



2014-36

Afslag på meroffentlighed på grund af myndighedens ressourceforbrug. Anonymisering

En journalist klagede til ombudsmanden over, at Udlændingestyrelsen og Justitsministeriet havde givet (delvist) afslag på aktindsigt i mindst 600 sager, hvor asylansøgere havde fået afslag på sundhedsbehandling.

De dokumenter, som var omfattet af anmodningen om aktindsigt, indeholdt bl.a. oplysninger om de pågældende asylansøgere helbredsforhold, og dokumenterne indeholdt således oplysninger, som var undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 30, nr. 1.

Myndighederne havde i deres afgørelser lagt til grund, at Udlændingestyrelsen ville skulle anvende mindst 15 minutter pr. sag – svarende til mindst 150 timer eller 20 fulde arbejdsdage – på at besvare anmodningen om aktindsigt.

Ombudsmanden fandt på den baggrund ikke grundlag for at kritisere, at Udlændingestyrelsen havde fundet, at anonymisering af de pågældende oplysninger ikke kunne ske uden nævneværdig brug af styrelsens ressourcer, og at der derfor var givet afslag efter offentlighedslovens § 30, nr. 1, og et princip om meroffentlighed svarende til offentlighedslovens § 14. Samtidig bemærkede ombudsmanden, at Udlændingestyrelsen forinden havde bedt journalisten om at afgrænse eller konkretisere sin anmodning om aktindsigt, hvilket han ikke ønskede.

Journalisten klagede også over omfanget af den anonymisering, der var sket i 32 sager, som han fik delvis aktindsigt i. Ombudsmanden fandt heller ikke grundlag for at kritisere omfanget af anonymiseringen.

(Sag nr. 14/03429)

I det følgende gengives ombudsmandens svar til journalisten, bestående af ombudsmandens udtalelse efterfulgt af en sagsfremstilling:

24. november 2014

Forvaltningsret

112.2 – 11241.3 – 12.2

Ombudsmandens udtalelse

Afgrænsning af sagen

Sagen drejer sig om aktindsigt i sager, hvor asylansøgere har fået afslag på sundhedsbehandling i 2010-2013.

I en afgørelse af 15. maj 2014 meddelte Udlændingestyrelsen dig delvis aktindsigt i nogle af de sager, som var omfattet af din anmodning. Du fik således delvis afslag under henvisning til de ressourcer, som styrelsen ville skulle anvende, og der skete anonymisering af en række oplysninger i de sager, som du fik aktindsigt i.

Den 7. august 2014 meddelte Justitsministeriet dig, at ministeriet ikke fandt grundlag for at tilsidesætte Udlændingestyrelsens afgørelse.

Din klage til mig vedrører følgende:

1. Afslag på (delvis) aktindsigt i alle sager omfattet af din anmodning under henvisning til resourceforbruget.
2. Omfanget af den anonymisering, der skete i de sager, som du fik delvis aktindsigt i.

Det er disse klagepunkter, som min behandling af sagen drejer sig om.

Jeg har fra Justitsministeriet modtaget de dokumenter, som sagen handler om – dels i den udgave, som du har modtaget, dels i en udgave uden anonymisering (overstregninger).

Ad 1. Resourceforbruget

Justitsministeriet har for så vidt angår spørgsmålet om aktindsigt i alle de sager, der var omfattet af din aktindsigtsanmodning, henvist til, at en behandling af anmodningen ville kræve et "uforholdsmæssigt resourceforbrug" (offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1).

Udlændingestyrelsen har henvist til, at en anonymisering af de oplysninger, der er undtaget fra aktindsigt, ikke ville kunne ske "uden nævneværdig brug" af styrelsens ressourcer (offentlighedslovens § 30, nr. 1).

Retsgrundlaget

Ifølge § 7, stk. 1, i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013) kan enhver forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

af en myndighed mv. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

En anmodning om aktindsigt skal indeholde de oplysninger, som er nødvendige, for at den sag eller de dokumenter, der ønskes aktindsigt i, kan identificeres, og den skal angive det tema, som sagen eller dokumentet vedrører (offentlighedslovens § 9, stk. 1).

Selv om disse betingelser er opfyldt, kan en anmodning om aktindsigt afslås, i det omfang "behandlingen af anmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug" (offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1).

I forarbejderne til § 9, stk. 2, nr. 1, er der anført bl.a. følgende (lovforslaget til lov nr. 606 af 12. juni 2013, jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, side 53):

"Det centrale for vurderingen af, om behandlingen af en anmodning om aktindsigt vil nødvendiggøre et – i forhold til ansøgerens interesse i at få indsigt i det konkrete tilfælde – *uforholdsmæssigt ressourceforbrug*, vil være det forventede tidsforbrug i forbindelse med den pågældende myndigheds behandling af aktindsigtsanmodningen. Der må i den forbindelse lægges vægt på, hvor mange sager eller dokumenter anmodningen om aktindsigt vedrører, ligesom der må lægges vægt på, om aktindsigten på grund af dokumenternes og sagernes indhold vil være kompliceret at behandle. Adgangen til at afslå at behandle en anmodning om aktindsigt vil forudsætte, at det vurderes, at det samlede tidsforbrug for myndighederne i forbindelse med behandlingen af anmodningen – det vil sige såvel fremsøgningen af sagerne eller dokumenterne samt myndighedernes vurdering af, om der kan meddeles aktindsigt heri – må forventes at overstige ca. 25 timer (svarende til mere end tre fulde arbejdsdage).

...

Kravet om, at det skal påvises, at behandlingen af anmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, indebærer, at såfremt den, der har søgt om aktindsigt, godtgør en *særlig interesse* i sagerne eller dokumenterne, vil myndigheden m.v. være forpligtet til i almindelighed – og således uanset sagens eller dokumenternes omfang – at behandle anmodningen. En myndighed vil i den forbindelse kun sjældent kunne undlade at behandle en anmodning om aktindsigt, der er fremsat af et massemedie eller en forsker tilknyttet et anerkendt forskningsinstitut, da sådanne medier og forskere i almindelighed må antages at have en særlig interesse i aktindsigten, jf. også lovforslagets § 28, stk. 2, nr. 1, og § 29, stk. 2, hvorefter en myndighed kan undlade at foretage ekstrahering med henvisning til et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.

Hvor der er tale om en anmodning om aktindsigt, der vil være ressourcekrævende at behandle, herunder uforholdsmæssig ressourcekrævende, vil en myndighed m.v. dog under alle omstændigheder og således også i forhold til bl.a. journalister kunne anmode den aktindsigtssøgende om at konkretisere, hvad det nærmere er, den pågældende interesserer sig for. Endvidere vil myndigheden efter omstændighederne kunne tilkendegive, at en manglende konkretisering – hvor der ikke er tale om afslag på anmodningen som følge af et uforholdsmæssigt ressourceforbrug – vil indebære længere sagsbehandlingstid.

Meddelelse af afslag på aktindsigt med henvisning til ressourceforbruget bør således meget ofte ikke være den første reaktion på en anmodning om aktindsigt, men myndigheden bør i første række indlede en dialog med den aktindsigtssøgende med henblik på at få afgrænset og konkretiseret anmodningen, således at et eventuelt ressourceproblem ikke længere foreligger.”

Se også Mohammad Ahsan, *Offentlighedsloven med kommentarer (2014)*, side 214 ff. Særligt om uforholdsmæssigt ressourceforbrug i forhold til ansøgere med en ”særlig interesse” er der side 217 f anført bl.a. følgende:

”En myndighed vil i den forbindelse kun sjældent kunne undlade at behandle en anmodning om aktindsigt, der er fremsat af et *massemedie eller en forsker tilknyttet et anerkendt forskningsinstitut*, da sådanne medier og forskere i almindelighed må antages at have en særlig interesse i aktindsigten, jf. de specielle bemærkninger til § 9, stk. 2, nr. 1. Det vil sige, at myndigheden i sådanne tilfælde ikke med henvisning til tidsforbruget i forbindelse med behandlingen af aktindsigtsanmodningen (i almindelighed) kan afvise at behandle anmodningen, ligesom myndigheden heller ikke kan afvise at behandle anmodningen, fordi den pågældende har indgivet flere anmodninger end 10-15 inden for det seneste halve år. Det forhold, at det i de specielle bemærkninger til § 9, stk. 2, anføres, at en myndighed ’i almindelighed’ vil være forpligtet til at behandle en aktindsigtsanmodning, og at myndigheden ’kun sjældent’ kan undlade at behandle en aktindsigtsanmodning, indebærer, at det ikke kan udelukkes at meddele afslag med henvisning til ressourceforbruget, selvom den aktindsigtssøgende har en særlig interesse. Hvis f.eks. en journalist tilknyttet et massemedie anmoder om aktindsigt i samtlige byggetilladelser, der er meddelt i en kommune de seneste 10 år, må kommunen i lyset af aktindsigtsanmodningens meget omfattende karakter være berettiget til at anmode journalisten om at afgrænse anmodningen eksempelvis ved at angive en bestemt type byggetilladelser eller byggetilladelser meddelt i et nærmere afgrænset område. Hvis journalisten nægter at foretage en sådan afgrænsning må kommunen være berettiget til med henvisning til det uforholdsmæssige ressourceforbrug at meddele afslag på anmodningen.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Det nævnte eksempel skal naturligvis ses i lyset af, at den pågældende kommune ikke har lagt bygetilladelse på nettet, da kommunen i et sådant tilfælde blot vil kunne henvise journalisten til selv at finde tilladelserne, jf. § 40, stk. 1, nr. 2.”

Efter offentlighedslovens § 30, nr. 1, omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om ”enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold”.

I forarbejderne til § 30, nr. 1, er der anført bl.a. følgende (lovforslaget til lov nr. 606 af 12. juni 2013, jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, side 75):

”I det omfang et dokument indeholder oplysninger omfattet af nr. 1, bør forvaltningsmyndigheden efter anmodning fra den aktindsigtssøgende gennemføre en anonymisering af de pågældende oplysninger efter et princip svarende til lovforslagets § 14 (meroffentlighedsprincippet), hvis anonymiseringen kan foretages uden nævneværdig brug af myndighedens ressourcer. Det er dog en betingelse, at en eventuel anonymisering er tilstrækkelig effektiv, jf. betænkningens kapitel 17, pkt. 5.2.2 (side 703 ff.).”

Tilsvarende er anført i forarbejderne til bestemmelsen om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14.

Det er ikke særskilt omtalt i forarbejderne mv., om § 9, stk. 2, nr. 1, er tilsigtet anvendt i tilfælde, hvor hovedparten af den tid, der vil gå til behandlingen af sagen, vedrører anonymisering med henblik på meroffentlighed.

Min opfattelse

Din anmodning om aktindsigt vedrører sager/dokumenter, hvori der indgår en række oplysninger, som er omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 1. Du har derfor ikke ret til aktindsigt i disse oplysninger, jf. nærmere pkt. 2 nedenfor.

Som det fremgår ovenfor, følger det af forarbejderne til § 30, nr. 1, at i det omfang et dokument indeholder oplysninger omfattet af bestemmelsen, bør forvaltningsmyndigheden efter anmodning fra den aktindsigtssøgende gennemføre en anonymisering af de pågældende oplysninger efter et princip svarende til offentlighedslovens § 14 (meroffentlighedsprincippet), hvis anonymiseringen kan foretages ”uden nævneværdig brug” af myndighedens ressourcer.

Myndighederne har i deres afgørelser lagt til grund, at din anmodning om aktindsigt omfatter mindst 600 sager, og at Udlændingestyrelsen vil skulle anvende mindst 15 minutter pr. sag – svarende til mindst 150 timer eller 20 fulde arbejdsdage – på at besvare din anmodning om aktindsigt.

Jeg har ikke grundlag for at tilsidesætte dette.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Udlændingestyrelsen har på den baggrund fundet, at anonymisering af de pågældende oplysninger ikke kunne ske uden nævneværdig brug af styrelsens ressourcer. Samtidig bemærkede styrelsen, at du på styrelsens forespørgsel ikke havde ønsket at konkretisere din anmodning om aktindsigt nærmere, således at styrelsen kunne begrænse sit ressourceforbrug.

Grænsen for, hvornår anonymisering i overensstemmelse med forarbejderne til § 30, nr. 1, kræver mere end "nævneværdig brug" af myndighedens ressourcer, er ikke nærmere beskrevet i forarbejderne. Men den må efter min opfattelse i alle tilfælde antages at være nået tidligere end den grænse, der følger af offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1.

Jeg har på den baggrund ikke grundlag for at kritisere Udlændingestyrelsens vurdering af, at der ikke kunne gennemføres anonymisering uden nævneværdig brug af styrelsens ressourcer. Jeg bemærker i den forbindelse også, at Udlændingestyrelsen forinden havde bedt dig om at afgrænse eller konkretisere din anmodning om aktindsigt. Det ønskede du ikke.

Da jeg således er enig i Udlændingestyrelsens begrundelse, har jeg ikke anledning til at tage stilling til den begrundelse, som Justitsministeriet har givet.

Ad 2. Anonymisering

Retsgrundlaget

Som nævnt omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om "enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold" (offentlighedslovens § 30, nr. 1).

I forarbejderne til § 30, nr. 1, er der anført bl.a. følgende (lovforslaget til lov nr. 606 af 12. juni 2013, jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, side 75):

"Omfattet af nr. 1 er *særligt følsomme oplysninger*, såsom oplysninger om race og religion, oplysninger om strafbare forhold, helbredsforhold og lignende. Endvidere er *mindre følsomme oplysninger* omfattet, f.eks. oplysninger om CPR-numre, beskyttede adresser i folkeregisteret, beskyttede telefonnumre og oplysninger om eksamenskarakterer. Bestemmelsen omfatter også oplysninger, der afspejler, at en person har været indstillet til Kongehuset til en orden, som den pågældende imidlertid ikke fik.

Uden for bestemmelsen falder oplysninger af rent objektiv karakter, såsom oplysninger om udstedelse af pas og jagttegn, oplysninger om civilstand og oplysninger om indgåelse af ægteskab. Det samme gælder oplysninger om, hvem der har truffet afgørelse i en sag eller i øvrigt medvirket ved sagens behandling, samt oplysninger, der er offentligt tilgængelige, f.eks. i offentlige registre, såsom folkeregisteroplysninger.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

I det omfang et dokument indeholder oplysninger omfattet af nr. 1, bør forvaltningsmyndigheden efter anmodning fra den aktindsigtssøgende gennemføre en anonymisering af de pågældende oplysninger efter et princip svarende til lovforslagets § 14 (meroffentlighedsprincippet), hvis anonymiseringen kan foretages uden nævneværdig brug af myndighedens ressourcer. Det er dog en betingelse, at en eventuel anonymisering er tilstrækkelig effektiv, jf. betænkningens kapitel 17, pkt. 5.2.2 (side 703 ff.).

Om den nærmere rækkevidde af nr. 1 henvises i øvrigt til beskrivelsen af gældende ret i betænkningens kapitel 17, pkt. 2 (side 643 ff.) og pkt. 5.2 (side 700 ff.), hvor kommissionens overvejelser er gengivet.”

Forarbejderne til § 30, nr. 1, henviser om den nærmere rækkevidde af bestemmelsen til beskrivelsen af gældende ret i Betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven. I betænkningen, side 704 f, er der bl.a. anført følgende om kravene til en eventuel anonymisering af oplysninger omfattet af bestemmelsen:

”Det anførte indebærer, at en forvaltningsmyndighed, når den foretager en anonymisering, skal sikre sig, at der er tale om en effektiv anonymisering, således at der ikke sker et brud på tavshedspligten eller videregivelse i strid med de nævnte regler i persondataloven.

...

Kommissionen finder derimod – i overensstemmelse med kravet inden for forvaltningsretten – at en anonymisering navnlig kan være utilstrækkelig, hvis der trods anonymiseringen er risiko for, at den pågældende person vil kunne genkendes i en lidt videre kreds.

Forvaltningsmyndigheden må således i forbindelse med en eventuel anonymisering, der finder sted som led i meroffentlighed efter et princip svarende til lovudkastets § 14, sikre sig, at oplysningerne (dokumentet) ikke indeholder sådanne kendetegn, at en identifikation af den pågældende enkeltperson er mulig i en lidt videre kreds. Det er kommissionens opfattelse, at det nævnte anonymiseringskrav ikke vil være tilsidesat, hvis der blot er tale om, at nogle, der i forvejen kender oplysningerne – f.eks. den privatperson, oplysningerne angår, eller den forvaltningsmyndighed, der udleverer oplysningerne – kan identificere den person, de udleverede (og anonymiserede) oplysninger angår, jf. således også John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer (3. udgave, 2001), side 523, samt betænkning nr. 998/1984 om tavshedspligt, side 75 og side 96.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Om det nævnte anonymiseringskrav i det enkelte tilfælde er opfyldt beror efter kommissionens opfattelse på en konkret vurdering, herunder navnlig en vurdering af karakteren af oplysningerne og den sammenhæng, hvori de optræder. Anonymiseringen består i øvrigt (typisk) i en udeladelse af personnavne, præcise adresseangivelser og eventuelt andre oplysninger, der kan anvendes enten direkte eller indirekte til at identificere den person, oplysningerne angår. Det er således i visse tilfælde nødvendigt at anonymisere oplysninger, der isoleret set ikke er omfattet af lovudkastets § 30, nr. 1, eller andre af lovudkastets undtagelsesbestemmelser, fordi de pågældende oplysninger gør det muligt at identificere den pågældende enkeltperson.”

Se også Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), side 507 ff.

Min opfattelse

De dokumenter, som er omfattet af din anmodning om aktindsigt, indeholder bl.a. oplysninger om de pågældende asylansøgers helbredsforhold. Dokumenterne indeholder således oplysninger, som er undtaget fra aktindsigt efter § 30, nr. 1.

Hvis der skal gives delvis aktindsigt i dokumenterne, skal der derfor foretages anonymisering af visse af oplysningerne.

Du klager ikke til mig over, at du ikke har fået udleveret de pågældende asylansøgers ”navne, cpr-numre eller udlændingenumre”. Du klager derimod over, at du ikke har fået udleveret oplysninger om ”læger, behandlere samt navne på asylcentre m.v., der har med de pågældende sager at gøre”. Du mener ikke, at udlevering af disse oplysninger vil gøre det muligt at identificere de pågældende asylansøgere i en ”videre kreds”.

Udlændingestyrelsen har i forbindelse med sin afgørelse af 15. maj 2014 for hvert enkelt dokument vurderet, om karakteren af oplysningerne og den sammenhæng, hvori de indgår, kunne bidrage til at identificere den person, som oplysningerne angår, og dermed prigsive oplysninger om personens helbredsforhold (og anmodning om asyl).

Styrelsen har således for hvert enkelt dokument vurderet, om en anonymisering af navn og eventuelt adresse var tilstrækkelig, eller om der på trods heraf var risiko for, at den pågældende ville kunne genkendes i en videre kreds. Styrelsen har i den forbindelse skullet sikre sig, at oplysningerne (dokumentet) ikke indeholdt sådanne kendetegn, at en identifikation af den pågældende asylansøger var mulig. Der er i forhold til hvert enkelt dokument foretaget en vurdering af, om dokumentets helbredsoplysninger – herunder også navne på behandlingssted, sundhedspersonale mv. – indebar sådanne kendetegn, at

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

identifikation af den pågældende asylansøger var mulig i en videre kreds, herunder i forhold til medpatienter.

Justitsministeriet har ikke fundet grundlag for at tilsidesætte Udlændingestyrelsens vurdering af, at overstregning af mere end ansøgerens navn og opholdssted var nødvendig for en tilstrækkelig effektiv anonymisering. Ministeriet har lagt vægt på, at en udlevering af oplysninger om navne på asylcentre, læger, sagsbehandlere mv. – sammenholdt med de øvrige oplysninger i dokumenterne – efter ministeriets opfattelse ville udvide antallet af personer, som ville kunne genkende de pågældende, i en sådan grad at de dermed ville kunne genkendes i "en lidt videre kreds".

Efter min gennemgang af de dokumenter, som du har fået delvis aktindsigt i – herunder af de oplysninger, som er anonymiseret (overstreget) – har jeg ikke grundlag for at kritisere myndighederne. Jeg har således ikke grundlag for at kritisere myndighedernes skøn over, at en udlevering af de undtagne oplysninger om navne på asylcentre, læger og sagsbehandlere mv. sammenholdt med de øvrige (udleverede) oplysninger, ville kunne udvide antallet af personer, som kan genkende de pågældende asylansøgere i en sådan grad, at de pågældende dermed ville kunne genkendes i en "lidt videre kreds". Herunder andre asylansøgere, medpatienter og personale på asylcentre, som ikke har haft med de pågældende asylansøgers sager om sundhedsbehandling at gøre.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Sagsfremstilling

Du anmodede den 25. marts 2014 Udlændingestyrelsen om aktindsigt i "alle sager, hvor asylsøgere har fået afslag på sundhedsbehandling" i årene 2010, 2011, 2012 og 2013.

Ifølge et telefonnotat af 2. april 2014 spurgte Udlændingestyrelsen dig samme dag, om din anmodning kunne konkretiseres yderligere, herunder om der var særlige emner eller perioder, der var mere interessante end andre. Du ønskede imidlertid at fastholde anmodningen, som den var.

Den 15. maj 2014 gav Udlændingestyrelsen dig delvis aktindsigt. Af afgørelsen fremgår bl.a. følgende:

"Udlændingestyrelsen giver dig hermed delvis aktindsigt i et begrænset antal sager. Det begrænsede antal sager, som vi kan give dig aktindsigt i, er i anonymiseret stand vedlagt denne afgørelse.

Nedenfor fremgår begrundelsen for afgørelsen.

...

Begrundelse

Udlændingestyrelsen har ved denne afgørelse lagt til grund, at din anmodning om aktindsigt opfylder identifikationskravet i offentlighedslovens § 9.

De dokumenter, som du har anmodet om aktindsigt i, indeholder oplysninger om enkeltpersoners private forhold, og retten til aktindsigt omfatter derfor ikke disse oplysninger, jf. offentlighedslovens § 30, nr. 1.

Dokumenterne indeholder således særligt personfølsomme oplysninger i form af helbredsoplysninger, der umiddelbart er omfattet af § 30, nr. 1. Hertil kommer, at helbredsoplysningerne indgår i afslag på kaution til sundhedsbehandling til navngivne asylansøgere, og at en oplysning om, at en person har søgt asyl, i sig selv er omfattet af § 30, nr. 1.

I forlængelse heraf har styrelsen overvejet, om styrelsen skal foretage en anonymisering af de pågældende oplysninger efter et princip svarende til offentlighedslovens § 14 (meroffentlighedsprincippet). Som anført ovenfor fremgår det af vejledningens punkt 8.1.2 til offentlighedsloven, at en forvaltningsmyndighed efter anmodning fra den aktindsigtssøgende bør gennemføre en sådan anonymisering, hvis anonymiseringen kan foreta-

ges uden nævneværdigt forbrug af styrelsens ressourcer, ligesom det er en betingelse, at en eventuel anonymisering er tilstrækkelig effektiv.

Sidstnævnte indebærer, at styrelsen skal vurdere for hvert enkelt dokument, om karakteren af oplysningerne og den sammenhæng, hvori de optræder, kan bidrage til at identificere den person, som oplysningerne angår, og dermed prisgive oplysninger om personens helbredsforhold og anmodning om asyl.

Styrelsen vil således skulle foretage en anonymisering af navnet på den person, der har søgt asyl, og efter omstændighederne også dennes opholdssted. I forhold til andre oplysninger i hvert enkelt dokument skal styrelsen endvidere vurdere, om en anonymisering af navn og eventuelt adresse er tilstrækkelig, eller om der på trods heraf er risiko for, at den pågældende asylansøger vil kunne genkendes i en lidt videre kreds. Styrelsen skal således sikre, at oplysningerne (dokumentet) ikke indeholder sådanne kendetegn, at en identifikation af den pågældende asylansøger er mulig i en lidt videre kreds. Dette vil f.eks. kunne være relevant i de sager, hvor de beskrevne helbredsforhold er mindre sædvanlige og dermed efter deres karakter – eventuelt sammenholdt med oplysninger om behandlingssted, navne på sundhedspersonale mv. eller andre kvalificerende oplysninger – er egnede til at identificere den pågældende asylansøger i en lidt videre kreds.

Styrelsen vil derfor skulle foretage en anonymisering af de pågældende oplysninger efter et princip svarende til offentlighedslovens § 14 i hver sag, som er omfattet af din anmodning om aktindsigt. Skønsmæssigt vil styrelsen skulle anvende ressourcer svarende til gennemsnitligt mindst 15 minutter pr. sag, da ikke alene navn og eventuelt adresse, men også andre oplysninger skal gennemgås, vurderes og eventuelt anonymiseres for at sikre, at identiteten på den asylansøger, som omfattes af dokumentet, ikke prisgives.

Vi har foretaget en søgning i det elektroniske sagsbehandlingssystem, som vi har anvendt til sagsbehandling af sager om kaution til asylansøgers sundhedsbehandling siden oktober 2010. Vi vurderer på baggrund af denne søgning, at din anmodning om aktindsigt i alle sager i Udlændingestyrelsen, hvor asylansøgere har fået afslag på kaution til sundhedsbehandling i perioden fra og med 2010 til og med 2013, omfatter mindst 600 sager.

I lyset af antallet af sager omfattet af din anmodning om aktindsigt set i forhold til det skønsmæssigt fastsatte gennemsnitlige tidsforbrug ved behandlingen af hver sag vil vi ikke kunne foretage en effektiv anonymisering uden nævneværdigt forbrug af styrelsens ressourcer.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Vi kan derfor ikke give dig aktindsigt i overensstemmelse med din anmodning om aktindsigt efter et princip svarende til meroffentlighedsprincippet, jf. offentlighedslovens § 14, jf. offentlighedslovens § 30, nr. 1, og punkt 8.1.2 i vejledningen til offentlighedsloven.

Det bemærkes, at du på vores forespørgsel ikke har ønsket at konkretisere din anmodning om aktindsigt nærmere, således at vi kunne begrænse vores ressourceforbrug.

På denne baggrund har styrelsen fundet, at vi kan give dig aktindsigt i 32 sager, som kan anonymiseres ved brug af styrelsens ressourcer svarende til én dags arbejde for én medarbejder, jf. punkt 8.1.2 i vejledningen til offentlighedsloven. De 32 sager er tilfældigt udvalgt, således at de er fordelt med 8 sager på hvert af de fire år, som din anmodning omfatter.

Vi bemærker, at vi har undtaget interne dokumenter fra din ret til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1. Vi har i den forbindelse vurderet, at der ikke er grundlag for at meddele dig aktindsigt i oplysninger i de pågældende interne dokumenter om sagernes faktiske grundlag og om eksterne faglige vurderinger under henvisning til, at oplysningerne fremgår af andre dokumenter, som du har fået aktindsigt i, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2.

Styrelsen har i den forbindelse overvejet at give aktindsigt i interne dokumenter efter meroffentlighedsprincippet, jf. offentlighedslovens § 14, men finder, at afvejningen af på den ene side hensynet til de beskyttelsesinteresser, der ligger bag bestemmelsen i § 23, stk. 1, nr. 1, og på den anden side hensynet til de interesser, der ligger bag anmodningen om aktindsigt, fører til, at der ikke er grundlag for at give aktindsigt i disse dokumenter efter meroffentlighedsprincippet.”

Du klagede den 19. maj 2014 til Justitsministeriet over Udlændingestyrelsens afgørelse af 15. maj 2014.

Du skrev, at du klagede over ”styrelsens beslutning om ikke at meddele mig aktindsigt i alle 600 sager”, og at du ingen bemærkninger havde til, ”at navnet på de pågældende ikke røbes, men klagen vedrører også beslutningen om anonymisering ud over det (samt cpr-nr/udlændinge-nummer mv.)”.

Udlændingestyrelsen kvitterede den 21. maj 2014 for modtagelsen af din klage. Styrelsen bemærkede i den forbindelse, at den afgørelse af 15. maj 2014, som styrelsen havde sendt til dig, ved en fejl var et foreløbigt udkast, og at der i den endelige afgørelse alene var sket ændringer på enkelte punkter i afsnittet om begrundelse. Afgørelsens resultat var således uændret. Du modtog samtidig den endelige afgørelse.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Den udgave af afgørelsen af 15. maj 2014, som jeg har citeret fra ovenfor, svarer til den, som – ud fra de bilag, som jeg har modtaget fra Justitsministeriet – ser ud til at være sendt til dig sammen med e-mailen af 21. maj 2014. Jeg går derfor ud fra, at det er den endelige afgørelse, jeg har citeret fra.

Den 7. august 2014 meddelte Justitsministeriet dig, at ministeriet ikke fandt grundlag for at tilsidesætte Udlændingestyrelsens afgørelse. Ministeret anførte bl.a. følgende:

”For så vidt angår Deres klage over Udlændingestyrelsens afgørelse om ikke at meddele Dem aktindsigt i alle 600 sager bemærkes, at det følger af offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1, at en myndighed mv., uanset at betingelserne i bestemmelsens stk. 1 er opfyldt, kan afslå at behandle en anmodning om aktindsigt efter § 7, i det omfang behandlingen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.

Af forarbejderne (jf. de specielle bemærkninger til § 9 i lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) til bestemmelsen i offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1, følger, at det centrale for vurderingen af, om behandlingen af en anmodning om aktindsigt vil nødvendiggøre et – i forhold til ansøgerens interesse i at få indsigt i det konkrete tilfælde – uforholdsmæssigt ressourceforbrug, vil være det forventede tidsforbrug i forbindelse med den pågældende myndigheds behandling af aktindsigtsanmodningen. Der må i den forbindelse lægges vægt på, hvor mange sager eller dokumenter anmodningen om aktindsigt vedrører, ligesom der må lægges vægt på, om aktindsigten på grund af dokumenternes og sagernes indhold vil være kompliceret at behandle. Adgangen til at afslå at behandle en anmodning om aktindsigt forudsætter, at det vurderes, at det samlede tidsforbrug for myndighederne i forbindelse med behandlingen af anmodningen – det vil sige såvel fremsøgningen af sagerne eller dokumenterne samt myndighedens (de involverede personers) vurdering af, om der kan meddeles aktindsigt heri – må forventes at overstige ca. 25 timer (svarende til mere end 3 fulde arbejdsdage).

Af forarbejderne til bestemmelsen følger desuden, at kravet om, at det skal påvises, at behandlingen af anmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, indebærer, at såfremt den, der har søgt om aktindsigt, godtgør en særlig interesse i sagerne eller dokumenterne, vil myndigheden mv. være forpligtet til i almindelighed – og således uanset sagens eller dokumenternes omfang – at behandle anmodningen. En myndighed vil i den forbindelse kun sjældent kunne undlade at behandle en anmodning om aktindsigt, der er fremsat af et massemedie eller en forsker tilknyttet et anerkendt forskningsinstitut, da sådanne medier og forskere i almindelighed må antages at have en særlig interesse i aktindsigten.

Af forarbejderne til bestemmelsen følger endvidere, at meddelelse af afslag på aktindsigt med henvisning til ressourceforbruget meget ofte ikke bør være den første reaktion på en anmodning om aktindsigt, men at myndigheden i første række bør indlede en dialog med henblik på at få afgrænset og konkretiseret anmodningen, således at eventuelle ressourceproblemer ikke foreligger.

Justitsministeriet har på baggrund af det oplyste om, at Udlændingestyrelsen har identificeret mindst 600 sager omfattet af Deres aktindsigtsanmodning, og at styrelsen skønsmæssigt ville skulle anvende ressourcer svarende til gennemsnitligt mindst 15 minutter pr. sag, lagt til grund, at behandlingen af Deres anmodning om aktindsigt må forventes at overstige 150 timer (svarende til 20 fulde arbejdsdage).

Det er på den baggrund Justitsministeriets opfattelse, at Udlændingestyrelsens behandling af Deres anmodning nødvendiggør et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, og at styrelsen – uanset at anmodningen om aktindsigt er fremsat af et massemedie – var berettiget til at afvise at behandle Deres anmodning. Ministeriet har herved også lagt vægt på, at styrelsen den 3. april 2014 telefonisk anmodede Dem om at afgrænse eller konkretisere, hvad det nærmere var, De ønskede at modtage oplysninger om, og at De i den forbindelse oplyste, at De ikke ønskede at konkretisere Deres anmodning om aktindsigt.

At Udlændingestyrelsen – som udtryk for meroffentlighed – har anonymiseret og udleveret 32 sager som udvalgt af styrelsen giver ikke Justitsministeriet anledning til bemærkninger.

7. I forhold til Deres klage over, at Udlændingestyrelsen i forbindelse med anonymiseringen af de dokumenter, som styrelsen valgte at meddele Dem aktindsigt i, har fjernet mere end blot ansøgernes navn, bemærker Justitsministeriet, at der efter ministeriets opfattelse som udgangspunkt ikke er adgang til aktindsigt i de pågældende dokumenter, idet dokumenterne indeholder oplysninger om enkeltpersoners private forhold, jf. offentlighedslovens § 30, nr. 1. Ministeriet har herved lagt vægt på, at der af dokumenterne fremgår oplysninger om ansøgernes helbredsmæssige forhold og om, at de pågældende har søgt asyl i Danmark.

Af forarbejderne (jf. de specielle bemærkninger til § 30 i lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) til bestemmelsen i offentlighedslovens § 30, nr. 1, fremgår, at i det omfang et dokument indeholder oplysninger omfattet af bestemmelsen, bør forvaltningsmyndigheden efter anmodning fra den aktindsigtssøgende gennemføre en anonymisering af de pågældende oplysninger efter et princip svarende til § 14 (meroffentlighedsprincippet), hvis anonymiseringen kan foretages uden nævneværdig brug af myndig-

hedens ressourcer. Det er dog en betingelse, at en eventuel anonymisering er tilstrækkelig effektiv.

Om det nævnte anonymiseringskrav i det enkelte tilfælde er opfyldt beror på en konkret vurdering, herunder navnlig en vurdering af karakteren af oplysningerne og den sammenhæng, hvori de optræder. Anonymiseringen består i øvrigt (typisk) i en udeladelse af personnavne, præcise adresseangivelser og eventuelt andre oplysninger, der kan anvendes enten direkte eller indirekte til at identificere den person, oplysningerne angår. Det er således i visse tilfælde nødvendigt at anonymisere oplysninger, der isoleret set ikke er omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 1, eller andre af lovens undtagelsesbestemmelser, fordi de pågældende oplysninger gør det muligt at identificere den pågældende enkeltperson.

En anonymisering kan navnlig være utilstrækkelig, hvis der trods anonymiseringen er risiko for, at den pågældende person vil kunne genkendes i en lidt videre kreds. Myndigheden må således i forbindelse med en eventuel anonymisering, der finder sted som led i meroffentlighed efter et princip svarende til offentlighedslovens § 14, sikre sig, at oplysningerne (dokumentet) ikke indeholder sådanne kendetegn, at en identifikation af den pågældende enkeltperson er mulig i en lidt videre kreds. Anonymiseringskravet vil ikke være tilsidesat, hvis der blot er tale om, at nogle, der i forvejen kender oplysningerne – f.eks. den privatperson, oplysningerne angår, eller den myndighed, der udleverer oplysningerne – kan identificere den person, de udleverede (og anonymiserede) oplysninger angår.

Justitsministeriet finder ikke grundlag for at tilsidesætte Udlændingestyrelsens vurdering af, at den foretagne overstregning af mere end blot ansøgerens navn og opholdssted var nødvendig for en tilstrækkelig effektiv anonymisering af de pågældende dokumenter. Ministeriet har herved lagt vægt på, at en udlevering af de undtagne oplysninger om navne på asylcentre, læger, sagsbehandlere mv. sammenholdt med de øvrige oplysninger i dokumenterne efter ministeriets opfattelse ville udvide antallet af personer, som ville kunne genkende de pågældende ansøgere, i en sådan grad, at de pågældende ansøgere dermed ville kunne genkendes i 'en lidt videre kreds'."

Jeg modtog den 11. august 2014 en klage fra dig. Du skrev bl.a. følgende:

"Klagen vedrører alene to forhold:

- 1) At udlændingestyrelsen har nægtet adgang til oplysninger om læger, behandlere samt navne på asylcentre m.v., der har med de pågældende sager at gøre. Det er ikke mediet A's opfattelse, at udlevering af disse oplysninger vil gøre det muligt at identificere de pågældende

i en 'videre kreds'. Der er tale om ukendte mennesker af fremmed herkomst, der kun – og kun i stærkt begrænset omfang – er kendt og vil kunne identificeres og i øvrigt kun er kendte af en lille gruppe i asylsystemet. Navngivningen af læger, tandlæger m.v. er nødvendigt for at mediet A kan foretage den nødvendige research, herunder tale med lægerne om deres holdninger, medicinske vurderinger m.v., og det hensyn findes at måtte veje tungere end den helt teoretiske risiko for, at asylansøgerne kan identificeres. Justitsministeriet eller styrelsen har på intet tidspunkt godtgjort, at navngivningen af for eksempel en læge eller et asylcenter skulle gøre det muligt at identificere de pågældende. For en god ordens skyld skal det nævnes, at jeg ikke klager over, at jeg ikke har fået udleveret de pågældendes navne, cpr-numre eller udlændingenumre.

- 2) Jeg skal endvidere klage over, at Justitsministeriet ikke mener, at styrelsen skal anvende hvad der svarer til 20 fulde arbejdsdage på en aktindsigtsanmodning, men højst hvad der svarer til tre arbejdsdage. For det første er det vanskeligt at forstå, at tidsforbruget er så betydeligt, for det andet finder jeg det urimeligt, hvis et sådant krav står i vejen for en i øvrigt legitim aktindsigtsanmodning, og jeg finder, at hensynet til pressens arbejde i denne sag overstiger hensynet til ministeriets arbejdspress.

I anledning af din klage bad jeg den 18. august 2014 Justitsministeriet og Udlændingestyrelsen om en udtalelse i sagen. Jeg anførte, at din klage vedrørte to forhold, og at min anmodning om en udtalelse angik begge forhold. For så vidt angik det første forhold (graden af anonymisering) bad jeg specifikt om, at Udlændingestyrelsen og Justitsministeriet i sin stillingtagen til det, som du havde anført, inddrog en udtalelse, som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2005, side 170.

Udlændingestyrelsen har i en udtalelse af 11. september 2014 anført bl.a. følgende om dit første klagepunkt (graden af anonymisering):

”Vi har herved taget højde for ombudsmandens udtalelse gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2005, side 170.

Der er i forhold til hvert enkelt dokument foretaget en vurdering af, om dokumentets helbredsoplysninger, herunder også navne på behandlingssted, sundhedspersonale mv., indebærer sådanne kendetegn, at identifikation af den pågældende asylansøger er mulig i en lidt videre kreds, herunder i forhold til medpatienter eller sundheds-, pleje- eller anden form for hospitals- eller lægepersonale.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

I sager om asyl skal der efter styrelsens opfattelse anlægges en relativt vid sikkerhedsmargin for derved at minimere risikoen for eksponering i forhold til f.eks. agenter eller sympatisører for udenlandske regimer o. lign. I sådanne sager er hensynet således ikke alene at undgå, at tavs-hedsbelagte helbredsoplysninger spredes i en videre kreds, men også at undgå, at helbredsoplysninger måtte kunne anvendes til at identificere den pågældende som asylansøger i en lidt videre kreds.”

For så vidt angår dit andet klagepunkt (ressourceforbruget) har Udlændingestyrelsen henholdt sig til det, som er anført i styrelsens afgørelse af 15. maj 2014.

Justitsministeriet har i en udtalelse af 17. september 2014 henholdt sig til sin afgørelse af 7. august 2014.

Jeg sendte dig den 24. september 2014 en kopi af Udlændingestyrelsens udtalelse af 11. september 2014 og Justitsministeriets udtalelse af 17. september 2014 med henblik på dine eventuelle bemærkninger.

Jeg modtog ikke bemærkninger fra dig, og den 14. oktober 2014 meddelte jeg dig, at jeg nu ville forsøge at behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde fået fra dig og myndighederne.