

Udskriftsdato: 2. maj 2025 (Gældende)

2022-21. Sundhedsministeriets sagsbehandlingstid i en sag om aktindsigt

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

2022-21. Sundhedsministeriets sagsbehandlingstid i en sag om aktindsigt

Et selskab klagede til ombudsmanden over Sundhedsministeriets sagsbehandlingstid i en aktindsigtssag.

Sagen havde foreløbig varet ca. 13 måneder på tidspunktet for ombudsmandens undersøgelse, og Sundhedsministeriet havde sendt 11 breve til selskabet med underretning om, hvornår sagen kunne forventes færdigbehandlet. Ministeriet udsatte i brevene den forventede frist for sagens færdigbehandling med mellem fire og otte uger.

Ombudsmandens fandt Sundhedsministeriets foreløbige sagsbehandlingstid på ca. 13 måneder meget kritisabel. Det var også meget beklageligt, at ministeriet ikke havde givet et mere realistisk skøn over, hvornår sagen kunne forventes færdigbehandlet.

Efter mere end et års sagsbehandlingstid bad ministeriet selskabet om at præcisere anmodningen og henviste til ressourcereglene i § 9, stk. 2, nr. 1, i offentlighedsloven. Ombudsmandens udtalte, at ministeriet på et langt tidligere tidspunkt burde være gået i dialog med selskabet om en mulig begrænsning af aktindsigtsanmodningen.

Ombudsmanden henstillede til ministeriet at fremme sagen mest muligt.

(Sag nr. 22/02280)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

Ombudsmandens udtalelse

1. Min behandling af sagen

Sagen drejer sig om Sundhedsministeriets sagsbehandlingstid i en aktindsigtssag, hvor Plesner Advokatpartnerselskab på vegne af British American Tobacco A/S har bedt Sundhedsministeriet om aktindsigt i ”det materiale, der ligger til grund for lov nr. 2071 (lov om ændring af lov om forbud mod tobaksreklame m.v., lov om tobaksvarer m.v., lov om elektroniske cigaretter m.v. og forskellige andre love)”.

Min behandling af sagen vedrører to spørgsmål. Det første angår Sundhedsministeriets foreløbige sagsbehandlingstid på ca. 13 måneder fra den 17. maj 2021, hvor ministeriet modtog anmodningen om aktindsigt, og indtil den 23. juni 2022, hvor ministeriet sendte en udtalelse om sagen til mig.

Det andet vedrører ministeriets underretninger om fristudsættelse under sagens behandling, hvor ministeriet i samme periode har sendt i alt 11 underretningsbreve.

Sundhedsministeriet har i sin udtalelse af 23. juni 2022 tilkendegivet, at ministeriet har overvejet, om ”visse af oplysningerne på sagerne kunne være omfattet af miljøoplysningsbegrebet”, og at disse overvejelser endnu ikke var afsluttet. Jeg har på den baggrund ikke ved min behandling af sagen taget stilling

til dette spørgsmål, men har behandlet sagen ud fra en forudsætning om, at reglerne i offentlighedsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020, finder anvendelse. Undersøgelsen forholder sig således ikke til eventuelt materiale omfattet af miljøoplysningsloven.

2. Sagens forløb

Den 17. maj 2021 bad Plesner Advokatpartnerselskab på vegne af British American Tobacco A/S Sundhedsministeriet om aktindsigt i ”det materiale, der ligger til grund for lov nr. 2071 af 21. december 2020 (lov om ændring af lov om forbud mod tobaksreklame m.v., lov om tobaksvarer m.v., lov om elektroniske cigaretter m.v. og forskellige andre love)”. Sundhedsministeriet kvitterede samme dag for modtagelsen af anmodningen om aktindsigt. Der blev i den forbindelse ikke anført en tidshorisont for, hvornår ministeriet forventede at træffe afgørelse.

Sundhedsministeriet sendte i perioden fra den 27. maj 2021 til den 6. april 2022 ti underretningsbreve til Plesner Advokatpartnerselskab om, at ministeriet ikke kunne overholde den udmeldte sagsbehandlingstid. Ministeriet udsatte i brevene den forventede frist for sagens færdigbehandling med mellem fire og otte uger. Som begrundelse for fristudsættelserne henviste ministeriet til ”behandlingen af andre aktindsigtssager, der er modtaget før din anmodning”.

Plesner Advokatpartnerselskab klagede den 9. maj 2022 til mig over Sundhedsministeriets foreløbige sagsbehandlingstid og ministeriets underretninger i sagen.

Den 19. maj 2022 rettede en af mine medarbejdere telefonisk henvendelse til Sundhedsministeriet. Ministeriet oplyste i den forbindelse, at ministeriet ville gå i dialog med Plesner Advokatpartnerselskab om en afgrænsning af anmodningen om aktindsigt, og at ministeriet håbede at have færdigbehandlet sagen medio juni 2022.

Den 1. juni 2022 sendte Sundhedsministeriet et nyt underretningsbrev til Plesner Advokatpartnerselskab om, at ministeriet fortsat ikke var i stand til at overholde den udmeldte sagsbehandlingstid. Ministeriet begrundede fristudsættelsen med, at anmodningen omfattede et stort antal dokumenter, som var under ekspedition. Ministeriet angav samtidig, at ministeriet forventede at kunne træffe afgørelse i sagen senest den 30. juni 2022.

Den 21. juni 2022 anmodede ministeriet Plesner Advokatpartnerselskab om at præcisere anmodningen om aktindsigt og henviste til offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1 (ressourcerealen).

Sundhedsministeriet har til en af mine medarbejdere oplyst, at Plesner Advokatpartnerselskab den 12. juli 2022 fremsendte bemærkninger vedrørende en præcisering af aktindsigtsanmodningen.

Af Sundhedsministeriets udtalelse af 23. juni 2022 til mig fremgår det bl.a., at ministeriet den 8. juni 2021 var ”opmærksomme på, at et betydeligt antal dokumenter var omfattet af aktindsigtsanmodningen”, og at ministeriet den 8. december 2021 opgjorde omfanget af det samlede materiale til i alt 24.958 sider. Endvidere har ministeriet løbende haft overvejelser i forhold til, om visse af oplysningerne på sagerne kunne være omfattet af miljøoplysningsloven. Disse overvejelser er ikke afsluttet.

Plesner Advokatpartnerselskab har i sit partshøringssvar af 12. august 2022 anført, at Sundhedsministeriet senest efter den 8. december 2021 – hvor ministeriet havde opgjort det efterspurgte materiale til at være ca. 25.000 sider – burde have svaret Plesner Advokatpartnerselskab som sket den 21. juni 2022, hvor ministeriet bl.a. bad om en præcisering af aktindsigtsanmodningen.

Jeg bemærker, at Sundhedsministeriet den 25. august 2022 telefonisk har oplyst, at der endnu ikke er truffet afgørelse i sagen.

3. Retsgrundlaget

Offentlighedslovens § 36, stk. 2 (lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020), 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. ”

Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, at anmodninger om aktindsigt skal afgøres snarest. Det fremgår desuden, at det med fristen på 7 arbejdsdage efter modtagelsen forudsættes, at det kun vil være undtagelsesvist, at en anmodning ikke kan færdigbehandles inden for fristen. Myndighedens udsættelse af færdigbehandlingen af en aktindsigtsanmodning ud over fristen på 7 arbejdsdage kan være begrundet i f.eks. sagens omfang eller kompleksitet. Herom fremgår der af forarbejderne bl.a. følgende:

”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 en 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 færdigbehandles inden for rimelig tid.

...

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 det fremgår ovenfor under pkt. 1, indgik Sundhedsministeriet i juni 2022 i dialog med Plesner Advokatpartnerselskab om at få afgrænset anmodningen om aktindsigt under henvisning til ressourcereglens i offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1.

I sagen FOB 2017-4 fandt ombudsmanden ikke grundlag for at kritisere Justitsministeriets afgørelse om at afslå en aktindsigtsanmodning under henvisning til ressourcereglens. Det var dog ombudsmandens opfattelse, at Justitsministeriets sagsbehandlingstid havde været alt for lang, og at ministeriet på et langt tidligere tidspunkt burde have konstateret, at behandlingen af sagen ville nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug. Se også ombudsmandens overblik #15 om ressourcebetragtninger i aktindsigtssager i Myndighedsguiden på ombudsmandens hjemmeside.

I forhold til bestemmelsen i § 36, stk. 2, 3. pkt., om fristudsættelse fremgår bl.a. følgende af forarbejderne:

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

Jeg henviser herved til lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, s. 107 ff. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A.

I sagen FOB 2021-31 udtalte ombudsmanden, at en myndigheds udmeldinger om den forventede sagsbehandlingstid skal være realistiske, og at det gælder, uanset om en realistisk udmelding vil vise, at myndigheden ikke overholder lovbestemte frister eller i øvrigt almindelige krav til forsvarlig sagsbehandlingstid.

4. Sundhedsministeriets bemærkninger

Sundhedsministeriet har anført bl.a. følgende om ministeriets sagsbehandlingstid og underretninger i sagen:

”(…) Ministeriet beklager, at fristbrevene af den 27. maj 2021 til den 6. april [2022], udelukkende har begrundet fristudsættelsen med, at ministeriet var ved at behandle andre aktindsigtsanmodninger, som var modtaget før og ikke nævnte at der (...) pågår juridiske overvejelser omkring hvorvidt dokumenterne indeholder miljøoplysninger og dertil udgør det omfattede materiale knap 25.000 sider.

Ministeriet medgiver, at sagsbehandlingstiden i nærværende sag har været lang – og mere end de 40 arbejdsdage, der fremgår af forarbejderne til offentlighedslovens § 36 – hvilket ministeriet beklager.

Ministeriet bemærker, at Folketingets Ombudsmand for nyligt i FOB 2021-31 har udtalt, at en myndighed, når den skal orientere den aktindsigtssøgende om, hvornår der forventes at foreligge en afgørelse, skal give korrekte og retvisende oplysninger. Når det meddeles, hvornår der må forventes at foreligge en afgørelse, skal der således gives et realistisk skøn over den forventede sagsbehandlingstid. Ministeriet

skal beklage, at fristudsættelser ift. hvornår den konkrete aktindsigtssag kunne forventes færdigbehandlet, efterfølgende har vist sig ikke at være realistiske.

Ministeriet kan oplyse, at ministeriet i perioden fra anmodningens modtagelse og frem til nu har været udfordret af, at ministeriet modtager et betragteligt antal aktindsigtsanmodninger, som ofte udgør et stort antal akter. Ligeledes har ministeriet desværre fortsat et meget stort antal af aktindsigtssager, som er modtaget i 2021 og som endnu ikke er afsluttet. Ministeriets aktindsigtssekretariat har i 2. kvartal 2022 desuden oplevet fratrædelse af en række ledende og erfarne medarbejdere. ”

5. Min vurdering

5.1. Sundhedsministeriets sagsbehandlingstid

Sundhedsministeriet modtog Plesner Advokatpartnerselskabs anmodning om aktindsigt den 17. maj 2021, og sagen var fortsat verserende den 23. juni 2022, hvor jeg modtog ministeriets udtalelse i sagen.

Sundhedsministeriet har i sin udtalelse til mig medgivet, at sagsbehandlingstiden har været lang, hvilket ministeriet har beklaget.

Det er min opfattelse, at Sundhedsministeriets foreløbige sagsbehandlingstid på ca. 13 måneder er meget kritisabel.

Jeg har ved min vurdering lagt vægt på, at den foreløbige sagsbehandlingstid væsentligt overstiger de forudsætninger om en hurtig sagsbehandling, som ligger til grund for offentlighedsloven, jf. ovenfor under pkt. 3.

Det gælder, selv om det materiale, der er søgt om aktindsigt i, er omfattende, og der i ministeriet pågår juridiske overvejelser om, hvilket retsgrundlag anmodningen om aktindsigt skal afgøres efter.

Jeg er bekendt med, at Sundhedsministeriet i flere år har været udfordret af, at ministeriet modtager et betragteligt antal aktindsigtsanmodninger, samtidig med at der er personalemæssige udfordringer.

Som jeg også har bemærket i forbindelse med min generelle undersøgelse af sundhedsmyndighedernes sagsbehandlingstid i aktindsigtssager, har ministeriets udfordringer med lange sagsbehandlingstider imidlertid stået på over en lang periode, og ministeriet har således haft mulighed for at træffe foranstaltninger for at imødegå udfordringerne. Jeg henviser i den forbindelse til min udtalelse af 23. juni 2022 (sag nr. [21/03433](#)).

Da jeg som nævnt indledningsvis har behandlet sagen efter offentlighedsloven, har jeg ikke herved taget stilling til, om noget af materialet (også) skal vurderes efter miljøoplysningsloven.

Jeg henleder dog Sundhedsministeriets opmærksomhed på, at det følger af § 4, stk. 3, i miljøoplysningsloven, at sager om aktindsigt i miljøoplysninger skal afgøres hurtigst muligt og senest 1 måned efter modtagelsen af anmodningen eller, hvis sagens omfang og komplekse karakter er af en sådan art, at fristen på 1 måned ikke kan overholdes, senest 2 måneder efter modtagelsen. I forhold til 2-måneders fristen

for førsteinstanssager i miljøoplysningslovens § 4, stk. 3, er der tale om en ubetinget sagsbehandlingsfrist, jf. herved også EU-Domstolens dom i sag C-186/04, Housieaux, ECLI:EU:C2005:248.

5.2. Ministeriets anvendelse af ressourcereglene i offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1

Som anført i FOB 2017-4 bør en myndighed foretage sin eventuelle vurdering af ressourcespørgsmål forholdsvis hurtigt efter modtagelsen af en aktindsigtsanmodning, således at afgørelsen træffes ud fra det forventede tidsforbrug og ikke ud fra en faktisk konstatering af, at myndigheden nu har brugt (mere end) f.eks. 25 timer på at behandle anmodningen.

I den foreliggende sag var Sundhedsministeriet allerede den 8. juni 2021 opmærksom på, at aktindsigtsanmodningen omfattede et betydeligt antal dokumenter, og ministeriet opgjorde den 8. december 2021 omfanget af det samlede materiale til næsten 25.000 sider. Ministeriet gik imidlertid først i juni 2022 i dialog med Plesner Advokatpartnerselskab om at få begrænset anmodningen om aktindsigt under henvisning til ressourcereglene i offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1.

Sundhedsministeriet burde på den baggrund på et langt tidligere tidspunkt være gået i dialog med Plesner Advokatpartnerselskab om en mulig begrænsning af anmodningen om aktindsigt.

Jeg har ikke herved taget stilling til, om og i givet fald i hvilket omfang ressourcereglene i sidste ende vil kunne anvendes i den konkrete sag.

5.3. Underretningerne i sagen

En myndigheds udmeldinger om den forventede sagsbehandlingstid skal være realistiske. Det gælder, også selv om en realistisk udmelding vil vise, at myndigheden ikke overholder lovbestemte frister eller i øvrigt almindelige krav til forsvarlig sagsbehandling.

For så vidt angår Sundhedsministeriets underretninger om, hvornår din sag kunne forventes færdigbehandlet, har ministeriet i sin udtalelse til mig af 23. juni 2022 beklaget, at fristudsættelserne ”efterfølgende har vist sig ikke at være realistiske”.

Sundhedsministeriet var som anført ovenfor allerede i juni 2021 opmærksom på, at aktindsigtsanmodningen omfattede et betydeligt antal dokumenter, og i december 2021 opgjorde ministeriet omfanget af materialet til næsten 25.000 sider. Det fremgår også, at ministeriet vurderede, at materialets omfang ville have betydning for sagsbehandlingstiden.

I lyset heraf må det efter min opfattelse relativt tidligt i sagsforløbet – og i hvert fald i december 2021 – have stået ministeriet klart, at sagen ville tage længere tid at behandle end de udmeldte tidsfrister. Dette også henset til ministeriets generelle sagsbehandlingstider på området og ikke mindst henset til, at ministeriet endnu ikke havde anmodet Plesner Advokatpartnerselskab om at afgrænse anmodningen.

Jeg finder det på baggrund af det anførte meget beklageligt, at Sundhedsministeriet i forbindelse med sine underretninger om yderligere sagsbehandlingstid ikke har givet dig et mere realistisk skøn over, hvornår sagen kan forventes færdigbehandlet.

Sundhedsministeriet har endvidere i udtalelsen til mig beklaget, at der i fristbrevene fra den 27. maj 2021 til den 6. april 2022 som begrundelse for fristudsættelserne udelukkende var henvist til, at ministeriet

var ved at behandle andre aktindsigtsanmodninger. Ministeriet har således oplyst, at der bl.a. også pågik overvejelser om, hvorvidt dokumenterne indeholdt miljøoplysninger.

Jeg er enig med Sundhedsministeriet i, at det er beklageligt, at ministeriets underretninger om sagsbehandlingstiden ikke har været tilstrækkeligt begrundet.

5.4 Min henstilling og opfølgning

Jeg har gjort Sundhedsministeriet bekendt med min opfattelse, jf. pkt. 5.1-5.3, og har henstillet til ministeriet at fremme din sag mest muligt.

Jeg har desuden bedt ministeriet om at sende mig en underretning om sagens status inden for en måned.

Sundhedsministeriet traf herefter afgørelse i sagen den 29. september 2022.