Udskriftsdato: 30. oktober 2026 (Gældende)

Kritik af sagsbehandlingstiden i sag om aktindsigt i Eritrea-sagen

Ministerium: Folketingets Ombudsmand	Journalnummer: Sag nr. 15/03761

Kritik af sagsbehandlingstiden i sag om aktindsigt i Eritrea-sagen

Svar til journalist A, medie B

05-01-2016

Sag nr. 15/03761

Aktindsigt i Eritrea-sagen

Jeg har nu færdigbehandlet din sag.

Jeg mener, at den tid, som Justitsministeriet og Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har brugt på at behandle din aktindsigtssag – i alt knap 14 måneder – er helt uacceptabel.

Jeg mener endvidere, at det er meget beklageligt, at myndighederne ved de løbende underretninger om sagens udsættelse – herunder i forbindelse med de trufne delafgørelser – ikke har været i stand til at give et realistisk skøn over, hvornår en (endelig) afgørelse kunne forventes at foreligge.

Desuden mener jeg, at det er meget beklageligt, at myndighederne ikke konsekvent har sørget for at underrette dig om yderligere fristudsættelse inden udløbet af den tidligere udmeldte frist for færdigbehandling af sagen.

Jeg tænker her særligt på perioden mellem Justitsministeriets underretninger af henholdsvis 9. december 2014 og 3. februar 2015, på perioden mellem Justitsministeriets underretninger af henholdsvis 6. marts 2015 og 16. april 2015 og på perioden mellem Justitsministeriets delafgørelse af 27. april 2015 og den efterfølgende underretning af 4. juni 2015.

Jeg har ikke fundet grundlag for at kritisere indholdet af de angivne begrundelser for sagens udsættelse.

Jeg har fundet det mest hensigtsmæssigt at udskille spørgsmålet om samlet behandling af flere aktindsigtsanmodninger til særskilt behandling. Jeg har således bedt Justitsministeriet – som er ressortministerium for offentlighedsloven – om en udtalelse om spørgsmålet.

Nedenfor kan du læse om begrundelsen for resultatet af min undersøgelse. Fra side 13 er der en sagsfremstilling.

Ombudsmandens udtalelse

1. Indledning

Sagen drejer sig om Justitsministeriets – fra den 28. juni 2015 Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets – behandling af dine anmodninger om aktindsigt i den såkaldte Eritrea-sag, herunder særligt spørgsmålet om sagsbehandlingstiden.

Du anmodede ved e-mail af 22. september 2014 Justitsministeriet om aktindsigt i alle ministeriets dokumenter om flygtninge fra Eritreas mulighed for at få asyl/ophold i Danmark. Anmodningen angik særligt dokumenter om Udlændingestyrelsens mission til nærområdet og var afgrænset til de seneste 6 måneder.

Ved e-mail af 26. september 2014 udvidede du din aktindsigtsanmodning til også at omfatte alle vurderinger, analyser, notater mv. om forholdene og situationen i Eritrea.

Ved e-mail af 16. december 2014 anmodede du endvidere Justitsministeriet om aktindsigt i eventuelle ministerforelæggelser vedrørende Eritrea-sagen, ligesom du udvidede de oprindelige anmodninger til også at dække perioden fra den 22. september til den 16. december 2014.

Justitsministeriet sendte i perioden fra den 1. oktober 2014 til den 28. juni 2015 adskillige henholdende breve til dig, ligesom ministeriet traf flere delafgørelser i sagen. I den første delafgørelse af 5. februar 2015 oplyste ministeriet dig om, at ministeriet havde besluttet at behandle flere journalisters aktindsigtsanmodninger vedrørende Eritrea-sagen samlet.

Ved kongelig resolution af 28. juni 2015 blev udlændingeområdet – og dermed behandlingen af din aktindsigtssag – overført fra Justitsministeriet til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet traf i perioden fra den 28. juni 2015 til den 6. oktober 2015 – hvor ministeriet afgav udtalelse til mig – flere delafgørelser i sagen.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har efter afgivelsen af udtalelsen orienteret mig om, at ministeriet yderligere har truffet to delafgørelser i sagen. Sagen er endeligt afsluttet ved afgørelse af 10. november 2015.

Det fremgår af sagen, at du den 6. marts 2015 anmodede Justitsministeriet om aktindsigt i din egen aktindsigtssag i ministeriet og i ministeriets liste over sagsbehandlingstider i sager om journalisters anmodninger om aktindsigt efter offentlighedsloven. Derudover indeholdt anmodningen en gentagelse af din anmodning af 16. december 2014 om aktindsigt i eventuelle ministerforelæggelser vedrørende Eritrea-sagen – dog således at du udvidede denne til at omfatte både 2014 og 2015.

Denne aktindsigtsanmodning blev – bortset fra spørgsmålet om aktindsigt i eventuelle ministerforelæggelser – endeligt afsluttet ved Justitsministeriets afgørelse af 5. maj 2015. Spørgsmålet om aktindsigt i eventuelle ministerforelæggelser blev behandlet sammen med dine øvrige (oprindelige) anmodninger.

Jeg har besluttet, at min undersøgelse alene skal omfatte den del af sagen, som vedrører aktindsigt i Eritrea-sagen. Jeg tager altså ikke stilling til behandlingen af din anmodning om aktindsigt af 6. marts 2015. Forløbet vedrørende denne anmodning er dog for fuldstændighedens skyld beskrevet i sagsfremstillingen.

Jeg henviser til § 16, stk. 1, i lov om Folketingets Ombudsmand (lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013). Det fremgår af bestemmelsen, at ombudsmanden selv afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

2. Sagsbehandlingstid

2.1. Retsgrundlag

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

"§ 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. "

Følgende fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, bemærkninger til § 36:

"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 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 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. "

I Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 639, er i tilknytning hertil bl.a. anført følgende:

"Det kan i øvrigt ikke antages, at den nævnte frist på 40 arbejdsdage er absolut, hvilket følger af, at det i de specielle bemærkninger til § 36, stk. 2, anføres, at det skal *tilstræbes*, at færdigbehandle anmodningen inden for 40 arbejdsdage efter, den er modtaget. En længere sagsbehandlingstid end 40

arbejdsdage må dog have den helt undtagelsesvise karakter. Som eksempel kan tænkes en særdeles vidtgående aktindsigtsanmodning fra pressen – f.eks. aktindsigt i samtlige sager af en bestemt type, der er behandlet inden for de seneste 3 år – og hvor myndigheden vælger at behandle den, selvom anmodningen muligvis kunne være afslået med henvisning til et uforholdsmæssigt ressourceforbrug (…). ”

2.2. Myndighedernes bemærkninger

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har til brug for udtalelsen af 6. oktober 2015 indhentet et bidrag fra Justitsministeriet, som modtog og behandlede dine anmodninger om aktindsigt frem til ressortomlægningen den 28. juni 2015.

Justitsministeriet har indledningsvis oplyst, at sagsbehandlingstiden i ministeriet naturligvis ikke er tilfredsstillende.

Justitsministeriet har i den forbindelse dog bemærket, at der har været tale om en meget omfattende aktindsigtssag (ca. 90 sager indeholdende i alt omkring 6.000 dokumenter), og at alene håndteringen og gennemgangen af dokumenterne har været meget tidskrævende. Ministeriet har endvidere bemærket, at en del af de fremsøgte dokumenter har givet anledning til nærmere overvejelser af juridisk karakter, og at ministeriet i den forbindelse har foretaget høring af bl.a. Justits- og beredskapsdepartementet i Norge og Udenrigsministeriet.

For så vidt angår beslutningen om at behandle flere anmodninger om aktindsigt i Eritrea-sagen samlet – og denne beslutnings betydning for sagsbehandlingstiden i din sag – har Justitsministeriet oplyst, at ministeriet i december 2014 modtog et større antal stort set enslydende anmodninger om aktindsigt i Eritrea-sagen. Ministeriet besluttede på baggrund af administrative hensyn og hensynet til en så hurtig og smidig sagsbehandling som muligt at behandle de modtagne anmodninger samlet og at udlevere det materiale, der var omfattet af de bredest formulerede anmodninger, til samtlige ansøgere.

Justitsministeriet har i den forbindelse oplyst, at det ville have været forbundet med et meget stort tidsforbrug, hvis de modtagne aktindsigtsanmodninger ikke blev behandlet samlet, og sagens dokumenter derfor skulle gennemgås et større antal gange med henblik på at identificere præcis de dokumenter, der måtte være omfattet af hver enkelt anmodning.

En sådan fremgangsmåde ville efter Justitsministeriets opfattelse indebære, at sagsbehandlingstiden samlet set må antages at ville være blevet meget længere, ligesom der ville kunne være meget stor forskel på, hvor hurtigt de enkelte ansøgere kunne få svar.

Justitsministeriet har i forlængelse heraf oplyst, at ministeriet alene behandler aktindsigtsanmodninger samlet på denne måde, hvis en sådan fremgangsmåde konkret skønnes at være den hurtigste, og at også hensynet til ansøgerne tilgodeses.

Endelig har Justitsministeriet oplyst, at ministeriet – på baggrund af erfaringerne fra behandlingen af anmodningerne om aktindsigt i Eritrea-sagen og andre store sager – fremover vil styrke fokus på at klarlægge det fremsøgte materiales nærmere omfang så tidligt i forløbet som muligt. Dette bl.a. for at understøtte muligheden for, at ministeriet på et tidligere stadie vil kunne indlede en dialog med den aktindsigtssøgende med henblik på en eventuel afgrænsning og konkretisering af aktindsigtsanmodningen.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har i forlængelse af ovenstående oplyst, at ministeriet efter overtagelsen af bl.a. din sag om aktindsigt i Eritrea-sagen meddelte dig – og de øvrige aktindsigtssøgende journalister – aktindsigt i aktlisterne i de sager, som måtte anses for omfattet af jeres aktindsigtsanmodninger. Ministeriet bad i den forbindelse om, at I hver især inden for 14 dage angav, hvilke dokumenter I ønskede aktindsigt i.

På baggrund af disse aktlister præciserede du herefter din anmodning ved e-mails af henholdsvis 31. august og 2. september 2015. Disse præciseringer dannede grundlag for Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets efterfølgende afgørelser i sagen.

Det fremgår af udtalelsen af 6. oktober 2015, at kun to journalister – hvoraf du var den ene – præciserede deres anmodning om aktindsigt på baggrund af de fremsendte aktlister.

2.3. Min vurdering

2.3.1. Jeg har tidligere afgivet udtalelse i nogle sager, hvor Justitsministeriet havde foretaget en samlet behandling af flere aktindsigtsanmodninger om samme emne. Det drejer sig om sagen med sagsnr. 13/05008 (udtalelse afgivet den 13. marts 2014) og sagen gengivet på Folketingets Ombudsmands hjemmeside, www.ombudsmanden.dk, som sag nr. 2015-38 (udtalelse afgivet den 25. juni 2015).

I de to sager kritiserede jeg, at aktindsigtsanmodningerne var blevet behandlet samlet, da der var tale om situationer, hvor det stod klart, at den samlede behandling måtte have bevirket en forlængelse af sagsbehandlingstiden i den konkrete sag.

I den første af sagerne skyldtes det, at den konkrete aktindsigtsanmodning drejede sig om dokumenter fra en periode, der var langt kortere end den periode, som de øvrige aktindsigtsanmodninger dækkede. I den anden sag drejede den konkrete aktindsigtsanmodning sig kun om et enkelt dokument, mens de øvrige anmodninger drejede sig om et stort antal dokumenter.

I ombudsmandens sag nr. 2015-38 oplyste Justitsministeriet, at det var blevet indskærpet over for medarbejderne i Justitsministeriets Forvaltningsretskontor, at der straks ved modtagelsen af en anmodning om aktindsigt skal ske en vurdering af, hvilke akter anmodningen omfatter, og at dette gør sig gældende i forhold til hver enkelt anmodning – også i tilfælde, hvor der er modtaget et meget stort antal aktindsigtsanmodninger om samme emne.

Jeg har for nylig afgivet udtalelse i yderligere to sager, hvor Justitsministeriet (og Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet) ligeledes havde foretaget en samlet behandling af flere aktindsigtsanmodninger. Det drejer sig om sagen med sagsnr. 15/02452 (udtalelse afgivet den 28. september 2015) og sagen med sagsnr. 15/02780 (udtalelse afgivet den 7. oktober 2015).

På baggrund af forskellige konkrete omstændigheder besluttede jeg ikke at undersøge spørgsmålet om samlet behandling af flere aktindsigtsanmodninger nærmere i forbindelse med behandlingen af de to sager. Jeg udtalte samtidig, at jeg fremadrettet ville have fokus herpå, idet spørgsmålet efter min opfattelse giver anledning til mere principielle overvejelser.

2.3.2. Efter min gennemgang af den foreliggende sag har jeg fundet det mest hensigtsmæssigt at udskille spørgsmålet om samlet behandling af flere aktindsigtsanmodninger til særskilt behandling.

Det skyldes, at spørgsmålet som nævnt giver anledning til en række mere principielle overvejelser, som også rækker ud over din konkrete sag.

Jeg har derfor i dag bedt Justitsministeriet, som er ressortministerium for offentlighedsloven, om en udtalelse om spørgsmålet.

Til din orientering vedlægger jeg en kopi af mit brev til Justitsministeriet.

2.3.3. Jeg mener, at den tid, som Justitsministeriet og Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har brugt på at behandle din aktindsigtssag – i alt knap 14 måneder – er helt uacceptabel.

Det gælder, selv om du flere gange udvidede din anmodning om aktindsigt, og selv om der var tale om en meget omfattende aktindsigtssag, som gav anledning til nærmere juridiske overvejelser.

Jeg har ved min vurdering lagt vægt på det, som fremgår af forarbejderne til offentlighedsloven om sagsbehandlingstiden i aktindsigtssager – herunder i sager, hvor anmodningen omfatter et meget stort antal dokumenter eller rejser f.eks. juridiske spørgsmål af kompliceret karakter. Selv i sådanne helt særlige tilfælde skal det tilstræbes, at en anmodning om aktindsigt færdigbehandles inden for 40 arbejdsdage.

Jeg henviser i den forbindelse også til det anførte i forarbejderne om, at lovens krav til sagsbehandlingstiden bl.a. skal 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.

Jeg bemærker, at jeg – uanset min kritik af den samlede sagsbehandlingstid – har noteret mig, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, relativt kort tid efter at ministeriet overtog aktindsigtssagen (aktindsigtssagerne) fra Justitsministeriet, bad dig om at præcisere din aktindsigtsanmodning på baggrund af de ovenfor nævnte aktlister med henblik på hurtigere at kunne tage stilling til spørgsmålet om aktindsigt i de dokumenter, som du måtte interessere dig for.

Jeg har endvidere noteret mig det, som Justitsministeriet har oplyst om, at man fra dette ministeriums side fremover vil styrke fokus på at klarlægge det fremsøgte materiales nærmere omfang så tidligt i forløbet som muligt, bl.a. for at understøtte muligheden for, at ministeriet på et tidligere stadie vil kunne indlede en dialog med den aktindsigtssøgende med henblik på en eventuel afgrænsning og konkretisering af aktindsigtsanmodningen.

3. Underretninger

3.1. Retsgrundlag

Det følger af sidste led i bestemmelsen i offentlighedslovens § 36, stk. 2, at den, der har anmodet om aktindsigt, skal underrettes om grunden til en eventuel fristoverskridelse og om, hvornår anmodningen kan forventes færdigbehandlet.

Følgende fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, bemærkninger til § 36:

"Såfremt en anmodning om aktindsigt (undtagelsesvist) ikke kan færdigbehandles inden for 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. Myndighedernes underretninger

Det fremgår af datolisterne over foretagne ekspeditioner i henholdsvis Justitsministeriet og Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, at der i perioden fra din første anmodning om aktindsigt af 22. september 2014, til sagen blev afsluttet den 10. november 2015, blev sendt i alt 12 underretningsbreve til dig om sagens udsættelse.

I samme periode blev der truffet i alt 8 delafgørelser – medregnet den endelige afgørelse af 10. november 2015.

Jeg bemærker i den forbindelse, at det fremgår af datolisten over Justitsministeriets ekspeditioner (j.nr. 2014-0940-1303), at der blev truffet en delafgørelse i sagen den 5. maj 2015. Efter min gennemgang af sagen må jeg imidlertid lægge til grund, at denne delafgørelse alene vedrører din aktindsigtsanmodning af 6. marts 2015 om aktindsigt i din egen sag mv. (j.nr. 2015-0940-1602).

Det fremgår endvidere af datolisterne – sammenholdt med de udmeldte frister i underretningsbrevene og delafgørelserne – at myndighederne ikke konsekvent har sørget for at underrette dig om yderligere fristudsættelse inden udløbet af den tidligere udmeldte frist for færdigbehandling af sagen

De omhandlede underretningsbreve og delafgørelser indeholder alle (bortset fra delafgørelsen af 25. august 2015, hvor du som nævnt blev bedt om at præcisere din anmodning på baggrund af fremsendte aktlister) en begrundelse for sagens udsættelse. Jeg henviser til sagsfremstillingen.

3.3. Myndighedernes bemærkninger

Justitsministeriet har i bidraget til udtalelsen af 6. oktober 2015 oplyst, at ministeriet ikke finder det hensigtsmæssigt, at ministeriet adskillige gange har været nødsaget til at orientere dig om, at det ikke var muligt at træffe en endelig afgørelse inden for en nærmere angivet frist.

Justitsministeriet har endvidere oplyst, at ministeriet ikke finder det hensigtsmæssigt, at man i forbindelse med de udmeldte frister ikke har været i stand til på bedre vis at give et realistisk skøn over, hvornår afgørelsen kunne forventes at foreligge.

I den forbindelse har Justitsministeriet dog på ny bemærket, at der har været tale om en overordentlig omfattende sag, og at sagens omfang og kompleksitet har vanskeliggjort udøvelsen af skønnet over, hvornår en afgørelse kunne forventes at foreligge. Ministeriet har endvidere på ny bemærket, at en del af de fremsøgte dokumenter har givet anledning til nærmere overvejelser af juridisk karakter, hvilket bl.a. har nødvendiggjort en høring af andre myndigheder.

Endelig har Justitsministeriet oplyst, at ministeriet – på baggrund af erfaringerne fra behandlingen af anmodningerne om aktindsigt i Eritrea-sagen og andre store sager – fremover vil styrke fokus på at klarlægge det fremsøgte materiales nærmere omfang så tidligt i forløbet som muligt. Dette bl.a. for at forbedre skønnet over, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.

3.4. Min vurdering

Jeg mener, at det er meget beklageligt, at myndighederne ved de løbende underretninger om sagens udsættelse – herunder i forbindelse med de trufne delafgørelser – ikke har været i stand til at give et realistisk skøn over, hvornår en (endelig) afgørelse kunne forventes at foreligge.

Desuden mener jeg, at det er meget beklageligt, at myndighederne ikke konsekvent har sørget for at underrette dig om yderligere fristudsættelse inden udløbet af den tidligere udmeldte frist for færdigbehandling af sagen.

Jeg tænker her særligt på perioden mellem Justitsministeriets underretninger af henholdsvis 9. december 2014 og 3. februar 2015, på perioden mellem Justitsministeriets underretninger af henholdsvis 6. marts 2015 og 16. april 2015 og på perioden mellem Justitsministeriets delafgørelse af 27. april 2015 og den efterfølgende underretning af 4. juni 2015.

Jeg bemærker, at jeg har noteret mig det af Justitsministeriet oplyste om, at man fra dette ministeriums side fremover vil styrke fokus på at klarlægge det fremsøgte materiales nærmere omfang så tidligt i forløbet som muligt for bl.a. at forbedre skønnet over, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.

Jeg har ikke fundet grundlag for at kritisere indholdet af de angivne begrundelser for sagens udsættelse.

Jeg har gjort Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og Justitsministeriet bekendt med min opfattelse.

Med venlig hilsen

Jørgen Steen Sørensen

Kopi til:

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet

Justitsministeriet

Sagsfremstilling

Du anmodede ved e-mail af 22. september 2014 Justitsministeriet om aktindsigt på følgende måde:

”Jeg vil gerne bede om aktindsigt i alle dokumenter de seneste 6 måneder i Justitsministeriet vedrørende flygtninge fra Eritreas mulighed for asyl/ophold i Danmark.

Den 13. august 2014 meddelte justitsminister Karen Hækkerup, at hun ville se nærmere på flygtningestrømmen fra Eritrea, og at Udlændingestyrelsen vil sende en mission til nærområdet for at vurdere situationen.

…

Jeg er særligt interesseret i alle dokumenter i Justitsministeriet, som omhandler overvejelser eller korrespondancer med Udlændingestyrelsen om denne omtalte mission.

Af Justitsministeriets pressemeddelelse fremgår det, at ministeriet er i tæt dialog med lande som Norge, Holland og Tyskland. Jeg beder således også om aktindsigt i alle korrespondancer med andre lande om emnet.

…

Aktindsigten er af hastende karakter, da oplysningerne skal bruges til en verserende dækning. ”

Ved e-mail af 26. september 2015 anmodede du herudover Justitsministeriet om aktindsigt i:

”(…) alle dokumenter i Justitsministeriet, som vedrører vurderinger, analyser, notater mv. om forholdene og situationen i Eritrea. ”

Justitsministeriet bekræftede ved brev af 1. oktober 2014 modtagelsen af dine aktindsigtsanmodninger og beklagede i den forbindelse, at ministeriet ikke havde kunnet færdigbehandle sagen inden for 7 arbejdsdage. Ministeriet oplyste, at dette navnlig skyldtes sagens omfang.

Ministeriet oplyste endvidere, at ministeriet forventede at træffe afgørelse i sagen inden for 14 arbejdsdage fra modtagelsen i ministeriet.

Ved efterfølgende breve af henholdsvis 10. og 20. oktober 2014 og 3. og 17. november 2014 meddelte Justitsministeriet dig, at det endnu ikke havde været muligt for ministeriet at færdigbehandle sagen, og at dette navnlig skyldtes sagens omfang. I samtlige breve oplyste ministeriet, at ministeriet forventede at træffe afgørelse i sagen inden for yderligere 10 dage.

Den 1. december 2014 kontaktede Justitsministeriet dig telefonisk i anledning af en e-mail, du havde sendt til ministeriet den 27. november 2014. Ministeriet meddelte dig på forespørgsel, at man ville se på, om det var muligt at træffe en delafgørelse i sagen.

Justitsministeriet meddelte dig ved brev af 9. december 2014, at det endnu ikke havde været muligt for ministeriet at færdigbehandle sagen, og at dette navnlig skyldtes sagens omfang. Ministeriet oplyste, at ministeriet forventede at træffe afgørelse inden for yderligere 10 dage.

Den 16. december 2014 sendte du endnu en aktindsigtsanmodning til Justitsministeriet:

”Jeg vil gerne bede om aktindsigt i alle dokumenter i Justitsministeriet dateret efter 22. september til 16. december, som omhandler Eritrea-sagen. Det vil sige:

1) Ministeriets overvejelser om, hvad man stiller op med den stigende flygtningestrøm fra Eritrea i 2014.
2) Alle dokumenter fra møder i Justitsministeriet, eller som Justitsministeriet har deltaget i, om Eritrea-sagen.
3) Jeg vil gerne bede om aktindsigt i alle datoer og mødedeltagere for møder i Justitsministeriet om flygtninge fra Eritrea.
4) Jeg vil gerne bede om alle dokumenter udvekslet mellem Justitsministeriet og Udlændingestyrelsen om flygtninge fra Eritrea.
5) Jeg vil gerne bede om aktindsigt i ministeriets aktliste over Eritrea-sagen for hele 2014 (altså også før 22. september).
6) Jeg vil gerne bede om aktindsigt i alle eventuelle ministerforelæggelser i Eritrea-sagen. Herunder vil jeg særskilt bede om alle datoer for ministerforelæggelser i Eritrea-sagen (dette punkt gælder ligeledes for hele 2014, altså også tiden før 22. september).

…

Jeg skal bede ministeriet om at træffe løbende delafgørelser, så jeg får de forskellige dokumenter løbende pga. sagens presserende karakter. Det vil sige, at jeg eksempelvis gerne vil have aktlisten, hvis den allerede er udarbejdet, med det samme. ”

Justitsministeriet meddelte dig ved brev af 3. februar 2015, at det endnu ikke havde været muligt for ministeriet at færdigbehandle sagen, og at dette navnlig skyldtes sagens omfang. Ministeriet oplyste, at ministeriet forventede at træffe afgørelse i sagen inden for yderligere 7 arbejdsdage.

Den 5. februar 2015 traf Justitsministeriet delafgørelse i sagen, og du fik i den forbindelse udleveret en række dokumenter. Af afgørelsen fremgik bl.a. følgende:

"Justitsministeriet kan oplyse, at ministeriet har modtaget en række aktindsigtsanmodninger vedrørende Udlændingestyrelsens fact finding mission til Eritrea. Justitsministeriet har ud fra administrative hensyn besluttet at behandle disse anmodninger samlet og meddeler således aktindsigt i det samme materiale.

…

Justitsministeriet forventer at kunne træffe afgørelse vedrørende de resterende ovennævnte sager, som indeholder dokumenter omfattet af Deres anmodning, inden for 20 arbejdsdage fra i dag. "

Justitsministeriet meddelte dig herefter ved brev af 6. marts 2015, at det endnu ikke havde været muligt for ministeriet at færdigbehandle din sag, og at dette navnlig skyldtes sagens omfang. Ministeriet oplyste, at ministeriet forventede at træffe afgørelse inden for yderligere 3 uger.

Samme dag sendte du følgende aktindsigtsanmodning til Justitsministeriet:

"Jeg vil gerne bede om aktindsigt i:

1) Ministeriets komplette liste over sagsbehandlingstider i mediers aktindsigter søgt efter lov om offentlighed i forvaltningen (søgetidspunkt, udleveringstidspunkt). Jeg vil også gerne bede om en dato for, hvornår ministeriet begyndte at registrere sagsbehandlingstider.

2) Jeg vil gerne bede om aktindsigt i min egen aktindsigt i Eritrea-sagen, søgt den 22. september 2014, sagsnummer: 2014-0940-1303, herunder alle interne notater om aktindsigten, involverede kontorer, hvilke chefer der har forholdt sig til aktindsigten mv.

3) Jeg vil gerne bede om specifik aktindsigt i, om justitsministeren er blevet forelagt aktindsigten om Eritrea (2014-0940-1303).

4) Desuden vil jeg gerne bede om aktindsigt i alle ministerforelæggelser i den såkaldte Eritrea-sag. Dette gælder både hele 2014 og 2015. "

Den 27. marts 2015 traf Justitsministeriet delafgørelse vedrørende pkt. 1-3 i din anmodning af 6. marts 2015. I den forbindelse oplyste ministeriet dig om, at ministeriet forventede at træffe endelig afgørelse (herunder vedrørende pkt. 4) inden for 14 arbejdsdage.

Justitsministeriet meddelte dig ved brev af 16. april 2015, at det endnu ikke havde været muligt at færdigbehandle den oprindelige aktindsigtssag. Ministeriet oplyste, at dette navnlig skyldtes, at ministeriet fortsat var ved at gennemgå relevante akter – bl.a. grundet personaleudskiftning. Ministeriet oplyste endvidere, at ministeriet forventede at træffe afgørelse i sagen inden for yderligere 15 arbejdsdage.

Ved brev af 23. april 2015 meddelte Justitsministeriet dig, at det endnu ikke havde været muligt at færdigbehandle sagen vedrørende din aktindsigtsanmodning af 6. marts 2015, og at dette navnlig skyldtes juridiske overvejelser vedrørende forvaltningslovens § 10 om meroffentlighed. Ministeriet oplyste, at ministeriet forventede at træffe afgørelse i sagen inden for yderligere 5 arbejdsdage.

Den 27. april 2015 traf Justitsministeriet endnu en delafgørelse i den oprindelige aktindsigtssag, og du fik i den forbindelse udleveret et enkelt dokument. Ministeriet oplyste, at ministeriet var i færd med at gennemgå yderligere dokumenter i sager omfattet af din aktindsigtsanmodning, og at ministeriet forventede at træffe afgørelse om aktindsigt i disse dokumenter inden for yderligere 15 arbejdsdage.

Justitsministeriet traf den 5. maj 2015 endnu en delafgørelse vedrørende din aktindsigtsanmodning af 6. marts 2015 – delafgørelsen vedrørte pkt. 2 og 3 i anmodningen. Ministeriet oplyste i den forbindelse, at ministeriet forventede at træffe afgørelse vedrørende pkt. 4 i din anmodning inden for yderligere 20 arbejdsdage.

Ved brev af 4. juni 2015 meddelte Justitsministeriet dig, at det endnu ikke havde været muligt at færdigbehandle den oprindelige aktindsigtssag, og at dette navnlig skyldtes, at anmodningen nødvendiggjorde gennemgang af omfattende materiale, og at sagen havde givet anledning til nærmere juridiske overvejelser. Ministeriet oplyste, at ministeriet forventede at træffe afgørelse i sagen inden for yderligere 15 arbejdsdage.

Den 26. juni 2015 meddelte Justitsministeriet dig, at det endnu ikke havde været muligt at færdigbehandle den oprindelige aktindsigtssag, og at det navnlig skyldtes, at sagen fortsat gav anledning til nærmere juridiske overvejelser, herunder om anvendelsen af offentlighedslovens §§ 28 og 29. Ministeriet oplyste, at ministeriet forventede at træffe afgørelse i sagen inden for yderligere 5 arbejdsdage.

Det blev ved kongelig resolution af 28. juni 2015 besluttet at overføre ressortansvaret for sager vedrørende udlændingeområdet fra Justitsministeriet til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet. Sidstnævnte overtog i den forbindelse behandlingen af dine aktindsigtsanmodninger.

Det fremgår af den datoliste over Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets ekspeditioner i sagen, som ministeriet har udarbejdet til brug for min behandling af din klage, at ministeriet anså sagen vedrørende din aktindsigtsanmodning af 6. marts 2015 for afsluttet ved Justitsministeriets brev af 5. maj 2015. Det fremgår endvidere, at anmodningens pkt. 4 om ministerforelæggelser blev færdigbehandlet i forbindelse med en efterfølgende præcisering af din anmodning om aktindsigt, jf. nærmere nedenfor.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet meddelte dig ved brev af 7. juli 2015, at det endnu ikke havde været muligt at færdigbehandle din aktindsigtssag, hvilket navnlig skyldtes, at sagen beroede på en afslutning af ministeriets interne beslutningsprocedure. Ministeriet oplyste, at ministeriet forventede at træffe afgørelse i sagen inden for yderligere 5 arbejdsdage.

Den 14. juli 2015 traf Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet en delafgørelse i sagen, og du fik i den forbindelse udleveret en række dokumenter. Ministeriet anførte bl.a. følgende i afgørelsen:

”Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet kan oplyse, at Justitsministeriet har modtaget en række aktindsigtsanmodninger vedrørende asylansøgere fra Eritrea, forholdene i Eritrea, Udlændingestyrelsens

fact finding mission til Eritrea og styrelsens rapport 'Eritrea – Drivers and Root Causes of Emigration, National Service and the Possibility of Return' mv. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har ud fra administrative hensyn besluttet at behandle disse anmodninger samlet og meddeler således aktindsigt i det samme materiale, baseret på den bredest formulerede anmodning. Dette indebærer, at De muligvis meddeles aktindsigt i oplysninger og dokumenter, som emnemæssigt falder uden for Deres aktindsigtsanmodning.

…

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet bemærker endvidere, at ministeriet er i færd med at gennemgå yderligere dokumenter i sager, der er omfattet af Deres anmodning om aktindsigt, og at ministeriet forventer at kunne træffe afgørelse om aktindsigt i disse dokumenter inden for 30 arbejdsdage fra i dag. "

Den 18. august 2015 skrev du bl.a. følgende i en e-mail til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet:

"Jeg har fået en delafgørelse fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet 14. juli 2015, som afføder nogle konkrete spørgsmål til sagsbehandler (…)

1) Jeg har svært ved at identificere de dokumenter, som er undtaget fra aktindsigt som interne dokumenter, ud fra den dokumentliste, jeg har fået tilsendt 2. februar 2015 [rettelig 5. februar 2015; min tilføjelse]. Vil du sende den fulde aktliste/dokumentliste over alle identificerede akter knyttet til min aktindsigt? Vil du uddybe, hvad de interne dokumenter, som er undtaget fra aktindsigt, overordnet handler om?

2) Du skriver til sidst, at ministeriet er i færd med at gennemgå yderligere dokumenter i sager, der er omfattet af aktindsigten. Jeg har svært ved at identificere, hvor mange sager der endnu ikke er taget stilling til ud fra den tidligere tilsendte dokumentliste. Hvor mange dokumenter er der alt i alt truffet (del)afgørelse i? Hvor mange identificerede dokumenter/akter i min aktindsigt har ministeriet endnu ikke truffet afgørelse i?

3) Ministeriet har undtaget oplysninger i dok. nr. 1296056. Du skriver, at Frontex har tilkendegivet, at disse oplysninger er undergivet fortrolighed. Hvornår har Frontex meddelt dette til de danske myndigheder? Hvordan? "

Du blev den 20. august 2015 kontaktet telefonisk af Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, som bl.a. oplyste, at ministeriet ville sende dig en kopi af de fulde aktlister i de sager, der var omfattet af ministeriets delafgørelse af 14. juli 2015, ligesom ministeriet ville sende dig en kopi af aktlisterne i de sager, som var identificeret som relevante, men som ministeriet endnu ikke havde gennemgået. Ministeriet ville endelig sende dig en kopi af et høringssvar fra Frontex.

Samme dag sendte Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet det omtalte høringssvar til dig.

Den 25. august 2015 traf Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet en ny delafgørelse i sagen. Ved afgørelsen fik du aktindsigt i aktlisterne i et antal sager, som ministeriet havde identificeret som relevante,

jf. ovenfor. Ministeriet bad dig i den forbindelse om inden 14 dage at angive, hvilke dokumenter du ønskede aktindsigt i.

På baggrund heraf sendte du den 31. august 2015 følgende e-mail til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet:

"Jeg har modtaget to aktlister/dokumentlister på henholdsvis 197 og 193 sider. Også tak for dem (selv om det godt nok bliver svært at bruge udelukkelsesmetoden pga. mængden af sager og akter).

Du sagde i vores samtale, at jeg med fordel kunne prioritere og indsnævre min aktindsigt, så du vidste, hvilken del der lige nu er allervigtigst. Prioriteringen kommer her:

1) Ministerforelæggelse: I hvor mange tilfælde er der sket ministerforelæggelse i Eritrea-sagen? Hvornår? Om hvad?

2) Ministerinstrukser: Findes der nogen instrukser fra justitsministeren (eller andre ministre) i Eritrea-sagen? Hvornår? Om hvad?

3) Aktindsigt i de udvekslede dokumenter mellem Justitsministeriet og Udlændingestyrelsen (begge veje) om den konkrete Eritrea-sag fra juni 2014 til i dag. Jeg beder her om aktindsigt i dokumenter og notater, som handler om selve Eritrea-sagen (overvejelser om asyltilstrømning fra Eritrea, Eritrea-rapporten og den offentlige omtale særligt i det sidste halve år af 2014). Jeg beder eksempelvis *ikke* om aktindsigt i overvejelser om visumansøgninger, der er udvekslet mellem ministeriet og styrelsen. "

Samme dag klagede du til mig over Justitsministeriets (og Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets) behandling af din aktindsigtssag, herunder særligt sagsbehandlingstiden, angivelse af urealistiske tidsfrister og spørgsmålet om samlet behandling af flere aktindsigtsanmodninger.

Du skrev bl.a. følgende:

"Der er snart gået et år siden, at jeg sendte aktindsigten. Det svarer til, at der er gået omtrent 240 arbejdsdage. Af forarbejderne til offentlighedsloven fremgår det, at udgangspunktet for færdigbehandling af en aktindsigt er op til 7 arbejdsdage, i sager med et stort antal dokumenter eller komplicerede juridiske problemstillinger op til 14 arbejdsdage. I helt særlige tilfælde, f.eks. aktindsigt om samtlige sager af en bestemt type, op til 40 arbejdsdage. Den absolutte tidsfrist for færdigbehandlingen er således allerede overskredet seks gange. Jeg vil endda argumentere for, at min aktindsigt ikke er en tematisk aktindsigt efter offentlighedslovens § 9, nr. 2. Jeg har f.eks. ikke anmodet Justitsministeriet om at identificere samtlige asylsager af en bestemt art, men stillet fire (relativt afgrænsede) spørgsmål til Eritrea-sagen. Ministeriet burde efter min opfattelse således have tilstræbt en sagsbehandlingstid på 14 arbejdsdage, hvis man skal følge forarbejdet til offentlighedsloven og Kammeradvokatens anbefalinger.

…

Ministeriet har været flink til løbende at sende fristbreve. Men henset til den lange sagsbehandlingstid har ministeriet ikke forholdt sig realistisk til, hvornår aktindsigten kunne være færdigbehandlet. Bemærk f.eks., at Justitsministeriet den 1. oktober 2014 regner med at træffe afgørelse inden for 14 arbejdsdage, og den 10. oktober 2014 regner med at træffe afgørelse inden for 10 arbejdsdage.

Jeg har fået aktlisten i min aktindsigt. Alene aktlisten fylder 390 sider. Jeg er nødt til at samkøre de fire delafgørelser med aktlisten, men et umiddelbart overslag tyder på, at ministeriet fortsat mangler at træffe afgørelse i en lang række af de sager, som ministeriet vurderer er omfattet af aktindsigten.

Eftersom sagen fortsat er under behandling, virker de løbende tidsfrister helt urealistiske. Under flere telefonsamtaler med ministeriet i december 2014 blev jeg efterladt med det indtryk, at aktindsigten ville være færdigbehandlet inden for få dage.

Under alle omstændigheder har de angivne tidsfrister i hvert fald ikke stemt overens med virkeligheden.

…

Det mest principielle forhold i min klage er, at Justitsministeriet fastholder en praksis, så man bunker alle mediers aktindsigter i Eritrea-sagen i én stor pulje. Det vil sige, at ministeriet samler alle spørgsmål fra alle medier og løbende giver svar til alle medier på én gang. Ministeriets argument er, at dette er hensigtsmæssigt for at behandle anmodningerne hurtigst muligt. Justitsministeriet har bekræftet denne særegne praksis over for medie B den 24. august 2015. Ministeriet har også bekræftet denne praksis over for Folketingets Ombudsmand den 27. april 2015 i en anden klagesag over aktindsigtsbehandling i Eritrea-sagen om ét konkret dokument. Det kan undre, at Justitsministeriet fastholder denne praksis med at samle aktindsigterne i en stor bunke, eftersom ministeriet i udtalelsen til Folketingets Ombudsmand i den anden klagesag udtaler til Ombudsmanden, at det er 'blevet indskærpet over for medarbejderne', at der straks ved modtagelsen af en anmodning om aktindsigt skal ske en vurdering af, 'hvilke akter anmodningen omfatter, og at dette gør sig gældende i forhold til hver enkelt anmodning, også i de tilfælde hvor der er modtaget et meget stort antal aktindsigtsanmodninger om samme emne' (citater fra sagsfremstilling i klage til Ombudsmand over Justitsministeriets sagsbehandlingstid, 2015-38, sag nr. 15/01337).

Man får således det indtryk, at Justitsministeriet beklager denne praksis med at behandle alle sager under ét, når Folketingets Ombudsmand henvender sig, men ikke desto mindre fastholder denne praksis over for medierne.

…

Efter min opfattelse er konsekvensen af klagepunkt nummer 3 om de bunkede aktindsigter, at jeg får udleveret dokumenter, som slet ikke er omfattet af min oprindelige aktindsigt. Dette kan være en af forklaringerne på den lange sagsbehandlingstid. Eksempelvis udleverede Justitsministeriet 5. februar 2015 Guidelines for visumansøgninger fra den danske ambassade i Nairobi fra maj 2014. Jeg har svært ved at se, hvad dette dokument har med min oprindelige aktindsigt at gøre. "

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet kontaktede dig den 2. september 2015 i anledning af din e-mail af 31. august 2015 til ministeriet. I den forbindelse oplyste ministeriet dig bl.a. om, at din aktindsigtssag ville blive behandlet med udgangspunkt i din e-mail af 31. august 2015.

Som opfølgning på telefonsamtalen skrev du den 3. september 2015 bl.a. følgende til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet:

”Som aftalt sender jeg lige en opfølgning på vores samtale i går.

Du må gerne prioritere følgende emner højt:

– Dokumenter om det midlertidige asylstop for asylansøgere fra Eritrea, som blev indført i august 2014. Jeg går ud fra, at temaangivelsen ’maksimale periode berosættelse’ omhandler asylstoppet. Sagsnumrene 2014-0032-1773-(1-8) og 2014-0032-1774-(0-7) er bl.a. mærket ’maksimale periode berosættelse’.
– Dokumenter om det såkaldte armslængdeprincip, f.eks. 2014-0032/27-0020.

Og for nemhedens skyld: Jeg er ikke interesseret i de endelige svar til Folketingets udlændingeudvalg eller endelige svar på § 20-spørgsmål. Jeg er kun interesseret i interne dokumenter, udvekslede dokumenter eller bagvedliggende dokumenter for svarene til Folketinget om de ovennævnte emner. ”

Den 3. september 2015 bad jeg Justitsministeriet om en udtalelse om sagen. Jeg skrev bl.a. følgende:

”Jeg sender en kopi af journalist A’s klage med udvalgte bilag og beder Justitsministeriet om en udtalelse om klagepunkterne 1-4 og 6, jf. nærmere afsnit 2 nedenfor.

Hvis behandlingen af A’s aktindsigtssager er overgået til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, beder jeg Justitsministeriet om at sende mit brev med bilag videre dertil.

…

2. Anmodning om udtalelse

Jeg beder for det første Justitsministeriet om en udtalelse om den tid, som ministeriet indtil nu har brugt på at behandle A’s anmodninger om aktindsigt i Eritrea-sagen (klagepunkt 1 og 6).

Jeg beder herunder Justitsministeriet om at sende mig en datoliste over de ekspeditioner, der er foretaget i sagerne.

Jeg beder Justitsministeriet om at forholde sig til sagsbehandlingstiden i lyset af bestemmelsen i offentlighedslovens § 36, stk. 2 (lov nr. 606 af 12. juni 2013) og forarbejderne til bestemmelsen.

For det andet beder jeg Justitsministeriet om nærmere at redegøre for beslutningen om at behandle flere anmodninger om aktindsigt i Eritrea-sagen samlet, herunder hvad denne beslutning efter ministeriets opfattelse har betydet for sagsbehandlingstiden i A’s sager (klagepunkt 3 og 4).

For det tredje beder jeg om at modtage en kopi af samtlige delafgørelser i sagerne (uden udleverede akter) og samtlige henholdende breve fra Justitsministeriet til A.

I den forbindelse beder jeg Justitsministeriet om at forholde sig til det, som A anfører om de af ministeriet udmeldte tidsfrister (klagepunkt 2), ligesom jeg beder ministeriet oplyse, om de anførte begrundelser efter ministeriets opfattelse er tilstrækkelige til at opfylde kravet i offentlighedslovens § 36, stk. 2, sidste led. ”

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet traf den 21. september 2015 endnu en delafgørelse i sagen, hvorved du fik udleveret en række dokumenter. Ministeriet oplyste i den forbindelse, at ministeriet fortsat var i færd med at gennemgå dokumenter i de sager, som var omfattet af din aktindsigtsanmodning (som præciseret ved e-mail af 31. august 2015), og at ministeriet forventede at kunne træffe afgørelse vedrørende disse inden for yderligere 7 arbejdsdage.

Den 30. september 2015 traf Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet på ny delafgørelse i sagen. Ved afgørelsen fik du afslag på aktindsigt i tre dokumenter (ministerforelæggelser).

Ministeriet oplyste, at ministeriet fortsat var i færd med at gennemgå dokumenter i de sager, som var omfattet af din aktindsigtsanmodning (som præciseret ved e-mail af 31. august 2015), og at ministeriet forventede at kunne træffe afgørelse vedrørende disse inden for yderligere 14 arbejdsdage.

Jeg modtog den 6. oktober 2015 en udtalelse fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om sagen. Af udtalelsen fremgik bl.a. følgende:

"Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har ved e-mail af 4. september 2015 anmodet Justitsministeriet om bidrag til besvarelse af Ombudsmandens henvendelse af 3. september 2015 vedrørende behandlingen af en række anmodninger om aktindsigt i Eritrea-sagen fra journalist A.

Justitsministeriet har i den anledning oplyst følgende:

'1.1. Justitsministeriet modtog den 22. og 26. september 2014, den 16. december 2014 og den 6. marts 2015 anmodninger om aktindsigt i 'Eritrea-sagen' fra journalist A (medie B).

Justitsministeriet har den 5. februar, 27. marts, 27. april og 5. maj 2015 truffet delafgørelser i sagen og i den forbindelse udleveret dele af det materiale, der er anmodet om aktindsigt i, ligesom ministeriet løbende har holdt A orienteret om status for sagens behandling.

Ansvaret for behandlingen af anmodningerne om aktindsigt i 'Eritrea-sagen', herunder den konkrete aktindsigtssag, blev i forbindelse med den seneste regeringsdannelse overført fra Justitsministeriet til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet, hvor sagerne derfor behandles nu.

1.2. Justitsministeriet kan om den tid, det i Justitsministeriet har taget at behandle de konkrete anmodninger om aktindsigt fra A, oplyse, at sagsbehandlingstiden naturligvis ikke er tilfredsstillende.

Justitsministeriet skal dog samtidig bemærke, at den sag, der er anmodet om aktindsigt i, er overordentlig omfattende, og at alene håndtering og gennemgang af sagens dokumenter derfor har været meget tidskrævende.

Det materiale, der skal vurderes omfatter cirka 90 sager, der i alt indeholder omkring 6.000 dokumenter.

Justitsministeriet kan endvidere oplyse, at en del af de fremsøgte dokumenter har givet anledning til nærmere overvejelser af juridisk karakter, og at Justitsministeriet i den forbindelse har foretaget høring

af bl.a. Justits- og beredskabsdepartementet i Norge og Udenrigsministeriet vedrørende en række af de fremsøgte dokumenter.

1.3. Justitsministeriet har ikke opgjort ministeriets samlede tidsforbrug på at behandle anmodningerne om aktindsigt i 'Eritrea-sagen' fra journalist A, men det er ministeriets antagelse, at tidsforbruget langt har oversteget 50 timer.

Justitsministeriet var imidlertid ikke fra begyndelsen af behandlingen af sagen opmærksom på, at sagen ville kræve et så stort tidsforbrug, som det har været tilfældet.

Justitsministeriet har derfor ikke overvejet, om ministeriet kunne have afslået at behandle (dele af) anmodningerne, idet behandlingen ville nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, jf. offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1.

2. Justitsministeriet kan særligt om beslutningen om at behandle flere anmodninger om aktindsigt i 'Eritrea-sagen' samlet og om denne beslutnings betydning for sagsbehandlingstiden i A's aktindsigtssager indledningsvis oplyse, at ministeriet i december 2014 modtog et større antal stort set enslydende anmodninger om aktindsigt i den såkaldte 'Eritrea-sag', og at den pågældende sag som nævnt omfatter et overordentlig omfattende materiale.

Justitsministeriet besluttede derfor på baggrund af administrative hensyn og hensynet til en så hurtig og smidig sagsbehandling som muligt at behandle de modtagne anmodninger om aktindsigt i 'Eritrea-sagen' sammen og udlevere det materiale til samtlige ansøgere, der var omfattet af de bredest formulerede anmodninger.

Det bemærkes i den forbindelse, at det ville have været forbundet med et meget stort tidsforbrug, hvis de modtagne anmodninger om aktindsigt i 'Eritrea-sagen' ikke blev behandlet samlet, og sagens dokumenter derfor skulle gennemgås et større antal gange med henblik på at identificere præcis de dokumenter, der måtte være omfattet af hver enkelt af de modtagne aktindsigtsanmodninger.

En sådan fremgangsmåde ville indebære, at sagsbehandlingstiden samlet set må antages at ville være blevet meget længere, og at der ville kunne være meget stor forskel på, hvor hurtigt de enkelte, der havde anmodet om aktindsigt i materialet, kunne få svar.

Det bemærkes i den forbindelse, at Justitsministeriet alene behandler anmodninger om aktindsigt sammen på denne måde, hvis en sådan fremgangsmåde konkret skønnes at være den hurtigste, og at også hensynet til de personer, der har anmodet om aktindsigt, dermed tilgodeses.

3.1. For så vidt angår spørgsmålene om A's klage over Justitsministeriets angivelse af urealistiske tidsfrister, og om de udmeldte tidsfrister efter ministeriets opfattelse er tilstrækkelige til at opfylde kravet i offentlighedslovens § 36, stk. 2, 3. pkt., kan det oplyses, at Justitsministeriet løbende har holdt A orienteret om status for sagens behandling – herunder om grunden til fristoverskridelserne – og om hvornår anmodningerne om aktindsigt kunne forventes færdigbehandlet.

Justitsministeriet har i den forbindelse ved hver enkelt fristudsættelse begrundet, hvorfor afgørelsen ikke har kunnet træffes inden for en nærmere angivet frist, ligesom ministeriet har tilstræbt at udøve et realistisk skøn over, hvornår afgørelsen kunne forventes at foreligge.

3.2. Justitsministeriet finder, at det ikke har været hensigtsmæssigt, at ministeriet adskillige gange har været nødsaget til at orientere A om, at det ikke har været muligt at træffe en endelig afgørelse inden for en nærmere angivet frist.

Justitsministeriet finder endvidere, at det ikke har været hensigtsmæssigt, at ministeriet i forbindelse med de udmeldte tidsfrister ikke har været i stand til på bedre vis at give et realistisk skøn over, hvornår afgørelsen kunne forventes at foreligge.

Justitsministeriet skal dog bemærke, at den sag, der er anmodet om aktindsigt i – som nævnt – er overordentlig omfattende, og at sagens omfang og kompleksitet har vanskeliggjort udøvelsen af skønnet over, hvornår afgørelsen i sagen kunne forventes at foreligge.

Hertil kommer – som tidligere nævnt – at en del af de fremsøgte dokumenter har givet anledning til nærmere overvejelser af juridisk karakter, og at Justitsministeriet i den forbindelse har foretaget høring af bl.a. Justits- og beredskabsdepartementet i Norge og Udenrigsministeriet vedrørende en række af de fremsøgte dokumenter.

4. På baggrund af erfaringerne fra behandlingen af anmodningerne om aktindsigt i 'Eritrea-sagen' – og anmodninger om aktindsigt i andre sager af stort omfang – vil Justitsministeriet fremover styrke fokus på at klarlægge det fremsøgte materiales nærmere omfang så tidligt i forløbet som muligt for at forbedre skønnet over, hvornår afgørelsen kan forventes at foreligge.

Dette vil også kunne understøtte muligheden for, at Justitsministeriet på et tidligere stadie vil kunne indlede en dialog med den aktindsigtssøgende med henblik på eventuelt at få afgrænset og konkretiseret anmodningen om aktindsigt.

5. Justitsministeriet vedlægger det materiale, som Folketingets Ombudsmand har bedt om at modtage.

Det bemærkes i den forbindelse, at den udbedte datoliste over samtlige ekspeditioner i sagerne j.nr. 2014-0940-1303 og 2015-0940-1602 alene indeholder oplysning om interne sagsekspeditioner (kontakt mellem Justitsministeriets Forvaltningsretskontor og fagkontorerne) i det omfang de pågældende ekspeditioner er journaliseret. '

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet kan oplyse, at ministeriet i forbindelse med overtagelsen af aktindsigtsanmodningerne i Eritrea-sagen fra Justitsministeriet, henset til den forløbne tid, har sendt dokumentlisterne på alle de identificerede akter i Eritrea-sagen, som måtte anses for omfattet af de pågældende aktindsigtsanmodninger, til samtlige journalister mv., der har anmodet om aktindsigt i Eritrea-sagen.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har med dette sagsskridt tilvejebragt mulighed for, at de pågældende journalister mv., herunder A nærmere vil kunne angive hvilke af de identificerede akter, der ønskes aktindsigt i.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet kan i den forbindelse oplyse, at ministeriet ved brev af 25. august 2015 anmodede journalisterne mv. og herunder A om inden for 14 dage fra fremsendelsen af dokumentlisterne at angive hvilke dokumenter ud fra de pågældende sagers dokumentlister, de ønskede aktindsigt i.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har i forbindelse hermed efterfølgende modtaget præcisering af aktindsigtsanmodninger fra 2 journalister, heriblandt A, som henholdsvis ved e-mail af 31. august 2015 og 2. september 2015 nærmere har præciseret, hvilke typer af akter han ønsker aktindsigt i.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har på baggrund af A's præcisering truffet to delafgørelser om aktindsigt, henholdsvis den 21. september 2015 og 30. september 2015. Ved den seneste afgørelse har ministeriet angivet, at ministeriet forventer at kunne træffe endnu en afgørelse inden for 14 arbejdsdage fra den 30. september 2015.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet kan oplyse, at ministeriet ikke efterfølgende har modtaget præcisering af aktindsigtsanmodninger fra de resterende journalister mv., der har anmodet om aktindsigt i Eritrea-sagen. "

Jeg sendte dig den 13. oktober 2015 en kopi af Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets udtalelse og bad om dine eventuelle bemærkninger hertil.

Samme dag bad jeg Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om en kopi af de aktindsigtsanmodninger, som din(e) anmodning(er) var blevet behandlet sammen med. Jeg modtog materialet den 22. oktober 2015.

Den 3. november 2015 modtog jeg en e-mail fra dig med bemærkninger til sagen. E-mailen var oprindeligt sendt den 15. oktober 2015, men var ikke kommet frem. I e-mailen anførte du bl.a. følgende:

"Justitsministeriet oplyser i udtalelsen til Ombudsmanden af 6. oktober 2015, at 'det ville have været forbundet med et meget stort tidsforbrug', hvis ministeriet ikke havde bunket alle aktindsigterne om Eritrea-sagen. Jeg kan naturligvis ikke vide, om dette er korrekt.

Jeg kan blot konstatere, at jeg har kendskab til to tilfælde, hvor Justitsministeriet har samlet alle aktindsigtssager som én samlet sag: Eritrea-sagen og sagen om den nye offentlighedslov. I begge tilfælde har svarerne trukket ud i adskillige måneder. I begge tilfælde har det ført til klagesager hos Folketingets Ombudsmand (…)

I begge tilfælde har det ført til kritik af Justitsministeriet. I begge tilfælde har ministeriet undskyldt og lovet at ændre procedure. Dette mønster ser ud til at gentage sig. Jf. at Justitsministeriet i udtalelsen 6. oktober 2015 nok engang vil 'styrke fokus på at klarlægge det fremsøgte materiales nærmere omfang'.

Baseret på udtalelsen fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet med bidrag fra Justitsministeriet står det stadig uklart, hvor myndighederne har fundet hjemmel til denne praksis med at samle aktindsigter.

Efter mange måneders brevveksling og tovtrækkeri mener jeg også, at det er vigtigt at holde fast i sagens øvre perspektiv: I sensommeren 2014 bliver vi opmærksomme på, at Udlændingestyrelsen har indført et såkaldt asylstop for asylansøgere fra Eritrea. Det får medie B's gravegruppe til at indlede en undersøgelse, som primært skal belyse:

1) På hvilket grundlag har dette asylstop fundet sted?

2) Hvordan har de danske udlændingemyndigheder reageret på det stigende antal eritreiske asylansøgere fra juni 2014 og frem?

3) Har myndighederne ageret sagligt?

4) Har der været politisk pres på forvaltningen, direkte eller indirekte?

Det var disse grundlæggende spørgsmål, vi forsøgte at afdække. Asylstop, saglighed, politisk pres. Det vil sige, at vi især var interesserede i ministerinstrukser, kommunikation mellem Udlændingestyrelsen og Justitsministeriet om emnet og input fra øvrige (udenlandske) myndigheder. Det burde være en simpel aktindsigt.

Man kan godt bebrejde den oprindelige aktindsigt for at være for bred. Men jeg har genlæst aktindsigten af 22. september 2014, som faktisk afgrænses til de seneste seks måneder, ligesom der især bliver lagt vægt på dokumenter udvekslet mellem Udlændingestyrelsen og Justitsministeriet specifikt om Eritrea-missionen samt korrespondance om emnet med andre lande. Det burde stadig være simpelt.

Nu er der så gået mere end et år, og ud fra de identificerede relevante dokumenter i aktindsigtssagen ser det ud, som om der stadig kun er taget stilling til en begrænset del af dokumenterne. Men mere opsigtsvækkende: Når man ser på, hvad vi så har fået udleveret, har store mængder af dokumenterne været irrelevante for den oprindelige undersøgelse om asylstop, saglighed og politisk pres. I stedet har vi modtaget 'guidelines for håndtering af visumansøgninger udarbejdet af den danske ambassade i Nairobi', stærkt irrelevante rapporter om Eritrea fra udlandet, presseklip, rapporter om workshops om Eritrea og alt muligt andet.

Tilbage i senefteråret 2014 spurgte jeg Justitsministeriet, hvorfor jeg modtog en masse irrelevant materiale. Dengang lød svaret, at det vidste man heller ikke, men at det strømmede ned med dokumenter i aktindsigtssagen fra en stribe kontorer.

Ud over at mange mennesker har spildt tid på at fremskaffe og behandle dette materiale (90 sager på ca. 6.000 sider), er det for mig at se også vigtigt at holde fast i bundlinjen. Offentligheden får på denne måde ikke svar på de grundlæggende spørgsmål om saglighed i forvaltningen og eventuelt politisk pres.

I den seneste delafgørelse af 30. september 2015 fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet oplyser man pludselig, at ministeriet har identificeret mindst tre dokumenter, som handler om ministerforelæggelse i Eritrea-sagen (hvad der ikke flugter så godt med det armslængdeprincip, som samme ministerium/minister har hævdet undervejs i sagen). Altså lige præcis det, vi oprindeligt interesserede os for. Men svaret falder, mere end et år efter at vi spurgte – og efter et langt tovtrækkeri, hvor vi bl.a. har præciseret ønsket om netop ministerforelæggelser i Eritrea-sagen.

I dag er den offentlige interesse for Eritrea-sagen forsvundet, og vi må i øvrigt ikke få kendskab til indholdet af de tre ministerforelæggelser, som undtages efter reglerne om interne dokumenter. I hvis interesse er dette forløb? Befolkningens? ”

Samme dag sendte du mig endnu en e-mail med yderligere bemærkninger:

”Bare lige et allersidste indspark. Vi fik yderligere en delafgørelse fra Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet 20. oktober i år.

Jeg har vedhæftet pdf-filerne. Som det fremgår, er ministeriet efter mere end et års behandling af aktindsigten kommet frem til, at vi godt kan få aktindsigt i de åbne spørgsmål, som Folketingets Udlændingeudvalg stillede for et år siden, Eritrea-rapporten (som også blev offentlig for et år siden) og især vores egne artikler fra medie B (og nogle enkelte fra medie C). Altså, alt sammen noget vi havde fri adgang til i efteråret 2014.

Vi ved fra tidligere svar fra Justitsministeriet, at kontorchefer, afdelingschef, departementschef og minister har været inde over vores aktindsigt. Overvej, hvor mange arbejdstimer der er blevet brugt på, at vi nu får lov at læse vores egne artikler. Jeg er noget skeptisk over for ministeriets tilgang om at samle alle aktindsigter i en stor bunke. ”

Som beskrevet i sidstnævnte e-mail traf Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet endnu en delafgørelse i sagen den 20. oktober 2015, hvorved du fik udleveret en række dokumenter. Ministeriet oplyste i den forbindelse, at ministeriet fortsat var i færd med at vurdere dokumenter i de sager, der ansås for omfattet af din aktindsigtsanmodning (som præciseret ved e-mail af 31. august 2015), og at ministeriet forventede at kunne træffe vedrørende disse inden for yderligere 14 arbejdsdage.

En af mine medarbejdere fik ved telefonisk henvendelse til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet den 25. november 2015 oplyst, at ministeriet traf endelig afgørelse i sagen den 10. november 2015.