 2019

I mit brev af 26. marts 2019 til Justitsministeriet med anmodning om en yderligere udtalelse anførte jeg bl.a. følgende:

”6. I anledning af advokat C's klage over Udlændingenævnets afgørelse af 20. november 2018 anmodede jeg den 20. december 2018 nævnet om en udtalelse. Heri bemærkede jeg bl.a. følgende:

’Jeg forstår Udlændingenævnets afgørelse af 20. november 2018 således, at nævnet ved anvendelsen af offentlighedslovens § 33, nr. 5, har lagt vægt på, at der er en nærliggende fare for, at Justitsministeriet vil stå ringere i sagen ved FN's Menneskerettighedskomité, såfremt modparten på nuværende tidspunkt får indsigt i Justitsministeriets forberedelser.

Jeg beder Udlændingenævnet om at oplyse, om Justitsministeriet har været inddraget i nævnets vurdering heraf.’

Udlændingenævnet svarede mig i en udtalelse af 18. januar 2019. Heri bemærkede nævnet bl.a. følgende:

’(...) at Justitsministeriet ikke har været kontaktet eller involveret i Udlændingenævnets vurdering af aktindsigtssagen, men at Udlændingenævnet på baggrund af Justitsministeriets udtalelse af 12. oktober 2018 – herunder at Justitsministeriet i den forbindelse oplyste, at Justitsministeriet ikke i forbindelse hermed havde taget stilling til hvorvidt dokumenter eller oplysninger, der udveksles mellem myndigheder indbyrdes i en sag af international karakter, ville kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens øvrige bestemmelser – efterfølgende har vurderet, at offentlighedslovens generalklausul i § 33, nr. 5, fandt anvendelse.’

7. På baggrund af det anførte anmoder jeg Justitsministeriet om en udtalelse om, hvilke bestemmelser der – efter ministeriets opfattelse – i almindelighed vil være relevante ved en forvaltningsmyndigheds stillingtagen til anmodninger om aktindsigt i dokumenter eller oplysninger, der er udvekslet mellem danske myndigheder indbyrdes i en sag af international karakter, f.eks. i forbindelse med den interne danske forberedelse af klagesager ved internationale kontrolorganer.

Jeg henviser i den forbindelse til, at Justitsministeriet efter det oplyste repræsenterer den danske stat i klagesager ved de omtalte internationale kontrolinstanser, og at ministeriet i den forbindelse samarbejder med andre relevante myndigheder.

Endvidere anmoder jeg om Justitsministeriets eventuelle bemærkninger til Udlændingenævnets afgørelse af 20. november 2018 i den konkrete sag, herunder til nævnets vurdering af Justitsministeriets interesse i afslaget på aktindsigt.”

8. Justitsministeriets hørings svar af 14. maj 2019

Justitsministeriet omtalte i sit hørings svar af 14. maj 2019 bestemmelsen i offentlighedslovens § 32, stk. 2, og dens forarbejder.

Herefter anførte ministeriet bl.a. følgende:

”Det er på den baggrund Justitsministeriets opfattelse, at det er offentlighedslovens § 32, stk. 2, der i almindelighed vil være relevant ved en forvaltningsmyndigheds stillingtagen til anmodninger om aktindsigt i dokumenter eller oplysninger, der er udvekslet mellem danske myndigheder indbyrdes i en sag af international karakter, f.eks. i forbindelse med den interne danske forberedelse af klagesager ved internationale kontrolorganer.

Justitsministeriet bemærker i den forbindelse, at anvendelsen af § 32, stk. 2, forudsætter, at der i det enkelte tilfælde efter en konkret vurdering påvises en nærliggende risiko for, at udenrigspolitiske interesser mv. vil lide skade.

For så vidt angår offentlighedslovens § 33, nr. 5, kan Justitsministeriet bemærke, at bestemmelsen har karakter af en opsamlingsbestemmelse, som giver hjemmel til at nægte aktindsigt i tilfælde, hvor væsentlige hensyn til beskyttelse af andre offentlige eller private interesser end nævnt i offentlighedslovens §§ 30-32 og § 33, nr. 1-4, gør en undtagelse fra offentlighedsprincippet nødvendig. Det fremgår endvidere af forarbejderne til bestemmelsen, at det er forudsat, at den kun kan anvendes i tilfælde, hvor hemmeligholdelse er klart påkrævet.

3. Justitsministeriet har gennemgået korrespondancen mellem Justitsministeriet og Udlændingenævnet i forbindelse med klagesagen ved FN's Menneskerettighedskomiteé med henblik på at vurdere, om Justitsministeriet konkret finder, at den omtalte korrespondance bør undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 32, stk. 2.

Det er Justitsministeriets vurdering, at den nævnte korrespondance bør undtages fra aktindsigt i sin helhed i medfør af offentlighedslovens § 32, stk. 2.

Justitsministeriet har herved lagt vægt på, at korrespondancen vedrører intern dansk forberedelse af forhandlinger i forbindelse med en sag ved et internationalt klageorgan. Ministeriet har endvidere lagt vægt på, at den konkrete sag fortsat verserer ved FN's Menneskerettighedskomité. Korrespondancen mellem Udlændingenævnet og Justitsministeriet omfatter navnlig udkast til processkrifter og vurderinger af klagesagen. Det er efter Justitsministeriets opfattelse nødvendigt at undtage de pågældende dokumenter fra aktindsigt af hensyn til Danmarks mulighed for at forberede og koordinere sager mod Danmark ved internationale kontrolorganer. Der er således efter ministeriets opfattelse nærliggende fare for, at Danmarks udenrigspolitiske interesser vil lide skade, hvis dokumenterne offentliggøres.

Justitsministeriet har endvidere overvejet, om dokumenterne burde udleveres efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1, men har ikke fundet grundlag herfor. Ministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger bag bestemmelsen i offentlighedslovens § 32, stk. 2, og på den anden side den berettigede interesse advokat C må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes. Justitsministeriet bemærker i den forbindelse særligt, at C ikke har indgivet sin anmodning om aktindsigt på vegne af parten i den konkrete sag ved FN's Menneskerettighedskomité.”

9. Min vurdering

9.1. I den klagesag fra Udlændingenævnet, som er indbragt for FN's Menneskerettighedskomité, er det af klager gjort gældende, at nævnets afgørelse er i strid med bestemmelser i FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder (se i Retsinformation bekendtgørelse nr. 30 af 29. marts 1976).

Myndighederne har heroverfor gjort gældende, at afgørelsen er forenelig med de omtalte konventionsbestemmelser.

Efter konventionen har enkeltpersoner ret til at klage til FN's Menneskerettighedskomité, hvis de mener, at deres rettigheder efter konventionen er blevet krænket.

Udlændingenævnets afslag på aktindsigt omfatter korrespondance mellem navnlig Udlændingenævnet, Justitsministeriet, Udenrigsministeriet og FN's Menneskerettighedskomité samt notater om telefonsamtaler.

Korrespondancen omfatter udtalelser fra Udlændingenævnet, udkast med kommentarer til regeringens procesdokumenter, følgebrev samt regeringens

endelige procesdokumenter. Også klagen til komitéen og klagernes kommentarer til regeringens procesdokumenter indgår i materialet. Jeg henviser til pkt. 1.3. ovenfor.

9.2. Efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 27, nr. 4, omfatter retten til aktindsigt ikke brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres.

Bestemmelsen i § 27, nr. 4, har til formål at sikre, at det offentlige på samme måde som en modpart har ret til – som grundlag for sine overvejelser – at søge fornøden sagkyndig vejledning, uden at andre gennem offentlighedsloven skal have adgang til at gøre sig bekendt med denne vejledning.

Som anført ovenfor under pkt. 3 kan jeg tilslutte mig Justitsministeriets retsopfattelse, hvorefter sager ved FN's Menneskerettighedskomiteé falder uden for anvendelsesområdet for bestemmelsen.

Efter det oplyste bygger afslaget på aktindsigt i den foreliggende sag imidlertid på et tilsvarende proceshensyn til, at myndighedernes interesse i at kunne tilrettelægge og varetage sagens førelse ved komitéen vil lide skade, hvis du får indsigt i de pågældende dokumenter og oplysninger.

Som jeg forstår Udlændingenævnets afgørelse og Justitsministeriets udtalelse, er der således tale om en processuel interesse, der er knyttet til myndighedernes stilling som modpart under en judicial proces i den konkrete klagesag ved FN's Menneskerettighedskomiteé.

Jeg må forstå, at det er Udlændingenævnets og Justitsministeriets opfattelse, at hele materialet – begrundet i den nævnte processuelle interesse – kan undtages fra aktindsigt under henvisning til offentlighedslovens § 32, stk. 2.

Udlændingenævnet har tillige henvist til offentlighedslovens § 33, nr. 5.

9.3. Efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 32, stk. 2, kan retten til aktindsigt begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser mv., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer. Det er en betingelse, at der er en nærliggende fare for, at rigets udenrigspolitiske interesser mv. vil lide skade.

Ud fra bestemmelsens ordlyd og forarbejder synes der at være tilsigtet en beskyttelse af interesser af egentlig udenrigspolitisk karakter.

På den baggrund finder jeg ikke, at bestemmelsen i § 32, stk. 2, kan anvendes til at varetage hensyn til beskyttelse af en interesse i en judicial proces –

uanset om interessen eventuelt som i den foreliggende sag er knyttet til en proces ved et internationalt klageorgan.

Jeg finder således ikke, at Udlændingenævnet på det foreliggende grundlag kunne afslå din anmodning om aktindsigt under henvisning til bestemmelsen i offentlighedslovens § 32, stk. 2.

Hvis bestemmelsen i § 32, stk. 2, skulle kunne begrunde afslag på aktindsigt, ville det – som følge af det anførte – efter min opfattelse kræve andre argumenter end de anførte processuelle hensyn.

9.4. Jeg har imidlertid samtidig forståelse for, at der kan være behov for at varetage processuelle interesser i en situation som den foreliggende.

Det er i den forbindelse relevant, at Udlændingenævnet tillige har henvist til offentlighedslovens § 33, nr. 5, i begrundelsen for afslaget på aktindsigt.

Efter denne bestemmelse kan retten til aktindsigt begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til bl.a. offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er klart påkrævet.

Som nævnt under pkt. 4.2 ovenfor er det i forarbejderne til bestemmelsen anført, at den i første række skal tilgodese beskyttelsesinteresser, der som sådan er anerkendt i lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men hvor de udtrykkelige bestemmelser har vist sig at være utilstrækkelige.

Udlændingenævnets og Justitsministeriets interesse i at hemmeligholde dele af materialet, som omfatter f.eks. myndighedernes udkast til processkrifter og vurderinger i forbindelse med sagens førelse for komitéen, må efter min opfattelse som udgangspunkt anses for saglig. Jeg henviser i den forbindelse til, at en lignende interesse i hemmeligholdelse i forbindelse med forberedelse af retssager er anerkendt i offentlighedslovens § 27, nr. 4 (se nærmere pkt. 3 ovenfor).

Efter min opfattelse kan meget således tale for, at der i tilfælde som det foreliggende ved en vurdering af det offentliges beskyttelsesinteresse efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 33, nr. 5, vil kunne tages et vist afsæt i de hensyn, der ligger bag bestemmelsen i lovens § 27, nr. 4.

En begrænsning af retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 33, nr. 5, kan imidlertid alene ske, hvis hemmeligholdelse af oplysninger efter en konkret vurdering er klart påkrævet.

En sådan konkret vurdering ses Udlændingenævnet (eller Justitsministeriet) ikke at have foretaget i sagen.

Nævnets henvisning til offentlighedslovens § 33, nr. 5, omfatter således alene mere generelle betragtninger om undtagelse af materialet som helhed. Nævnet ses i den forbindelse f.eks. ikke at have forholdt sig til, at sagen bl.a. indeholder selve klagen til komitéen, endelige procesdokumenter og dokumenter, som er dateret forud for klagen, hvor der ikke umiddelbart synes at være særlige hensyn til myndighedernes processuelle overvejelser mv.

9.5. På den baggrund har jeg henstillet til Udlændingenævnet at genoptage sagen.

Nævnet vil i den forbindelse – i overensstemmelse med det anførte – kunne foretage en konkret vurdering af, hvilke oplysninger i materialet der efter offentlighedslovens § 33, nr. 5, kan undtages fra aktindsigt af hensyn til myndighedernes processuelle overvejelser mv.

Jeg har samtidig henledt nævnets opmærksomhed på bestemmelsen i offentlighedslovens § 30, nr. 1, da de tilbageholdte dokumenter i vidt omfang indeholder oplysninger om enkeltpersoners private forhold. Endvidere har jeg henledt nævnets opmærksomhed på bestemmelsen i offentlighedslovens § 34, hvorefter der skal meddeles aktindsigt i et dokumentes øvrige indhold, hvis de hensyn, der er nævnt i §§ 30-33, kun gør sig gældende for en del af et dokument.

Jeg har henstillet til nævnet at meddele dig resultatet af genoptagelsen i en ny afgørelse.

Jeg beder dig afvente Udlændingenævnets afgørelse, før du tager stilling til, om der på ny er grundlag for at klage til mig.

Herefter foretager jeg mig ikke mere i sagen. Jeg har sendt en kopi af dette brev til Udlændingenævnet og Justitsministeriet.

Udlændingenævnet orienterede mig senere om, at nævnet på baggrund af min udtalelse havde besluttet at genoptage sagen og meddele advokaten aktindsigt i korrespondancen i anonymiseret form, navnlig henset til at FN's Menneskerettighedskomité havde afsluttet sin behandling af klagesagen, og sagen således ikke længere var verserende ved komitéen. Da advokatens klienter ikke var part i klagesagen ved komitéen, havde nævnet foretaget en

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

anonymisering af navne, initialer og konkrete datoer for sagsindlæg og afgørelser, således at de i sagen omtalte personer ikke ville kunne identificeres, jf. offentlighedslovens § 30, nr. 1.

Herefter meddelte jeg nævnet, at jeg ikke foretog mig mere i sagen.