

**2011 14-2****Forklaringspligt i aktindsigtssager der trækker ud**

En journalist havde anmodet Burka-arbejdsgruppen om aktindsigt. Der blev ikke truffet afgørelse inden 10 dage. Derfor skulle arbejdsgruppen efter offentlighedslovens § 16, stk. 2, underrette journalisten om grunden til det, og om hvornår det kunne forventes at der ville blive truffet afgørelse.

Under behandlingen af sagen sendte Burka-arbejdsgruppen journalisten 4 underretninger. I alle underretningerne oplyste arbejdsgruppen at grunden til at der ikke var truffet afgørelse, var principielle overvejelser vedrørende spørgsmålet om aktindsigt.

Burka-arbejdsgruppen udtalte til ombudsmanden at de principielle overvejelser vedrørte hvorvidt offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser der tager sigte på at beskytte hensynet til den interne eller politiske beslutningsproces, fandt anvendelse i forhold til sagens dokumenter og oplysninger. Efter ombudsmandens opfattelse havde det været mest nærliggende at arbejdsgruppen havde givet journalisten denne overordnede beskrivelse i de første 3 underretninger.

Hvad angik den fjerde og sidste underretning, var de omtalte principielle overvejelser afsluttet på underretningstidspunktet – og Burka-arbejdsgruppen ventede kun på en udtalelse fra Udenrigsministeriet for at kunne træffe endelig afgørelse. Ombudsmanden mente at arbejdsgruppen i denne fjerde og sidste underretning burde have oplyst journalisten om at sagen ventede på en udtalelse fra Udenrigsministeriet.

(J.nr. 2010-0164-6018)

Ombudsmandens udtalelse

"Den del af din sag som jeg behandler her, drejer sig om 2 af dine klagepunkter. Det ene er den tid Burka-arbejdsgruppen samlet brugte på at behandle din aktindsigtssag (1). Det andet punkt er de underretninger som du fik fra arbejdsgruppen om grunden til at der ikke var blevet truffet afgørelse inden 10 dage (2).

31. maj 2011

Forvaltningsret:**114.3****115.2****11.9**

1. Den samlede sagsbehandlingstid

Burka-arbejdsgruppen har allerede over for dig beklaget den tid det tog at behandle din anmodning om aktindsigt. Jeg har også noteret mig at arbejdsgruppen udleverede nogle af sagens dokumenter til dig inden gruppen traf endelig afgørelse den 5. februar 2010.

Jeg har derfor besluttet ikke at gøre mere i den del af din sag som handler om arbejdsgruppens samlede sagsbehandlingstid.

Jeg henviser til § 16, stk. 1, i ombudsmandsloven (lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand). Det fremgår af denne bestemmelse at ombudsmanden selv afgør om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

2. Underretninger

Din klage over Burka-arbejdsgruppens underretninger til dig rejser først et spørgsmål om hvordan offentlighedslovens § 16, stk. 2, skal forstås (lov nr. 572 af 19. december 1985). Spørgsmålet er hvad der ligger i kravet om at myndighederne skal underrette den indsigtsanmodende om 'grunden' til at der ikke inden 10 dage er truffet afgørelse i en sag om aktindsigt (a). Derefter har jeg taget stilling til om Burka-arbejdsgruppens underretninger til dig opfyldte kravene i offentlighedslovens § 16, stk. 2 (b).

a) 'Grunden' til at der ikke er truffet afgørelse inden 10 dage

Offentlighedslovens § 16 lyder sådan:

'§ 16. Vedkommende myndighed afgør snarest, om en begæring kan imødekommes (...)

Stk. 2. Er en begæring om aktindsigt ikke imødekommet eller afslået inden 10 dage efter, at den er modtaget af vedkommende myndighed, skal myndigheden underrette den begærende om grunden hertil samt om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.'

Som det fremgår af bestemmelsens første stykke, skal en myndighed der modtager en anmodning om aktindsigt, 'snarest' træffe afgørelse om hvorvidt der kan gives aktindsigt. I forlængelse af kravet om at aktindsigtssager skal behandles meget hurtigt, antages det at myndigheden som udgangspunkt straks bør meddele aktindsigt i de dokumenter hvor retten til aktindsigt er utvivlsom. Myndigheden skal så vende tilbage med en afgørelse om de resterende dokumenter i sagen. Se betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 797, med henvisning til Folketingets Ombudsmands beretning fra 1994, s. 356*.

Der står ikke noget i offentlighedslovens § 16, stk. 2, om hvad der nærmere ligger i at myndigheden skal underrette den indsigtsøgende om 'grunden' til at der ikke er truffet afgørelse inden 10 dage. Der findes en række lignende bestemmelser i andre love – f.eks. forvaltningslovens § 16, stk. 2, retsplejelovens § 41 e, stk. 3, og sundhedslovens § 38, stk. 1. Heller ikke i disse bestemmelser står der noget om hvor deltageren en myndighed skal beskrive grunden til at der ikke er truffet afgørelse, i underretninger til den indsigtsøgende.

Formålet med offentlighedslovens § 16, stk. 2, er derimod beskrevet flere steder. Det ene formål er information. De indsigtsøgende skal orienteres om hvorfor de ikke umiddelbart har kunnet få den ønskede aktindsigt, og hvornår de kan forvente en afgørelse. Det andet formål er at påvirke myndighedernes sagsbehandlingstider i aktindsigtssager. Bestemmelsen skal sikre at sager om aktindsigt ikke trækker ud uden en rimelig begrundelse. Den seneste beskrivelse af dette dobbelte formål findes i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 794-95 og s. 1016 f. Der findes – med sproglige variationer – samme beskrivelser i Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 233, og betænkning nr. 857/1978 om revision af offentlighedsloven, s. 34, s. 314 f og s. 332.

Kravet om underretning blev sat ind i offentlighedsloven ved vedtagelse af lovforslag nr. 5 af 2. oktober 1985 (lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen). I lovforslaget står at forslaget kom fra det udvalg der skrev betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision. Se Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 196 og sp. 233. I betænkningens afsnit om underretningspligt henvises til et andet afsnit i betænkningen. Det afsnit der henvises til, drejede sig om hvad det var for grunde som kunne begrunde at en aktindsigtssag ikke kunne afgøres straks ved begæringens fremsættelse. Eksemplerne var *at sagens akter ikke er i myndighedens besiddelse, at begæringen om aktindsigt rejser et tvivlsomt fortolkningsspørgsmål og hensynet til en forsvarlig og hurtig behandling af andre sager*. Se betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, s. 316. I betænkningen står også at hvis en begæring om aktindsigt ikke umiddelbart kunne afgøres – f.eks. fordi det var nødvendigt at indhente oplysninger eller udtalelser fra udenforstående – skulle den indsigtsanmodende underrettes 'herom'.

Lovens forarbejder bidrager også i øvrigt til at forstå offentlighedslovens underretningspligt. Det udvalg der skrev betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, betragtede nemlig forslaget om underretningspligt som en lovfæstelse på et specielt område af nogle generelle regler i en cirkulæreskrivelse fra Statsministeriet om bl.a. underretning (Statsministeriets cirkulæreskrivelse af 12. oktober 1973 til samtlige ministerier og styrelser inden for staten). Se betænkning nr. 857/1978, s. 34, s. 314 f og s. 331 f.

Den omtalte cirkulæreskrivelse fra Statsministeriet drejede sig om sagsbehandlingstid i almindelighed – ikke kun om aktindsigtssager. I skrivelsen stod bl.a. at når behandlingen af en sag trak længere ud end der med rimelighed kunne regnes med, skulle ansøgere og klagere gives underretning. Underretningen skulle indeholde information om hvorpå sagens behandling *beroede*, og om hvornår afgørelsen kunne forventes at foreligge.

Statsministeriets cirkulæreskrivelse blev sendt ud efter en henstilling fra Folketingets Ombudsmand. Se Folketingets Ombudsmands beretning fra 1972, s. 212*. I henstillingen havde Folketingets Ombudsmand bl.a. skrevet at en opfattelse hos befolkningen af at sagsbehandlingen i forvaltningen var langsom, måtte antages i væsentlig grad at belaste forholdet mellem administrationen og borgerne. Med henvisning til dette og til bestræbelser på at gøre administrationens optræden over for befolkningen så hensynsfuld som muligt henstillede ombudsmanden at Statsministeriet overvejede at udstede et cirkulære om bl.a. underretning ved længere sagsbehandlingstider. Underretningspligten i offentlighedslovens § 16, stk. 2, var med andre ord knyttet til de almindeligt gældende principper om myndigheders sagsbehandlingstider og underretningspligt og til god forvaltningsskik. Det må efter min opfattelse betyde at underretningspligten i offentlighedsloven – stadig – skal forstås i lyset af de krav der stilles til myndighedernes sagsbehandlingstid og underretninger af borgerne i andre sammenhænge.

I dag findes der retningslinjer om underretninger der meget ligner Statsministeriets cirkulæreskrivelse fra 1973. Retningslinjerne findes i Justitsministeriets vejledning nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven. Retningslinjerne gælder for underretning af sagens parter i afgørelsessager. De er samtidig udtryk for hvad der gælder som almindelige, uskrevne retningslinjer for god forvaltningsskik.

Efter punkt 206 i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven bør en forvaltningsmyndighed – hvis myndigheden som følge af sagens karakter eller den almindelige sagsbehandlingstid for den pågældende myndighed ikke kan træffe afgørelse inden for kortere tid efter at sagen er modtaget – give parten underretning om hvad sagen beror på, og så vidt muligt oplysning om hvornår myndigheden regner med at der kan træffes afgørelse. Efter punkt 207 i vejledningen bør myndigheden desuden give parten underretning når behandlingen af den konkrete sag på grund af særlige omstændigheder vil tage længere tid end sædvanligt.

Også af punkt 2 i Justitsministeriets retningslinjer for sagsbehandlingstider i ministeriets cirkulæreskrivelse nr. 73 om mål for hurtig sagsbehandling mv. af 4. juni 1997 følger at når der ikke bliver truffet afgørelse, skal myndigheden oplyse 'hvorpå sagen beror og så vidt muligt, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge'.

De almindelige principper om sagsbehandlingstid og underretning kræver altså at myndighedernes underretninger af sagens parter oplyser om hvorpå sagen beror. Det betyder at borgeren skal have oplyst *hvad sagens afgørelse venter på*.

Som nævnt ovenfor er der i andre love en række bestemmelser der ligner offentlighedslovens § 16, stk. 2, meget – bl.a. retsplejelovens § 41 e, stk. 3. Retsplejelovens § 41 e, stk. 3, er sprogligt stort set identisk med offentlighedslovens § 16, stk. 2, og der står i forarbejderne at der blev hentet inspiration i offentlighedsloven da bestemmelsen blev udarbejdet. Se Folketingstidende 2003-04, tillæg A, s. 640.

I retsplejelovens forarbejder står at hvis der er en saglig begrundelse for at der ikke kan træffes afgørelse inden 10 dage, så kræves det at 'dette tillige med grunden og det forventede afgørelsestidspunkt meddeles ansøgeren'. Også i retsplejelovens forarbejder opregnes i umiddelbar forlængelse af omtalen af underretningspligten en række eksempler på grunde til at afgørelse om aktindsigt ikke kan træffes inden 10 dage. De nævnte eksempler er bl.a. *at* akterne først skal rekvireres fra en anden politimester end den der er begæret aktindsigt hos, *at* der er tale om et meget omfattende aktindsigtsmateriale, eller *at* der først skal indhentes en udtalelse fra nogen hvis interesser berøres af aktindsigten. Se Folketingstidende 2003-04, tillæg A, s. 640.

Den 8. december 2010 fremsatte justitsministeren et forslag til en ny offentlighedslov (lovforslag nr. 90 af 8. december 2010 om offentlighedsloven). I forslaget til den nye offentlighedslov er bestemmelsen om at oplyse om grunden til at der ikke er truffet afgørelse inden 10 dage, videreført i sidste punktum i forslagets § 36, stk. 2. Bestemmelsen svarer altså til sidste punktum i den gældende offentlighedslovs § 16, stk. 2. Se bl.a. punkt 3.6.2.1. i lovforslagets almindelige bemærkninger.

I bemærkningerne til den foreslåede bestemmelse om underretning står bl.a. at det er forudsat at underretningen indeholder en *konkret* begrundelse for hvorfor afgørelsen ikke kan træffes inden for fristen på 7 arbejdsdage. Justitsministeriet har samtidig under forslagets punkt 4.17.2.2. givet udtryk for at bestemmelsen efter ministeriets opfattelse indebærer en pligt for forvaltningsmyndigheden til at underrette om bl.a. grunden til at sagen ikke kan behandles inden for fristen. Ministeriet skriver dog samtidig at der ikke er tale om at der gælder en pligt til nærmere at begrunde overskridelsen af fristen, og at det ikke kan kræves at forvaltningsmyndigheden nærmere redegør for de omstændigheder der fører til overskridelsen.

Jeg forstår bemærkningerne i lovforslag nr. 90 af 8. december 2010 om offentlighedsloven sådan at Justitsministeriets opfattelse er at en myndighed ikke efter § 16, stk. 2, i offentlighedsloven er forpligtet til at give den indsigt-

anmodende en detaljeret begrundelse svarende til hvad der ville følge af f.eks. forvaltningslovens §§ 22-24 (lovbekendtgørelse nr. 1365 af 7. december 2007). Myndigheden er derimod efter ministeriets opfattelse forpligtet til konkret at beskrive den eller de grunde der i den enkelte sag har ført til at der ikke er truffet afgørelse. Det kan for eksempel være at anmodningen rejser et tvivlsomt fortolkningsspørgsmål, eller at myndigheden har bedt om en udtalelse fra en anden myndighed.

Når underretningspligten i offentlighedsloven ses i lyset af kravet om hurtig sagsbehandling efter offentlighedslovens § 16, stk. 1, af det beskrevne formål, af forarbejderne og af underretningskravets tilknytning til almindeligt gældende forvaltningsretlige principper og god forvaltningsskik, så mener jeg at en myndigheds underretning efter offentlighedsloven skal beskrive den konkrete grund eller grunde til at der ikke er truffet afgørelse på underretningstidspunktet. Jeg har især lagt vægt på at hvis en underretning efter offentlighedslovens § 16, stk. 2, skal opfylde bestemmelsens formål om information, skal den indsigtsøgende reelt og konkret oplyses om grunden eller grundene til at der ikke er truffet afgørelse. En generel, bred eller i realiteten intetsigende beskrivelse vil ikke gøre sagsbehandlingstiden i den enkelte sag lettere at forstå for hverken borgeren eller prøvelsesinstanserne. Et krav om en konkret beskrivelse er efter min mening også bedst egnet til at opnå den ønskede effekt på myndighedernes sagsbehandlingstid.

En myndigheds underretning efter § 16, stk. 2, skal efter min opfattelse forklare sammenhængen mellem sagsbehandlingstiden og karakteren af de overvejelser myndigheden gør sig i sagen, eller de sagsbehandlingsskridt der endnu ikke er færdiggjort. Kravet om reel og konkret oplysning om grunden til at der ikke er truffet afgørelse, indebærer efter min mening at myndigheden skal beskrive karakteren af de overvejelser myndigheden gør sig i sagen, eller de sagsbehandlingsskridt der endnu ikke er færdiggjort. Jeg er dog også enig i væsentlige dele af Burka-arbejdsgruppens udtalelse af 9. juni 2010 idet jeg ikke mener at der i kravet om konkretisering ligger at myndigheden er forpligtet til nærmere at redegøre for indholdet af myndighedens interne overvejelser. Jeg mener således at det er tilstrækkeligt til at opfylde offentlighedslovens § 16, stk. 2, at myndigheden angiver det overordnede tema for myndighedens overvejelser eller sagsbehandlingsskridt. Det kan f.eks. være at anmodningen om aktindsigt rejser et tvivlsomt fortolkningsspørgsmål med et overordnet tema som myndigheden undersøger. Det kan også være at myndigheden venter på en udtalelse fra en udenforstående; se om sidstnævnte også Folketingets Ombudsmands beretning for 1991, s. 59*. Angivelse af konkrete bestemmelser hvis anvendelse er under overvejelse, en nærmere redegørelse for de overvejelser der f.eks. ligger bag vurderingen af at et fortolkningsspørgsmål anses for tvivlsomt, eller de overvejelser der har ført til høring af en udenforstående, kræves imidlertid ikke for at opfylde kravene i offentlighedslovens § 16, stk. 2.

b) Burka-arbejdsgruppens underretninger

Burka-arbejdsgruppen skrev den 21. december 2009 til dig at grunden til at der ikke var truffet afgørelse i din sag inden 10 dage, var principielle overvejelser vedrørende spørgsmålet om aktindsigt. I de senere underretninger af 8., 18. og 25. januar 2010 henviste arbejdsgruppen til de grunde der var givet i underretningen af 21. december 2009.

I en udtalelse af 9. juni 2010 har Burka-arbejdsgruppen uddybet hvad de principielle overvejelser drejede sig om. Overordnet havde arbejdsgruppen overvejet i hvilket omfang de af offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser der tager sigte på at beskytte hensynet til den interne eller politiske beslutningsproces, fandt anvendelse i forhold til sagens dokumenter og oplysninger. I det omfang at denne eller en lignende karakteristik af Burka-arbejdsgruppens overvejelser var aktuel på de tidspunkter hvor arbejdsgruppen sendte dig underretningerne, havde det efter min mening været mest nærliggende at meddele dig det som 'grunden' til at der endnu ikke var truffet afgørelse i din sag.

Da Burka-arbejdsgruppen underrettede dig den 25. januar 2010, ventede den endelige afgørelse i din sag på Udenrigsministeriets udtalelse i sagen. En underretning efter offentlighedslovens § 16, stk. 2, skal give den konkrete grund eller grunde til at der ikke er truffet endelig afgørelse på *underretningstidspunktet*. Se ovenfor under punkt a. Jeg mener derfor at Burka-arbejdsgruppen i underretningen af 25. januar 2010 burde have meddelt dig at sagen afventede svar på en høring af Udenrigsministeriet. Jeg henviser til sagens akt 301 og akt 303 (e-mail af 22. januar 2010 fra Burka-arbejdsgruppen til Udenrigsministeriet og e-mail af 5. februar 2010 fra Udenrigsministeriet til Burka-arbejdsgruppen).

Samlet set er det min opfattelse at Burka-arbejdsgruppens underretninger af 21. december 2009 og 8. og 18. januar 2010 var for vage og upræcise til at opfylde offentlighedslovens § 16, stk. 2. Jeg mener desuden at Burka-arbejdsgruppen i underretningen af 25. januar 2010 burde have meddelt dig at sagen afventede svar på en høring af Udenrigsministeriet.

Jeg har gjort Burka-arbejdsgruppen bekendt med min opfattelse, men foretager mig ikke mere i sagen.

Endelig vil jeg beklage at jeg ikke har færdiggjort min behandling af sagen før nu. Som jeg tidligere har skrevet til dig, skyldes det at der for tiden er en betydelig mængde sager til behandling her ved embedet. Derudover rejste din sag spørgsmål om hvordan offentlighedslovens § 16, stk. 2, skal forstås, og de spørgsmål var uafklarede i teori og praksis; se ovenfor under punkt a.”

Sagsfremstilling

Journalist A bad den 14. december 2009 Indenrigs- og Socialministeriet om at få udleveret en rapport fra Institut for Tværkulturelle og Regionale Studier ved Københavns Universitet. Rapporten var udarbejdet og sendt til Burka-arbejdsgruppen.

Forløbet af sagen indtil Burka-arbejdsgruppen den 9. juni 2010 afgav udtalelse, er beskrevet i udtalelsen. Om forløbet fremgår følgende:

”Udtalelse vedrørende klage fra (A) (j.nr. 2010-0164-6018/KGA)

(...)

1. Om sagsbehandlingstiden og underretninger af (A)

Burka-arbejdsgruppen modtog den **14. december 2009** en telefonisk henvendelse fra (A), hvor hun anmodede om at få udleveret rapporten fra Institut for Tværkulturelle og Regionale Studier ved Københavns Universitet. Anmodningen blev afslået med henvisning til, at rapporten var at betragte som et internt dokument på sagen. (A) sendte senere samme dag en e-mail til arbejdsgruppen med en anmodning om aktindsigt i den udredning om burkaer i Danmark, som Institut for Tværkulturelle og Regionale Studier ved Københavns Universitet havde afleveret til det såkaldte burkaudvalg. (A) anførte endvidere i denne mail, at hun gerne ville kontaktes, såfremt der måtte være behov for yderligere oplysninger, eller hvis det overvejedes at meddele helt eller delvist afslag. I en senere mail, ligeledes dateret den 14. december 2009, anfægtede (A) den begrundelse, der i første omgang blev givet på afslaget, nemlig at rapporten fra ToRS skulle være et internt dokument.

Ved e-mail af den **21. december 2009** meddelte (B) på arbejdsgruppens vegne, at det som følge af principielle overvejelser ikke var muligt at afslutte behandlingen af anmodningen inden for 10 dage, jf. offentlighedslovens § 16, stk. 2. (A) blev samtidig oplyst om, at Burka-arbejdsgruppen forventede at kunne træffe afgørelse om aktindsigtsanmodningen ved udgangen af uge 1 i 2010. Samme dag sendte (A) en e-mail, hvori hun blandt andet anmodede om omgående at få et svar på, om arbejdsgruppen kunne imødekomme aktindsigtsanmodningen.

Ved e-mail af **22. december 2009** klagede (A) til ombudsmanden over, at ministeriet ikke havde overholdt 10-dages fristen i offentlighedsloven.

Ved e-mail af **23. december 2009** besvarede (B) på arbejdsgruppens vegne henvendelsen fra (A) af 21. december 2009. I svaret henvistes til,

at offentlighedsloven ikke indeholder en egentlig frist for behandling af begæringer om aktindsigt, jf. betænkning nr. 857/1978, side 331. Samtidig oplystes det, at Burka-arbejdsgruppen forventede at kunne træffe afgørelse om aktindsigtsanmodningen ved udgangen af uge 1 i 2010. Ved e-mail afsendt samme dag informerede (A) (B)/arbejdsgruppen om, at hun havde sendt en klage til ombudsmanden.

Den **7. januar 2010** modtog Burka-arbejdsgruppen et brev fra ombudsmanden, hvoraf det fremgik, at ombudsmanden gik ud fra at arbejdsgruppen – med mindre sagen blev afsluttet inden udgangen af uge 1 år 2010 – ville oplyse (A) om, hvor langt sagen var kommet og så vidt muligt om, hvornår arbejdsgruppen forventede at afslutte sagen. I brevet henvises blandt andet til en kopi af ombudsmandens svar til (A), der dog ikke var vedlagt som bilag.

Ved e-mail af **8. januar 2010** til (A) oplyste (B) på arbejdsgruppens vegne, at arbejdsgruppen med henvisning til fortsatte principielle overvejelser på ny måtte udskyde fristen for afgørelsen på anmodningen om aktindsigt, samt at arbejdsgruppen forventede at kunne besvare anmodningen inden to uger.

Den **12. januar 2010** modtog Burka-arbejdsgruppen en skrivelse fra ombudsmanden indeholdende det bilag, der manglede i brevet af 7. januar 2010. Af bilaget fremgik det, at ombudsmanden havde besluttet ikke at indlede en undersøgelse på baggrund af (A)'s klage af 22. december 2009.

Samme dag modtog (B) en e-mail fra (A), hvori hun gav udtryk for, at hun ønskede at vide mere om de principielle overvejelser, der lå til grund for arbejdsgruppens foreløbige svar.

Ved e-mail dateret samme dag udvidede (A) sin anmodning om aktindsigt til at omfatte 'al korrespondance mellem ministeriet (herunder burkaudvalget) og eksterne parter vedrørende burkarapporten samt aktlisten/journaloversigten'.

Samme dag modtog (B) en opringning fra (...), ombudsmanden, der i lyset af Jyllandspostens artikel samme dato ville høre, om Burka-arbejdsgruppen stillede sig anderledes til (A)'s anmodning om aktindsigt.

14. januar 2010

(B) oplyste under en uformel telefonsamtale med (...), Folketingets Ombudsmand, om status i sagen samt om, at arbejdsgruppens principielle overvejelser generelt vedrørte rækkevidden af offentlighedsloven i for-

hold til hensynet til at beskytte den politiske beslutningsproces. (...) oplyste, at han nu ville overveje, om ombudsmanden ville tage sagen op.

Den **18. januar 2010** modtog Burka-arbejdsgruppen en henvendelse fra ombudsmanden, der med henvisning til (A)'s mail af 11. januar 2010 samt telefoniske drøftelser med (B) anmodede om en udtalelse om den tid, arbejdsgruppen indtil nu havde brugt på at behandle sagen samt om de principielle overvejelser, der blev henvist til i de foreløbige svar, arbejdsgruppen havde sendt til (A).

Samme dag fremsendes 'Rapport om brugen af niqab og burka', udarbejdet af Institut for Tværkulturelle og Regionale Studier ved Københavns Universitet, til (A), umiddelbart inden rapporten blev offentliggjort på Indenrigs- og Socialministeriets hjemmeside. (A) blev samtidig oplyst om, at den øvrige del af hendes aktindsigtsanmodning fortsat var under behandling, under henvisning til arbejdsgruppens brev af 8. januar 2010.

I et brev dateret den **25. januar 2010** oplyste (B) på arbejdsgruppens vegne (A), at anmodningen om aktindsigt delvist blev imødekommet, idet der samtidig blev fremsendt en kopi af al korrespondance mellem Burka-arbejdsgruppen og Institut for Tværkulturelle og Regionale Studier ved Københavns Universitet. I forhold til sagens øvrige akter henviste arbejdsgruppen til, at de principielle overvejelser endnu ikke var afsluttet, men at arbejdsgruppen forventede at kunne besvare den øvrige del af anmodningen inden for den kommende uge.

I brev af **5. februar 2010** tog arbejdsgruppen endelig stilling til (A)'s anmodning om aktindsigt. I brevet redegjorde arbejdsgruppen for, hvilke akter der kunne gives aktindsigt i. En del af sagens dokumenter blev betragtet som interne dokumenter i medfør af offentlighedslovens § 7, nr. 2, og blev med den begrundelse undtaget fra aktindsigt. Der blev dog, med henvisning til bestemmelserne i offentlighedslovens § 8, givet aktindsigt i enkelte dokumenter, der som udgangspunkt måtte betragtes som interne i medfør af § 7, nr. 2. Andre af sagens dokumenter blev undtaget fra aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 10, nr. 1, idet der er tale om dokumenter udarbejdet af en myndighed til brug for møder mellem ministre. Endeligt blev en del af sagens dokumenter undtaget helt eller delvist fra aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2. Der blev endvidere, i medfør af offentlighedslovens § 11, ekstraheeret oplysninger fra to af sagens dokumenter, hvoraf det ene var et internt dokument, jf. offentlighedslovens § 7, og det andet var et dokument udarbejdet til et møde mellem ministre, jf. offentlighedslovens § 10, nr. 1. Arbejdsgruppen vurderede, at alle oplysninger fra disse dokumenter skulle omfattes af aktindsigten, da der var tale om dokumenter, der gengav oplysninger om faktiske omstændigheder, der var af væsentlig betydning

for sagsforholdet. Da det materiale, der kunne gives aktindsigt i, var omfattende, blev (A) anmodet om at henvende sig til Indenrigs- og Socialministeriet med henblik på en drøftelse af, hvilke akter der ønskedes aktindsigt i, og hvorledes aktindsigten ønskedes gennemført.

I mail af **8. februar 2010** anmodede (A) om hurtigst muligt at få mulighed for at gennemse alle akterne i ministeriet og vælge ud, hvilke hun ønskede at få kopier af.

I en anden mail, dateret samme dag, anmodede (A) om at få oplysninger om 'hvor meget det samlede arbejde under burkaudvalget har kostet? Altså inklusive prisen for rapporten, studieture osv.?'

Den **9. februar 2010** kontaktede Burka-arbejdsgruppens sekretariat (A) telefonisk som opfølgning på de to mails, ministeriet havde modtaget fra (A) den 8. februar 2010. (A) fik tilbud om at komme ind til ministeriet til et gennemsyn af akterne enten den 9. eller 10. februar, men ønskede i stedet at foretage gennemsynet den 11. februar 2010, hvorfor der blev indgået aftale herom. I forhold til anmodningen om indsigt i udgifterne til Burka-arbejdsgruppens arbejde blev (A) orienteret om, at der endnu ikke forelå et endeligt regnskab, blandt andet fordi arbejdsgruppen endnu ikke havde modtaget alle regninger på sagen. (A) svarede, at hun på den baggrund ville afvente det endelige regnskab.

Den **10. februar 2010** meddelte (A) telefonisk, at hun alligevel ikke ville møde op i Indenrigs- og Socialministeriet den 11. februar 2010 for at gennemse de af sagens akter, der kunne gives hel eller delvis aktindsigt i.

Den **23. februar** modtog Burka-arbejdsgruppen et brev fra Ombudsmanden, på baggrund af endnu en klage fra (A). I brevet anmodede ombudsmanden Burka-arbejdsgruppen om en udtalelse i sagen, samt om at få tilsendt samtlige sagens akter.

Den **18. maj 2010** sendte Burka-arbejdsgruppen en e-mail til (A) med en endelig opgørelse over de udgifter, der har været forbundet med Burka-arbejdsgruppens aktiviteter."

Arbejdsgruppen skrev i udtalelsen følgende om gruppens principielle overvejelser:

"2. Om Burka-arbejdsgruppens principielle overvejelser

Indledningsvis kan Burka-arbejdsgruppen oplyse, at arbejdsgruppen har modtaget flere anmodninger om aktindsigt, herunder en anmodning om aktindsigt i alle dokumenter i sagen.

De modtagne anmodninger om aktindsigt, herunder fra (A), har givet anledning til principielle overvejelser om, i hvilket omfang de undtagelsesbestemmelser i offentlighedsloven, der tager sigte på at beskytte hensynet til den interne eller politiske beslutningsproces, finder anvendelse i forhold til sagens dokumenter og oplysninger.

Arbejdsgruppen kan oplyse, at disse overvejelser blandt andet skal ses i lyset af kommissoriet og rammerne for arbejdsgruppens arbejde. Om de faktiske omstændigheder vedrørende arbejdsgruppens arbejde kan oplyses følgende:

Arbejdsgruppen blev nedsat den 28. august 2009 som en hurtigarbejdende embedsmandsgruppe, der ifølge kommissoriet skulle afslutte sit arbejde inden udgangen af 2009.

Der stilles i kommissoriet fem spørgsmål, som arbejdsgruppen blev bedt om at besvare. Konkret har arbejdsgruppen ifølge kommissoriet således haft til opgave at:

- Undersøge udbredelsen af identitetsslørende religiøst betingede beklædninger i Danmark.
- Indsamle oplysninger om årsagen til, at denne type beklædning anvendes.
- Indhente oplysninger i andre nærtstående lande.
- Undersøge om identitetskontrollen fungerer i praksis i forbindelse med brug af denne type beklædning.
- Overveje mulige initiativer for at begrænse problemet.

Som grundlag for overvejelserne om mulige initiativer har det desuden været arbejdsgruppens vurdering, at der var behov for en afdækning af eventuelle konkrete og potentielle situationer, hvor brugen af burka, niqab og lignende beklædning har givet eller vurderes at ville kunne give anledning til problemer.

Til brug for besvarelsen af de to første spørgsmål vedrørende udbredelsen af og motivationen for at bruge burka, niqab og lignende beklædning, valgte arbejdsgruppen at anmode Institut for Tværkulturelle og Regionale Studier ved Københavns Universitet (TORS) om at gennemføre en undersøgelse.

Spørgsmålet om erfaringerne fra nærtstående lande blev søgt belyst dels via udsendelse af ambassadeinstrukser til de danske ambassader i Sverige, Norge, Storbritannien, Tyskland, Frankrig, Nederlandene, Belgien og Østrig, dels via studiebesøg i Nederlandene og Frankrig.

For at belyse hvordan identitetskontrollen fungerer i praksis, samt foretage den ønskede afdækning af konkrete og potentielle problemstillinger ved brugen af burka, niqab og lignende beklædning, har arbejdsgruppen dels udsendt en høring til samtlige ministerier, dels haft møder med KL og Danske Regioner.

Kommissoriets fem spørgsmål samt afdækningen af konkrete og potentielle problemstillinger er af arbejdsgruppen blevet betragtet som en samlet opgave, hvor svarene på de mere kvantitative spørgsmål, sammen med besvarelsen af spørgsmålet om identitetskontrol samt afdækningen af konkrete og potentielle problemstillinger, har skullet danne grundlag for overvejelserne om mulige initiativer. Det har således under hele forløbet været arbejdsgruppens intention at lave en samlet afrapportering til regeringen, der både indeholdt de mere faktuelle afdækninger, der bestilles i kommissoriet, og den vurdering af mulige initiativer, der ligger i forlængelse heraf. Arbejdsgruppen har derfor betragtet de bidrag, der er indhentet fra eksterne parter, som delkomponenter til en samlet afrapportering.

Denne helhedsbetragtning har blandt andet dannet grundlag for selvstændige overvejelser i forhold til den forskningsopgave, ToRS har udført for arbejdsgruppen, herunder den rapport, ToRS afleverede til arbejdsgruppen i november måned 2009. Betragtningen afspejler sig i den kontrakt, der er indgået med ToRS. Kontraktens punkt 7 indeholder således følgende passus: *'Indenrigs- og Socialministeriet fastlægger rammerne for rapportens offentliggørelse. Leverandøren må undervejs i arbejdet ikke offentliggøre eller offentligt omtale delresultater mv., medmindre det er aftalt med opdragsgiveren.'* Dette blev anført i kontrakten netop for at sikre, at der kunne ske en samlet afrapportering til regeringen som nævnt ovenfor.

2.a Overvejelser om offentlighedslovens § 2, stk. 1, 3. pkt.

Det fremgår af *offentlighedslovens § 2, stk. 1, 3. pkt.*, at sager om lovgivning, herunder bevillingslove, kun er omfattet af loven, for så vidt lovforslag er fremsat for Folketinget.

Af betænkning nr. 1510 fra 2009 om offentlighedsloven fremgår af side 453 om sager om lovgivning blandt andet følgende:

'Formålet med bestemmelsen er navnlig at give centraladministrationen mulighed for at forberede lovgivningsinitiativer i samarbejde med andre, herunder ikke mindst selvstændige kommissioner og udvalg, uden at skulle arbejde under presset af, at også overvejelser af mere foreløbig karakter undergives offentlighed.'

Folketingets Ombudsmand har endvidere i FOB 1991, side 47, udtalt følgende:

'Afgrænsningsproblemet består bl.a. i forhold til centraladministrationens arbejde med generelle spørgsmål, undersøgelsesvirksomhed, planlægning mv., hvor lovgivning nok er en mulighed, men en fjern og usikker mulighed. Efter min opfattelse må det som udgangspunkt for anvendelse af § 2, stk. 2 [nugældende § 2, stk. 1, 3. pkt.], kræves, at der foreligger et lovgivningsprojekt af et bestemt, relativt præcist angivet indhold, særlig i henseende til hvilke emner der søges reguleret. Det må endvidere normalt kræves, at det påtænkte lovforslag forventes fremsat inden for nær fremtid. Et præcist angivet, men omfattende lovgivningsprojekt vil naturligvis kunne være meget tidkrævende, f.eks. ved overgivelse af opgaven til et særligt lovforberedende udvalg. I så fald må tidsfaktoren komme i anden række og hovedvægten lægges på den målrettede virksomhed. [...] Efter min opfattelse vil udtrykket sager om lovgivning i offentlighedslovens § 2, stk. 2, i overensstemmelse med det ovenfor omtalte fortolkningsprincip normalt kun omfatte dokumenter, der er tilvejebragt med henblik på det aktuelle lovgivningsprojekt.'

Burka-arbejdsgruppen skulle således på baggrund heraf på tidspunktet for aktindsigtsanmodningerne vurdere, om det igangværende arbejde kunne betragtes som en sag om lovgivning efter offentlighedslovens § 2, stk. 1, 3. pkt., når der ikke på dette tidspunkt var taget politisk stilling til fremsættelse af eventuelle lovforslag, samt om alle eller nogle af dokumenterne på sagen, herunder rapporten fra Institut for Tværkulturelle og Regionale Studier ved Københavns Universitet, var en del af en sag om lovgivning.

Burka-arbejdsgruppen har således overvejet, om der forelå et lovgivningsprojekt af et bestemt, relativt præcist angivet indhold, særlig i hen-

seende til hvilke emner der søges reguleret, og om de eventuelle lovfor-
slag påtænkes fremsat inden for nær fremtid. Arbejdsgruppens kommis-
sorium omtaler ikke direkte muligheden for, at der skal fremlægges for-
slag til ny lovgivning, men som det vil fremgå af sagens akter, er der un-
der arbejdsgruppens møder blevet drøftet forskellige konkrete forslag til
ny lovgivning. Det blev lige ligeledes den 28. januar 2010 meldt ud, at re-
geringen som opfølgning på Burka-arbejdsgruppens afrapportering ville
stille forslag om at hæve strafferammen for personer, der tvinger andre til
at bære en beklædningsgenstand, der skjuler ansigtet, samt at ændre
retsplejeloven, så et vidne ikke må skjule ansigtet, med mindre retten
undtagelsesvis tillader det.

Arbejdsgruppen er imidlertid på baggrund af blandt andet ovenstående
ombudsmandsudtalelse af den opfattelse, at der ikke har været tale om
et lovgivningsprojekt, jf. offentlighedslovens § 2, stk. 1, 3. pkt., af et be-
stemt, relativt præcist angivet indhold, særlig i henseende til hvilke emner
der søges reguleret, men dog et arbejde, hvor lovgivning har været en
mulighed dog af en mere upræcis karakter.

2.b Overvejelser om offentlighedslovens § 10, nr. 1

Det fremgår af *offentlighedslovens § 10, nr. 1*, at retten til aktindsigt ikke
omfatter statsrådsprotokoller, referater af møder mellem ministre og do-
kumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder.

Undtagelsesadgangen efter ovennævnte bestemmelse omfatter blandt
andet dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for møder
mellem ministre.

Af betænkning nr. 1510 fra 2009 om offentlighedsloven side 536 ff. om
møder mellem ministre mv. fremgår blandt andet følgende:

'Bestemmelserne i § 10, nr. 1 og 2, skal i øvrigt ses i lyset af bestemmel-
sen i lovens § 7. Den sidstnævnte bestemmelse har [...] navnlig til hen-
sigt at beskytte den interne beslutningsproces inden for en forvaltnings-
myndighed i forbindelse med en sags behandling. Offentlighedslovens
§ 7 tilgodeser imidlertid ikke alene den interne beslutningsproces i snæ-
ver forstand, idet bestemmelsen også tilgodeser den politiske beslut-
ningsproces der foregår internt inden for den enkelte forvaltningsmyn-
dighed. [...]. Bestemmelsen i offentlighedslovens § 7 kan således ikke
anvendes til at beskytte den politiske beslutningsproces, hvor beslut-
ningsprocessen i en sag er opdelt på flere forskellige forvaltningsmyn-
digheder. Det er på denne baggrund, at undtagelsesbestemmelserne i
lovens § 10, nr. 1 og 2, skal ses, idet de således tilsigter at beskytte den
politiske beslutningsproces, hvor den er opdelt på flere forskellige for-

valtningssmyndigheder, og hvor politiske synspunkter i øvrigt gør sig gældende i særlig grad.'

Det fremgår endvidere af betænkningen side 538 ff. om dokumenter, der udarbejdes til møder mellem ministre, at:

'Bestemmelsen gælder kun for 'fysiske' møder og således ikke for f.eks. dokumenter, der udarbejdes til brug for forelæggelse for ministre ved skriftlig procedure. Det er imidlertid ikke en betingelse for, at et dokument kan undtages for aktindsigt efter § 10, nr. 1, at der rent faktisk er afholdt et sådant 'fysisk' møde mellem ministre. Hvis et planlagt møde bliver aflyst, betyder det således ikke, at dokumenter udarbejdet til brug for mødet ikke kan undtages efter § 10, nr. 1. Det afgørende er således, at det pågældende dokument er udarbejdet med henblik på at blive brugt på et møde mellem ministre. [...]. Det vil [...] være afgørende, om det pågældende dokument er udarbejdet direkte med henblik på mødet mellem ministre, eller om formålet med gennemgangen i embedsmandskredsen i første række er at undergive dokumentet en ren teknisk embedsmandsmæssig bearbejdning [...]. Hvis formålet med gennemgangen i første række var at undergive dokumentet en embedsmandsmæssig bearbejdning, vil de udgaver af dokumentet, hvor dette gør sig gældende, ikke kunne undtages efter offentlighedslovens § 10, nr. 1.'

(...)

Det er på baggrund af ovenstående Burka-arbejdsgruppens vurdering, at covernotater, bilag o. lign., der udelukkende er udarbejdet med henblik på de nævnte stedfundne eller aflyste drøftelser i regeringens koordinationsudvalg, herunder møder i det forberedende koordinationsudvalg, er omfattet af offentlighedslovens § 10, nr. 1. Arbejdsgruppen har herved lagt vægt på, at de nævnte dokumenter er udarbejdet direkte med henblik på mødet mellem ministre. Arbejdsgruppen har dog i medfør af *offentlighedslovens § 11, stk. 1* i sit endelige svar til (A) valgt at lade et enkelt dokument, der som udgangspunkt er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 1, være omfattet af aktindsigten.

Arbejdsgruppen har på baggrund af den beskrevne møderække i koordinationsudvalget løbende vurderet, hvilke dokumenter der kunne undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 10, nr. 1. Arbejdsgruppen har i forbindelse med meddelelsen om aktindsigt i arbejdsgruppens øvrige dokumenter til (A) foretaget den endelige afgrænsning heraf.

2.c Overvejelser om offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2

Det fremgår af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2, at retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væ-

sentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner. Arbejdsgruppen har, efter konsultation med Udenrigsministeriet, vurderet, at en række af sagens dokumenter er helt eller delvist undtaget fra aktindsigt i henhold til § 13, stk. 1, nr. 2, idet undtagelse vurderes at være nødvendig af hensyn til bl.a. muligheden for i fremtiden at kunne modtage oplysninger, herunder fortrolige oplysninger fra myndigheder og kontaktpersoner i repræsentationernes opholdsland.

Der henvises til den af Udenrigsministeriet udarbejdede liste (bilag 303a) over de dokumenter, der har været drøftet med Udenrigsministeriet med henblik på afklaring af, hvorvidt dokumenterne er omfattet af undtagelsesbestemmelserne i § 13, stk. 1, nr. 2. Listen angiver Udenrigsministeriets vurdering af, hvorvidt dokumenterne kan udleveres helt eller delvist, eller ikke kan udleveres, samt begrundelse for de foretagne begrænsninger. Arbejdsgruppen har for de pågældende dokumenters vedkommende fulgt Udenrigsministeriets anbefalinger i den endelige vurdering af dokumenterne.

2.d Overvejelser om offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6

Det fremgår af *offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6*, at retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Af bestemmelsens forarbejder fremgår det, at bestemmelsen er tiltænkt et snævert anvendelsesområde, og at den i første række – men ikke udelukkende – skal tilgodese beskyttelsesinteresser, der som sådan er anerkendt i lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men hvor de udtrykkelige bestemmelser har vist sig at være utilstrækkelige.

Det er i forarbejderne til bestemmelsen endvidere forudsat, at der kun vil blive gjort brug af bestemmelsen i tilfælde, hvor hemmeligholdelse af hensyn til det offentlige eller enkeltpersoners interesse er klart påkrævet.

I betænkning nr. 857/1978 blev det med hensyn til bestemmelsens anvendelse til beskyttelse af hensynet til den politiske beslutningsproces anført følgende:

'Det er ovenfor [...] anført, at undtagelsesbestemmelsen i den gældende lovs § 2, stk. 2, nr. 4 [nuværende § 13, stk. 1, nr. 6], efter omstændighederne vil kunne finde anvendelse på dokumenter vedrørende den politiske beslutningsproces, der ikke omfattes af andre undtagelsesbestemmelser, navnlig brevveksling mellem ministre om andre politiske spørgs-

mål end lovgivning. Udvalget finder, at der også efter lovrevisionen bør være adgang til i samme omfang som hidtil og efter et konkret skøn i det enkelte tilfælde at undtage sådanne dokumenter med hjemmel i en generel opsamlingsbestemmelse af den nævnte karakter.'

Rapporten fra ToRS og de dokumenter på sagen, der er knyttet hertil, har været genstand for anmodninger om aktindsigt fra flere journalisters side. Da rapporten fra ToRS indeholder en række undersøgelser og konklusioner, der er væsentlige for såvel arbejdsgruppens afrapportering som den efterfølgende politiske drøftelse i regeringen af, hvilke initiativer arbejdsgruppens afrapportering gav anledning til, har arbejdsgruppen fundet behov for at afdække mulighederne for, med henvisning til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, der blandt andet tager sigte på at beskytte hensynet til den politiske beslutningsproces, eventuelt at undtage disse dokumenter eller dele heraf fra aktindsigt.

Samme overvejelser gør sig gældende for så vidt angår de hørings svar, arbejdsgruppen har modtaget fra ministerier og interesseorganisationer i forbindelse med afdækningen af konkrete og potentielle problemstillinger, knyttet til brugen af burka, niqab og lignende beklædning, samt for de indberetninger, arbejdsgruppen har modtaget fra de danske ambassader i otte nærtstående lande. De oplysninger, der er fremkommet i disse eksterne bidrag, har alle en sådan karakter, at en selvstændig offentliggørelse heraf efter arbejdsgruppens vurdering i væsentligt omfang ville ændre på rammerne for såvel arbejdsgruppens endelige afrapportering som den efterfølgende politiske beslutningsproces.

Burka-arbejdsgruppen har på baggrund heraf overvejet, om oplysningerne i de nævnte dokumenter kunne være omfattet af *offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6*. Arbejdsgruppen har ved overvejelserne lagt vægt på, at der er tale om oplysninger knyttet til den politiske beslutningsproces, der ikke direkte er omfattet af andre undtagelsesbestemmelser i offentlighedsloven. Der er ligeledes tale om oplysninger, som alle er bestemt til anvendelse på regeringens koordinationsudvalg i forbindelse med blandt andet arbejdsgruppens endelige afrapportering. Det skal hertil bemærkes, at overvejelserne herom i forhold til oplysningerne i de nævnte dokumenter ikke blev færdiggjort, før regeringen besluttede at offentliggøre arbejdsgruppens rapport, henset til disse overvejelser principielle karakter og karakteren af den praksis, som er knyttet til bestemmelsen samt henset til antallet og karakteren af de dokumenter, der ligger på arbejdsgruppens sag. Hensynet til beskyttelsesbehovet må herefter tillægges en anden betydning. Dette er afspejlet i den begrundelse, der i forbindelse med meddelelsen af aktindsigt til (A) af 5. februar 2010 er givet for at undtage visse oplysninger fra aktindsigt.

3. Om begrundelsen opfylder kravet i offentlighedslovens § 16, stk. 2

Offentlighedslovens § 16, stk. 2, er sålydende:

'Er en begæring om aktindsigt ikke imødekommet eller afslået inden 10 dage efter, at den er modtaget af vedkommende myndighed, skal myndigheden underrette den begærende om grunden hertil samt om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.'

I betænkning nr. 1510 fra 2009 fremgår det blandt andet af afsnittet om udsættelse af behandlingen af en anmodning om aktindsigt, jf. side 798, at:

'En udsættelse kan således ske, hvis der foreligger nogle særlige forhold ved den sag, hvori der begæres aktindsigt. Det er på den baggrund antaget, at en udsættelse kan ske, hvis dokumenterne, der begæres aktindsigt i, er sendt i høring, hvis dokumenterne er tilbagesendt til andre myndigheder mv. efter endt ekspedition, hvis der, på grund af tvivlsomme fortolkningsspørgsmål, er behov for at indhente en udtalelse fra en anden forvaltningsmyndighed, hvis der indhentes en udtalelse fra en person eller privat virksomhed, hvis interesser kan være til hinder for, at begæringen imødekommes, [...]. Ombudsmanden har i FOB 1990, side 50, og navnlig FOB 1992, side 72, samt FOB 1994, side 340, anerkendt de nævnte udsættelsesgrunde. [...]. Ombudsmanden har i [FOB 1990, side 50] i øvrigt anerkendt, at en gennemgang af sagens dokumenter med henblik på at udskille fortrolige oplysninger er særlig ressourcekrævende, og derfor vil kunne begrunde en vis udsættelse af afgørelsen om aktindsigt. Hvor længe, afhænger af dokumenternes omfang og karakter.'

Af betænkning nr. 1510 fra 2009 om offentlighedsloven side 799 om 10-dages underrettningsfristen fremgår blandt andet følgende:

'Med hensyn til det nærmere indhold af det nævnte krav til angivelse af en begrundelse for udsættelsen af afgørelsen om aktindsigt og et forventet tidspunkt for afgørelsen kan der henvises til FOB 1999, side 226. I denne sag – der i øvrigt vedrørte fortolkningen af forvaltningslovens § 16, stk. 3, 2. pkt., som er identisk med offentlighedslovens § 16, stk. 2 – havde en tolk anmodet om aktindsigt i Rigspolitichefens tolkefortegnelse. Da anmodningen ikke kunne færdigbehandles inden 10 dage, sendte Rigspolitichefen en meddelelse til tolken om, at 'Rigspolitichefen vil snarest vende tilbage med svar på Deres anmodning'. og at den pågældende ville modtage et svar på anmodningen 'så snart Rigspolitiets overvejelser om aktindsigtsspørgsmålet er afsluttet'. Ombudsmanden udtalte, at meddelelserne ikke opfyldte kravet i forvaltningslovens § 16, stk. 3, 2. pkt., til angivelse af en begrundelse for udsættelsen af afgørelsen om

aktindsigt og et forventet tidspunkt for afgørelsen. Ombudsmanden fremhævede, at bestemmelsen forudsætter, at det fremgår, hvorfor afgørelsen ikke kan træffes inden for fristen, samt at der gives en mere præcis oplysning om, hvornår der kan forventes at foreligge en afgørelse.'

Det er Burka-arbejdsgruppens opfattelse, at en begrundelse for udsættelse af en afgørelse om aktindsigt skal angive arten af de forhold, som forsinker afgørelsen. Det kan f.eks. være antallet af sagens akter, eller at spørgsmålet om aktindsigt beror på tvivlsomme fortolkningsspørgsmål eller beror på den fornødne oplysning af sagens retlige eller faktiske spørgsmål, f.eks. ved høring af andre myndigheder. Det er i den forbindelse arbejdsgruppens opfattelse, at kravet i offentlighedslovens § 16, stk. 2, til underretning af den aktindsigtssøgende om grunden til at en anmodning ikke er behandlet inden 10-dages fristen, ikke indebærer, at den pågældende forvaltningsmyndighed foruden at angive arten af de relevante forhold også skal komme med en nærmere redegørelse om disse forhold.

I den forbindelse skal det i øvrigt bemærkes, at det er arbejdsgruppens opfattelse, at myndigheden i tilfælde, hvor besvarelsen af en aktindsigtsanmodning blandt andet beror på afklaringen af tvivlsomme fortolkningsspørgsmål, ikke er forpligtet til nærmere at redegøre for indholdet af myndighedens interne overvejelser. Herved henvises til principperne bag offentlighedslovens § 7, der blandt andet tager sigte på at sikre, at myndigheden har frihed til at overveje indholdet af den afgørelse, der skal træffes. Det fremgår således af betænkning nr. 325 om offentlighed i forvaltningen fra 1963, side 51, at:

'[...] afgørende administrative hensyn taler for, at [...] interne arbejdsdokumenter må undtages fra offentligheden. Det findes nødvendigt, at tjenestemændene har adgang til på en fri og formløs måde at foretage deres overvejelser over sagerne og udføre det forberedende arbejde, eventuelt under drøftelser med kollegaer, uden at arbejde under presset af en offentliggørelse af de i referaterne nedfældede betragtninger, som måske vil skifte i værdi, efterhånden som sagen skrider frem.'

Af samme betænkning fremgår det af side 66f, at

'[...] Forvaltningsmyndighederne må have mulighed for frit og uforstyrret at overveje og drøfte de afgørelser, som skal træffes. [...]

På baggrund af ovenstående er det arbejdsgruppens opfattelse, at begrundelsen givet over for (A) i breve af 21. og 23. december 2009 samt 8. og 25. januar 2010 opfylder kravet i offentlighedslovens § 16, stk. 2, idet det oplyses, at arbejdsgruppen har principielle overvejelser, der

medfører, at afgørelsen ikke kan træffes inden for fristen, ligesom der gives en frist for, hvornår der forventes at foreligge en afgørelse.

Afslutningsvist skal Burka-arbejdsgruppen anmode om, at det markerede afsnit på side 10 i redegørelsen ikke videresendes som led i en partshøring af (A).”

Jeg sendte den 21. juni 2010 Burka-arbejdsgruppens udtalelse til A. A svarede i en e-mail med vedhæftet fil af 7. juli 2010 og i en mail af 8. juli 2010. Det fremgik bl.a. af A's e-mails at hun fandt det vanskeligt at forstå at de beskrevne overvejelser havde ført til at der ikke tidligere var blevet truffet afgørelse i hendes sag.

Den 12. juli 2010 skrev jeg til A at jeg havde sendt hendes e-mails af 7. og 8. juli 2010 til Burka-arbejdsgruppen og på den måde givet Burka-arbejdsgruppen mulighed for at kommentere det hun havde skrevet.

Burka-arbejdsgruppen svarede i et brev af 11. august 2010 at A's e-mails ikke gav anledning til yderligere bemærkninger. Jeg skrev derefter til A den 23. august 2010 at jeg ville forsøge at behandle sagen på det foreliggende grundlag.

Jeg skrev igen til A den 30. november 2010. I mit brev af 30. november 2010 beklagede jeg at jeg endnu ikke havde haft tid til at behandle hendes klage. Jeg oplyste at det skyldtes at der på daværende tidspunkt var en betydelig mængde sager til behandling hos ombudsmanden.

Den 22. marts 2011 udtalte jeg mig i den del af A's sag som drejede sig om Burka-arbejdsgruppens delvise afslag på aktindsigt. Jeg beklagede samtidig at jeg endnu ikke havde færdigbehandlet den del af hendes sag som handlede om Burka-arbejdsgruppens sagsbehandlingstid og underretninger af hende. Jeg skrev til A at medmindre der skete noget uforudset, ville den del af hendes sag der drejede sig om Burka-arbejdsgruppens sagsbehandlingstid og underretninger af hende senest være afsluttet i løbet af maj 2011.

NOTER: (*) FOB 1972, s. 212, FOB 1991, s. 59, og FOB 1994, s. 356.