



2011 13-4

## Sagsbehandlingstid i sag om aktindsigt i bl.a. ministerkalender

Skatteministeriet modtog den 6. august 2010 en anmodning om aktindsigt i ministerens repræsentationsudgifter fra ministerens tiltræden i 2007, i ministerens kalender, i rejser i ind- og udland og i "tildeling" af naturalier.

Den 3. september 2010 gav ministeriet afslag på aktindsigt i ministerens kalender. Den 17. november 2010 gav ministeriet aktindsigt i de andre oplysninger.

Ombudsmanden kritiserede ikke ministeriets sagsbehandlingstid. Dog mente ombudsmanden at ministeriet burde have taget stilling til anmodningen om aktindsigt i ministerens kalender snarest muligt efter at anmodningen var modtaget.

Ombudsmanden lagde vægt på at to ministerier var involveret, og at de to ministerier havde fulgt forskellig praksis ved opdeling af ministerens møder i henholdsvis repræsentative og ikke-repræsentative møder. Det havde gjort det vanskeligt at tage stilling til hvilket bilagsmateriale der var omfattet af anmodningen. Ombudsmanden lagde også vægt på omfanget af det materiale som var fremskaffet, og at ansøgeren løbende var blevet underrettet om årsagen til at sagen trak ud, og hvornår sagen kunne forventes at være behandlet færdig.

Hvad angår aktindsigt i ministerens kalender, lagde ombudsmanden vægt på at der i afslaget var henvist til at ministerkalendere som sådan ikke er omfattet af offentlighedsloven. Da ministeriet således ikke på noget tidspunkt havde været i tvivl om at der skulle gives afslag på aktindsigt i ministerens kalender, mente ombudsmanden at ministeriet burde have taget stilling til anmodningen snarest muligt efter at den var modtaget.

(J.nr. 2010-3954-2000)

16. maj 2011

**Forvaltningsret:  
115.2**

A klagede til mig over Skatteministeriets sagsbehandlingstid i forbindelse med en anmodning om aktindsigt.

## **Ombudsmandens udtalelse**

"Du søgte om aktindsigt den 6. august 2010. Skatteministeriet bekræftede den 13. august 2010 modtagelsen af din anmodning om aktindsigt i følgende:

- '1. Ministerens repræsentationsudgifter fra hans tiltræden i 2007
2. kalender
3. rejser i ind- og udland
4. 'tildeling' af naturalier'

Den 3. september 2010 gav Skatteministeriet dig afslag på din anmodning om aktindsigt i ministerens kalender. Den 17. november 2010 gav ministeriet dig aktindsigt i de andre oplysninger. Ministeriet underrettede dig i breve af 13. august 2010, 3. og 30. september 2010 og 1. november 2010 om hvorfor sagen trak ud, og hvornår du kunne forvente svar på din anmodning.

## **1. Retsgrundlaget**

### **1.1. Svartid på anmodninger om aktindsigt**

Spørgsmålet om hvor hurtigt en myndighed skal tage stilling til en anmodning om aktindsigt efter offentlighedsloven (lov nr. 572 af 19. december 1985), er fastsat i lovens § 16, stk. 1 og 2. I bestemmelserne står der sådan:

'§ 16. Vedkommende myndighed afgør snarest, om en begæring kan imødekommes, og om den, der har fremsat begæringen, skal gøres bekendt med dokumenterne ved, at der gives adgang til gennemsyn på stedet, eller ved, at der udleveres en afskrift eller kopi.

*Stk. 2.* Er en begæring om aktindsigt ikke imødekommet eller afslået inden 10 dage efter, at den er modtaget af vedkommende myndighed, skal myndigheden underrette den begærende om grunden hertil samt om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.'

Jeg har tidligere udtalt mig om sagsbehandlingstiden i sager om aktindsigt. I den sag som er omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, s. 50 ff\*, gengav jeg dele af forarbejderne til bestemmelserne i offentlighedslovens § 16, stk. 1 og 2. Af forarbejderne fremgår bl.a. at sager om aktindsigt skal afgøres 'snarest', og at det hermed er tilsigtet at fremhæve at sådanne sager skal behandles med særlig hurtighed. Det fremgår også at stk. 2 (som var ny) er begrundet i et ønske om at sikre at sagsbehandlingstiden for sager om aktindsigt ikke uden rimelig anledning trækker ud. Desuden fremgår det at der

ikke er indsat en absolut frist for sagsbehandlingstiden i sager om aktindsigt, men at den som har anmodet om aktindsigt, skal have en begrundet underretning i tilfælde hvor aktindsigten ikke kan imødekommes inden 10 dage, og at dette i sig selv forventes at kunne bidrage til at sagsbehandlingstiden ikke unødigt trækker ud.

I den sag om bl.a. etapevis meddelelse af aktindsigt som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1994, s. 356 ff\*, har jeg udtalt at det er i god overensstemmelse med offentlighedsloven straks at meddele aktindsigt i de dokumenter hvor retten til aktindsigt er utvivlsom, og så senere vende tilbage med en afgørelse vedrørende de dokumenter som kræver nærmere undersøgelser og overvejelser.

Det ligger således i offentlighedslovens § 16, stk. 1, at sager om aktindsigt skal behandles hurtigt, men at 10-dages-fristen ikke er en absolut frist. Hvis myndigheden ikke inden 10 dage kan tage stilling til om anmodningen om aktindsigt skal afslås eller imødekommes, skal myndigheden underrette den som har anmodet om aktindsigt, om grunden til at der ikke kan træffes afgørelse, og hvornår afgørelsen kan forventes, jf. lovens § 16, stk. 2.

Udgangspunktet om at der skal tages stilling til en anmodning om aktindsigt snarest, at fristen ikke er absolut, og at den som har anmodet om aktindsigt, skal underrettes om årsagen til at der ikke er taget stilling til anmodningen inden fristens udløb, og om hvornår der kan forventes at foreligge en afgørelse, er videreført i Offentlighedskommissionens forslag og i forslaget til en ny offentlighedslov. Der henvises til punkt 4.17.1.2. i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 90 af 8. december 2010 og til bemærkningerne til lovforslagets § 36, stk. 2.

## **1.2. Aktindsigt i ministerkalender**

Reglerne om aktindsigt i en ministers kalender er fastsat i § 2, stk. 1, 2. pkt., i offentlighedsloven. Det fremgår af bestemmelsen at loven ikke gælder for sager om førelse af en ministerkalender. Bestemmelsen blev indført ved lov nr. 433 af 4. juni 2009 om ændring af lov om offentlighed i forvaltningen (Aktindsigt i ministerkalendere).

Lov nr. 433 af 4. juni 2009 bygger på lovforslag nr. L 212 af 5. maj 2009. I bemærkningerne til § 1 er baggrunden for lovforslaget beskrevet. I bemærkningerne står der også bl.a. følgende:

'Med den foreslåede nye bestemmelse i § 2, stk. 1, 2. pkt., fastsættes det, at offentlighedsloven ikke gælder for sager om førelse af en ministerkalender.

Heraf følger, at en ministerkalender som sådan er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedsloven, og der vil således efter bestemmelsen ikke være adgang

til aktindsigt i nogen del af en ministerkalender, hverken for så vidt angår de oplysninger, som vedrører ministeraktiviteter, eller de oplysninger, som vedrører partimæssige eller private aktiviteter.

...

Da offentlighedsloven ikke vil gælde i forhold til en ministerkalender, vil det ministerium, som fører kalenderen, ikke have pligt til at overveje spørgsmålet om meroffentlighed i medfør af offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt. Det forudsættes i den forbindelse, at der heller ikke vil gælde en sådan pligt ud fra et eventuelt (ulovbestemt) princip svarende til den nævnte bestemmelse.'

Udgangspunktet om at ministerkalendere som sådan er undtaget fra offentlighedsloven, og at spørgsmålet om meroffentlighed ikke skal overvejes, er ligeledes videreført i Offentlighedskommissionens forslag og i forslaget til en ny offentlighedslov. Der henvises til bemærkningerne til lovforslagets § 14 og § 22. I bemærkningerne til § 14 (der handler om meroffentlighedsprincippet) står der bl.a. følgende:

'Da formålet med lovforslagets § 22 er at sikre, at de af bestemmelsen omfattede kalendere i det hele undtages fra retten til aktindsigt efter offentlighedsloven, vil meroffentlighedsprincippet i § 14, stk. 2, *ikke gælde* for sager om førelse af en kalender, jf. også betænkningens kapitel 15, pkt. 7.3.3.4 (side 494 f.).'

Og i bemærkningerne til § 22 (der handler om aktindsigt i sager om førelse af en kalender) står der bl.a. følgende:

'Med bestemmelsen – der bl.a. viderefører den gældende lovs § 2, stk. 1, 2. pkt., vedrørende spørgsmålet om aktindsigt i ministerkalendere – fastsættes det, at retten til aktindsigt ikke omfatter sager om førelse af en kalender.

*Formålet* med bestemmelsen er bl.a. at sikre, at kalenderen kan fungere som et praktisk planlægningsredskab samt sikre, at privatsfæren beskyttes for de pågældende personer. Bestemmelsen indebærer i overensstemmelse hermed, at *en kalender som sådan (dvs. i det hele) er undtaget* fra retten til aktindsigt efter offentlighedsloven, og der vil ikke være adgang til nogen del af de nævnte kalendere. Om de overvejelser, der i øvrigt ligger bag bestemmelsen, henvises til betænkningens kapitel 15, pkt. 3 (side 443 ff.) og pkt. 7.3.3 (side 486 ff.).

...

Da formålet med bestemmelsen er at sikre, at de af bestemmelsen omfattede kalendere i det hele undtages fra retten til aktindsigt efter offentlighedsloven,

vil meroffentlighedsprincippet i § 14, stk. 2, *ikke gælde* for sager om førelse af en kalender.

...

Der henvises i øvrigt om bestemmelsen i § 22 til pkt. 4.1.1.13, jf. pkt. 3.4.1.2, samt pkt. 4.13 i lovforslagets almindelige bemærkninger og til betænkningens kapitel 15, pkt. 7.3.3 (side 486 ff.).’

## **2. Skatteministeriets sagsbehandlingstid**

Skatteministeriet har i sin udtalelse af 2. december 2010 om sagsbehandlingstiden bl.a. skrevet sådan:

’Baggrunden for den lange sagsbehandlingstid er bl.a. at sagsbehandlingen har involveret to ministerier, da anmodningen angår skatteministerens samlede ministertid fra dennes tiltræden i 2007 som miljøminister. Skatteministeriet har forestået og koordineret den samlede sagsbehandling, og det har undervejs været nødvendigt at indhente yderligere oplysninger og afklare tvivsspørgsmål med Miljøministeriet.

...

Som det ligeledes fremgår af afgørelsen, har Skatteministeriet og Miljøministeriet fulgt forskellig praksis ved opdeling af ministerens møder i henholdsvis repræsentative og ikke-repræsentative møder. Dette forhold har vanskeliggjort en stillingtagen til, hvilket bilagsmateriale der er omfattet af aktindsigtsanmodningen, og har været en væsentlig årsag til den lange sagsbehandlingstid.

Derudover har sagsbehandlingen involveret fremskaffelse, gennemgang og systematisering af et større bilagsmateriale.

Endelig har der i perioden været stor travlhed i den enhed i Skatteministeriet, Koncerncentret, der som en del af sit arbejdsområde behandler mere generelle anmodninger om aktindsigt. Dette forhold har også bidraget til at forsinke sagsbehandlingen af (A)’s aktindsigtsanmodning.’

Den samlede sagsbehandlingstid i Skatteministeriet udgjorde ca. 3 måneder og 10 dage (fra 6. august 2010 til 17. november 2010). På trods af at det umiddelbart kan fremstå som en ganske lang sagsbehandlingstid for en anmodning om aktindsigt, mener jeg ikke at der er grundlag for at kritisere ministeriets sagsbehandlingstid i den konkrete sag. For så vidt angår din anmodning om aktindsigt i ministerens kalender, mener jeg dog – som sagen er op-

lyst for mig – at ministeriet burde have taget stilling til denne (del af din) anmodning snarest muligt efter modtagelsen den 6. august 2010.

### **2.1. Aktindsigt i andet end ministerens kalender**

For så vidt angår din anmodning om aktindsigt i andet end ministerkalenderen, har jeg lagt vægt på de oplysninger om årsagen til at sagen trak ud, som fremgår af Skatteministeriets udtalelse af 2. december 2010. Jeg henviser særligt til det oplyste om at sagsbehandlingen har involveret 2 ministerier, at det har været nødvendigt at indhente yderligere oplysninger og afklare tvivls spørgsmål med det andet ministerium, og at de 2 ministerier har fulgt forskellig praksis ved opdeling af ministerens møder i henholdsvis repræsentative og ikke-repræsentative møder, hvilket har gjort det vanskeligt at tage stilling til hvilket bilagsmateriale der var omfattet af anmodningen om aktindsigt. Desuden henviser jeg til det oplyste om omfanget af det materiale som har været fremskaffet, gennemgået og systematiseret.

Jeg har endvidere lagt vægt på at det fremgår af udtalelsen af 2. december 2010 og af Skatteministeriets notat af 24. november 2010 om sagsbehandlingsforløbet at der løbende har været foretaget ekspeditioner i sagen.

Derudover har jeg lagt vægt på at Skatteministeriet løbende har underrettet dig om hvorfor sagen trak ud, og hvornår ministeriet forventede at færdigbehandle sagen.

I brev af 13. august 2010 underrettede ministeriet dig således om at ministeriet ikke kunne behandle sagen inden for 10 dage (jf. § 16, stk. 2, i offentlighedsloven) fordi der skulle indhentes en udtalelse fra Miljøministeriet, og at ministeriet forventede at behandle sagen færdig inden for 2-3 uger. I breve af henholdsvis 3. og 30. september 2010 underrettede ministeriet dig om at arbejdet med at finde materialet frem var større end først antaget, og at ministeriet forventede at afslutte sagen inden udgangen af henholdsvis september 2010 og oktober 2010. Og i brev af 1. november 2010 underrettede ministeriet dig om at der på baggrund af det fremfundne og modtagne materiale bl.a. skulle fortages en fordeling mellem interne (ministerielle) deltagere og eksterne deltagere, at dette arbejde havde taget længere tid end beregnet, og at sagen forventedes afsluttet senest den 15. november 2010.

Jeg mener at ministeriets oplysninger i brevene af 13. august 2010, 3. og 30. september 2010 og 1. november 2010 om årsagen til at sagen trak ud, og de forholdsvis præcise angivelser af hvornår sagen kunne forventes færdigbehandlet, er i overensstemmelse med de krav som stilles i offentlighedslovens § 16, stk. 2. Jeg har i den forbindelse også lagt vægt på at ministeriet i løbet af den tid som medgik til behandlingen af din anmodning om aktindsigt (perioden fra 6. august 2010 til 17. november 2010), sendte dig 4 breve om hvorfor sagen trak ud, og hvornår sagen kunne forventes færdigbehandlet.

Jeg mener herefter ikke at der er grundlag for at kritisere Skatteministeriets sagsbehandlingstid i forbindelse med din anmodning af 6. august 2010 om aktindsigt.

## **2.2. Aktindsigt i ministerkalender**

Den 3. september 2010 gav Skatteministeriet dig afslag på aktindsigt i ministerens kalender. Ministeriet henviste til § 2, stk. 1, 2. pkt., i offentlighedsloven og begrundede afslaget med at sager om førelse af en ministerkalender ikke er omfattet af loven. Sådan som jeg læser afgørelsen i brevet af 3. september 2010, har ministeriet ikke foretaget en konkret gennemgang af ministerens kalender eller overvejet om du eventuelt kunne få aktindsigt i (dele af) kalenderen, men har givet dig afslag alene med henvisning til at ministerkalendere som sådan ikke er omfattet af loven.

Som sagen er oplyst for mig, mener jeg ikke at det som Skatteministeriet har oplyst om sagsbehandlingstiden i sin udtalelse af 2. december 2010 (herunder at 2 ministerier var involveret, at der skulle indhentes yderligere oplysninger, og at der skulle afklares tvivlsspørgsmål med det andet ministerium), var gældende for din anmodning om aktindsigt i ministerens kalender. Jeg mener heller ikke at det som ministeriet i brevet af 13. august 2010 oplyste om årsagen til at 10-dages-fristen i offentlighedslovens § 16, stk. 2, ikke kunne overholdes (nemlig at der skulle indhentes en udtalelse fra Miljøministeriet), var gældende for din anmodning om aktindsigt i ministerens kalender. Derudover mener jeg ikke at der er oplyst om andre forhold der kan begrunde en sagsbehandlingstid (vedrørende din anmodning om aktindsigt i ministerens kalender) på ca. 4 uger (fra 6. august til 3. september 2010).

Jeg har i den forbindelse lagt til grund at Skatteministeriet i forhold til din anmodning om aktindsigt i ministerens kalender ikke har overvejet spørgsmålet om meroffentlighed, jf. § 4, stk. 1, 2. pkt., i offentlighedsloven. Fordi du ikke har klaget til mig over ministeriets afslag af 3. september 2010 på aktindsigt i ministerens kalender, har jeg ikke indhentet en udtalelse om ministeriets afgørelse af 3. september 2010. Men sådan som sagen foreligger oplyst for mig – og særligt henset til baggrunden for bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 1, 2. pkt., og bemærkningerne til lovforslag nr. L 212 af 5. maj 2009 (som delvist er gengivet på s. 3 i dette brev) – giver det mig ikke anledning til bemærkninger at ministeriet i forbindelse med din anmodning om aktindsigt i ministerens kalender ikke har overvejet spørgsmålet om meroffentlighed.

Som jeg udtalte i den sag som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1994, s. 356 ff\* (og som er omtalt på s. 2 i dette brev), mener jeg at der snarest skal træffes en (del)afgørelse vedrørende (den del af) en anmodning om aktindsigt hvor det er utvivlsomt at der er ret til aktindsigt i dokumenterne. Efter min opfattelse gælder dette dog ikke kun i de tilfælde hvor der utvivlsomt er ret til aktindsigt i dokumenter, men også i en sag som din sag

om aktindsigt i ministerens kalender hvor Skatteministeriet – som jeg ser det – ikke på noget tidspunkt har været i tvivl om at du skulle have afslag.

På den baggrund er det min opfattelse at Skatteministeriet burde have taget stilling til din anmodning om aktindsigt i ministerens kalender snarest muligt efter modtagelsen den 6. august 2010.”

NOTER: (\*) FOB 1990, s. 50, og FOB 1994, s. 356.