



FOB 04.498

## Nægtelse af adgang til personligt fremmøde på ambassade

*En dansk ambassade i udlandet traf beslutning om at nægte en dansk statsborger der modtog hjælp fra ambassaden i forbindelse med en sag, adgang til personligt fremmøde på ambassaden. Beslutningen blev truffet på baggrund af udsagn fra andre personer på ambassaden som den pågældende skulle have tilbudt at skaffe opholdstilladelse i Danmark mod betaling. Det fremgik endvidere af sagen at den pågældende ved en senere lejlighed, ligeledes mod betaling, skulle have tilbudt en anden at skaffe et visum til Danmark.*

*Ombudsmanden vurderede at beslutningen om at nægte den pågældende adgang til ambassaden måtte anses for en afgørelse i forvaltningslovens og offentlighedslovens forstand, og kritiserede at ambassaden ikke havde overholdt notatpligten i offentlighedslovens § 6, stk. 1, og ikke havde overvejet partshøringspligten i forvaltningslovens § 19.*

*(J.nr. 2003-4188-459).*

Under et ophold i X-land rettede den danske statsborger A den 16. januar og 6. marts 2003 personlig henvendelse til Den Danske Ambassade i hovedstaden, Y-by. Han modtog fra ambassaden hjælp med oversættelse og legalisering af dokumenter til brug for en sag vedrørende en person der var bosiddende i landet.

Den 14. juli 2003 henvendte A sig på ny på ambassaden, men blev nægtet adgang; han fik efter det af ham selv oplyste at vide at han var "en meget farlig mand".

Efter A's hjemkomst til Danmark skrev han den 8. oktober 2003 til Udenrigsministeriet. Det fremgår af brevet at A's støtte- og kontaktperson i hans kommune på hans vegne telefonisk havde kontaktet ministeriet og fået oplyst at ministeriet desværre ikke kunne hjælpe A mens han var i Y-by, og at A udmærket godt vidste hvorfor. A anførte over for ministeriet at han på ingen måde vidste hvad der mentes hermed eller blev hentydet til, og at han derfor havde ønsket en personlig samtale i ministeriet hvilket ikke havde kunnet lade sig gøre. A havde endvidere ikke kunnet få en begrundelse for hvorfor ministeriet nægtede at hjælpe ham som dansk statsborger. A klagede over denne behandling og gentog sit ønske om en skriftlig forklaring på hvorfor han var blevet nægtet hjælp.

Udenrigsministeriet besvarede den 13. oktober 2003 A's brev således:

"...

Ambassaden i (Y)-by har oplyst, at den har begrundet mistanke om gentagne forsøg på bedrageri fra Deres side overfor andre af ambassadens kunder. Disse har uafhængigt af hinanden oplyst overfor ambassaden, at De under ophold på ambassadens område skulle have tilbudt at skaffe de pågældende personer indrejsevisum i Danmark for et nærmere angivet beløb.

FOB 04.498

Forvaltningsret 1124.1 -  
1133.2 - 114.1

På denne baggrund har ambassaden besluttet, at De fremover ikke kan få adgang til ambassaden, men må sende Deres dokumenter til legalisering gennem en budbringer. De vil således stadig kunne få den service fra ambassaden, som De er berettiget til, men blot desværre ikke selv få personlig adgang til bygningen.

...”

Den 14. og 21. oktober 2003 skrev A igen til Udenrigsministeriet og stillede en række spørgsmål vedrørende ambassadens beslutning. Han spurgte bl.a. om hvornår bedrageriforsøgene skulle have fundet sted, og hvem der havde anmeldt ham, ligesom han bad om at få oplyst hvorfor han ikke var blevet anmeldt til politiet i Y-by, og hvorvidt ambassaden havde rådet de personer som angav ham, til at gå til politiet i Y-by.

I brev af 22. oktober 2003 svarede Udenrigsministeriet følgende:

“ ...

Deres spørgsmål kan ganske enkelt besvares med, at ambassaden i (Y)-by ikke har anmeldt Dem til politiet, fordi politianmeldelse af personer, der er permanent bosiddende i Danmark, ikke er ambassadens opgave - tværtimod. Af samme grund har ambassaden ikke rådet de personer, som har givet ambassaden de pågældende oplysninger, til at gå til politiet i (Y)-by.

Deres ønske om at få oplyst navnene på de pågældende personer kan desværre ikke imødekommes, da ambassaden ikke har noteret de pågældendes navne.

Det kan tilføjes, at det tilkommer ambassaden at træffe de nødvendige foranstaltninger til opretholdelse af ro og orden på dens territorium, og at Udenrigsministeriet hverken kan eller ønsker at omgøre ambassadens beslutning.

...”

Ved brev af 5. november 2003 klagede A til mig. Han anførte bl.a. at hans sag i Y-by stadig ikke var afsluttet, og at han derfor fortsat kunne risikere at skulle til yderligere retsmøder. A havde derfor formentlig også stort behov for fortsat at kunne få hjælp og lov til at komme på ambassaden. Han gentog endvidere at han ikke kunne genkende de anklager der var rejst mod ham.

Den 12. december 2003 bad jeg Udenrigsministeriet om en udtalelse i anledning af A's klage. Jeg bad om at ministeriet forinden indhentede en udtalelse fra ambassaden i Y-by om sagen. I mit brev til ministeriet skrev jeg følgende:

“ ...

(A)'s klage vedrører ambassaden i (Y)-bys beslutning om at nægte ham adgang til ambassaden. Beslutningen blev truffet på baggrund af oplysninger fra andre af ambassadens kunder der havde oplyst at (A) under ophold på ambassadens område skulle have tilbudt at skaffe de pågældende personer indrejsevisum i Danmark mod betaling af et nærmere angivet beløb.

I udtalelserne beder jeg om at myndighederne særligt kommer ind på følgende forhold:

Det fremgår af (A)'s bilag at Udenrigsministeriet den 22. oktober 2003 skrev blandt andet således til (A):

‘Deres ønske om at få oplyst navnene på de pågældende personer kan desværre ikke imødekommes, da ambassaden ikke har noteret de pågældendes navne.’

Efter offentlighedslovens § 6, stk. 1, 1. punktum, skal en myndighed som mundtligt modtager oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder der er af betydning for sagens afgørelse, eller som på anden måde er bekendt med sådanne oplysninger, i sager hvor der vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, gøre notat om indholdet af oplysningerne.

Det antages endvidere at følge af en almindelig retsgrundsætning at en myndighed - uanset om der er tale om en afgørelsessag - sørger for at der gøres skriftligt notat om ekspeditioner af væsentlig betydning for behandlingen af en sag hvis de ikke fremgår af sagens akter i øvrigt. Derved tilgodeses - ud over hensynet til aktindsigt - såvel ordensmæssige hensyn som kravet om at myndighederne efterfølgende er i stand til at dokumentere deres sagsbehandlingskridt, jf. Jon Andersen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002) s. 413.

Jeg beder myndighederne om at oplyse hvorvidt spørgsmålet om nægtelse adgang til ambassaden efter myndighedernes opfattelse må antages at være en 'afgørelsessag' i offentlighedslovens og forvaltningslovens forstand.

Jeg beder endvidere Udenrigsministeriet og ambassaden om nærmere at redegøre for hvilke overvejelser myndighederne har gjort sig vedrørende opfyldelsen af notatpligten i den foreliggende sag. Jeg beder herunder myndighederne om at oplyse hvorvidt notatpligten efter myndighedernes opfattelse må anses for opfyldt i sagen - og i benægtende fald hvad de eventuelle konsekvenser heraf er.

Jeg bemærker i den forbindelse også at det af forvaltningslovens § 19, stk. 1, fremgår at hvis en part i en sag ikke kan antages at være bekendt med at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, må der ikke træffes afgørelse før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Dette gælder hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

Af Udenrigsministeriets brev af 22. oktober 2003 fremgår endvidere følgende:

'Det kan tilføjes, at det tilkommer ambassaden at træffe de nødvendige foranstaltninger til opretholdelse af ro og orden på dens territorium, og at Udenrigsministeriet hverken kan eller ønsker at omgøre ambassadens beslutning.'

Det fremgår af § 2 i lov om udenrigstjenesten at udenrigstjenestens tre grene, Udenrigsministeriet, de diplomatiske og de konsulære repræsentationer, udgør en fælles tjeneste og én myndighed. Efter lovens § 3, stk. 1, er udenrigsrepræsentationerne imidlertid organer under Udenrigsministeriet.

Jeg beder på den baggrund Udenrigsministeriet om at oplyse hvorvidt ministeriet faktisk - i kraft af ministeriets instruktionsbeføjelse over for repræsentationen, jf. udenrigstjenestelovens § 3, stk. 1 - har foretaget en selvstændig prøvelse af ambassadens beslutning om at nægte (A) adgang til ambassadens område.

..."

I udtalelse af 19. januar 2004 anførte Den Danske Ambassade i Y-by følgende:

"1. I besvarelse af udenrigsministeriets ovennævnte skrivelse kan ambassaden oplyse følgende om sagens forløb:

2. Ambassaden er normalt lukket for konsulære ekspeditioner om torsdagen, men åbnede ekstraordinært torsdag den 6. marts 2003 for at foretage en legalisering for hr. (A), samt for at en irakisk familie kunne indgive nogle oplysninger i en familiesammenførings sag.

Den irakiske familie kom ca. en time senere tilbage for at fortælle, at de var blevet kontaktet af (A) ved hoveddøren til ambassadens konsulære reception. Da havde set ham gå ud af samme dør da de ankom. Han havde udgivet sig for at være ambassadens hovedbogholder, der var på vej til det nærliggende Hotel ... for at veksle penge. Han havde tilbudt dem at ordne familiesammenførings sagen på fem dage mod et gebyr på USD 400. Han havde argumenteret, at ambassaden ville lukke ned pga. krigen mod Irak i den nærmeste fremtid, så det var 'nu eller aldrig'. De havde accepteret og betalt ham pengene.

Ambassaden spurgte, hvorvidt familien ønskede at indgive en politianmeldelse, hvilket ikke var tilfældet, fordi de frygtede, at myndighederne ville anfægte deres ophold i (X)-land.

3. På baggrund af det skete, og af hensyn til beskyttelsen af ambassadens ofte sårbare konsulære 'kunder', resolverede ambassadøren, at (A) ikke måtte gives adgang til ambassadens område, hvis han - mod forventning - skulle driste sig til at henvende sig igen. Medarbejderne i ambassadens konsulære reception blev instrueret i overensstemmelse hermed.

4. Den 14. juli 2003 henvendte (A) sig igen til ambassaden med henblik på legalisering af nogle dokumenter. I overensstemmelse med det tidligere besluttede oplyste den fungerende chargé d'affaires (A) om, at han i henhold til ambassadørens beslutning ikke var ønsket på ambassadens område. Han oplystes endvidere om, at ambassaden var rede til at ekspedere hans legaliseringssag, men at dette måtte ske via en anden person. Da (A) under samtalen var omgivet af flere andre personer i ambassadens reception henvistes som forklaring til, at (A) selv kendte årsagen. Efter nogen diskussion accepterede (A) den af ambassaden tilbudte fremgangsmåde og tilkendegav, at det ikke ville være noget problem at få en anden person til at afhente hans legaliserede dokumenter.

5. Næste dag den 15. juli 2004 modtog ambassadens receptionist telefonisk oplysning fra en af ambassadens klienter om, at (A) dagen før i receptionen havde søgt at overtale en anden af ambassadens klienter til at betale ham ... 250.000 for at arrangere et visum til Danmark. Den pågældende havde stået tæt ved og hørt hele samtalen. Receptionisten gjorde et notat om, hvad der var passeret den 14. og 15. juli 2004. Notatet vedlægges i kopi.

6. Ambassaden er bekendt med identiteten på den irakiske familie, som er omtalt ovenfor under afsnit 2, samt den person, fra hvem ambassaden modtog de i afsnit 5 omtalte oplysninger. I begge tilfælde er der tale om personer, som ambassaden anser som seriøse og troværdige, men samtidig yderst sårbare, hvis fortroligheden omkring deres identitet kompromitteres. Navnet på den i receptionistens notat af 15.7.2003 omtalte person er således udeladt i vedlagte kopi.

7. Om ambassadens overvejelser vedrørende opfyldelsen af notatpligten i den foreliggende sag kan følgende anføres:

De hektiske dage primo marts 2003, hvor der herskede en spændt situation forud for krigen i Irak, hvor hovedbekymringen var den overordnede sikkerhedssituation, og hvor ambassaden havde en vakance blandt de udsendte medarbejdere i en arbejdsmæssigt presset situation, var baggrunden for, at ambassaden ikke - udover optegnelserne vedrørende de ovennævnte konsulære ekspeditioner - kan fremlægge et samtidigt notat om det ovenfor i afsnit 2 beskrevne forløb.

Notatpligten er på den givne foranledning indskærpet overfor ambassadens personale."

I udtalelse af 12. februar 2004 anførte Udenrigsministeriet følgende:

“ ...

Med hensyn til de i Ombudsmandens skrivelse rejste spørgsmål bemærker Udenrigsministeriet følgende.

1. For så vidt angår spørgsmålet, om Udenrigsministeriet anser beslutningen om at nægte (A) fysisk adgang til ambassadens område for at være en 'afgørelsessag', er det efter ministeriets opfattelse ikke en forvaltningsafgørelse i forvaltningslovens og offentlighedslovens forstand.

Der lægges herved først og fremmest vægt på et *væsentlighedskriterium*, idet det vurderes, at nægtelsen af fysisk adgang var af meget ringe betydning for (A). Der var ikke tale om at nægte ham mulighed for at modtage ambassadens service, idet dette kunne ske ved postfremsendelse af de relevante dokumenter eller via en tredjeperson, ligesom han kunne modtage evt. anden rådgivning telefonisk. Beslutningens ringe betydning understreges i øvrigt af, at (A) som dansk statsborger har fast ophold i Danmark, og hans konkrete behov for servicering fra ambassaden umiddelbart alene synes at angå legalisering af visse dokumenter. Dette understøttes af, at beslutningen *ingen konkrete retsvirkninger* havde for (A), idet hans retsstilling ikke kan siges at være blevet ændret af, at han ikke kunne få fysisk adgang til ambassaden. I henhold til lov om udenrigstjenesten er Udenrigsministeriet forpligtet til at bistå danske statsborgere, men der er ingen grund til at antage, at dette nødvendigvis skal ske gennem fysisk tilstedeværelse på en ambassade. Også ud fra en formålsbetragtning - at sikre ambassadens øvrige klienter ordnede forhold i forbindelse med ekspeditionen af deres sager - har ambassadens beslutning i højere grad karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed af ordensmæssig karakter end en retlig afgørelse.

Samlet set er det således Udenrigsministeriets opfattelse, at der ikke er tale om en afgørelsessag, hvorfor reglerne om bl.a. partshøring i forvaltningsloven ikke finder anvendelse.

Endelig skal det bemærkes, at ambassaden under de konkrete og ganske særegne omstændigheder valgte det mindst indgribende skridt for at sikre beskyttelse af ambassadens øvrige gæster. Under normale omstændigheder ville så alvorlige og troværdige anklager mod (A) som bedrageri - som beskrevet i ambassadens redegørelse - have ført til indgivelse af politianmeldelse, bl.a. med henblik på nærmere afklaring af de faktiske omstændigheder og eventuel retsforfølgning. Danske repræsentationer udviser imidlertid stor tilbageholdenhed med at indgive politianmeldelser mod danske statsborgere i udlandet, særligt i lande som (X)-land, hvor der må antages at være en ikke ubetydelig risiko for at retssikkerhedsgarantier ikke overholdes af de lokale myndigheder. Det nødvendiggjorde, at ambassaden under de konkrete omstændigheder måtte vurdere, hvad der ville være en adækvat og proportional reaktion på en velunderbygget formodning om (A)'s adfærd.

2. For så vidt angår Ombudsmandens anmodning om en redegørelse for, hvilke overvejelser man har gjort sig vedrørende opfyldelsen af notatpligten, skal man udtale:

Det beror på en telefonisk oplysning fra ambassaden til ministeriet, som dannede grundlag for, at ministeriet i sin skrivelse til (A) anførte, at 'ønsket om at udlevere navnene på de pågældende personer kan desværre ikke imødekommes, da ambassaden ikke har noteret de pågældendes navne'. Udenrigsministeriet beklager, at denne begrundelse blev givet for ikke at udlevere navnene. Rettelig burde som begrundelse have været anført, at 'navnene er ambassaden bekendt, men de kan ikke oplyses af hensyn til de pågældendes sikkerhed i (X)-land, jf. offentlighedslovens § 13, nr. 6'. Udenrigsministeriet

har ved brev af d.d. tilskrevet (A) og meddelt ham begrundelsen for tilbageholdelse af de relevante navne, jf. vedlagte kopi af dette brev.

Der er således ikke efter ministeriets opfattelse sket brud på notatpligten, idet der snarere er tale om, at man ved en misforståelse har angivet en forkert begrundelse for ikke at oplyse navnene. Udenrigsministeriet kan herudover ganske henholde sig til pkt. 7 i ambassadens redegørelse. Det er ministeriets vurdering, at selv om det i øvrigt måtte antages, at notatpligten ikke til fulde har været opfyldt i det konkrete tilfælde, foreligger der så klart særlige omstændigheder, at der ikke er grund til at påtale det pågældende forhold ud over den indskærpelse af notatpligten, som efterfølgende har fundet sted på ambassaden.

3. For så vidt angår spørgsmålet om Udenrigsministeriet har foretaget en selvstændig prøvelse af ambassadens beslutning om at nægte (A) adgang til ambassadens område, bemærkes følgende:

Udenrigsministeriet har - efter en gennemgang af sagen - vurderet, at ambassadens beslutning blev truffet for at varetage legitime hensyn til ambassadens funktion, herunder hensynet til andre klienter. Henset til ambassadens indsigt i lokale forhold og direkte kontakt til de implicerede personer i forbindelse med hændelsesforløbet har Udenrigsministeriet ved sin behandling af (A)'s klage af 8. oktober 2003 ikke fundet grundlag for at tilsidesætte ambassadens konkrete skøn, herunder deres vurdering af de specifikke lokale omstændigheder, som lå til grund for ambassadens beslutning. Dette er meddelt (A) ved Udenrigsministeriets brev af 14. oktober 2003.

Ambassaden er i sagens anledning blevet instrueret om i tilfælde af fremtidige konkrete anmodninger fra (A) om adgang til ambassaden med henblik på konsularbistand at vurdere, hvorvidt det vil være nødvendigt at fastholde den truffe beslutning i lyset af de konkrete omstændigheder, der måtte foreligge ved en eventuel fremtidig henvendelse. Dette er ligeledes meddelt (A) ved ovennævnte brev af d.d.”

I det omtalte brev til A af 12. februar 2004 skrev Udenrigsministeriet således:

“I behandlingen af Deres klage til Folketingets Ombudsmand over ambassaden i (Y)-by har Udenrigsministeriet foretaget en nøje gennemgang af sagen.

I forbindelse med denne gennemgang af sagen er man for det første blevet opmærksom på en beklagelig misforståelse, der er kommet til udtryk i ministeriets brev til Dem, hvori man oplyser, at man ikke kan oplyse navnene på de personer, der har oplyst til ambassadens personale, at De skulle have forsøgt bedrageri overfor de pågældende, idet man ikke havde noteret de pågældendes navne.

Dette er desværre ikke helt korrekt. Navnene er ambassaden bekendt. Imidlertid må Udenrigsministeriet med henvisning til Offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, fastholde, at navnene ikke kan oplyses af hensyn til de pågældendes sikkerhed i (X)-land, såfremt de fortsat måtte opholde sig her. Kopi af den pågældende bestemmelse vedlægges til orientering.

For det andet ønsker Udenrigsministeriet at oplyse, at man har anmodet ambassaden om at vurdere, hvorvidt det vil være nødvendigt at fastholde den truffe beslutning i lyset af de konkrete omstændigheder, der måtte foreligge ved en eventuel fremtidig henvendelse.

...”

I brev af 4. marts 2004 kommenterede A ambassadens og Udenrigsministeriets udtalelser. Han bestred i den forbindelse myndighedernes beskrivelse af hændelsesforløbet under hans fremmøde på ambassaden henholdsvis den 6.

marts og 14. juli 2003. Han anførte endvidere at han ønskede at ambassaden rejste tiltale og kontaktede politiet i X-land således at alle kunne blive afhørt, herunder den irakiske familie; det var A's opfattelse at ambassaden forsøgte at beskytte denne familie som havde sagt ja til en ulovlig handling. A tilkendegav desuden at han ikke ønskede at vide hvem der skulle have opholdt sig i ambassaden den 6. marts 2003, men at han mente at det var vigtigt at navnet blev givet videre til ombudsmanden som dokumentation for ambassadens udsagn.

### **Ombudsmandens udtalelse**

“1. Det fremgår af brev af 13. oktober 2003 fra Udenrigsministeriet og ambassadens udtalelse af 19. januar 2004 at De fortsat vil kunne få den service fra ambassaden i (Y)-by som De er berettiget til, når blot De ikke personligt møder op på ambassaden. Deres henvendelse til mig vedrører således alene spørgsmålet om berettigelsen af ambassadens beslutning om at nægte Dem personlig adgang til ambassaden. Jeg har således bl.a. ikke har taget stilling til om ambassadens beslutning opfyldte de forvaltningsretlige krav i henseende til form og begrundelse.

2. Jeg bemærker herefter at det som Udenrigsministeriet mere generelt har anført om at det tilkommer ambassaden at træffe de nødvendige foranstaltninger til opretholdelse af ro og orden på ambassadens territorium, ikke i sig selv kan give mig anledning til kritik. Hjemlen hertil må antages at følge af almindelige ordens- og anstaltsbetragtninger.

3. Ambassadens beslutning om ved eventuelle fremtidige henvendelser at nægte Dem adgang til ambassadens område blev truffet på baggrund af oplysninger om at De under ophold på ambassadens område den 6. marts 2003 skulle have tilbudt en irakisk familie mod betaling at ordne en familiesammenføringssag. Det fremgår desuden af ambassadens udtalelse af 19. januar 2004 at De endvidere den 14. juli 2003 skulle have tilbudt at skaffe en anden af ambassadens klienter indrejsevisum i Danmark for et nærmere angivet beløb. Ambassadens oplysninger stammede fra øvrige klienter på ambassaden, bl.a. den involverede irakiske familie.

De kan på ingen måde genkende ambassadens anklager.

Påstand står således mod påstand for så vidt angår de faktiske omstændigheder som har dannet grundlag for beslutningen om nægtelse af adgang til ambassaden.

Ombudsmandsinstitutionen er ikke egnet til at afklare et bevisspørgsmål som det foreliggende fordi ombudsmanden i almindelighed ikke har mulighed for at afhøre vidner i sagen, men behandler klager på et skriftligt grundlag. En endelig konstatering af hvad der måtte have fundet sted mellem Dem og de andre af ambassadens klienter som har rettet anklagerne mod Dem, vil således ikke kunne gennemføres inden for rammerne af en ombudsmandsundersøgelse.

Under henvisning hertil og efter min gennemgang af sagen i øvrigt, jf. nedenfor, kan jeg derfor ikke kritisere at Udenrigsministeriet fandt at det var berettiget at De var blevet nægtet adgang til ambassaden.

Jeg har noteret mig at Udenrigsministeriet nu har anmodet ambassaden om - ved en eventuel fremtidig henvendelse fra Dem - at vurdere om det

vil være nødvendigt at opretholde beslutningen om at nægte Dem adgang til ambassaden.

**4.** Min gennemgang af Deres sag har herefter været koncentreret om behandlingen af sagen.

Det er i forbindelse med min bedømmelse af sagsbehandlingen af betydning at afklare hvorvidt beslutningen om at nægte Dem fremtidig adgang til ambassaden må antages at have karakter af en afgørelse i forvaltningslovens og offentlighedslovens forstand.

Udenrigsministeriet har i udtalelsen af 12. februar 2004 besvaret spørgsmålet benægtende. Ministeriet har til støtte for sin opfattelse anført at der herved først og fremmest er lagt vægt på et væsentlighedskriterium, og at nægtelsen af fysisk adgang var af meget ringe betydning for Dem, idet De fortsat kunne modtage ambassadens service ved brug af postfremsendelse, tredjeperson eller telefonisk henvendelse. Ministeriet har endvidere gjort gældende at De har fast ophold i Danmark, og at Deres behov for servicering fra ambassaden alene synes at angå legalisering af dokumenter. Hertil kommer at beslutningen ingen konkrete retsvirkninger havde for Dem idet Deres retsstilling efter ministeriets opfattelse ikke kan siges at være blevet ændret af at De ikke kunne få fysisk adgang til ambassaden. Ministeriet har yderligere henvist til at beslutningen også ud fra en formålsbetragtning i højere grad har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed af ordensmæssig karakter end af en retlig afgørelse.

Jeg er enig med ministeriet i at indgrebets væsentlighed er af afgørende betydning for vurderingen af om beslutningen må antages at falde ind under afgørelsesbegrebet i forvaltningsloven og offentlighedsloven. Jeg henviser om væsentlighedskriteriets betydning til Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2003), s. 37ff.

Nægtelse af fremtidig mulighed for at indfinde sig på sit hjemlands repræsentation i udlandet er imidlertid efter min opfattelse generelt af så indgribende betydning at beslutning herom efter sin karakter må anses for en afgørelse. Dette må gælde uanset om beslutningen herom i det konkrete tilfælde - som anført af Udenrigsministeriet - ikke (indtil nu) måtte have afskåret Dem fra på anden måde at blive betjent tilfredsstillende af ambassaden. Jeg må således lægge til grund at ambassaden ved beslutningen om fremtidigt at nægte Dem adgang traf en afgørelse i forvaltningslovens og offentlighedslovens forstand.

Jeg henviser i den forbindelse også til Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2003), s. 32, og til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (1999), s. 118, med omtale af praksis. Se endvidere sagerne omtalt i Ugeskrift for Retsvæsen U 1988.731Ø, U 2001.83H og U 2001.464V.

Jeg bemærker i øvrigt at en beslutning om nægtelse af fremtidig adgang til repræsentationen, selv hvis beslutningen ikke måtte anses for en afgørelse, har en sådan karakter at det efter min opfattelse må følge af god forvaltningsskik at sagen behandles i overensstemmelse med de krav der følger af forvaltningsloven og offentlighedsloven for så vidt angår f.eks. notatpligt og partshøring.

**5.** Offentlighedsloven indeholder i § 6, stk. 1, denne bestemmelse om notatpligt i afgørelsessager:



**‘§ 6.** I sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, skal en myndighed, der mundtligt modtager oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der er af betydning for sagens afgørelse, eller som på anden måde er bekendt med sådanne oplysninger, gøre notat om indholdet af oplysningerne. Det gælder dog ikke, såfremt oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.’

Udenrigsministeriet meddelte Dem i brev af 22. oktober 2003 at Deres ønske om at få oplyst navnene på de personer som havde givet ambassaden oplysninger om Deres adfærd på ambassaden, ikke kunne imødekommes da ambassaden ikke havde noteret de pågældendes navne.

På den baggrund bad jeg i mit høringsbrev af 12. december 2003 Udenrigsministeriet og ambassaden om blandt andet at oplyse hvorvidt notatpligten (efter offentlighedslovens § 6, stk. 1, 1. punktum, eller efter den almindelige retsgrundsætning der gælder uanset om der er tale om en afgørelsessag) efter myndighedernes opfattelse måtte anses for opfyldt i sagen.

Udenrigsministeriet har herefter oplyst at den givne begrundelse beroede på en misforståelse, og at begrundelsen rettelig skulle være at navnene er ambassaden bekendt, men ikke kan oplyses af hensyn til de pågældendes sikkerhed i (X)-land, jf. offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Udenrigsministeriet har den 12. februar 2004 skrevet til Dem om bl.a. dette forhold.

Navnene på de pågældende personer som har henvendt sig til ambassaden om Deres adfærd på ambassaden henholdsvis den 6. marts og den 14. juli 2003, er således ambassaden bekendt.

Det fremgår endvidere at ambassadens receptionist den 15. juli 2003 faktisk udfærdigede et notat om (det angivelige) begivenhedsforløb den 14. og 15. juli 2003. Af notatet fremgik navnet på den person som havde givet ambassaden oplysninger om episoden den 14. juli 2003.

Jeg må imidlertid lægge til grund at der ikke tillige er udarbejdet noget notat vedrørende hændelsesforløbet den 6. marts 2003, og herunder hvem der rettede de omhandlede beskyldninger mod Dem. Ambassaden har således vedrørende dette forløb ikke overholdt notatpligten i offentlighedslovens § 6, stk. 1. Det mener jeg er beklageligt.

Jeg har gjort Udenrigsministeriet bekendt med min opfattelse. Under hensyn til at notatpligten på den givne foranledning er indskærpet over for ambassadens personale, foretager jeg mig herudover ikke mere vedrørende spørgsmålet.

Min undersøgelse har ikke omfattet Udenrigsministeriets (efterfølgende) vurdering hvorefter oplysningerne om de pågældendes identitet er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Jeg har i den forbindelse også noteret mig at De i brev af 4. marts 2004 har tilkendegivet at De - i hvert fald for så vidt angår episoden den 6. marts 2003 - ikke (længere) ønsker at vide hvem der angiveligt skulle have opholdt sig i ambassaden.

**6.** Af forvaltningslovens § 19 fremgår følgende om myndighedernes pligt til partshøring:

**‘§ 19.** Kan en part i en sag ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sags faktiske omstændigheder, må der ikke træffes afgørelse, før myndighe-

den har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.

*Stk. 2.* Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke, hvis

- 1) det efter oplysningernes karakter og sagens beskaffenhed må anses for ubetænkeligt at træffe afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag,
- 2) udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse,
- 3) partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse,
- 4) parten ikke har ret til aktindsigt efter reglerne i kapitel 4 med hensyn til de pågældende oplysninger,
- 5) den påtænkte afgørelse vil berøre en videre, ubestemt kreds af personer, virksomheder m.v., eller hvis forelæggelsen af oplysningerne for parten i øvrigt vil være forbundet med væsentlige vanskeligheder, eller
- 6) der ved lov er fastsat særlige bestemmelser, der sikrer parten adgang til at gøre sig bekendt med grundlaget for den påtænkte afgørelse og til at afgive en udtalelse til sagen, inden afgørelsen træffes.

*Stk. 3.*

...'

Udenrigsministeriet har i forbindelse med sagen gjort gældende at reglerne om bl.a. partshøring i forvaltningsloven efter ministeriets opfattelse ikke finder anvendelse. Ministeriet har herved henvist til at sagen efter ministeriets opfattelse ikke er en afgørelsessag efter forvaltningsloven og offentlighedsloven.

Som omtalt ovenfor under punkt 4 er jeg ikke enig i Udenrigsministeriets vurdering af spørgsmålet om hvorvidt sagen har karakter af en afgørelsessag.

Jeg må på den baggrund anse det for en beklagelig fejl at ambassaden, bl.a. på grund af den manglende overholdelse af notatpligten, ikke forinden der blev truffet afgørelse, overvejede hvorvidt De burde partshøres vedrørende grundlaget for den afgørelse som ambassaden agtede at træffe (eller hvorvidt partshøring kunne og burde udelades under henvisning til en af bestemmelserne i § 19, stk. 2) og i givet fald foretog en sådan partshøring af Dem.

Jeg har gjort Udenrigsministeriet bekendt med min opfattelse, men jeg mener ikke at jeg har grundlag for herudover at henstille til ministeriet at genoptage sagen med henblik på at tage stilling til spørgsmålet om partshøring af Dem. Jeg har herved lagt vægt på at De i forbindelse med dels Udenrigsministeriets behandling af Deres klage over ambassaden, dels min behandling af sagen har haft mulighed for at fremkomme med Deres indsigelser vedrørende ambassadens afgørelse, og at ambassaden og Udenrigsministeriet således nu har haft lejlighed til at tage stilling dertil.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.”