Udskriftsdato: 30. oktober 2026 (Gældende)

Afslag på aktindsigt i dokumenter i "Christiania-sagen". Sagsbehandlingstid. Underretninger efter offentlighedslovens § 36, stk. 2

Ministerium: Folketingets Ombudsmand	Journalnummer: Sag nr. 14/05239

Afslag på aktindsigt i dokumenter i "Christiania-sagen". Sagsbehandlingstid. Underretninger efter offentlighedslovens § 36, stk. 2

Svar til journalist A, medie B

25-02-2015

Dok.nr. 14/05239

Aktindsigt i dokumenter i Justitsministeriet

Jeg har nu færdigbehandlet sagen. Min undersøgelse omfatter både Justitsministeriets afgørelse af 2. december 2014 og ministeriets sagsbehandlingstid i den forbindelse.

Jeg kan ikke kritisere, at Justitsministeriet ved afgørelsen af 2. december 2014 har undtaget en række dokumenter fra aktindsigt efter offentlighedslovens §§ 21, stk. 1, 23, stk. 1, og 24, stk.1.

Jeg er endvidere enig med ministeriet i, at der i de undtagne dokumenter ikke indgår oplysninger, som er omfattet af retten til aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Det er imidlertid min opfattelse, at sagsbehandlingstiden har været for lang.

Jeg er herudover enig med Justitsministeriet i, at ministeriet i sine løbende underretninger om sagsbehandlingstiden burde have givet dig en mere konkret begrundelse for, at fristen ikke kunne overholdes. Jeg er også enig med ministeriet i, at det er beklageligt, at ministeriet ikke har været i stand til at fremkomme med et mere retvisende skøn over, hvornår sagen kunne forventes færdigbehandlet.

Jeg mener endelig, at det er beklageligt, at ministeriets underretninger af dig i tre ud af fire tilfælde først blev afsendt fra ministeriet efter udløbet af ministeriets tidligere udmeldte frist for sagens færdigbehandling.

Umiddelbart nedenfor, i afsnittet "Ombudsmandens udtalelse", kan du læse nærmere om begrundelsen for resultatet af min undersøgelse. Fra s. 17 er der en sagsfremstilling.

Ombudsmandens udtalelse

1. Sagens genstand

Min undersøgelse af sagen drejer sig for det første om Justitsministeriets delvise afslag på aktindsigt i dokumenter i ministeriet med tilknytning til opfølgning på forhørsledelsens beretning i den såkaldte Christiania-sag.

Justitsministeriet har i afgørelsen af 2. december 2014 – i de sager og dokumenter, der er identificeret som omfattet af din anmodning – bl.a. undtaget dokumenter eller dele af dokumenter fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, om interne dokumenter.

Endvidere har ministeriet undtaget dokumenter eller dele af dokumenter fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter og oplysninger,

som udveksles mellem forskellige ministerier på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand. Det er den såkaldte ministerbetjeningsregel.

Ministeriet har fundet, at ingen af de undtagne dokumenter indeholder oplysninger om sagernes faktiske grundlag eller om eksterne faglige vurderinger, som skal udleveres (ekstraheres) efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 28, stk. 1. Ministeriet har herunder henvist til, at visse af dokumenterne indeholder oplysninger om sagernes faktiske grundlag, men at pligten til at udlevere oplysninger efter § 28, stk. 1, ikke gælder, hvis oplysningerne er offentligt tilgængelige, jf. § 28, stk. 2, nr. 3.

Ministeriet har endelig undtaget enkelte dokumenter fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 21, stk. 1, som fastsætter, at retten til aktindsigt ikke omfatter sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste. Ministeriet har med henvisning til samme bestemmelse endvidere undtaget enkelte oplysninger fra aktlisten vedrørende sagen med ministeriets j.nr. (x).

Ministeriet har overvejet, om de undtagne dokumenter og oplysninger burde udleveres til dig efter princippet om meroffentlighed (offentlighedslovens § 14, stk. 1), men har ikke fundet grundlag for dette.

Jeg har i forbindelse med min behandling af din klage modtaget samtlige dokumenter, som Justitsministeriet har anset for omfattet af din aktindsigtsanmodning – herunder de dokumenter og dele af dokumenter, som du ikke har fået aktindsigt i.

Jeg behandler din klage over Justitsministeriets afgørelse under pkt. 2.

Min undersøgelse af sagen drejer sig for det andet om Justitsministeriets sagsbehandlingstid og de underretninger, som ministeriet har sendt dig, mens sagen var under behandling. Jeg behandler denne del af klagen under pkt. 3.

2. Justitsministeriets afgørelse af 2. december 2014

2.1 Dokumenter undtaget efter offentlighedslovens § 23, stk. 1

Offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, lyder således:

”§ 23. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter. Som interne dokumenter anses

1) dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående,

…”

Jeg har gennemgået de dokumenter – herunder dele af dokumenter – som Justitsministeriet har undtaget som interne efter § 23, stk. 1, nr. 1.

Som det fremgår af ministeriets afgørelse af 2. december 2014, er der bl.a. tale om e-mailkorrespondance mellem ministeriets ansatte. Derudover omfatter dokumenterne bl.a. covernotes til ministeren og notater udarbejdet af ministeriet selv.

Jeg er enig med ministeriet i, at de pågældende dokumenter har karakter af interne dokumenter, der ikke ses at være afgivet til udenforstående. Dokumenterne kan derfor som udgangspunkt undtages fra aktindsigt efter § 23, stk. 1, nr. 1.

Jeg bemærker, at det fremgår af sagen – herunder det dokument, som du fik aktindsigt i – at Folketingets Retsudvalg den 24. august 2014 bad om at få mulighed for at se ”alle dokumenterne i Christiania-sagen”. Der fremgår ikke, om Retsudvalget rent faktisk har set dokumenterne. I givet fald går jeg imidlertid

ud fra, at det er sket på en måde, der efter Justitsministeriets vurdering ikke ændrer på spørgsmålet om, hvorvidt dokumenterne i offentlighedslovens forstand er afgivet til udenforstående.

2.2 Dokumenter undtaget efter offentlighedslovens § 24, stk. 1

Offentlighedslovens § 24, stk. 1, lyder således:

"§ 24. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter og oplysninger, der udveksles på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, mellem:

1) Et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder.

2) Forskellige ministerier. "

Anvendelsesområdet for bestemmelsen er nærmere beskrevet i forarbejderne til offentlighedsloven (lovforslag nr. L 144, fremsat den 7. februar 2013, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser):

"Til § 24

…

Bestemmelsen i stk. 1 har (…) i første række til *formål* at sikre en beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces, når dokumenter og oplysninger udveksles mellem forskellige myndigheder i forbindelse med ministerbetjening. Bestemmelsen skal ses i lyset af, at en minister har brug for at få kvalificeret fortrolig rådgivning og bistand fra embedsværket også i sager, hvor ekspertisen er fordelt på flere forvaltningsmyndigheder, og bestemmelsen skal medvirke til, at ministeren på hensigtsmæssig måde kan varetage sine funktioner som regeringspolitiker.

…

Det afgørende for, om et dokument eller en oplysning, der udveksles mellem f.eks. to ministerier i stk. 1's forstand sker i forbindelse med ministerbetjening, er, om udvekslingen sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at ministeren *har* eller *vil få* behov for embedsværkets rådgivning og bistand. …

…

Bestemmelsen i stk. 1 skal fortolkes og anvendes restriktivt, og i tilfælde, hvor der foreligger tvivl om, hvorvidt bestemmelsen finder anvendelse, skal der lægges vægt på, om *hensynet til den interne og politiske beslutningsproces* taler for, at de pågældende dokumenter eller oplysninger kan undtages fra retten til aktindsigt.

Bestemmelsen finder således anvendelse, hvor udvekslingen sker i forbindelse med det, der kan betegnes 'den politiske' ministerbetjening.

Som eksempler på opgaver, der vil være omfattet af bestemmelsen, kan bl.a. nævnes embedsværkets rådgivning af ministeren om mulige politiske problemer i en sag samt løsningen heraf, embedsværkets bistand i forbindelse med forberedelse af forhandlinger med f.eks. andre ministerier eller oppositionen, embedsværkets bistand i forbindelse med ministerens deltagelse i en forespørgselsdebat eller et samråd i Folketinget, embedsværkets bistand i forbindelse med ministerens deltagelse i et telefonisk eller 'fysisk' møde med andre ministre, embedsværkets udarbejdelse af lovforslag og besvarelse af folketingsspørgsmål samt embedsværkets bistand i forbindelse med forberedelse og iværksættelse af politiske initiativer som politikoplæg, reformprogrammer, handlingsplaner og idékataloger.

…

Omfattet af bestemmelsen er forskellige *typer af interne dokumenter (og oplysninger),* der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, herunder bl.a. udkast til 'talepapir' og 'beredskabstalepunkter', udkast til pressemeddelelser, materiale til brug for pressemøder m.v., udkast til bidrag til besvarelse af folketingsspørgsmål, notater, redegørelser, idékataloger, sagkyndige udtalelser og vurderinger, handlingsplaner m.v.

Retsvirkningen af, at et internt dokument eller en intern oplysning anses for omfattet af bestemmelsen i stk. 1, er, at dokumentet eller oplysningen *ikke* i forbindelse med afgivelsen til en anden forvaltningsmyndighed *mister sin interne karakter*. Dokumenter eller oplysninger, der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, kan således ikke anses for afgivet til udenforstående. Ved udførelsen af opgaver i forbindelse med ministerbetjening kan f.eks. et ministeriums departement og en underordnet styrelse i princippet anses som en (funktionel) enhed. "

Som det fremgår, er formålet med bestemmelsen at sikre en beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces, når dokumenter og oplysninger udveksles mellem forskellige myndigheder i forbindelse med ministerbetjening. Bestemmelsen indebærer således en udvidelse af beskyttelsen af den interne og politiske beslutningsproces i forhold til bestemmelsen i § 23, stk. 1, nr. 1.

Justitsministeriet har undtaget en række dokumenter fra aktindsigt, med henvisning til at de er udvekslet mellem Justitsministeriet og Statsministeriet til brug for regeringens opfølgning på forhørsledelsens beretning og indstilling og til brug for statsministerens besvarelse af hasteforespørgsel nr. F 37 den 14. maj 2014 og opfølgningen på vedtagelse nr. V 42 af 15. maj 2014.

Jeg har gennemgået de dokumenter og dele af dokumenter, der er undtaget efter § 24, stk. 1, nr. 1. Dokumenterne omfatter bl.a. e-mails udvekslet mellem Justitsministeriet og Statsministeriet og dokumenter udvekslet mellem ministerierne i den forbindelse, herunder f.eks. udkast til pressemeddelelse og beredskab i forbindelse med offentliggørelsen af forhørsledelsens beretning den 5. maj 2014.

Jeg kan ikke kritisere, at Justitsministeriet anså de pågældende dokumenter for undtaget fra aktindsigt i medfør af § 24, stk. 1, nr. 1, jf. de citerede forarbejder til bestemmelsen.

Jeg er derfor enig i, at dokumenterne som udgangspunkt kunne undtages fra aktindsigt. Jeg henviser i øvrigt til min bemærkning ovenfor under pkt. 2.1 om eventuel orientering af Folketingets Retsudvalg.

2.3 Ekstrahering – offentlighedslovens § 28

Offentlighedslovens § 28 lyder således:

"§ 28. Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-4, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen. Det samme gælder oplysninger om eksterne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3.

Stk. 2. Stk. 1 gælder ikke, i det omfang

1) det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug,

2) de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, eller

3) oplysningerne er offentligt tilgængelige. "

Pligten til at ekstrahere oplysninger om en sags faktiske grundlag er nærmere beskrevet i forarbejderne til offentlighedsloven.

Følgende fremgår således bl.a. af lovforslagets bemærkninger til bestemmelsen, jf. lovforslag nr. L 144, fremsat den 7. februar 2013:

"Til § 28

Bestemmelsen i *stk. 1*, der fastsætter den såkaldte 'ekstraheringspligt', viderefører med visse redaktionelle og sproglige ændringer den gældende lovs § 11, stk. 1. Der henvises herom til pkt. 4.1.1.15, jf. pkt. 3.4.2.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Det afgørende for, om en oplysning skal ekstraheres efter bestemmelsen i *stk. 1, 1. pkt*., er – i lighed med, hvad der følger af gældende ret – om der er tale om egentlige faktuelle oplysninger eller andre oplysninger, der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag.

Udtrykket *oplysninger om en sags faktiske grundlag* i stk. 1, 1. pkt., omfatter på den baggrund 'egentlige faktuelle oplysninger', som f.eks. oplysninger i et internt dokument om, at der på en motorvejsstrækning passerer 20.000 biler dagligt eller en oplysning – der bygger på undersøgelser og analyser – om, at der på samme motorvejsstrækning tidligere passerede mellem 20.000 og 50.000 biler dagligt, samt andre oplysninger, der medvirker til at skabe klarhed om sagen, herunder oplysninger om de metoder og forudsætninger, som en forvaltningsmyndighed har anvendt ved fastlæggelsen af de 'egentlige faktuelle oplysninger'.

Ekstraheringspligten efter stk. 1, 1. pkt., omfatter ikke interne og eksterne faglige vurderinger samt politiske og strategiske udtalelser, ligesom ekstraheringspligten ikke omfatter tilkendegivelser af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse eller oplysninger, der isoleret set gengiver generelle objektive kendsgerninger, der ikke direkte vedrører sagen, f.eks. oplysninger om indholdet af gældende ret.

…

Endvidere fastslår bestemmelsen i *stk. 2, nr. 3*, at der ikke skal foretages ekstrahering, hvis oplysningerne er offentligt tilgængelige. Herved tænkes der navnlig på, at de pågældende oplysninger er tilgængelige for offentligheden via internettet. I sådanne tilfælde kan den aktindsigtssøgende således henvises til, at oplysningerne kan findes på internettet, f.eks. myndighedens hjemmeside. "

Det er Justitsministeriets vurdering, at de dokumenter, som er undtaget efter § 23, stk. 1, nr. 1, og § 24, stk. 1, ikke indeholder oplysninger, som vil skulle udleveres efter § 28, stk. 1.

I forhold til de dokumenter, der er undtaget efter § 24, stk. 1, har ministeriet bemærket, at pligten til at udlevere oplysninger efter § 28, stk. 1, ikke gælder, hvis oplysningerne er offentligt tilgængelige, jf. § 28, stk. 2, nr. 3.

Justitsministeriet har i den forbindelse henvist til, at de relevante oplysninger i de pågældende dokumenter fremgår af statsministerens indlæg under forhandlingerne om forespørgsel nr. F 37 (tilgængeligt på Folketingets hjemmeside) og af forhørsledelsens beretning og indstilling, som er tilgængelig på Justitsministeriets hjemmeside. Det er markeret på dokumenterne, hvilke dele af dem der efter ministeriets opfattelse indeholder oplysninger omfattet af § 28, stk. 1, men som ikke udleveres, fordi de er offentligt tilgængelige, jf. § 28, stk. 2, nr. 3.

Jeg kan efter min gennemgang af de dokumenter, der er undtaget efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, og § 24, ikke kritisere, at ministeriet ikke mente, at dokumenterne indeholdt oplysninger, der var omfattet af retten til aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 28. Jeg er herunder enig i, at der i en række af dokumenterne indgår oplysninger om sagernes faktiske grundlag, men at ministeriet ikke var forpligtet til at udlevere disse oplysninger, da de var offentligt tilgængelige på Folketingets hjemmeside eller på ministeriets egen hjemmeside.

Jeg bemærker i den forbindelse, at der efter min opfattelse i flere af sagens dokumenter end markeret af ministeriet er oplysninger om sagens faktiske grundlag omfattet af § 28, stk. 1. Da disse oplysninger alle er offentligt tilgængelige, jf. § 28, stk. 2, nr. 3, foretager jeg mig imidlertid ikke mere i den anledning.

Som eksempler på sådanne dokumenter kan nævnes to udkast til pressemeddelelse i forbindelse med offentliggørelsen af forhørsledelsens beretning.

2.4 Dokumenter og oplysninger undtaget efter offentlighedslovens § 21, stk. 1

Offentlighedslovens § 21, stk. 1, lyder således:

"§ 21. Retten til aktindsigt omfatter ikke sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste. "

Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår bl.a. følgende (lovforslag nr. L 144, fremsat den 7. februar 2013):

"§ 21.

…

Bestemmelsen i *stk. 1* har til *formål* bl.a. at sikre, at det offentlige i videst muligt omfang kan tiltrække kvalificerede ansøgere, da offentlighed om ansættelses- og forfremmelsessager vil kunne afholde kvalificerede ansøgere fra at søge en stilling, ligesom bestemmelsen tager sigte på at beskytte ansøgere mod offentliggørelse af oplysninger om deres private forhold.

Bestemmelsen omfatter *alle former for ansættelser i den offentlige forvaltning*, herunder tjenestemandsansættelser og overenskomstansættelser. Bestemmelsen omfatter også det offentliges udpegning af medlemmer til offentlige udvalg.

…

Retsvirkningen af, at en sag er omfattet af bestemmelsen i stk. 1, er, at samtlige sagens dokumenter og oplysninger er undtaget fra aktindsigt efter loven. "

Justitsministeriet har undtaget fem dokumenter i sag (x) under henvisning til, at bestemmelsen i § 21, stk. 1, også omfatter tilfælde, hvor personer udpeges som medlem af en kommission eller et udvalg. Endvidere har ministeriet med samme begrundelse undtaget enkelte oplysninger i aktlisten vedrørende sagen.

Jeg er efter min gennemgang af dokumenterne enig med ministeriet i, at de nævnte dokumenter indgik i en sag om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste, og at de derfor kunne undtages fra aktindsigt efter § 21, stk. 1. Jeg er endvidere enig i, at oplysningerne i aktlisten – som knytter sig til de undtagne dokumenter – med samme begrundelse kunne undtages fra aktindsigt.

Jeg bemærker i den forbindelse, at retsvirkningen af, at en sag er omfattet af bestemmelsen i § 21, stk. 1, er, at alle dens dokumenter og oplysninger er undtaget fra aktindsigt. Indholdet af de enkelte dokumenter mv. har således ikke betydning.

Jeg bemærker også, at "sagen" i denne sammenhæng må forstås som de dokumenter og oplysninger i sagen med j.nr. (x), som indgår i ansættelsessagen. Hvordan myndigheden har valgt at journalisere dokumenterne i ansættelsessagen – herunder om det er sket på en særskilt sag – er således ikke afgørende. Se bl.a. Folketingets Ombudsmands beretning for 2013, sag nr. 2013-19, og Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 324 ff.

Jeg kan herefter ikke kritisere, at Justitsministeriet undtog fem dokumenter og enkelte oplysninger i aktlisten fra aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 21, stk. 1. Jeg bemærker i den forbindelse, at afgørelsen om afslag på aktindsigt af 2. december 2014 blev truffet, før justitsministeren den 11. december 2014 offentliggjorde, at det omhandlede udvalg ville blive nedsat, og hvem der skulle være medlem af det.

2.5 Meroffentlighed – offentlighedslovens § 14

Offentlighedslovens § 14 lyder således:

"§ 14. Det skal i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt overvejes, om der kan gives aktindsigt i dokumenter og oplysninger i videre omfang, end hvad der følger af §§ 23-35. Der kan gives aktindsigt i videre omfang, medmindre det vil være i strid med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt og regler i lov om behandling af personoplysninger.

Stk. 2. Stk. 1 gælder også i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt i dokumenter og oplysninger, som indgår i sager, der er undtaget fra aktindsigt efter §§ 19-21. "

Af bestemmelsens forarbejder fremgår bl.a. følgende (lovforslag nr. L 144, fremsat den 7. februar 2013):

"Meroffentlighedsprincippet

Til § 14

…

I forbindelse med vurderingen af, om der kan meddeles aktindsigt efter stk. 1, må der – som efter gældende ret – foretages en *afvejning af modstående interesser.* Der skal således på den ene side tages hensyn til styrken, svagheden eller fraværet af den aktindsigtssøgendes interesse i at få indsigt i de pågældende dokumenter og oplysninger, og på den anden side styrken af den beskyttelsesinteresse, der ligger bag den pågældende undtagelsesbestemmelse og andre lovlige hensyn. I de tilfælde, hvor et massemedie eller en forsker tilknyttet et anerkendt forskningsinstitut anmoder om aktindsigt, vil det i almindelighed kunne lægges til grund, at der foreligger en berettiget interesse i at få indsigt i dokumenterne eller oplysningerne, som vil skulle afvejes overfor eventuelle modstående interesser. Det bemærkes dog mere overordnet, at i de nævnte tilfælde, hvor der foreligger et reelt og sagligt behov for at undtage de pågældende dokumenter m.v., vil vurderingen af spørgsmålet om meraktindsigt formentlig meget ofte føre til, at der ikke er grundlag for at give indsigt efter meroffentlighedsprincippet.

…

Bestemmelsen i *stk. 2* fastsætter, at meroffentlighedsprincippet i stk. 1 også gælder i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt i dokumenter og oplysninger, som indgår i *sager*, der er undtaget fra aktindsigt efter §§ 19-21. Det indebærer, at den pågældende myndighed m.v. i sådanne tilfælde også af egen drift skal overveje, om der skal meddeles meraktindsigt, ligesom myndigheden i den forbindelse skal iagttage de almindelige regler om tavshedspligt i bl.a. forvaltningslovens § 27 samt reglerne i persondatalovens §§ 6-8 for så vidt angår fortrolige personoplysninger. "

Justitsministeriet skrev således i sin afgørelse af 2. december 2014:

"Justitsministeriet har overvejet, om de undtagne dokumenter og oplysninger burde udleveres til Dem efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1, men har ikke fundet grundlag herfor. Ministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger bag de nævnte undtagelsesbestemmelser i offentlighedsloven, og på den anden side den berettigede interesse, De som journalist må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes. "

Ministeriet har således overvejet, om der var grundlag for at udlevere de dokumenter og dele af dokumenter, der er undtaget fra aktindsigt, efter princippet om meroffentlighed. Ministeriet har efter en afvejning af på den ene side hensynet til den interne og politiske beslutningsproces og de beskyttelseshensyn, der ligger bag bestemmelsen i § 21, stk. 1, og på den anden side hensynet til den interesse, som du som journalist må antages at have i, at anmodningen imødekommes, ikke fundet grundlag for at give meraktindsigt.

Efter min gennemgang af de undtagne dokumenter kan jeg ikke kritisere, at Justitsministeriet ikke har fundet grundlag for at give dig meraktindsigt. Jeg bemærker, at Justitsministeriet i afgørelsen – ud over henvisningen til offentlighedslovens § 14, stk. 1 – tillige burde have henvist til § 14, stk. 2, som omhandler meraktindsigt efter bl.a. offentlighedslovens § 21.

3. Justitsministeriets sagsbehandlingstid

Du klager for det andet over den tid, som Justitsministeriet har været om at behandle sagen.

Din anmodning om aktindsigt blev indgivet til Justitsministeriet den 20. oktober 2014, og ministeriets afgørelse blev truffet den 2. december 2014. I den mellemliggende periode underrettede ministeriet dig ved breve af 31. oktober, 13. november, 20. november og 28. november 2014 om ministeriets forventede sagsbehandlingstid.

Jeg tager både stilling til Justitsministeriets sagsbehandlingstid og til Justitsministeriets løbende underretninger om den forventede sagsbehandlingstid.

3.1 Retsgrundlag

§ 36, stk. 2, i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013) lyder således:

"§ 36.

…

Stk. 2. 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 eller 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. "

Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår bl.a. følgende (lovforslag nr. L 144 fremsat den 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 afgøres *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 anvendelsen 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 vil være 'undtagelsesvist', at en anmodning ikke vil kunne færdigbehandles inden for den nævnte frist.

…

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

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, 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 (undtagelsesvist) 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 arbejdsdage, 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 Justitsministeriets sagsbehandlingstid

Fra Justitsministeriet modtog din anmodning om aktindsigt, og til ministeriet traf afgørelse i sagen, gik der 30 arbejdsdage.

Justitsministeriet har i sin udtalelse af 13. januar 2015 mere generelt oplyst, at ministeriet – så snart en aktindsigtsanmodning er modtaget – iværksætter arbejdet med at fremsøge de relevante dokumenter. Herefter færdigbehandler ministeriet i videst muligt omfang sagerne i den rækkefølge, som de er klar.

Videre har ministeriet oplyst, at ministeriet er meget opmærksom på at sikre fremdriften i sagerne og forsøger at skønne over, hvornår de enkelte anmodninger må forventes at kunne være færdigbehandlet. Dette meddeles den aktindsigtssøgende, hvis sagsbehandlingen ikke kan afsluttes inden for 7 dage efter modtagelsen, jf. offentlighedslovens § 36, stk. 2.

Om den konkrete sag har ministeriet oplyst, at sagen gav anledning til overvejelser om, hvorvidt der var grundlag for at undtage oplysninger og dokumenter fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 21, stk. 1, og § 24, stk. 1, og at det sagsbehandlende kontor drøftede forholdet med ministeriets Statsrets- og Menneskeretskontor. Ministeriet har imidlertid ikke redegjort nærmere for, hvorfor dette førte til, at sagsbehandlingstiden blev så lang, som det var tilfældet.

Uanset at sagen gav anledning til nærmere juridiske overvejelser om anvendelsesområdet for offentlighedslovens §§ 21, stk. 1, og 24, stk. 1, er det min opfattelse, at en sagsbehandlingstid på 30 arbejdsdage i en sag som den foreliggende er for lang.

Jeg har i den forbindelse lagt vægt på, at din aktindsigtsanmodning angik et relativt begrænset antal dokumenter, og at ministeriet ikke har oplyst omstændigheder, som kunne begrunde, at sagen trak særligt ud. Jeg har også lagt vægt på, at der – ud over den mundtlige drøftelse med ministeriets Statsrets- og Menneskeretskontor – tilsyneladende ikke blev foretaget egentlige ekspeditioner i perioden fra den 5. november 2014, til afgørelsen blev truffet.

Endelig har jeg lagt vægt på, at de juridiske overvejelser, som sagen gav anledning til, efter min opfattelse ikke kan anses for at have været af kompliceret karakter.

Jeg har gjort Justitsministeriet bekendt med min opfattelse.

3.3 Justitsministeriets underretninger af dig

Justitsministeriet underrettede dig som nævnt ved breve af 31. oktober, 13. november, 20. november og 28. november 2014 om den forventede sagsbehandlingstid.

I brevet af 31. oktober 2014 oplyste ministeriet, at ministeriet forventede at træffe afgørelse inden for 7 arbejdsdage. I de to følgende breve angav ministeriet en yderligere frist på 5 arbejdsdage, og i brevet af 28. november 2014 oplyste ministeriet, at ministeriet nu forventede, at afgørelsen ville foreligge inden for 3 arbejdsdage. Ministeriet begrundede i alle fire breve udsættelsen af afgørelsen med, at din anmodning gav anledning til ”nærmere overvejelser af juridisk karakter”.

Justitsministeriet har i sin udtalelse af 13. januar 2015 beklaget, at ministeriet ved de løbende underretninger af dig ikke har været i stand til at give et korrekt skøn over, hvornår en afgørelse kunne forventes at foreligge. Endvidere har ministeriet beklaget, at ministeriet ikke præciserede over for dig, hvilke nærmere overvejelser af juridisk karakter der gav anledning til sagsbehandlingstiden.

Jeg er enig med Justitsministeriet i, at ministeriet burde have givet dig en mere konkret begrundelse for, at fristen ikke kunne overholdes. Ministeriet burde efter min opfattelse som minimum have anført det overordnede tema for ministeriets overvejelser eller sagsbehandlingsskridt i sagen. Jeg kan bl.a. henvise til Folketingets Ombudsmands beretning for 2011, sag nr. 14-2.

Jeg er endvidere enig med ministeriet i, at det er beklageligt, at ministeriet i de løbende underretninger ikke har været i stand til at fremkomme med et mere retvisende skøn over, hvornår sagen kunne forventes færdigbehandlet.

Jeg mener endelig, at det er beklageligt, at ministeriets underretninger af dig i tre ud af fire tilfælde først blev afsendt fra ministeriet efter udløbet af ministeriets tidligere udmeldte frist for sagens færdigbehandling. Jeg henviser til, at det må anses for forudsat i forarbejderne til offentlighedslovens § 36, stk. 2, at underretningen sendes inden fristens udløb.

Jeg har gjort Justitsministeriet bekendt med min opfattelse.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Med venlig hilsen

Jørgen Steen Sørensen

Kopi til:

Justitsministeriet

Sagsfremstilling 14/05239

Den 20. oktober 2014 bad du Justitsministeriet om aktindsigt i "alle dokumenter i Justitsministeriet, der har tilknytning til forhørsledelsens beretning i forbindelse med afhøringen af embedsmænd i ministeriet i 'Christiania-sagen', der blev publiceret den 5. maj 2014". Du ønskede dog kun aktindsigt i dokumenter fremkommet fra og med den 5. maj 2014.

Samtidig bad du om indsigt i "eventuelle dokumenter i ministeriet med tilknytning til den offentlige og politiske debat om begrebet 'nødløgn', der blev introduceret i beretningen, herunder henvendelser fra Folketinget og besvarelser heraf".

Den 22. oktober 2014 oplyste du på forespørgsel, at du ikke ønskede indsigt i dokumenter vedrørende den personalemæssige opfølgning på beretningen, herunder oplysninger om genoptagelse af tjeneste, afbeskikkelser mv.

Ved brev af 31. oktober 2014 oplyste Justitsministeriet, at ministeriet desværre ikke havde kunnet besvare anmodningen inden for 7 arbejdsdage, jf. offentlighedslovens § 36, stk. 2. Ministeriet oplyste, at det navnlig skyldtes, at anmodningen gav anledning til nærmere overvejelser af juridisk karakter. Ministeriet oplyste, at ministeriet forventede at træffe afgørelse inden for 7 arbejdsdage.

Den 13. november 2014 oplyste ministeriet, at sagen fortsat beroede på nærmere overvejelser af juridisk karakter, og at ministeriet nu forventede at kunne træffe afgørelse inden for 5 arbejdsdage. Ministeriet beklagede, at du ikke på et tidligere tidspunkt var blevet underrettet om den forventede sagsbehandlingstid.

Ved brev af 20. november 2014 meddelte Justitsministeriet på ny, at sagen på grund af de nævnte overvejelser af juridisk karakter ikke havde kunnet færdigbehandles. Ministeriet forventede nu at kunne træffe afgørelse inden for yderligere 5 arbejdsdage.

På baggrund af en klage fra dig kontaktede en af mine medarbejdere den 25. november 2014 Justitsministeriet telefonisk for at høre til status i sagen. Ministeriet oplyste i den forbindelse min medarbejder om, at ministeriet – som oplyst over for dig – forventede at træffe afgørelse inden for 5 arbejdsdage fra den 20. november 2014, dvs. senest den 27. november 2014.

På dette grundlag oplyste jeg dig ved brev af 26. november 2014 om, at jeg havde besluttet ikke at indlede en undersøgelse af ministeriets sagsbehandlingstid. Jeg bemærkede dog, at jeg ikke havde taget stilling til den tid, som Justitsministeriet indtil da havde brugt på sagen, eller til, om den begrundelse, som ministeriet havde givet for sagens udsættelse, var tilstrækkelig.

I et brev af 28. november 2014 oplyste ministeriet, at ministeriet – med samme begrundelse som tidligere – stadig ikke havde kunnet færdigbehandle sagen. Ministeriet forventede nu at kunne træffe afgørelse inden for 3 arbejdsdage.

Den 2. december 2014 traf ministeriet afgørelse i sagen. Ministeriet oplyste, at ministeriet havde identificeret to sager, som indeholdt dokumenter omfattet af din anmodning, og et antal yderligere dokumenter, som også var omfattet af anmodningen.

Ministeriet meddelte dig på den baggrund indsigt i ét dokument i sagen med j.nr. (x). Med afgørelsen fulgte kopi af dette dokument og af aktlister i sagerne (x) og (y). Af afgørelsen fremgik desuden følgende:

”Justitsministeriet har i det udleverede dokument i medfør af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, undtaget e-mailkorrespondance mellem ministeriets ansatte fra aktindsigt. Ifølge denne bestemmelse omfatter retten til aktindsigt ikke en myndigheds interne dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående.

E-mailkorrespondancen indeholder ikke relevante oplysninger om faktiske omstændigheder eller oplysninger om eksterne faglige vurderinger, som vil skulle udleveres efter offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Justitsministeriet har desuden undtaget enkelte oplysninger fra aktlisten vedrørende sagen med j.nr. (x) fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 33, nr. 5, jf. § 21, stk. 1, jf. herom pkt. 3 nedenfor.

3. For så vidt angår de øvrige dokumenter i sagen med j.nr. (x) og samtlige dokumenter i sagen j.nr. (y) har Justitsministeriet undtaget visse af disse dokumenter fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, idet der er tale om interne dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående, herunder e-mailkorrespondance mellem ministeriets ansatte.

Dokumenterne og e-mailkorrespondancen indeholder ikke relevante oplysninger om faktiske omstændigheder eller oplysninger om eksterne faglige vurderinger, som vil skulle udleveres efter offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Justitsministeriet har desuden undtaget dokumenter i disse sager og samtlige de yderligere dokumenter, der er omfattet af Deres anmodning, fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 24, stk. 1, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter og oplysninger, der udveksles på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, mellem 1) et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder og 2) forskellige ministerier. Ministeriet har således efter denne bestemmelse undtaget dokumenter, som er udvekslet mellem Justitsministeriet og Statsministeriet til brug for regeringens opfølgning på forhørsledelsens beretning og indstilling samt til brug for statsministerens besvarelse af hasteforespørgsel nr. F 37 den 14. maj 2014 og opfølgningen på vedtagelse nr. V 42, som Folketinget vedtog den 15. maj 2014 i forlængelse af hasteforespørgslen.

De dokumenter, som er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, indeholder ikke relevante oplysninger om sagernes faktiske grundlag eller oplysninger om eksterne faglige vurderinger, som vil skulle udleveres efter § 28, stk. 1. Det bemærkes i den forbindelse, at pligten til at udlevere oplysninger efter § 28, stk. 1, ikke gælder, hvis oplysningerne er offentligt tilgængelige, jf. § 28, stk. 2, nr. 3. Justitsministeriet kan i den forbindelse henvise til, at de relevante oplysninger i de pågældende dokumenter om sagernes faktiske grundlag fremgår af statsministerens indlæg under forhandlingerne om forespørgsel nr. F 37, som er tilgængelige på Folketingets hjemmeside www.folketinget.dk, under 'Dokumenter' [fodnote: link til Folketingets hjemmeside] og af forhørsledelsens beretning og indstilling, som er tilgængelig på ministeriets hjemmeside.

Justitsministeriet har herudover undtaget enkelte dokumenter i sagen j.nr. (x) fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 21, stk. 1, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentliges tjeneste. Det bemærkes herved, at udtrykket 'ansættelse og forfremmelse' i det offentliges tjeneste også omfatter situationer, hvor personer udpeges som medlem til en kommission eller et udvalg [fodnote: litteraturhenvisning]. Ministeriet har som nævnt i medfør af denne bestemmelse og offentlighedslovens § 33, nr. 5, hvorefter 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, desuden undtaget enkelte oplysninger fra aktlisten vedrørende sagen j.nr. (x). Ministeriet har i den forbindelse lagt vægt på, at der er tale om oplysninger om enkeltpersoners CV.

4. Justitsministeriet har overvejet, om de undtagne dokumenter og oplysninger burde udleveres til Dem efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1, men har ikke fundet grundlag herfor. Ministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger bag de nævnte undtagelsesbestemmelser i offentlighedsloven, og på den anden side den berettigede interesse, De som journalist må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes. "

Den 4. december 2014 klagede du til mig over Justitsministeriets afgørelse og over "langsommelig behandling" af din aktindsigtsanmodning. Du oplyste, at du især var utilfreds med ministeriets afvisning af at lade princippet om meroffentlighed gælde.

Ved brev af 17. december 2014 bad jeg Justitsministeriet om en udtalelse om den trufne afgørelse og om den tid, som ministeriet havde brugt på at behandle sagen. Jeg bad herunder ministeriet om at forholde sig til både sagsbehandlingstiden og de foretagne underretninger af dig i lyset af bestemmelsen i offentlighedslovens § 36, stk. 2, og dens forarbejder.

Justitsministeriet besvarede min anmodning ved brev af 13. januar 2015. Ministeriet redegjorde for sagens forløb og bemærkede i fortsættelse heraf følgende:

”3. Justitsministeriet kan om det ovenfor anførte forløb oplyse, at de nærmere overvejelser af juridisk karakter, som ministeriet har henvist til i sine breve af 31. oktober, 13. november, 20. november og 28. november 2014 til A, vedrørte spørgsmålet om, hvorvidt der var grundlag for at undtage oplysninger og dokumenter fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 21, stk. 1, og § 24, stk. 1. Ministeriets Forvaltningsretskontor, som har til opgave at behandle ministeriets aktindsigtssager, har i den forbindelse haft drøftelser med ministeriets Statsrets- og Menneskeretskontor om karakteren af de dokumenter og oplysninger, som er anset for omfattet af aktindsigtsanmodningen.

Justitsministeriet skal beklage, at ministeriet ved de løbende underretninger af A om den forventede sagsbehandlingstid ikke har været i stand til at give et korrekt skøn over, hvornår en afgørelse kunne forventes at foreligge. Ministeriet skal desuden beklage, at ministeriet ikke over for A præciserede, hvilke nærmere overvejelser af juridisk karakter, der gav anledning til sagsbehandlingstiden.

Justitsministeriet kan i øvrigt oplyse, at ministeriet, så snart en aktindsigtsanmodning er modtaget, iværksætter arbejdet med at fremsøge de relevante dokumenter. Ministeriet færdigbehandler herefter i så vidt muligt omfang sagerne i den rækkefølge, som de er klar. Ministeriet er meget opmærksom på at sikre fremdriften i sagerne og forsøger på bedste vis at skønne over, hvornår de enkelte anmodninger må forventes at kunne være færdigbehandlet, hvilket meddeles ansøgeren, hvis sagsbehandlingen ikke kan afsluttes inden for de 7 dage efter modtagelsen, jf. offentlighedslovens § 36, stk. 2.

4. Justitsministeriet kan i øvrigt henholde sig til ministeriets afgørelse af 2. december 2014 i sagen, der er vedlagt i kopi. ”

Ved brev af 15. januar 2015 bad jeg om dine eventuelle bemærkninger til Justitsministeriets udtalelse.

Du svarede ved e-mail af 28. januar 2015 bl.a. således:

”Jeg noterer mig at Justitsministeriet beklager en række forhold i forbindelse med min ansøgning om aktindsigt. Det tager jeg til efterretning.

Det er imidlertid fortsat min opfattelse at den samlede behandling af ansøgningen var kritisabel, ikke mindst særdeles langsommelig. Og dermed i strid med både ånd og bogstav i den nugældende offentlighedslov. ”

Ved brev af 28. januar 2015 meddelte jeg dig, at sagen var klar til behandling.