



2017-4

Afslag på behandling af aktindsigtsanmodning på grund af et uforholdsmæssigt ressourceforbrug burde være truffet på et tidligere tidspunkt

12. februar 2017

En borger klagede til ombudsmanden over, at Justitsministeriet den 23. september 2016 traf afgørelse om, at ministeriet ikke ville behandle hans aktindsigtsanmodning af 17. marts 2016. Anmodningen var videresendt fra Rigspolitiet, da anmodningen efter Rigspolitiets opfattelse vedrørte dokumenter omfattet af en lovgivningssag.

Forvaltningsret
11241.9

Afgørelsen blev truffet med henvisning til, at den fortsatte behandling ville nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, jf. offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1. Justitsministeriet henviste til, at ministeriets sagsbehandling indtil afgørelsen allerede havde oversteget 25 timer og bl.a. havde bestået i at identificere de dokumenter, der var oversendt fra Rigspolitiet, i Justitsministeriets eget journaliseringssystem samt en gennemgang af de identificerede dokumenter med henblik på at vurdere, om de (fortsat) var en del af en lovgivningssag.

Ombudsmanden havde ikke grundlag for at kritisere Justitsministeriets afgørelse om at afslå at behandle aktindsigtsanmodningen. Det var dog ombudsmandens opfattelse, at Justitsministeriet på et langt tidligere tidspunkt burde have konstateret, at behandlingen af sagen ville nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug. Selv om vurderingen af en sags forventede ressourceforbrug kræver en vis sagsbehandling, må en afgørelse efter § 9, stk. 2, nr. 1, skulle træffes forholdsvis hurtigt efter modtagelse af aktindsigtsanmodningen.

Ombudsmanden var enig med Justitsministeriet i, at det var beklageligt, at ministeriet ikke konsekvent sørgede for at underrette borgeren om yderligere fristudsættelser inden udløbet af tidligere udmeldte frister for færdiggørelse af sagen. Ombudsmanden fandt det videre beklageligt, at ministeriet ved de løbende underretninger ikke havde været i stand til at foretage et realistisk skøn over, hvornår en afgørelse kunne forventes at foreligge.

(Sag nr. 16/04554)

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Herunder gengives ombudsmandens udtalelse i sagen efterfulgt af en sagsfremstilling:

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad drejer sagen sig om?

Sagen drejer sig om, hvorvidt Justitsministeriet med henvisning til § 9, stk. 2, nr. 1, i offentlighedsloven kunne afvise at behandle din aktindsigtsanmodning af 17. marts 2016.

Den 17. marts 2016 bad du om aktindsigt i alle dokumenter i en nærmere angiven sag hos Rigspolitiet. Rigspolitiet sendte din anmodning til Justitsministeriet til videre foranstaltning for de dokumenters vedkommende, der efter Rigspolitiets opfattelse hørte til en lovgivningssag.

Den 23. september 2016 traf Justitsministeriet afgørelse om at meddele dig afslag på at behandle din anmodning om aktindsigt. Justitsministeriet henviste til, at den fortsatte behandling efter ministeriets opfattelse ville nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, jf. § 9, stk. 2, nr. 1, i offentlighedsloven.

Den 18. oktober 2016 klagede du til mig over Justitsministeriets afgørelse og over ministeriets sagsbehandling og sagsbehandlingstid.

Justitsministeriet havde i afgørelsen anført, at ministeriet – hvis en gennemgang af sagen ville fastslå, at nogle dokumenter ikke (længere) var omfattet af en lovgivningssag – ville skulle foretage en gennemgang af, i hvilket omfang dokumenterne skulle udleveres efter offentlighedslovens almindelige regler. Du gjorde i din klage af 18. oktober 2016 i den forbindelse gældende, at det måtte tilkomme Rigspolitiet at træffe afgørelse i forhold til de dokumenter, der ikke kunne anses for omfattet af offentlighedslovens § 20.

I forbindelse med dit partshøringssvar af 17. november 2016 har du imidlertid frafaldet klagepunktet vedrørende afgørelseskompetence.

Jeg forstår herefter, at du er enig i, at det er Justitsministeriet og ikke Rigspolitiet, der er kompetent til at tage stilling til spørgsmålet om aktindsigt i de dokumenter, som Rigspolitiet den 18. april 2016 oversendte til Justitsministeriet, idet de efter Rigspolitiets opfattelse indgik i en lovsag.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Jeg lægger også til grund, at Justitsministeriet var kompetent til at træffe afgørelse i forhold til alle de dokumenter, som Rigspolitiet den 18. april 2016 oversendte til behandling hos ministeriet, og jeg foretager mig ikke mere vedrørende spørgsmålet om afgørelseskompetencen i sagen. Jeg kan i den forbindelse henvise til min udtalelse af 28. oktober 2016 om afgørelseskompetence i sager om lovgivning. Udtalelsen er offentliggjort på min hjemmeside som sag 2016-42.

Min undersøgelse i sagen omfatter herefter Justitsministeriets afgørelse om afslag på at behandle din aktindsigtsanmodning med henvisning til § 9, stk. 2, nr. 1, i offentlighedsloven, og ministeriets sagsbehandlingstid – herunder ministeriets underretninger af dig efter § 36, stk. 2, i offentlighedsloven.

2. Offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1 – uforholdsmæssigt ressourceforbrug

2.1. Retsgrundlaget

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1 (jf. lov nr. 606 af 12. juni 2013) har følgende ordlyd:

”§ 9.

...

Stk. 2. Behandlingen af en anmodning om aktindsigt efter § 7 kan, uanset at betingelserne i stk. 1 er opfyldt, afslås, i det omfang

- 1) behandlingen af anmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug (...).”

I bemærkningerne til bestemmelsen i § 9, stk. 2, nr. 1 (jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) er bl.a. anført følgende:

”Efter bestemmelsens *stk. 2, nr. 1*, kan en myndighed m.v., uanset at betingelserne i stk. 1 er opfyldt, afslå at behandle en anmodning om aktindsigt efter § 7, i det omfang behandlingen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug. Om baggrunden for bestemmelsens indførelse henvises til betænkningen kapitel 12, pkt. 8.5.1 (side 399).

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

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

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 myndighedens vurdering af, om der kan meddeles aktindsigt heri – må forventes at overstige ca. 25 timer (svarende til mere end tre fulde arbejdsdage).

Hvis det uforholdsmæssige ressourceforbrug skyldes, at forvaltningsmyndigheden har undladt f.eks. at journalisere sagens (eller sagernes) akter behørigt, kan bestemmelsen dog ikke af den grund bringes i anvendelse.

...

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 ekstrahe-ring 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.”

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Jeg kan om bestemmelsen også henvise til betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 399 ff., samt Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 214 ff.

2.2. Min vurdering

2.2.1. Var det nødvendigt at foretage identifikation af dokumenterne i Justitsministeriets journaliseringssystem?

2.2.1.1. Du har gjort gældende, at Justitsministeriet kunne have truffet afgørelse alene på baggrund af de oversendte dokumenter uden at identificere disse i ministeriets eget journalsystem. Du har henvist til, at der ikke var tvivl om, hvilken lovgivningssag der var tale om.

Du har i den forbindelse bl.a. anført, at journaliseringen ikke er afgørende for, om et dokument er omfattet af en lovgivningssag.

2.2.1.2. Justitsministeriet har heroverfor anført, at din aktindsigtsanmodning vedrørte et bestemt sagsnummer hos Rigspolitiet, og at Justitsministeriet derfor ikke på det foreliggende grundlag kunne afgøre, hvilke dokumenter ministeriet skulle træffe afgørelse i forhold til.

Rigspolitiet foretog derfor en vurdering af, hvilke dokumenter i Rigspolitiets sag der efter Rigspolitiets opfattelse hidrørte fra eller var oversendt til Justitsministeriet i forbindelse med en lovgivningssag, og sendte disse dokumenter til Justitsministeriet. Der var tale om i alt 97 dokumenter, der bl.a. omfattede e-mails mellem Rigspolitiet og Justitsministeriet samt notater udvekslet mellem Rigspolitiet og Justitsministeriet.

Det fremgår af Justitsministeriets brev af 27. juni 2016 til dig, at de oversendte dokumenter relaterer sig til 12 sager i ministeriet.

Justitsministeriet har videre anført, at de oversendte dokumenter – for størstedelens vedkommende – ikke indeholdt oplysning om Justitsministeriets dokumentnummer, sagsnummer eller andet, der kunne sikre en hurtig og sikker identifikation af dokumenterne i Justitsministeriets journaliseringssystem.

Som følge af dette var Justitsministeriet nødt til at foretage individuelle søgninger og manuel gennemgang af sager i ministeriets journaliseringssystem med henblik på at identificere de dokumenter, som Rigspolitiet havde oversendt til ministeriet, på ministeriets egne sager.

Dernæst har Justitsministeriets sagsbehandling bestået i at gennemgå de identificerede dokumenter med henblik på at vurdere, om de (fortsat) var en del af en lovgivningssag. Justitsministeriet har i udtalelsen til mig af 10. november 2016 præciseret, at der med sidstnævnte sigtes til lovgivningssager, hvor lovforslag ikke er fremsat for Folketinget, og som derfor er omfattet af

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

offentlighedslovens § 20. Denne del af sagsbehandlingen er ikke tilendebragt af ministeriet.

I det omfang Justitsministeriet havde konstateret eller ville have konstateret, at et eller flere dokumenter ikke fortsat kunne anses for omfattet af en lovgivningssag, skulle ministeriet endelig foretage en vurdering af, i hvilket omfang der kunne meddeles aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler. I udtalelsen til mig af 10. november 2016 har Justitsministeriet præciseret, at der med sidstnævnte sigtes til lovgivningssager, der ikke er omfattet af offentlighedslovens § 20.

Justitsministeriet har i udtalelse til mig af 10. november 2016 fastholdt det anførte, herunder at det var nødvendigt for ministeriet at identificere dokumenterne i ministeriets eget journaliseringsystem for at kunne vurdere, om dokumenterne kunne undtages fra aktindsigt i henhold til offentlighedslovens § 20, eller om aktindsigt i stedet skulle vurderes efter offentlighedslovens almindelige regler.

2.2.1.3. Ifølge § 20 i offentlighedsloven omfatter retten til aktindsigt ikke sager om lovgivning, før lovforslag er fremsat for Folketinget.

Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen (jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013), at bestemmelsen kun finder anvendelse, hvis der "foreligger et lovgivningsprojekt af et bestemt, relativt præcist angivet indhold, særligt i henseende til, hvilke emner der søges reguleret". Ligeledes er en lovgivningssag kun omfattet af § 20, indtil lovforslag er fremsat for Folketinget.

Endelig er det en betingelse for undtagelse fra aktindsigt efter § 20, at det eller de pågældende dokumenter rent faktisk kan henregnes til lovgivningssagen. Se i den forbindelse min udtalelse af 21. november 2015, der er offentliggjort på min hjemmeside som sag 2015-56.

Der skal således foretages en konkret vurdering af de enkelte dokumenter for at vurdere, om de kan undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 20. Vurderingen kan på grund af betingelsen om, at bestemmelsen kun gælder, indtil lovforslag er fremsat for Folketinget, ændre sig over tid.

Justitsministeriet har som nævnt kompetencen til at træffe afgørelse i forhold til dokumenterne, og ministeriet må således foretage sin egen selvstændige vurdering af, om dokumenter omfattet af din aktindsigtsanmodning kan undtages fra aktindsigt efter § 20. Jeg er ikke enig med dig i, at ministeriet bare kan lægge Rigspolitiets vurdering til grund.

Jeg er enig i, at journaliseringen ikke i sig selv er afgørende for, om et dokument hører til en lovgivningssag. Men vurderingen kan ikke foretages løserevet

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

fra, i hvilken sammenhæng eller i hvilken sag i ministeriet et givet dokument indgår.

På den baggrund har jeg ikke bemærkninger til, at Justitsministeriet afviste at træffe afgørelse om aktindsigt alene på baggrund af de af Rigspolitiet oversendte dokumenter, men selv foretog sagsbehandlingsskridt med henblik på at identificere dokumenterne i ministeriets eget journaliseringssystem.

2.2.2. Uforholdsmæssigt ressourceforbrug?

2.2.2.1. I afgørelsen af 23. september 2016 har Justitsministeriet anført, at ministeriet har foretaget et skøn over det medgåede tidsforbrug i forbindelse med ministeriets behandling af din aktindsigtsanmodning.

Det er Justitsministeriets vurdering, at ministeriets sagsbehandling – indtil afgørelsen af 23. september 2016 – havde oversteget 25 timer.

De 25 timer er anvendt til dels at identificere de dokumenter, som Rigspolitiet oversendte, på ministeriets egne sager, dels at vurdere, om dokumenterne var en del af en lovgivningssag, hvor lovforslag endnu ikke var fremsat for Folketinget. Det sidste var trods det medgåede tidsforbrug ikke tilendebragt på tidspunktet for afgørelsen af 23. september 2016.

Det var samlet Justitsministeriets vurdering, at den fortsatte behandling af din aktindsigtsanmodning ville nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.

Jeg forstår ministeriets oplysninger sådan, at ministeriet på tidspunktet for afgørelsen af 23. september 2016 havde identificeret de omhandlede dokumenter i ministeriets eget journaliseringssystem. Justitsministeriet havde derimod ikke tilendebragt vurderingen af, om disse dokumenter (fortsat) var omfattet af en lovgivningssag i § 20's forstand, eller om aktindsigt i stedet skulle vurderes efter offentlighedslovens almindelige regler.

Det fremgår af "Oversigt over tidsforbrug", at der samlet i Justitsministeriet inden afgørelsen af 23. september 2016 var brugt ca. 30-35 timer på behandling af din anmodning. Tidsforbruget fordeler sig ifølge opgørelsen på søgning i journalsystem, printning, udarbejdelse af lister samt i øvrigt gennemgang af de omhandlede dokumenter.

2.2.2.2. Ifølge forarbejderne til § 9, stk. 2, nr. 1, i offentlighedsloven (jf. ovenfor, pkt. 2.1) er det centrale for vurderingen af, om behandlingen af en aktindsigtsanmodning vil nødvendiggøre et – i forhold til ansøgerens interesse i at få indsigt – uforholdsmæssigt ressourceforbrug, det forventede tidsforbrug i forbindelse med myndighedens behandling af aktindsigtsanmodningen. I vurderingen må der lægges vægt på, hvor mange sager eller dokumenter anmod-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

ningen om aktindsigt vedrører, og på, om aktindsigten på grund af sagernes eller dokumenternes indhold vil være kompliceret at behandle.

Af forarbejderne fremgår også, at adgangen til at afslå at behandle en aktindsigtsanmodning på grund af ressourceforbruget forudsætter, at det samlede tidsforbrug for myndigheden i forbindelse med behandlingen må forventes at overstige ca. 25 timer, svarende til mere end 3 fulde arbejdsdage. I opgørelsen af tidsforbruget kan medregnes såvel myndighedens fremsøgning af sager eller dokumenter som myndighedens vurdering af, om der kan meddeles aktindsigt eller ej.

Efter min gennemgang af sagen – herunder Justitsministeriets oplysninger om de omhandlede dokumenters omfang og de sagsbehandlingsskridt, som behandlingen af din aktindsigtsanmodning nødvendiggjorde – har jeg ikke grundlag for at kritisere Justitsministeriets afgørelse om efter offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1, at meddele dig afslag på at behandle din aktindsigtsanmodning, med henvisning til at behandlingen samlet vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.

Jeg har i den forbindelse også lagt vægt på, at Justitsministeriet inden afslaget på at behandle din aktindsigtsanmodning spurgte dig om afgrænsningen af din anmodning, og på, at ministeriet i afgørelsen af 23. september 2016 har anført, at du er velkommen til at rette henvendelse til ministeriet med angivelse af, hvilke sager i *ministeriet* du ønsker at søge aktindsigt i.

Hvad angår Justitsministeriets sagsbehandlingstid i sagen: se nærmere nedenfor, pkt. 3.2.

3. Justitsministeriets sagsbehandlingstid og ministeriets underretninger efter § 36, stk. 2, i offentlighedsloven

3.1. Retsgrundlaget

§ 36, stk. 2, i offentlighedsloven (jf. lov nr. 606 af 12. juni 2013) har følgende ordlyd:

”§ 36. Vedkommende myndighed m.v. afgør snarest, om en anmodning om aktindsigt kan imødekommes. En anmodning om aktindsigt skal færdigbehandles inden 7 arbejdsdage efter modtagelsen, medmindre dette på grund af f.eks. sagens omfang og kompleksitet undtagelsesvis ikke er muligt. Den, der har anmodet om aktindsigt, skal i givet fald underrettes om grunden til fristoverskridelsen og om, hvornår anmodningen kan forventes færdigbehandlet.”

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Følgende fremgår af forarbejderne til bestemmelsen (jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013):

”Bestemmelsen i *stk. 2*, der med visse ændringer viderefører den gældende lovs § 16, *stk. 1 og 2*, fastslår i *1. pkt.*, at anmodninger om aktindsigt skal besvares *snarest*. Dette krav skal bl.a. ses i sammenhæng med, at en hurtig sagsbehandling og afgørelse af aktindsigtsanmodninger i almindelighed vil være en væsentlig forudsætning for, at offentlighedsloven kan opfylde sin intention om, at medierne ved anvendelse af loven skal have adgang til at orientere offentligheden om aktuelle sager, der er under behandling i den offentlige forvaltning, jf. også lovforslagets § 1, *stk. 1, nr. 4*, med tilhørende bemærkninger.

Med anvendelsen af udtrykket '*snarest*' er det således tilsigtet, at en anmodning om aktindsigt skal behandles og afgøres så hurtigt som muligt. Udtrykket '*snarest*' indebærer for det første, at vedkommende myndighed m.v. skal tilstræbe, at anmodninger om aktindsigt i sager, der er klart identificerede, og som indeholder et begrænset antal dokumenter, som ikke kræver en nærmere gennemgang eller overvejelse, færdigbehandles i løbet af 1-2 arbejdsdage efter modtagelsen af aktindsigtsanmodningen.

...

Det følger af bestemmelsen i *2. pkt.*, at en anmodning om aktindsigt *som udgangspunkt* skal være færdigbehandlet *inden syv arbejdsdage* efter, at anmodningen er modtaget. Dette følger af, at det i bestemmelsen er forudsat, at det kun kan være 'undtagelsesvist', at en anmodning ikke vil kunne færdigbehandles inden for den nævnte frist.

...

Med udtrykket '*sagens omfang*' sigtes først og fremmest til antallet af dokumenter, der er omfattet af den enkelte anmodning om aktindsigt. Med udtrykket '*sagens kompleksitet*' sigtes der dels til de juridiske spørgsmål, som en aktindsigtsanmodning kan rejse, dels til, om en anden myndighed eller virksomhed skal høres om aktindsigtsanmodningen. Det forudsættes, at en myndighed m.v. i givet fald fastsætter en kort høringsfrist, der tager behørigt hensyn til, at aktindsigtsanmodningen så vidt muligt skal færdighandles inden for rimelig tid.

...

Det forhold, at bestemmelsen fastsætter, at en anmodning om aktindsigt skal afgøres snarest, og (som udgangspunkt) inden syv arbejdsdage ef-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

ter, at den er modtaget, medfører – som også nævnt ovenfor – at en anmodning om aktindsigt, der klart har identificeret den sag, anmodningen vedrører, og som vedrører et begrænset antal dokumenter, der ikke kræver en nærmere gennemgang eller overvejelse, bør være færdigbehandlet i løbet af 1-2 arbejdsdage efter modtagelsen af aktindsigtsanmodningen.

Det anførte forhold indebærer endvidere, at det skal tilstræbes, at en anmodning om aktindsigt, som omfatter lidt flere dokumenter, der ikke kræver en nærmere gennemgang eller overvejelse, færdigbehandles i løbet af tre til syv arbejdsdage. Det samme gælder de tilfælde, hvor anmodningen omfatter et mere begrænset antal dokumenter, som giver anledning til en nærmere gennemgang og overvejelse.

I de (særlige) tilfælde, hvor anmodningen f.eks. omfatter et stort antal dokumenter, eller hvor anmodningen giver anledning til overvejelser af f.eks. juridiske spørgsmål af mere kompliceret karakter – dvs. når der undtagelsesvist foreligger et forhold, der kan begrunde en udsættelse af fristen på syv arbejdsdage – skal det tilstræbes, at anmodningen om aktindsigt færdigbehandles inden for 14 arbejdsdage efter, at anmodningen er modtaget.

I de (helt særlige) tilfælde, hvor aktindsigtsanmodningen omfatter et meget stort antal dokumenter, eller hvor anmodningen rejser f.eks. juridiske spørgsmål af ganske kompliceret karakter, skal det tilstræbes, at anmodningen færdigbehandles senest inden for 40 arbejdsdage efter, at den er modtaget. Som eksempel herpå kan nævnes det tilfælde, hvor der anmodes om aktindsigt i samtlige sager af en bestemt type, som den pågældende myndighed m.v. i vidt omfang behandler, og som myndigheden m.v. har modtaget i løbet af det seneste år.

Det fremgår af 2. pkt., at det kun vil være 'undtagelsesvist', at en anmodning ikke kan færdigbehandles inden for fristen på syv arbejdsdage. Dette udtryk bygger på en forventning om, at antallet af aktindsigtssager, hvor denne frist ikke kan overholdes, i det samlede billede af aktindsigtssager for samtlige landets myndigheder m.v. ikke må være det normale.

...

Såfremt en anmodning om aktindsigt (undtagelsesvis) ikke kan færdigbehandles inden syv arbejdsdage efter modtagelsen, følger det af 2. pkt., at den aktindsigtssøgende skal underrettes om grunden til fristoverskridelsen samt om, hvornår anmodningen kan forventes færdigbehandlet. Det er herved forudsat, at underretningen indeholder en konkret begrundelse for, hvorfor afgørelsen ikke kan træffes inden for fristen på syv ar-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

bejdsdage, samt en mere præcis oplysning om, hvornår der i givet fald kan forventes at foreligge en afgørelse.

Underretningen efter 2. pkt. skal afsendes *inden udløbet* af den 7. arbejdsdag efter modtagelsen af anmodningen om aktindsigt.”

3.2. Ministeriets sagsbehandlingstid

3.2.1. Fra Rigspolitiet den 17. marts 2016 modtog din aktindsigtsanmodning, og til Justitsministeriet den 23. september 2016 traf afgørelse i sagen, gik der 131 arbejdsdage.

Fra Justitsministeriet den 14. april 2016 igen modtog din aktindsigtsanmodning fra Rigspolitiet, og til Justitsministeriet den 23. september 2016 traf afgørelse i sagen, gik der 113 arbejdsdage.

3.2.2. Justitsministeriet har oplyst, at det er ministeriets vurdering, at det ikke, forud for at ministeriet påbegyndte behandlingen af din aktindsigtsanmodning, var muligt at anslå det forventede tidsforbrug i den anledning. Det er samtidig Justitsministeriets vurdering, at ministeriet burde have overvejet at træffe afgørelse om ressourceafslag allerede den 27. juni 2016, hvor ministeriet orienterede dig om den sagsbehandling, som sagen efter ministeriets opfattelse nødvendiggjorde.

Justitsministeriet har i afgørelsen af 23. september 2016 beklaget, at ministeriet først på dette tidspunkt var i stand til at vende tilbage til sagen. Dette har Justitsministeriet gentaget i udtalelsen til mig af 10. november 2016.

I udtalelsen har Justitsministeriet også bemærket, at det naturligvis er utilfredsstillende, at ministeriet først den 23. september 2016 var i stand til at vende tilbage med et skøn over det medgåede tidsforbrug i forbindelse med behandlingen af din aktindsigtsanmodning.

Det anførte ændrer ikke på Justitsministeriets opfattelse, hvorefter ministeriet var berettiget til at afslå den fortsatte behandling af din anmodning, med henvisning til at behandlingen ville udgøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.

3.2.3. Jeg er enig med Justitsministeriet i, at et afslag på at behandle en aktindsigtsanmodning, med henvisning til at behandlingen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, kræver en vis behandling af aktindsigtsanmodningen, herunder i form af en vis identificering, overblik og gennemgang af det materiale, der må anses for omfattet af anmodningen.

Dette er en forudsætning for vurderingen af det forventede tidsforbrug i forbindelse med behandlingen af sagen og vurderingen af, om behandlingen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Det er samtidig min opfattelse, at et afslag på at behandle en aktindsigtsanmodning, med henvisning til at det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, forudsætter, at myndigheden foretager sin vurdering forholdsvis hurtigt efter modtagelsen af aktindsigtsanmodningen. Afgørelsen bør træffes ud fra det *forventede tidsforbrug* og ikke ud fra en faktisk konstatering af, at myndigheden nu har brugt (mere end) f.eks. 25 timer på at behandle anmodningen.

Det er samlet set min opfattelse, at Justitsministeriets sagsbehandlingstid i forbindelse med behandlingen af din aktindsigtsanmodning af 17. marts 2016 har været alt for lang – også hvis sagsbehandlingstiden regnes fra den 14. april 2016, hvor ministeriet igen modtog din anmodning fra Rigspolitiet til videre foranstaltning.

Ministeriet burde på et langt tidligere tidspunkt have konstateret, at behandlingen af anmodningen ville nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.

3.3. Ministeriets underretninger af dig

3.3.1. Justitsministeriet underrettede dig i breve af 29. april, 20. maj, 2. og 27. juni samt 22. august og 16. september 2016 om den forventede sagsbehandlingstid i sagen.

I brevene af 29. april, 20. maj og 2. juni 2016 oplyste Justitsministeriet, at ministeriet forventede at træffe afgørelse i sagen inden for 14 arbejdsdage. Der blev i alle tre breve – som begrundelse for fristudsættelserne – henvist til, at ministeriet fortsat var ved at gennemgå det relevante materiale.

I brev af 27. juni 2016 blev det oplyst, at ministeriet forventede at træffe afgørelse i sagen inden udgangen af uge 33, dvs. den 19. august 2016. I brev af 22. august 2016 blev det oplyst, at ministeriet forventede at træffe afgørelse inden for 20 arbejdsdage.

I begge breve blev der redegjort nærmere for de sagsbehandlingsskridt, som Justitsministeriet mente, at behandlingen af din aktindsigtsanmodning nødvendiggjorde. Som begrundelse for fristudsættelserne blev der særligt henvist til, at Justitsministeriet fortsat var i færd med – i det omfang de oversendte dokumenter var identificeret på en sag i ministeriets journaliseringssystem – at gennemgå dokumenterne.

I brev af 27. juni 2016 henviste ministeriet også til afholdelse af sommerferie i ministeriet.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Justitsministeriet oplyste den 16. september 2016, at den forventede resterende sagsbehandlingstid var 5 arbejdsdage, og at fristudsættelsen skyldtes afsluttende overvejelser af juridisk karakter i ministeriet.

3.3.2. I udtalelse til mig af 10. november 2016 har Justitsministeriet oplyst, at ministeriet har konstateret, at ministeriet i tre tilfælde ikke har sendt fristbreve rettidigt i forhold til den seneste udmeldte forventede svarfrist, hvilket ministeriet beklager.

Jeg formoder, at Justitsministeriet sigter til fristbreve af 29. april, 27. juni og 22. august 2016.

3.3.3. Jeg er enig med Justitsministeriet i, at det er beklageligt, at ministeriet ikke konsekvent har sørget for at orientere dig om yderligere fristudsættelse inden udløbet af den i offentlighedslovens § 36, stk. 2, fastsatte frist på 7 arbejdsdage eller de af ministeriet udmeldte frister for færdigbehandling af din sag.

Jeg finder det videre beklageligt, at Justitsministeriet ved de løbende underretninger om sagens udsættelse ikke har været i stand til at foretage et realistisk skøn over, hvornår en afgørelse kunne forventes at foreligge.

Jeg har gjort Justitsministeriet bekendt med min opfattelse, men foretager mig i øvrigt ikke mere i sagen.

Sagsfremstilling

Den 17. marts 2016 bad du Rigspolitiet om aktindsigt i dokumenter i Rigspolitiets sag med j.nr. 2012-1009-5, som ikke var blevet udleveret i forbindelse med en tidligere aktindsigtsanmodning.

Rigspolitiet videresendte den 18. marts 2016 din anmodning til Justitsministeriet, idet der ifølge Rigspolitiet delvist var tale om en lovgivningssag omfattet af offentlighedslovens § 20, hvor Justitsministeriet havde kompetencen til at træffe afgørelse vedrørende spørgsmålet om aktindsigt.

Den 29. marts 2016 kontaktede en medarbejder fra Justitsministeriet dig telefonisk med forespørgsel om, hvorvidt du udelukkende var interesseret i de dokumenter på Rigspolitiets sag, som var udarbejdet af Rigspolitiet og ikke sendt til Justitsministeriet og således ikke indgik i en sag i Justitsministeriet. Du oplyste i den forbindelse, at du også var interesseret i dokumenter udvekslet med Justitsministeriet.

Justitsministeriet returnerede den 1. april 2016 sagen til Rigspolitiet og skrev i den forbindelse bl.a. følgende:

”Da anmodningen om aktindsigt over for Rigspolitiet vedrører et bestemt sagsnummer hos Rigspolitiet, kan Justitsministeriet ikke på det foreliggende grundlag afgøre, hvilke dokumenter der nærmere ønskes aktindsigt i hos ministeriet.

Det bemærkes i den forbindelse, at i det omfang, der er dokumenter på sagen, der er omfattet af en lovgivningssag, jf. offentlighedslovens § 20, skal Justitsministeriet træffe afgørelse om aktindsigt i forhold til disse dokumenter, jf. pkt. 10.1 i vejledning til lov om offentlighed i forvaltningen.

Justitsministeriet tilbagesender derfor, jf. telefonisk aftale herom af dags dato, aktindsigtsanmodningen til Rigspolitiet med henblik på, at Rigspolitiet identificerer, hvilke akter på sagen, der henhører under Justitsministeriet, og at Rigspolitiet træffer afgørelse for så vidt angår akter på sagen, der ikke er omfattet af en lovgivningssag.”

Den 14. april 2016 sendte Rigspolitiet igen sagen til Justitsministeriet med de dokumenter, som Rigspolitiet havde identificeret som hørende til en lovgivningssag.

Justitsministeriet bekræftede modtagelsen over for dig den 29. april 2016 og oplyste, at det desværre ikke havde været muligt at færdigbehandle din anmodning inden for 7 arbejdsdage, da ministeriet fortsat var ved at gennemgå de relevante akter. Justitsministeriet forventede at kunne træffe afgørelse vedrørende din aktindsigtsanmodning inden for 14 arbejdsdage.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Ved breve af 20. maj og 2. juni 2016 meddelte Justitsministeriet dig tilsvarende, at det endnu ikke – på grund af gennemgang af de relevante akter – havde været muligt at færdigbehandle din aktindsigtsanmodning, men at ministeriet forventede at kunne træffe afgørelse inden for 14 arbejdsdage.

I anledning af henvendelser fra dig til Justitsministeriet af 3. og 24. juni 2016 om ministeriets sagsbehandling og sagsbehandlingstid skrev ministeriet den 27. juni 2016 bl.a. følgende til dig:

”Rigspolitiet vurderede ikke at have kompetence i forhold til en række dokumenter på Rigspolitiets sag, som Rigspolitiet havde identificeret som enten hidrørende fra eller oversendt til Justitsministeriet i forbindelse med en lovgivningssag efter offentlighedslovens § 20. Det drejer sig om 97 dokumenter. Dokumenterne består bl.a. andet af e-mails mellem Rigspolitiet og Justitsministeriet, notater udvekslet mellem Rigspolitiet og Justitsministeriet og interne dokumenter.

Justitsministeriet modtog fra Rigspolitiet den 14. april 2016 din anmodning om aktindsigt sammen med de identificerede dokumenter med henblik på ministeriets behandling af din anmodning i forhold til disse dokumenter. Dokumenterne indeholder for størstedelens vedkommende ikke oplysning om dokumentnummer, sagsnummer eller andet, der kan sikre en hurtig og sikker identifikation af dokumenterne i ministeriets journaliseringssystem.

Justitsministeriets sagsbehandling i forbindelse med din aktindsigtsanmodning har derfor i første omgang bestået i ved individuelle søgninger og manuel gennemgang af sager i ministeriets sagsbehandlingssystem at lokalisere de dokumenter, som Rigspolitiet har oversendt til ministeriet, på ministeriets egne sager.

Justitsministeriets sagsbehandling består dernæst i – i det omfang ministeriet har kunnet identificere dokumenterne på en sag i ministeriets journaliseringssystem – at gennemgå dokumenterne på sagerne for at fastslå, om der fortsat er tale om en lovgivningssag efter offentlighedslovens § 20.

...

Justitsministeriet kan i den anledning oplyse, at det desværre ikke har været muligt for ministeriet at færdigbehandle din aktindsigtsanmodning inden for denne frist [14 arbejdsdage meddelt ved brev af 2. juni 2016; min bemærkning]. Det skyldes navnlig, at ministeriet fortsat er i færd med – i det omfang de oversendte dokumenter er identificeret på en sag i ministeriets journaliseringssystem – at gennemgå dokumenterne i sagerne,

BILAG – SAGSFREMSTILLING

jf. ovenstående. Det bemærkes i den forbindelse, at dokumenterne relaterer sig til 12 sager i ministeriet.

Justitsministeriet forventer på denne baggrund og på grund af afholdelse af sommerferie at kunne træffe afgørelse vedrørende din aktindsigtsanmodning inden udgangen af uge 33.”

Du modtog en tilsvarende meddelelse fra Justitsministeriet den 22. august 2016, hvor ministeriet forventede at træffe afgørelse i sagen inden for 20 arbejdsdage.

Den 16. september 2016 meddelte Justitsministeriet dig, at det fortsat ikke havde været muligt for ministeriet at færdigbehandle din anmodning, hvilket skyldtes afsluttende overvejelser af juridisk karakter i ministeriet. Ministeriet forventede at træffe afgørelse i sagen inden for 5 arbejdsdage.

Justitsministeriet traf den 23. september 2016 afgørelse i forhold til din aktindsigtsanmodning og anførte i afgørelsen bl.a. følgende:

”1. Justitsministeriet har i dag besluttet at meddele dig afslag på at behandle din anmodning om aktindsigt i sin helhed.

Dette skyldes, at den fortsatte behandling af din anmodning efter Justitsministeriets opfattelse vil overstige et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.

Du er velkommen til at vende tilbage over for Justitsministeriet med en angivelse af, hvilke sager i ministeriet du ønsker at søge aktindsigt i.

Justitsministeriet skal samtidig beklage, at ministeriet først nu har været i stand til at vende tilbage til sagen.

Den nærmere begrundelse for Justitsministeriets afgørelse fremgår nedenfor.

2.1. Ved e-mail af 17. marts 2016 har du anmodet Rigspolitiet om aktindsigt i Rigspolitiets sag med j.nr. 2012-1009-5.

Rigspolitiet videresendte din anmodning til Justitsministeriet til videre foranstaltning, idet der delvist var tale om en lovgivningssag efter offentlighedslovens § 20. I den forbindelse bemærkes det, at i det omfang der er tale om dokumenter, der er omfattet af en sag om lovgivning, skal det ministerium, under hvis område sagen hører, træffe afgørelse om aktindsigt i forhold til disse dokumenter, jf. pkt. 10.1. i vejledning om lov om offentlighed i forvaltningen.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Da din anmodning over for Rigspolitiet vedrørte et bestemt sagsnummer hos Rigspolitiet, kunne Justitsministeriet ikke på det foreliggende grundlag afgøre, hvilke dokumenter ministeriet skulle træffe afgørelse i forhold til.

Den 29. marts 2016 rettede en medarbejder fra Justitsministeriet telefonisk henvendelse til dig med henblik på en afgrænsning af din anmodning. Forespurgt, om du udelukkende var interesseret i de dokumenter på Rigspolitiets sag j.nr. 2012-1009-5, som var udarbejdet af Rigspolitiet og ikke sendt til ministeriet og således ikke indgik i en sag i ministeriet, oplyste du, at du også var interesseret i dokumenter udvekslet med ministeriet under dette j.nr.

Du blev samtidig orienteret om, at Justitsministeriet ikke ud fra Rigspolitiets j.nr. kunne identificere en sag i ministeriet, og at ministeriet derfor ville tage kontakt til Rigspolitiet med henblik på at afklare, hvilke dokumenter der var omfattet af Rigspolitiets sag.

Justitsministeriet tilbagesendte den 1. april 2016 din aktindsigtsanmodning til Rigspolitiet med henblik på, dels at Rigspolitiet identificerede, hvilke akter på Rigspolitiets sag der hørte under ministeriets kompetence, dels at Rigspolitiet kunne træffe afgørelse for så vidt angår akter på Rigspolitiets sag, der ikke var omfattet af en lovgivningssag. Ministeriet sendte dig en kopi af ministeriets brev til Rigspolitiet.

2.2. Den 14. april 2016 modtog Justitsministeriet fra Rigspolitiet en kopi af de dokumenter på Rigspolitiets sag, som efter Rigspolitiets vurdering enten hidrørte fra eller var oversendt til Justitsministeriet i forbindelse med en lovgivningssag.

Der er tale om 97 dokumenter, som blandt andet omfatter e-mails mellem Rigspolitiet og Justitsministeriet og notater udvekslet mellem Rigspolitiet og ministeriet.

Dokumenterne indeholder for størstedelens vedkommende ikke oplysning om Justitsministeriets dokumentnummer, sagsnummer eller andet, der kunne sikre en hurtig og sikker identifikation af dokumenterne i ministeriets journaliseringssystem.

Justitsministeriets sagsbehandling i forbindelse med din anmodning har derfor blandt andet bestået i ved individuelle søgninger og manuel gennemgang af sager i ministeriets sagsbehandlingssystem at identificere de dokumenter, som Rigspolitiet har oversendt til ministeriet, på ministeriets egne sager.

Justitsministeriets sagsbehandling har dernæst bestået i at gennemgå dokumenterne på sagerne for at fastslå, om der fortsat var tale om en lovgivningssag. Denne del af sagsbehandlingen er endnu ikke afsluttet.

I det omfang dokumenterne ikke fortsat vedrører en lovgivningssag, skal Justitsministeriet endelig foretage en gennemgang af, i hvilket omfang dokumenterne skal udleveres efter offentlighedslovens almindelige regler.

3.1. Efter offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1, kan en anmodning om aktindsigt afslås i det omfang, behandlingen af anmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.

Af bemærkningerne til § 9 i forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (lovforslag nr. L 144 fremsat den 7. februar 2013) fremgår det, at det centrale for vurderingen af, om behandlingen af en anmodning om aktindsigt vil nødvendiggøre et – i forhold til ansøgerens interesse i at få aktindsigt 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 25 timer (svarende til mere end tre fulde arbejdsdage).

3.2. Justitsministeriet kan oplyse, at ministeriet har foretaget et skøn over det medgåede tidsforbrug i forbindelse med ministeriets behandling af din aktindsigtsanmodning.

Det er Justitsministeriets vurdering, at ministeriets sagsbehandling i forbindelse med sagen, indtil videre har oversteget 25 timer. Tidsforbruget hænger sammen med, at din anmodning som tidligere nævnt vedrører et bestemt sagsnummer hos Rigspolitiet, og ministeriet derfor ikke umiddelbart har kunnet afgøre, hvilke dokumenter ministeriet skulle træffe afgørelse i forhold til. Sagsbehandlingen har indtil videre bestået i at identificere de dokumenter, som Rigspolitiet har oversendt til ministeriet, på ministeriets sager, og i at gennemgå dokumenterne med henblik på at fastslå, om dokumenterne vedrører en lovgivningssag, hvor lovforslag endnu ikke er fremsat. Det bemærkes, at ministeriet på trods af det medgåede tidsforbrug ikke har tilendebragt denne del af sagsbehandlingen. I det

omfang dokumenterne ikke fortsat vedrører en lovgivningssag, skal ministeriet endelig foretage en gennemgang af, i hvilket omfang dokumenterne skal udleveres efter offentlighedslovens almindelige regler.

Samlet er det derfor Justitsministeriets vurdering, at den fortsatte behandling af din anmodning vil udgøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, og ministeriet har på denne baggrund besluttet at meddele dig afslag på at behandle din anmodning om aktindsigt i sin helhed, jf. offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1.

4. Du er velkommen til at rette henvendelse til [Justitsministeriet; min tilføjelse] med angivelse af, hvilke sager i ministeriet du ønsker at søge aktindsigt i.

5. Justitsministeriet skal afslutningsvis beklage, at ministeriet først nu har været i stand til at vende tilbage til sagen.”

Den 18. oktober 2016 klagede du til mig over Justitsministeriets afgørelse af 23. september 2016, herunder ministeriets sagsbehandling og sagsbehandlingstid. I din klage skrev du bl.a. følgende:

”Klagepunkt 1: Sagsdisciplin

Jeg mener, at Justitsministeriets sagsbehandling har været unødigt omstændig i denne sag. Som det fremgår af afgørelsen – samt af adskillige fristbreve jeg har modtaget fra Justitsministeriet – har det været en ganske omfattende opgave at identificere de dokumenter som Rigspolitiet har oversendt i Justitsministeriets journalsystem. Ministeriets udaterede oversigt over det anslåede tidsforbrug er vedlagt.

Der kan fra hverken Rigspolitiet eller Justitsministeriets side være nogen tvivl om, hvilken lovgivningssag der er tale om, idet alle øvrige lovforslag har været fremsat for Folketinget (udsættelse af revisionsbestemmelsen). Derfor mener jeg at Justitsministeriet burde kunne træffe afgørelse alene på baggrund af de oversendte dokumenter. (...)

Efter min opfattelse bør det ikke være nødvendigt, at Justitsministeriet skulle identificere alle dokumenterne op i deres eget journalsystem. For yderligere at underbygge dette, bør man se på den situation, hvor en myndighed A med afgørelseskompetence i § 20-sager, bliver bedt om at træffe afgørelse vedrørende et internt dokument for en underordnet myndighed B, der har været udarbejdet i forbindelse med en lovgivningssag (fx ekstraheringspligtige oplysninger vedrørende det område man søger at regulere). Eftersom dokumentet er internt og derfor ikke har været udvekslet med myndighed A, vil dokumentet naturligvis ikke være at finde i myndighed A's journalsystem. Derved kan myndighed A alene

træffe afgørelse på baggrund af det forelagte dokument. Dertil mener jeg, at det er en langt mere hensigtsmæssig brug af myndighedernes ressourcer, at der kan træffes afgørelse på baggrund af de oversendte dokumenter.

Jeg kan næppe fremkomme med en bedre identifikation af, hvad jeg søger om aktindsigt i, eftersom jeg har specificeret et specifikt journalnummer hos Rigspolitiet. At Justitsministeriet herefter insisterer på at slå alle dokumenterne op i deres system, mener jeg ikke kan føre til, at ministeriet kan indregne dette ressourceforbrug i den samlede sagsbehandlingstid. Af betænkningen til den nuværende offentlighedslov fremgår det i bemærkningerne til hensynet bag § 9, stk. 2, nr. 1: *'Ved vurderingen af, om behandlingen af en anmodning om aktindsigt vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, må der lægges vægt på, hvor mange sager eller dokumenter anmodningen om aktindsigt vedrører. [...] Hvis det uforholdsmæssige ressourceforbrug skyldes, at forvaltningsmyndigheden har undladt f.eks. at journalisere sagens (sagernes) akter behørigt, kan bestemmelsen dog ikke af den grund bringes i anvendelse.'*

Spørgsmålet om den uhensigtsmæssige sagsdisciplin kan betyde, at Justitsministeriet anvender et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, mener jeg kan sammenlignes med de sidste tilfælde i ovenstående uddrag. Her kan det forhold, at en forvaltningsmyndighed ikke har journaliseret sagens akter, ikke komme den aktindsigtssøgende til ugunst.

Klagepunkt 2: Øvrig afgørelseskompetence

Det ligger fast at Justitsministeriet har efter praksis afgørelseskompetence i sager om aktindsigt, for så vidt angår sager om lovgivning, der udarbejdes på deres område. Det følger blandt andet af vejledningen til offentlighedsloven, og er efter hvad jeg kan se en forvaltningspraksis siden 1970-offentlighedsloven. Den øvrige afgørelseskompetence følger af offentlighedslovens § 36, stk. 1, 2. pkt. i denne sag.

Når spørgsmålet om en sag eller dokument er omfattet af offentlighedslovens § 20 er afgjort i Justitsministeriet, så mener jeg, at eventuelle dokumenter der ikke er undtaget efter offentlighedslovens § 20, skal tilbageendes til Rigspolitiet. Herefter skal Rigspolitiet så træffe den endelige afgørelse, da de har afgørelseskompetencen for de øvrige spørgsmål.

Af Justitsministeriets afgørelse pkt. 2.2 og 3.2 fremgår det: *'I det omfang dokumenterne ikke fortsat vedrører en lovgivningssag, skal Justitsministeriet endelig foretage en gennemgang af, i hvilket omfang dokumenterne skal udleveres efter offentlighedslovens almindelige regler.'*

Med henvisning til ovenstående, vil jeg gerne klage over denne del af afgørelsen, idet jeg mener at det er Rigspolitiet der har den øvrige afgørelseskompetence i sagen. Det betyder blandt andet at Justitsministeriet ikke har tilbagesendt de dokumenter, som er blevet behandlet vedrørende spørgsmålet om de var indeholdt i en § 20-sag.

Klagepunkt 3: Sagsbehandlingstiden

Jeg mener at sagsbehandlingstiden har været alt for lang i denne sag. Jeg modtog først Justitsministeriets afgørelse over et halvt år efter jeg havde fremsat min anmodning om aktindsigt, og over fem måneder efter at Justitsministeriet havde modtaget dokumenterne fra Rigspolitiet. Jeg har modtaget i alt 6 fristbreve den 29. april, 20. maj, 2. juni, 27. juni, 22. august samt 16. september 2016 (vedlagt). På baggrund af aktindsigt i aktindsigtssagen, jf. forvaltningslovens regler, har jeg den 1. september modtaget en kopi af aktlisten på aktindsigtssagen (vedlagt). Det fremgår af aktlisten, at Justitsministeriets sikkerhedskontor har gennemgået nogle af de oversendte akter fra Rigspolitiet, og oversendt en liste til forvaltningsretskontoret hhv. den 28. april og 2. maj 2016. Herefter er der ikke journaliseret yderligere dokumenter vedrørende gennemgangen.

Det fremgår af bemærkningerne til offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1, som grundlaget for afgørelsen (min fremhævning): *'Det afgørende vil således typisk være det forventede tidsforbrug i forbindelse med behandlingen af aktindsigtsanmodningen'*.

Det er således en afgørelse som kan træffes allerede før arbejdet påbegyndes. Jeg modtager først afgørelsen på et tidspunkt, hvor Justitsministeriet har overskredet det uforholdsmæssige ressourceforbrug. Derfor mener jeg, at Justitsministeriet på et langt tidligere tidspunkt har kunnet træffe denne afgørelse."

Den 26. oktober 2016 bad jeg Justitsministeriet om en udtalelse i anledning af din klage til mig.

Jeg bad om, at ministeriet i udtalelsen forholdt sig til de klagepunkter, som du havde anført, herunder til den tid, som ministeriet havde brugt på at behandle din sag, og til de underretninger, som ministeriet havde sendt til dig efter § 36, stk. 2, i offentlighedsloven. Jeg bad også om at modtage en datoliste over ministeriets ekspeditioner i sagen.

Justitsministeriet har den 10. november 2016 anført bl.a. følgende:

"2.1. I forhold til det i klagepunkt 1 anførte om sagsdisciplin er det fortsat Justitsministeriets opfattelse, at ministeriet ikke kunne træffe afgørelse om aktindsigt alene på baggrund af de oversendte dokumenter.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Som det fremgår af pkt. 2.1 og 2.2 i ministeriets afgørelse, vedrørte A's aktindsigtsanmodning et bestemt sagsnummer hos Rigspolitiet.

Justitsministeriet modtog fra Rigspolitiet en kopi af de dokumenter på Rigspolitiets sag, som efter Rigspolitiets vurdering enten hidrørte fra eller var oversendt til ministeriet i forbindelse med en lovgivningssag, således at ministeriet kunne træffe afgørelse om aktindsigt i forhold til disse dokumenter i det omfang der er tale om dokumenter, der er omfattet af en sag om lovgivning.

Dokumenterne indeholdt for størstedelens vedkommende ikke oplysning om Justitsministeriets dokumentnummer, sagsnummer eller andet, der kunne sikre en hurtig og sikker identifikation af dokumenterne i ministeriets journaliseringssystem.

Justitsministeriet kunne for disse dokumenter derfor ikke umiddelbart fastslå, hvilke sager i ministeriet, dokumenterne vedrørte.

Det var således nødvendigt for Justitsministeriet ved individuelle søgninger og manuel gennemgang af sager i ministeriets sagsbehandlingssystem at identificere de dokumenter, som Rigspolitiet har oversendt til ministeriet, på ministeriets egne sager.

2.2. I forhold til det i klagepunkt 2 anførte om afgørelseskompetence finder Justitsministeriet anledning til at præcisere, at der i afgørelsens pkt. 2.2 med formuleringen 'Justitsministeriets sagsbehandling har dernæst bestået i at gennemgå dokumenterne på sagerne for at fastslå, om der fortsat var tale om en lovgivningssag' sigtes til lovgivningssager, hvor lovforslag ikke er fremsat for Folketinget, og som derfor er omfattet af offentlighedslovens § 20.

Med formuleringen i samme pkt. om, at i det omfang 'dokumenterne ikke fortsat vedrører en lovgivningssag, skal Justitsministeriet endelig foretage en gennemgang af, i hvilket omfang dokumenterne skal udleveres efter offentlighedslovens almindelige regler' sigtes til lovgivningssager, som ikke er omfattet af offentlighedslovens § 20.

Som det også fremgår af pkt. 10.1 i vejledning om lov om offentlighed i forvaltningen, skal anmodninger om aktindsigt i sager om lovgivning afgøres af det ministerium, under hvis område sagen hører. Spørgsmålet om aktindsigt i korrespondance med andre myndigheder om lovgivningssagen skal således afgøres af det pågældende ministerium, uanset at korrespondancen også er i andre myndigheders besiddelse.

Det er på den baggrund Justitsministeriets opfattelse, at ministeriet således også har kompetencen til at træffe afgørelse i lovgivningsager, som ikke er omfattet af offentlighedslovens § 20. I den situation skal afgørelsen om aktindsigt træffes efter offentlighedslovens almindelige regler.

2.3. I forhold til det i klagepunkt 3 anførte om ressourceforbruget i forbindelse med behandlingen af aktindsigtsanmodningen, er det Justitsministeriets vurdering, at det ikke forud for, at behandlingen påbegyndtes, var muligt for ministeriet at anslå det forventede tidsforbrug i den forbindelse.

Justitsministeriet skal i den forbindelse henvise til det oplyste om sagsbehandlingen i forbindelse med behandlingen af aktindsigtsanmodningen og til antallet af dokumenter som beskrevet i afgørelsens pkt. 2.2.

2.4. Justitsministeriet har ved breve af 29. april, 20. maj, 2. juni, 27. juni, 22. august og 16. september 2016 orienteret A om, at det ikke har været muligt for ministeriet at færdigbehandle hans aktindsigtsanmodning inden for offentlighedslovens frister. Ministeriet underrettede ved disse lejligheder om grunden til fristoverskridelsen og om, hvornår anmodningen kunne forventes færdigbehandlet.

I forbindelse med besvarelsen af henvendelsen fra ombudsmanden har Justitsministeriet konstateret, at ministeriet i tre tilfælde ikke har sendt fristbreve rettidigt i forhold til den seneste udmeldte forventede svarfrist. Dette beklager ministeriet.

Justitsministeriet finder samtidig anledning til at bemærke, at ministeriet burde have overvejet at træffe afgørelse om ressourceafslag allerede den 27. juni 2016, hvor ministeriet orienterede A om de sagsskridt, som sagen efter ministeriets opfattelse nødvendiggjorde.

Justitsministeriet bemærker endelig, at det naturligvis er yderst utilfredsstillende, at ministeriet først den 23. september 2016 var i stand til at vende tilbage med et skøn over det medgåede tidsforbrug i forbindelse med ministeriets behandling af A's aktindsigtsanmodning. Dette har ministeriet også beklaget over for A. Det ændrer efter ministeriets opfattelse imidlertid ikke på, at ministeriet var berettiget til at afslå den fortsatte behandling af A's anmodning med henvisning til, at dette ville udgøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug."

Den 14. november 2016 sendte jeg dig en kopi af Justitsministeriets brev af 10. november 2016 med tilhørende dokumentliste og bad om at modtage dine eventuelle bemærkninger inden 2 uger.

I brev af 17. november 2016 kom du med bl.a. følgende bemærkninger:

”Ad klagepunkt 1, sagsdisciplin

Justitsministeriet fastholder i udtalelsens pkt. 2.1 at ministeriet ikke kan træffe afgørelse alene på baggrund af de oversendte dokumenter.

1.1 Identifikation af lovgivningssagen

I forbindelse med at Folketinget vedtog Terrorpakke I i 2002, blev § 786, stk. 4 indført i retsplejeloven med en revisionsbestemmelse. Denne revisionsbestemmelse er af flere omgange blevet udskudt, senest ved L 183 (2015-16) til folketingsåret 2016-17. I perioden hvor den sag jeg søgte aktindsigt i hos Rigspolitiet har eksisteret, år 2012 til dato, er revisionen blevet udskudt i alt fire gange. Alle disse love om ændring af revisionsbestemmelsen er fremsat og vedtaget af Folketinget.

Dog er spørgsmålet omkring ændring af en revisionsbestemmelse (*udskydelse*) og en egentlig revision af retsplejelovens § 786, stk. 4 (*revision*) så signifikant forskellige, at det efter min opfattelse vil være trivielt at afgøre om et dokument måtte relatere sig til revisionslovgivningssagen. Det er netop revisionslovgivningssagen, som den eneste lovgivningssag i denne periode, som kan give anledning til undtagelser efter offentlighedslovens § 20.

Det har ingen betydning at dokumenter vedrørende udskydelse og revision er blevet blandet og journaliseret på en lang række sagsnumre i ministeriet, jf. FOU 2015-56, da (som også anført i min oprindelige klage),

’Det afgørende er således ikke, hvordan et dokument er journaliseret, men om dokumentet rent faktisk kan henregnes til en lovgivningssag i offentlighedslovens § 20’s forstand.’

1.2 Justitsministeriets afgrænsning

Justitsministeriet aftalte med Rigspolitiet på baggrund af min anmodning om aktindsigt, at det alene var dokumenter som var *oversendt* til ministeriet, som Justitsministeriet skulle træffe afgørelse vedrørende.

Det er naturligvis Justitsministeriets frie valg at foretage den afgrænsning, idet at lovgivningssagerne hører under deres ministerium. Der kunne dog være tilfælde, hvor lovgivningssagen vedrørte flere dokumenter end blot dem som var oversendt til ministeriet. Dette fremgår blandt andet af Ahsan, Mohammad. Offentlighedsloven med kommentarer. 2014. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag. 1. udgave, side 350 (min fremhævning):

’I de tilfælde, hvor et ministeriums departement anmoder en underliggende styrelse eller direktoratet om at udarbejde et udkast til et lovforslag, vil

sagen hos den underliggende myndighed kunne undtages efter § 20, da der vil være tale om en sag om lovgivning i bestemmelsens forstand. Det skal i den forbindelse bemærkes, at der ikke er noget til hinder for, at et dokument, der er udarbejdet af og eventuelt udelukkende findes hos en anden [myndighed], end den som har hovedansvaret for lovgivningssagen, kan være en del af lovgivningssagen.'

1.3 Afgørelse på baggrund af Justitsministeriets egne dokumenter

Jeg mener fortsat ikke at ministeriets afgrænsning kan være styrende for, at alle dokumenter skal kunne slås op i deres eget journalsystem idet, at der i lovgivningssagen kunne være dokumenter, der ikke er i ministeriets besiddelse. Tillige er det ikke afgørende hvordan et dokument er journaliseret, om det kan indgå i en lovgivningssag, jf. FOU 2015-56.

Dette har jeg meddelt Justitsministeriet allerede den 29. marts 2016, skønt dette ikke fremgår af telefonnotatet. Konsekvensen har været, at Justitsministeriet har tilrettelagt arbejdet således, at flere arbejdsdage er blevet brugt på at finde genparten af dokumenterne i Justitsministeriets eget system. Det mener jeg ikke har været nødvendigt, og bør ikke komme mig til ugunst ved vurderingen om sagsbehandlingen har oversteget et for stort ressourceforbrug.

...

Ad klagepunkt 2, øvrig afgørelseskompetence

Jeg frafalder dette klagepunkt.

Jeg var ikke opmærksom på at forvaltningspraksis betød, at alle afgørelser om aktindsigt i alle lovgivningsager (uanset om disse er fremsat eller ej), afgøres af myndigheden som lovgivningssagen hører under, jf. Justitsministeriets udtalelse pkt. 2.2.

...

Ad klagepunkt 3, sagsbehandlingstiden

Jeg bemærker på baggrund af datolisten og den tidligere fremsendte *oversigt over tidsforbrug*, at Justitsministeriets sikkerhedskontor har brugt perioden 18. april til 2. maj 2016 på at gennemgå de oversendte dokumenter, med henblik på at 'printe, søge i journalsystem og udarbejde liste' samt 'gennemgang af akter og liste og yderligere søgning'. Tidsforbruget er her estimeret til ca. 3 arbejdsdage eller 20 timer, hvilket giver en efter min opfattelse rimelig sagsbehandlingstid på 10 arbejdsdage.

Herefter bruger Justitsministeriets Forvaltningsretskontor 1½-2 arbejdsdage eller 10-15 timer på 'gennemgang af akter mhp. at fastslå de enkel-

BILAG – SAGSFREMSTILLING

te dok[umenters] karakter og opslag i sager mhp. [om der fortsat] er tale om § 20-sag. Såfremt [der er tale om en] § 20-sag, overvejelse om dok[umentet] kan udskilles af lovsagen, jf. FOB-udtalelse'. Sagsbehandlingstiden overstiger hen under 100 arbejdsdage, før jeg modtager afgørelsen den 23. september 2016.

Justitsministeriet bemærker i pkt. 2.4 af deres udtalelse, at de burde have overvejet at træffe afgørelse om ressourceafslag allerede den 27. juni 2016. Dette ville have betydet en sagsbehandlingstid for denne opgave på 39 arbejdsdage. Det mener jeg heller ikke er tilfredsstillende. Givet opgavens kompleksitet, mener jeg at Justitsministeriets Forvaltningsretskontor burde have færdigbehandlet sagen – eller have meddelt mig afslag på grund af ressourceforbrug – på under 14 arbejdsdage, jf. bemærkninger til offentlighedslovens § 36, stk. 2.

Det fremgår ikke af *oversigt over tidsforbrug*, hvornår denne er udarbejdet. Baseret på dokumentløbenumrene kan jeg se den er blevet journaliseret cirka samtidig med 'Fristbrev VI' af den 16. september 2016. Såfremt den ikke er udarbejdet tidligere, kan det undre mig at Justitsministeriet oplyser i pkt. 2.4, at de burde have overvejet ressource spørgsmål allerede den 27. juni 2016?"

Den 21. november 2016 sendte jeg en kopi af din e-mail af 17. november 2016 til Justitsministeriet og bad om at modtage ministeriets eventuelle bemærkninger inden for en uge.

Justitsministeriet meddelte den 25. november 2016, at ministeriet ikke havde yderligere bemærkninger til sagen, og den 28. november 2016 meddelte jeg dig, at jeg nu ville forsøge at behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde modtaget fra dig og Justitsministeriet.