

Udskriftsdato: 1. maj 2025 (Gældende)

2017-21. Alt for lang sagsbehandlingstid i klageinstansen i sag om aktindsigt i miljøoplysninger

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

2017-21. Alt for lang sagsbehandlingstid i klageinstansen i sag om aktindsigt i miljøoplysninger

En journalist klagede til ombudsmanden over, at han efter et år endnu ikke havde fået en afgørelse på sin klage til Natur- og Miljøklagenævnet (nu Miljø- og Fødevareklagenævnet) over et afslag fra Danmarks Miljøportal på indsigt i en database med miljøoplysninger.

Hverken miljøopplysningsloven eller offentlighedsloven fra 1985 indeholder frister for klageinstansens sagsbehandling. Ombudsmanden anførte, at der derfor som udgangspunkt måtte foretages en konkret vurdering af nævnets sagsbehandlingstid. I denne vurdering måtte det efter ombudsmandens opfattelse dog indgå, at miljøopplysningsloven fastsætter en ubetinget sagsbehandlingsfrist på to måneder for behandlingen af en anmodning om aktindsigt, og at forarbejderne til den nye offentlighedslov – og de grundlæggende hensyn bag selve offentlighedsordningen – forudsætter, at bl.a. klagesager om aktindsigt behandles med en vis hurtighed.

Uanset principielle spørgsmål i sagen og en række øvrige forhold, som Miljø- og Fødevareklagenævnet havde anført, udtalte ombudsmanden, at en samlet sagsbehandlingstid på mere end 14 måneder på daværende tidspunkt for en klage over en afgørelse om aktindsigt var alt for lang og derfor kritisabel.

Ombudsmanden henstillede til Miljø- og Fødevareklagenævnet at fremskynde færdigbehandlingen af sagen mest muligt.

Ombudsmanden fandt det desuden beklageligt, at Miljø- og Fødevareklagenævnet ikke af egen drift havde kvitteret for modtagelsen af journalistens klage og holdt ham underrettet om sagens status.

(Sag nr. 17/02375)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse i sagen (oprindelig stilet til journalisten):

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad handler sagen om?

Sagen drejer sig om sagsbehandlingstiden i Natur- og Miljøklagenævnet, nu Miljø- og Fødevareklagenævnet, i forbindelse med behandlingen af din klage over en afgørelse af 19. april 2016 fra Danmarks Miljøportal om afslag på dataudtræk fra databasen ”Rottereden”.

Sagen drejer sig desuden om underretning om sagsbehandlingstiden.

I klagen til mig har du anført, at du finder det kritisabelt, at du flere gange er blevet lovet en afgørelse, men at der endnu ikke er truffet afgørelse i sagen. Du finder det også kritisabelt, at du ikke er blevet orienteret om processen i sagen, men at du selv har måttet rykke for svar gentagne gange.

2. Sagsforløbet

Den 11. april 2016 søgte du Danmarks Miljøportal om registerindsigt i databasen "Rottereden" med henblik på at få oplysninger om, hvor der er gjort observationer om forekomst af rotter i perioden fra 2011 til april 2016.

Danmarks Miljøportal traf den 19. april 2016 afgørelse om afslag på din anmodning om indsigt (dataudtræk) i databasen.

Du klagede over afgørelsen, og Danmarks Miljøportal sendte klagen videre til Miljø- og Fødevareministeriet den 26. april 2016. Ministeriet meddelte dig den 18. maj 2016, at ministeriet ikke var klageinstans i forhold til afgørelsen, men at den eventuelt kunne indbringes for Natur- og Miljøklagenævnet efter § 4 a i miljøoplysningsloven.

I e-mail af 19. maj 2016 klagede du til Natur- og Miljøklagenævnet over afslaget på aktindsigt. Du bad samtidig om, at din anmodning om aktindsigt blev behandlet med det samme, og at du løbende blev orienteret om sagens forløb.

Den 29. juli 2016 ringede du til Natur- og Miljøklagenævnet for at høre om status i sagen, og du fik oplyst, at sagen var under behandling, men at det ikke var muligt for nævnet at sige noget nærmere om tidshorisonten.

Den 15. september 2016 ringede du på ny til nævnet, og det blev oplyst, at sagsbehandleren forventede, at sagen ville være færdigbehandlet inden den 1. november 2016.

Natur- og Miljøklagenævnet kontaktede dig herefter telefonisk den 30. september 2016 og oplyste, at nævnet ikke kunne overholde den angivne frist. På din forespørgsel blev den 1. december 2016 oplyst som ny frist for sagens færdigbehandling.

Den 30. november 2016 skrev Natur- og Miljøklagenævnet til dig, at afgørelse i sagen ikke kunne sendes inden den 1. december. Det blev oplyst, at en afgørelse forventedes sendt ud inden jul, men at dette ikke kunne garanteres.

Du spurgte i e-mail af 4. januar 2017 til sagens behandling, og Natur- og Miljøklagenævnet svarede dagen efter, at der nu var udarbejdet et udkast til afgørelse i sagen, som skulle godkendes. Det var ikke muligt at oplyse nærmere om tidspunktet for godkendelsen.

Den 31. januar 2017 skrev du igen til Natur- og Miljøklagenævnet og spurgte til sagens behandling. Nævnet oplyste samme dag, at udkastet til afgørelse var blevet godkendt, men at sagen nu afventede behandling i det kommende Miljø- og Fødevareklagenævn, da den indeholdt en række principielle spørgsmål. Det var ikke muligt at oplyse nærmere om tidspunktet for det kommende nævns behandling af sagen.

Du spurgte på ny til sagens status i en e-mail af 2. marts 2017, og dagen efter svarede Miljø- og Fødevareklagenævnet, at sagen forventedes behandlet på det førstkommende nævnsmøde, som skulle afholdes i foråret, men at der ikke kunne siges noget mere præcist på daværende tidspunkt.

Den 18. april 2017 skrev du igen til nævnet og spurgte til sagens status. Det blev oplyst samme dag, at sagen fortsat afventede behandling af nævnet, men at det nu var blevet besluttet, at sagen skulle behandles af nævnet på skriftligt grundlag i stedet for på et nævnsmøde.

Du skrev derefter til nævnet og spurgte, hvorfor du ikke var blevet underrettet om den nye udsættelse af sagen. Du bad samtidig om at blive informeret om sagens forløb fremadrettet og om at få oplyst en præcis dato for nævnets behandling af sagen.

Nævnet svarede i e-mail af 18. april 2017, at det ikke var muligt at fastsætte en dato for nævnets behandling af sagen. Det blev beklaget, at du ikke var blevet underrettet om udsættelsen, og det blev oplyst, at du ville blive underrettet fremover.

Du klagede herefter til mig den 15. maj 2017, da du endnu ikke havde modtaget en afgørelse fra Miljø- og Fødevareklagenævnet.

Den 6. juli 2017 skrev nævnet til dig og oplyste, at sagen var blevet sendt i skriftlig behandling hos Miljø- og Fødevareklagenævnet, og at der var fastsat en frist på 6 uger for nævnets bemærkninger. Det blev samtidig oplyst, at du ville blive orienteret, når der skete yderligere i sagen.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets opfattelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i sin udtalelse af 2. juni 2017 til mig anført følgende om den samlede sagsbehandlingstid i Natur- og Miljøklagenævnet og Miljø- og Fødevareklagenævnet:

"Den forløbne sagsbehandlingstid

Klagen blev den 19. maj 2016 indgivet til Natur- og Miljøklagenævnet.

Der blev den 20. juni 2016 af en tidligere medarbejder udarbejdet et foreløbigt udkast til afgørelse, imens spørgsmålet om Natur- og Miljøklagenævnets kompetence til at behandle klagen blev undersøgt.

Kort herefter ophørte den pågældende medarbejder i stillingen, og en ny medarbejder startede på området 1. september 2016.

Efter behandling af de ældre sager, fortsatte sagsbehandlingen af den pågældende sag. Det blev i løbet af sagsbehandlingen fastslået, at Natur- og Miljøklagenævnet havde kompetence til at behandle sagen, og under nævnets realitetsbehandling af sagen blev det klart, at sagen indeholdt flere principielle spørgsmål, og at sagen derfor ikke kunne behandles på formandskompetence, men at sagen skulle afgøres af et nedsat Natur- og Miljøklagenævn. På det pågældende tidspunkt var det imidlertid for sent at få sagen behandlet på det sidste nævnsmøde for Natur- og Miljøklagenævnet, der blev afholdt primo december 2016.

Sagen var derfor nødsaget at afvente nedsættelse af Miljø- og Fødevareklagenævnet, som har overtaget kompetencen til at behandle sagen, jf. lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet § 24, stk. 6, der trådte i kraft 1. februar 2017.

Det blev vurderet af Miljø- og Fødevareklagenævnet, at sagen kunne behandles af Miljø- og Fødevareklagenævnet på skriftligt grundlag, jf. lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet § 9, stk. 1.

Der opstod i forberedelsen heraf yderligere principielle spørgsmål, som sekretariatet på nuværende tidspunkt er ved at tage stilling til.

Endelig er den lange sagsbehandlingstid begrundet i stor udskiftning i medarbejderstaben oveni et meget stort antal sager, herunder sager med stor politisk fokus.

Miljø- og Fødevareklagenævnet skal afslutningsvis beklage den usædvanligt lange sagsbehandlingstid inden for dette sagsområde. ”

Miljø- og Fødevareklagenævnet har endvidere i udtalelsen til mig redegjort for de underretninger, som du har fået mundtligt eller skriftligt på baggrund af dine forespørgsler om sagens behandling.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har beklaget de mange udsættelser af sagen og anført, at udsættelserne skyldes, dels at sagen har vist sig at være langt mere kompleks og principiel end først antaget, dels de særlige omstændigheder omkring udflytningen af arbejdspladser med følgende stor medarbejderudskiftning og etableringen af et nyt nævn.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har desuden beklaget, at du ikke er blevet orienteret løbende om sagens forskellige skridt. Det beror ifølge nævnet på en misforståelse, da det ikke har været klart for nævnet før den 18. april 2017, at du ønskede orientering om de forskellige sagsbehandlingsskridt. Nævnet har i den forbindelse bemærket, at der ikke er praksis for at meddele parterne i nævnets sager en sådan orientering.

Nævnet har yderligere oplyst, at der ikke siden 30. november 2016 er angivet nye, faste frister for, hvornår der forventes en afgørelse, fordi det har været så usikkert. Nævnet har af den grund heller ikke henvendt sig til dig ud over de tilfælde, hvor du har spurgt til sagen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har afslutningsvis oplyst, at nævnet bestræber sig på, at der foreligger en endelig afgørelse i sagen inden den 1. september 2017.

4. Retsgrundlaget

4.1. Sagsbehandlingstid i klageinstansen

Ifølge § 4 a i miljøoplysningsloven (lovbekendtgørelse nr. 102 af 26. januar 2017 om aktindsigt i miljøoplysninger) kan afslag på anmodning om aktindsigt, der er meddelt af et organ omfattet af lovens § 1, stk. 2, påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet (tidligere Natur- og Miljøklagenævnet).

Det fremgår af Miljø- og Fødevareklagenævnets udtalelse af 2. juni 2017, at Natur- og Miljøklagenævnet anså sig for kompetent til at behandle din klage over afslaget på aktindsigt fra Danmarks Miljøportal. Miljø- og Fødevareklagenævnet har herefter overtaget kompetencen til at behandle sagen.

Det følger af miljøoplysningslovens § 4, stk. 1, at en anmodning om aktindsigt i miljøoplysninger skal behandles efter reglerne i § 16, stk. 1 og 2, i lov om offentlighed i forvaltningen, og for anmodninger, der fremsættes af sagens parter, efter reglerne i § 16, stk. 2, i forvaltningsloven.

Det fremgår endvidere af miljøoplysningslovens § 6, stk. 2, 1. pkt., at henvisninger i loven til offentlighedsloven skal forstås som henvisninger til lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer. Der er dermed tale om henvisninger til den gamle offentlighedslov.

Miljøoplysningslovens § 4, stk. 3, fastsætter, at sager om aktindsigt skal afgøres hurtigst muligt og senest en måned efter modtagelsen af anmodningen eller – hvis sagens omfang og komplekse karakter er af en sådan art, at fristen på en måned ikke kan overholdes – senest to måneder efter modtagelsen. Der er således tale om en ubetinget sagsbehandlingsfrist på to måneder.

Efter § 16, stk. 1 og 2, i offentlighedsloven fra 1985 skal en myndighed snarest afgøre, om en begæring om aktindsigt kan imødekommes, og hvis ikke begæringen er imødekommet eller afslået inden 10 dage efter modtagelse, skal myndigheden underrette den, der har begæret aktindsigt, om grunden hertil og om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.

Hverken miljøoplysningsloven eller offentlighedsloven fra 1985 indeholder nærmere bestemte frister for klageinstansens færdigbehandling af en klage i en aktindsigtssag.

I § 37, stk. 3, i den nye offentlighedslov (lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen) er det fastsat, at klageinstansen inden 20 dage efter modtagelsen af en klage over en afgørelse om aktindsigt skal have færdigbehandlet klagen, medmindre det på grund af f.eks. sagens omfang eller kompleksitet ikke er muligt. Klageren skal i givet fald underrettes om grunden til fristoverskridelsen og om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.

Af forarbejderne til § 37, stk. 3, fremgår bl.a. følgende (lovforslag nr. L 144, fremsat den 7. februar 2013, lovforslagets almindelige bemærkninger):

”4.17. Forslag til ændrede forvaltningsprocessuelle regler

4.17.1. Offentlighedskommissionens forslag

...

4.17.1.5. Herudover foreslås det med lovudkastets § 37, stk. 3, at den administrative klageinstans som udgangspunkt skal færdigbehandle en klage over en afgørelse om aktindsigt inden 20 arbejdsdage efter klagens modtagelse. Også dette forslag i lovudkastet er begrundet i hensynet til en hurtig og effektiv klagesagsbehandling. En klageinstans vil dog kunne udsætte færdigbehandlingen af en klage over en aktindsigtsanmodning udover fristen på 20 arbejdsdage navnlig som følge af sagens omfang eller kompleksitet, jf. herom pkt. 4.17.1.1 ovenfor.

...

4.17.2. Justitsministeriets bemærkninger

4.17.2.1. Justitsministeriet kan tiltræde Offentlighedskommissionens udkast til forvaltningsprocessuelle regler vedrørende behandlingen af anmodninger om aktindsigt, der grundlæggende har til formål at sikre en hurtig og effektiv behandling af aktindsigtsanmodninger, herunder klager over aktindsigtsafgørelser. Disse hensyn er efter Justitsministeriets opfattelse navnlig væsentlige at iagttage, hvis offentlighedsloven skal opfylde sine formål, herunder navnlig at medierne ved anvendelsen af loven skal have adgang til at orientere offentligheden om aktuelle sager, der er under behandling i den offentlige forvaltning.”

Da hverken miljøoplysningsloven eller den gamle offentlighedslov indeholder frister for klageinstansens sagsbehandling, er udgangspunktet, at der må foretages en konkret vurdering af, hvorvidt Miljø- og Fødevareklagenævnets sagsbehandlingstid er acceptabel.

Det må dog efter min opfattelse indgå i vurderingen, at miljøoplysningsloven fastsætter en ubetinget sagsbehandlingsfrist på to måneder for behandlingen af en anmodning om aktindsigt, jf. § 4, stk. 3, ligesom det må indgå, at forarbejderne til den nye offentlighedslov – og de grundlæggende hensyn bag selve offentlighedsordningen – forudsætter, at bl.a. klagesager om aktindsigt behandles med en vis hurtighed. Jeg henviser i den forbindelse til det anførte citat fra forarbejderne til § 37 i den nye offentlighedslov om hurtig og effektiv klagesagsbehandling.

4.2. Underretninger

Miljøoplysningsloven og offentlighedsloven fra 1985 indeholder ikke regler om klageinstansens underretning af klageren om forventet sagsbehandlingstid.

I den nye offentlighedslov § 37, stk. 3, 2. pkt., er det fastsat, at klageinstansen i de tilfælde, hvor en klage over en afgørelse om aktindsigt ikke kan færdigbehandles inden 20 dage, skal underrette klageren om grunden til fristoverskridelsen og om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.

Desuden fremgår bl.a. følgende af almindelige principper om god forvaltningsskik for underretning om forventet sagsbehandlingstid, jf. herved pkt. 206-208 i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven (optaget i Retsinformation som vejledning nr. 11740 af 4. december 1986):

”206. Hvis en forvaltningsmyndighed som følge af sagens karakter eller den almindelige sagsbehandlingstid for den pågældende myndighed ikke kan træffe afgørelse inden kortere tid efter sagens modtagelse, bør myndigheden give den, der er part i sagen, underretning om, hvorpå sagen beror og så vidt muligt oplysning om, hvornår myndigheden regner med, at afgørelsen kan foreligge.

207. Myndigheden bør endvidere give den, der er part i sagen, underretning, når behandlingen af den konkrete sag på grund af særlige omstændigheder vil tage længere tid end sædvanligt.

208. Rykkerskrivelser fra den, der er part i sagen, og som er rimeligt begrundet i sagsbehandlingstiden, bør i almindelighed besvares med det samme. Besvarelsen bør indeholde oplysning om, hvorpå sagen beror og så vidt muligt oplysning om, hvornår myndigheden regner med, at afgørelsen kan foreligge. ”

Af Justitsministeriets cirkulæreskrivelse om mål for hurtig sagsbehandling mv. (optaget i Retsinformation som cirkulæreskrivelse nr. 73 af 4. juni 1997) fremgår i tilknytning hertil bl.a. følgende:

”Borgeren bør under alle omstændigheder – hvor der ikke er fastsat særlige frister f.eks. i vejledninger – have et svar fra myndigheden inden 1 måned efter sagens modtagelse. Træffer myndigheden afgørelse i sagen inden 1 måned, udgøres svaret af afgørelsen. Er det ikke muligt at træffe afgørelse inden for denne frist, kan et foreløbigt svar til den pågældende bestå i, at myndigheden bekræfter at have modtaget sagen og oplyser, hvorpå sagen beror og så vidt muligt, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge. ”

5. Min vurdering

5.1. Sagsbehandlingstiden i din klagesag

Miljø- og Fødevareklagenævnet har endnu ikke truffet afgørelse i sagen om din klage over afslaget på aktindsigt fra Danmarks Miljøportal. Nævnet har i sin udtalelse til mig anført, at nævnet vil bestræbe sig på, at der foreligger en endelig afgørelse i sagen inden den 1. september 2017.

Fra Natur- og Miljøklagenævnet modtog din klage den 19. maj 2016, og indtil nu er der gået over 14 måneder.

En så lang sagsbehandlingstid i en klagesag om aktindsigt er efter min opfattelse i strid med miljøoplysningslovens og offentlighedslovens forudsætning om hurtighed.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har beklaget de mange udsættelser af sagen og den usædvanlig lange sagsbehandlingstid inden for sagsområdet.

Nævnet har henvist til en række forhold, der har haft betydning for sagsbehandlingstiden. Nævnet har således anført, at sagen har rejst flere principielle spørgsmål, at sagen undervejs måtte afvente nedsættelse af Miljø- og Fødevareklagenævnet, som overtog Natur- og Miljøklagenævnets kompetence til at behandle sagen, og at der har været en stor udskiftning i medarbejderstaben og et meget stort antal sager til behandling, herunder sager med politisk fokus.

Uanset de principielle spørgsmål i sagen og de øvrige forhold, som Miljø- og Fødevareklagenævnet har anført, mener jeg, at en samlet sagsbehandlingstid på indtil videre mere end 14 måneder for behandlingen af en klage over en afgørelse om aktindsigt er alt for lang. Jeg finder derfor sagsbehandlingstiden kritisabel.

Jeg har gjort Miljø- og Fødevareklagenævnet bekendt med min opfattelse, og jeg har henstillet til nævnet, at færdigbehandlingen af din sag fremskyndes mest muligt.

5.2. Underretninger

Som det fremgår af sagsforløbet ovenfor, hørte du første gang fra nævnet den 29. juli 2016, dvs. mere end to måneder efter indgivelsen af din klage den 19. maj 2016, og først efter at du selv havde henvendt dig til nævnet.

Gennem det efterfølgende sagsforløb har du gentagne gange selv måttet rette henvendelse til nævnet for at blive oplyst om sagens status, og mange gange har det ikke været muligt for nævnet at oplyse nærmere om den forventede sagsbehandlingstid.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har beklaget, at du ikke løbende er blevet orienteret om de forskellige skridt i sagen. Nævnet har anført, at det bygger på en misforståelse, da det ikke før den 18. april 2017 har været klart for nævnet, at du ønskede orientering om de forskellige sagsbehandlingsskridt.

Efter min opfattelse burde Miljø- og Fødevareklagenævnet af egen drift have kvitteret for modtagelsen af din klage og holdt dig underrettet om sagens status i overensstemmelse med reglerne i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven, pkt. 206-208.

Jeg henviser også til sag nr. 2011 13-2 i Folketingets Ombudsmands beretning for 2011 (også offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside), Folketingets Ombudsmands udtalelse af 31. januar 2012, som er offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside som sag nr. 2012-3, og Folketingets Ombudsmands udtalelse af 1. juni 2015, som er offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside som sag nr. 2015-29.

Jeg mener, at det er beklageligt, at det ikke skete.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i brev af 6. juli 2017 meddelt dig, at sagen er blevet sendt i skriftlig behandling, og at du vil blive orienteret, når der sker yderligere i sagen.

Jeg foretager mig derfor ikke mere med hensyn til spørgsmålet om nævnets underretning af dig om sagens behandling.

Jeg bemærker dog følgende:

Miljø- og Fødevareklagenævnet har i sin udtalelse til mig af 2. juni 2017 anført, at der ikke er praksis i nævnet for at orientere parterne om sagens forskellige skridt.

Nævnet har om dette forhold telefonisk oplyst, at der ikke er tale om en praksis om, at nævnet generelt set ikke orienterer parterne om sagens status – f.eks. af egen drift kvitterer for modtagelsen af klager, så vidt muligt underretter om forventet sagsbehandlingstid og følger op, hvis sagsbehandlingstiden trækker ud – men blot at nævnet ikke orienterer om alle sagsbehandlingsskridt.

På den baggrund har jeg ikke anledning til at foretage mig mere i anledning af det, som nævnet har anført.

Jeg har bedt nævnet om at orientere mig, når der bliver truffet afgørelse i sagen. Jeg har bedt om under alle omstændigheder at blive underrettet om sagens status inden for en måned.

Herudover foretager jeg mig ikke mere i sagen.

I forlængelse af min udtalelse meddelte Miljø- og Fødevareklagenævnet mig 20 dage senere, at nævnet nu havde truffet afgørelse i sagen.