



2013-22

Forsvarsministeriets sagsbehandlingstid i sag om aktindsigt i Irak-dokumenter helt uacceptabel

En journalist klagede til ombudsmanden over Forsvarsministeriets sagsbehandlingstid i en sag om aktindsigt i særlige hændelser indberettet fra det danske kontingent i Irak til Hærens Operative Kommando og Forsvarskommandoen om tilbageholdte.

Ombudsmanden udtalte, at Forsvarsministeriets sagsbehandlingstid på ca. 1 år og 7 måneder frem til afgørelsen var helt uacceptabel. Det kunne i sagen ikke udelukkes, at ministeriets sagsbehandlingstid i sig selv havde betydet, at journalisten blev afskåret fra aktindsigt i sagen. Dette måtte ombudsmanden anse for en væsentligt skærpende omstændighed.

Ombudsmanden havde ikke grundlag for at fastslå, at der havde foreligget en bevidst trænering fra Forsvarsministeriets side med det sigte at undgå, at journalisten skulle få aktindsigt. Ombudsmanden måtte imidlertid anse det for meget uheldigt, at Forsvarsministeriet – ikke mindst i en sag som den foreliggende – i kraft af sin lange sagsbehandlingstid var kommet i en situation, hvor spørgsmålet om bevidst trænering overhovedet kunne opstå.

Ombudsmanden udtalte endvidere, at det var meget beklageligt, at ministeriet efter det i sagen oplyste ikke underrettede journalisten om sagens status efter den e-mail, hvor ministeriet bekræftede modtagelsen af aktindsigtsanmodningen.

Ombudsmanden fandt grundlag for at underrette Folketingets Retsudvalg og forsvarsministeren om sagen i medfør af ombudsmandslovens § 24 om fejl eller forsømmelser af større betydning. Ombudsmanden underrettede i den forbindelse også Folketingets Forsvarsudvalg.

(Sag nr. 12/04416)

10. september 2013

Forvaltningsret
115.2

Ombudsmandens udtalelse

”1. Den samlede sagsbehandlingstid

1.1. Offentlighedslovens § 16, stk. 1 og 2 (lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer), har følgende ordlyd:

’§ 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.’

I forarbejderne til bestemmelsen er bl.a. anført følgende, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 196 og sp. 233:

’(...) en hurtig behandling og afgørelse af sager om aktindsigt er en væsentlig forudsætning for at offentlighedsloven kan opfylde sine intentioner om, at pressen og andre nyhedsformidlende institutioner skal have mulighed for ved anvendelse af loven løbende at orientere befolkningen om aktuelle sager, der er under behandling i den offentlige forvaltning.’

’Efter bestemmelsen i *stk. 1* skal sager om aktindsigt afgøres ’snarest’. Denne ændring i forhold til formuleringen af den tilsvarende bestemmelse i den gældende offentlighedslovs § 8, stk. 2, tilsigter at fremhæve, at sager om aktindsigt skal behandles med særlig hurtighed. (...)

...

Bestemmelsen i *stk. 2*, der er ny, er begrundet i et ønske om at sikre, at behandlingstiden for begæringer om aktindsigt ikke uden rimelig anledning trækker ud. Der er ikke indsat en absolut frist for sagsbehandlingens varighed i aktindsigtssager, men bestemmelsen om, at den begærende skal have en begrundet underretning i tilfælde, hvor aktindsigt ikke kan imødekommes inden for 10 dage, samt oplysning om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge, må i sig selv forventes at bidrage til, at behandlingstiden ikke unødigt trækker ud.’

Se endvidere betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 793 ff.

Kravet om, at sager om aktindsigt skal afgøres snarest, må som anført i forarbejderne ses i sammenhæng med offentlighedslovens formål. Dette formål er bl.a. omtalt i betænkning nr. 325/1963 om offentlighed i forvaltningen, s. 42 ff., hvor der er anført følgende:

'A. Offentlighed som led i folkestyret

(...) Offentlighed bidrager til at sætte almene problemer under debat og giver mulighed for, at befolkningen kan reagere over for lovgivning og administrativ praksis. Offentlighed i forvaltningen kan således betragtes som et led i demokratiet.

...

B. Kontrolhensyn

En anden af de begrundelser, der i første række anføres til støtte for ønsket om indførelse af offentlighed i forvaltningen, er den, at borgerne bør have størst mulig adgang til at følge med i og dermed føre kontrol med, at alt går rigtigt til under forvaltningens udførelse af dens opgaver.

...

Men navnlig har pressen en åbenbar interesse i at få førstehånds kendskab til, om forhold inden for forvaltningsområder kræver nærmere belysning eller giver anledning til kritik, således at problemer kan sættes under debat på et sagligt og velunderbygget grundlag.'

1.2. Der findes ikke mere præcise regler om, hvor lang tid Forsvarsministeriet må anvende ved behandlingen af sager som den foreliggende, men det fremgår af offentlighedsloven og dens forarbejder, at de skal behandles med særlig hurtighed ('snarest'). Dette gælder ikke mindst, hvor anmodningen er fremsat af pressen.

Spørgsmålet om, hvornår sagsbehandlingstiden overskrider det acceptable, kan i øvrigt ikke besvares generelt. Ud over den samlede sagsbehandlingstid må man tage andre forhold i betragtning, herunder bl.a. sagens karakter, omfanget af de undersøgelser, som myndigheden skal foretage, og de løbende ekspeditioner i sagen.

Det antages således, at udsættelse af behandlingen af en aktindsigtssag kan ske, hvis der foreligger særlige forhold, se bl.a. betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 798 f., pkt. 49 i Justitsministeriets vejledning til offentlighedsloven (optaget i Retsinformation som vejledning nr. 11687 af 3. november 1986) og John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave

(1998), s. 282 f. Et eksempel kan være, at der foreligger en sådan tvivl om, hvorvidt begæringen kan imødekommes, at der må foretages nærmere undersøgelser, f.eks. høring af den, hvis interesser kan være til hinder for, at begæringen imødekommes, eller forelæggelse for en anden myndighed.

1.3. Forsvarsministeriets afgørelse af 3. juli 2013 blev truffet, ca. 1 år og 7 måneder efter at du den 9. december 2011 havde fremsat din anmodning om aktindsigt, og ca. 9 måneder efter at jeg havde bedt ministeriet om en udtalelse i anledning af din klage.

Forsvarsministeriet har i udtalelse af 8. maj 2013 til mig beklaget den lange sagsbehandlingstid i din sag, som ministeriet selv har betegnet som ikke acceptabel. Ministeriet har også oplyst, at ministeriet ikke har fastsat regler for sagsbehandlingstiden, men at ministeriet bl.a. på baggrund af denne sag har taget initiativ til, at der udarbejdes en intern instruks for behandlingen af anmodninger om aktindsigt.

Forsvarsministeriet har i udtalelsen samtidig stærkt beklaget den lange sagsbehandlingstid i anledning af min anmodning om en udtalelse om sagsbehandlingstiden i din sag, ligesom ministeriet har beklaget ikke at have reageret på de rykkere, som jeg har sendt ministeriet i sagen.

Ministeriet har medsendt en tidslinje over de ekspeditioner, der er foretaget i sagen. Det fremgår heraf bl.a., at ministeriet har hørt Forsvarskommandoen flere gange i sagen.

1.4. Jeg må på baggrund af tidslinjen lægge til grund, at sagen i realiteten har ligget uekspederet hen i perioden fra ultimo januar 2012 til september 2012. Jeg ser her bort fra, at ministeriet den 24. maj, 15. august og 20. august 2012 som svar på dine telefoniske henvendelser oplyste, at ministeriet havde sagen under behandling, og at du kunne forvente et svar fra ministeriet den efterfølgende uge (hvad du ikke fik). Jeg ser også bort fra, at ministeriet i e-mail af 24. maj 2012 som svar på en telefonisk henvendelse fra dig oplyste dig om, at ministeriet havde udarbejdet et udkast til besvarelse af din(e) anmodning(er). Udkastet til besvarelse blev ikke sendt og findes ikke blandt de sagsakter, som jeg har modtaget

Derudover lå sagen uekspederet hen fra primo november 2012 til medio april 2013.

Uanset det, som Forsvarsministeriet har anført som begrundelse for sagsbehandlingstiden, er det herefter min opfattelse, at ministeriets sagsbehandlingstid på ca. 1 år og 7 måneder er helt uacceptabel.

Jeg har gjort Forsvarsministeriet bekendt med min opfattelse.

2. Betydningen af Forsvarsministeriets sagsbehandlingstid for indholdet af ministeriets afgørelse om aktindsigt – herunder spørgsmålet om bevidst trænering

2.1. I din klage til mig har du anført, at du er 'bekymret for, om Forsvarsministeriet bevidst har træneret sagen gennem ti måneder i forventning om, at nedsættelsen af den bebudede Irak- og Afghanistankommission vil forhindre aktindsigt i de omhandlede dokumenter'.

Det fremgår af Forsvarsministeriets brev af 8. maj 2013 til dig, at ministeriet på dette tidspunkt var indstillet på at meddele dig aktindsigt i de identificerede rapporteringer angående otte særlige hændelser. Det fremgår videre af brevet, at ministeriet imidlertid ikke kunne give dig aktindsigt uden samtykke fra den nu nedsatte undersøgelseskommission vedrørende den danske krigsdeltagelse i Irak og Afghanistan, idet dokumenterne forventedes at indgå i kommissionens undersøgelse, jf. § 31, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner.

Af § 31, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner (lov nr. 357 af 2. juni 1999) fremgår det, at der ikke uden samtykke fra undersøgelseskommissionen må gives aktindsigt efter lov om offentlighed i forvaltningen i materiale, der indgår i undersøgelsen.

Jeg er bekendt med, at kommissionen i brev af 27. juni 2013 til Forsvarsministeriet afslog at give et sådant samtykke. Afslaget blev meddelt med henvisning til, at det omhandlede materiale efter kommissionens kommissorium i sin helhed indgår i kommissionens undersøgelse. Jeg bemærker i den forbindelse, at undersøgelseskommissionens virksomhed falder uden for ombudsmandens kompetence, jf. § 29 i lov om undersøgelseskommissioner, og at jeg derfor ikke kan efterprøve kommissionens afslag.

2.2. Bestemmelsen i § 31, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner finder kun anvendelse, i tidsrummet efter at den pågældende undersøgelseskommission er nedsat. Indtil dette tidspunkt er det derfor den pågældende forvaltningsmyndighed, der selv skal træffe afgørelse i sager om aktindsigt i dokumenter, som kan forventes at indgå i den kommende undersøgelse.

Det er almindeligt antaget, at der også inden nedsættelsen af en undersøgelseskommission – og dermed inden bestemmelsen i § 31, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner kan finde anvendelse – efter omstændighederne kan gives afslag på aktindsigt, med henvisning til at de pågældende dokumenter må forventes at indgå i den kommende kommissions undersøgelse, og at udlevering af dokumenterne må antages at kunne skade kommissionens arbejde. Hjemlen for afslag i disse tilfælde er den såkaldte generalklausul i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6.

Spørgsmålet er nærmere omtalt i forarbejderne til den nye offentlighedslov (lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen). I lovforslagets bemærkninger til bestemmelsen i § 33, nr. 5 (der svarer til den gældende § 13, stk. 1, nr. 6) anføres således bl.a. følgende:

'Bestemmelsen kan ligeledes anvendes til at undtage dokumenter og oplysninger, som må forventes at komme til at indgå i en kommende undersøgelseskommissions arbejde, såfremt det vurderes, at en udlevering af materialet vil være skadelig for kommissionens gennemførelse af sin undersøgelse. Det vil bero på en samlet, konkret vurdering, om retten til aktindsigt kan begrænses i forhold til de oplysninger og dokumenter, der er anmodet om aktindsigt i. I vurderingen vil det skulle indgå, hvor nært forestående nedsættelsen af en undersøgelseskommission er. Endvidere vil der skulle lægges vægt på de pågældende dokumenters og oplysningers karakter, herunder om der i forhold til en kommende undersøgelseskommissions arbejde vil være tale om centrale dokumenter og oplysninger. Bestemmelsen vil f.eks. kunne anvendes til efter en konkret vurdering at undtage dokumenter og oplysninger fra aktindsigt i den situation, hvor der foreligger en (regerings-)beslutning om at nedsætte en undersøgelseskommission, men endnu ikke foreligger et kommissorium, og hvor det materiale, som der ønskes aktindsigt i, ud fra de foreliggende oplysninger om undersøgelsens genstand og omfang må antages at ville indgå i og være af central betydning for den kommende undersøgelseskommissions arbejde. Allerede offentliggjorte dokumenter vil ikke kunne undtages fra aktindsigt. Når en undersøgelseskommission er nedsat, finder § 31, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner anvendelse. (...)'

Det anførte må antages at svare til gældende ret efter den nævnte bestemmelse i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6.

2.3. Undersøgelseskommissionen om den danske krigsdeltagelse i Irak og Afghanistan blev nedsat den 7. november 2012.

Fra dette tidspunkt fandt bestemmelsen i § 31, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner derfor anvendelse, jf. pkt. 2.1 ovenfor. Indtil da skulle afgørelse om aktindsigt i dokumenter, der kunne antages at ville indgå i kommissionens undersøgelse, træffes efter offentlighedslovens almindelige regler, jf. pkt. 2.2 ovenfor.

Det var imidlertid længe forinden kendt, at der var udsigt til nedsættelse af en undersøgelseskommission med henblik på undersøgelse af de nævnte spørgsmål. Dette fremgik således af regeringsgrundlaget 'Et Danmark, der står sammen' fra oktober 2011, og et udkast til kommissorium blev præsenteret offentligt allerede den 11. april 2012.

2.4. Om betydningen af Forsvarsministeriets sagsbehandlingstid for indholdet af ministeriets endelige afgørelse om aktindsigt – og herunder om dine synspunkter om bevidst træning – skal jeg herefter bemærke følgende:

Det følger af det, der er anført under pkt. 2.1-2.3 ovenfor, at hurtig sagsbehandling i sager som den foreliggende ikke kun er vigtig i lyset af almindelige principper om hurtig betjening af medierne mv. (jf. pkt. 1 ovenfor), men også fordi sagsbehandlingstiden kan have betydning for selve indholdet af den afgørelse, der træffes. Trækker sagsbehandlingen f.eks. ud, således at den pågældende undersøgelseskommission er formelt nedsat på det tidspunkt, hvor myndigheden er klar til at træffe afgørelse, vil det nemlig – som det skete i den foreliggende sag – være en mulighed, at kommissionen nægter at give samtykke efter § 31, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner, og at aktindsigt på den baggrund ikke kan gives.

Jeg har i anden sammenhæng rejst dette spørgsmål mere generelt over for Justitsministeriet. I et brev af 8. juli 2013 til Justitsministeriet anførte jeg således bl.a. følgende:

'Jeg skal (...) fremhæve, at den nye [offentlighedslovs] princip om hurtig sagsbehandling ofte vil kunne have helt særlig betydning på det foreliggende område. Det skyldes, at de hensyn, der taler imod aktindsigt, ofte vil være mere tungtvejende, jo tættere den pågældende undersøgelseskommission er på at blive nedsat. Efter min opfattelse vil der også af denne grund være behov for at behandle anmodninger om aktindsigt i de omhandlede sager meget hurtigt.'

Hvis Forsvarsministeriet havde færdigbehandlet din anmodning om aktindsigt med den hurtighed, som offentlighedsloven foreskriver, ville afgørelse have været truffet, længe før undersøgelseskommissionen var blevet nedsat (din anmodning om aktindsigt blev som nævnt indgivet den 9. december 2011, og undersøgelseskommissionen blev nedsat den 7. november 2012, altså ca. 11 måneder senere).

I givet fald ville Forsvarsministeriet på egen hånd have skullet træffe afgørelse efter offentlighedslovens almindelige regler, herunder i lyset af det, der er anført under pkt. 2.2 ovenfor om hensyn til den kommende undersøgelseskommissions arbejde.

Det er ikke muligt at fastslå, hvad en sådan vurdering – der på grund af den lange sagsbehandlingstid efter det oplyste aldrig nåede at blive foretaget – ville have ført til, men det kan under alle omstændigheder fastslås, at din mulighed for at få aktindsigt alt andet lige havde været bedre, jo hurtigere Forsvarsministeriet havde behandlet sagen. Det skyldes, at det som anført under pkt. 2.2 ovenfor i de omhandlede situationer bl.a. må indgå, hvor nært forestående nedsættelsen af kommissionen er. Hertil kommer, at det af Forsvars-

ministeriets brev af 8. maj 2013 til dig fremgår, at ministeriet – med forbehold for undersøgelseskommissionens samtykke – faktisk var indstillet på at meddele dig den ønskede aktindsigt.

På den baggrund kan det i hvert fald ikke udelukkes, at den lange – og i forvejen uacceptable – sagsbehandlingstid faktisk har haft den konsekvens, at du er blevet afskåret fra en aktindsigt, som du ellers ville have fået. Dette må jeg anse for en væsentligt skærpende omstændighed.

I konsekvens af det anførte har jeg også forståelse for, at du som nævnt i din klage til mig er bekymret for, om Forsvarsministeriet – i lyset af den forestående nedsættelse af undersøgelseskommissionen – bevidst har træneret sagen med det sigte at undgå, at du skulle få aktindsigt. Det gælder ikke mindst, fordi sagen som anført ovenfor under pkt. 1 bl.a. henlå uekspereret fra ultimo januar til september 2012.

Jeg har ikke grundlag for at fastslå, at der har foreligget en sådan bevidst trænering, og jeg bemærker i den forbindelse også, at Forsvarsministeriet i brevet af 8. maj 2013 til dig som nævnt faktisk tilkendegav, at man var indstillet på at imødekomme din begæring om aktindsigt – en tilkendegivelse, der ville have været bindende, for det tilfælde at undersøgelseskommissionen (hvad Forsvarsministeriet ikke på forhånd kunne vide) havde givet samtykke til aktindsigt.

Jeg må imidlertid anse det for meget uheldigt, at Forsvarsministeriet – ikke mindst i en sag som den foreliggende – i kraft af sin lange sagsbehandlingstid er kommet i en situation, hvor spørgsmålet om bevidst trænering overhovedet kan opstå. Og som anført kan det i alle tilfælde i hvert fald ikke udelukkes, at Forsvarsministeriets i forvejen uacceptable sagsbehandlingstid faktisk har haft den konsekvens, at du er blevet afskåret fra en aktindsigt, som du ellers ville have fået.

Jeg har gjort Forsvarsministeriet bekendt med min opfattelse.

Jeg har tillige underrettet Folketingets Retsudvalg og forsvarsministeren om sagen, jf. ombudsmandslovens § 24 (lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013) om fejl eller forsømmelser af større betydning. Jeg har i den forbindelse også underrettet Folketingets Forsvarsudvalg.

3. Forsvarsministeriets sagsbehandling i tilknytning til sagsbehandlingstiden

I offentlighedslovens § 16, stk. 2, er det bestemt, at '[e]r en begæring om aktindsigt ikke imødekommet eller afslået inden 10 dage efter, at den er modta-

get af vedkommende myndighed, skal myndigheden underrette den begærende om grunden hertil samt om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge'.

I ombudsmandens sag 2011 14-2* [optaget i Folketingets Ombudsmands beretning for 2011] har ombudsmanden udtalt sig om, hvilke krav der stilles til indholdet af de underretninger, som myndighederne sender til borgerne efter bestemmelsen. Se endvidere Jens Olsen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 622 ff., og betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 794-95.

Som det fremgår, er det forvaltningsmyndigheden, der skal tage initiativ til at underrette den, der har anmodet om aktindsigt. Underretningen skal gives, inden 10 dage fra aktindsigtsanmodningen modtages, og skal angive grunden til, at der endnu ikke er truffet endelig afgørelse om aktindsigt.

På grundlag af navnlig ombudsmandens udtalelser om god forvaltningsskik er der i Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven (optaget i Retsinformation som vejledning nr. 11740 af 4. december 1986) anført følgende om forvaltningsmyndigheders pligt til underretning, når sagsbehandlingstiden trækker ud:

'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.'

I min høring af 10. oktober 2012 bad jeg Forsvarsministeriet om at angive, i hvilket omfang ministeriet har underrettet dig i sagen.

Forsvarsministeriet har i sin udtalelse af 8. maj 2013 til mig beklaget den manglende skriftlige angivelse af, hvornår du har kunnet forvente svar på din anmodning, siden ministeriets e-mail til dig af 14. december 2011. Heri oply-

ste ministeriet, at det – på grund af omfattende materiale samt behovet for at høre underliggende myndigheder – ikke var muligt at besvare din anmodning inden for 10 dage, jf. offentlighedslovens § 16, stk. 2. Ministeriet oplyste i forlængelse heraf, at du kunne forvente svar på din anmodning ultimo januar 2012.

Efter det oplyste må jeg derfor lægge til grund, at ministeriet ikke ud over denne e-mail af 14. december 2011 har underrettet dig i sagen (jeg ser her bort fra de besvarelser af dine egne telefoniske henvendelser, som er omtalt under pkt. 1.4 ovenfor).

Dette er efter min opfattelse meget beklageligt. Jeg har gjort ministeriet bekendt med min opfattelse.

Jeg lægger en nyhed om sagen på min hjemmeside.”

Sagsfremstilling

I e-mail af 9. december 2011 anmodede journalist A Forsvarsministeriet om aktindsigt. A skrev bl.a. følgende:

”Jeg begærer hermed aktindsigt i de indberetninger om overgreb på tilbageholdte, der ifølge vedhæftede dokumenters punkt 3.4 siden sommeren 2004 er blevet sendt som særlige hændelser fra DANCON/IRAK til HOK og FKO og 'uopsætteligt' er blevet meddelt Forsvarsministeriet. Eftersom dagblad (B) allerede har fået aktindsigt i dokumenter angående personer tilbageholdt af danske styrker, som er blevet udsat for overlast, skal jeg, såfremt det kan lette Forsvarsministeriets behandling af min henvendelse, alene anmode om indberetninger om overgreb på tilbageholdte, som ikke har været i dansk varetægt. Såfremt der måtte være blevet sendt lignende indberetninger om særlige hændelser før sommeren 2004, begærer jeg endvidere aktindsigt i disse.

Jeg skal henvise til offentlighedslovens paragraf 16, stk. 2 og høfligt anmode om en hurtig besvarelse.”

Det fremgår af den tidslinje, som ministeriet har udarbejdet i sagen, at A samme dag – den 9. december 2011 – var i telefonisk kontakt med ministeriet, og at der her skete en afklaring af begæringens indhold (herunder at henvisningen skulle have været til pkt. 3.5 i det omtalte dokument.). Det fremgår også, at A henholdsvis samme dag og den 13. december 2011 fremkom med yderligere 2 anmodninger om aktindsigt inden for samme område.

I e-mail af 14. december 2011 skrev ministeriet til A om en af hans andre anmodninger om aktindsigt. Ministeriet kvitterede sidst i e-mailen for modtagelsen af hans anmodning af 9. december 2011 og oplyste, at "[d]enne behandling vil desværre nok trække lidt ud".

Med e-mail af samme dato – 14. december 2011 – sendte ministeriet A et brev med følgende ordlyd:

"Forsvarsministeriet har ved din mail af 9. december modtaget din anmodning om aktindsigt i særlige hændelser fra DANCON/IRAK om overgreb på tilbageholdte, der ikke har været i dansk varetægt. Du har ligeledes anmodet om aktindsigt i samtlige af HOK's månedsrapporter vedr. tilsyn med militære og civile fanger i Irak.

Det er på grund af omfattende materiale, samt behovet for at høre underliggende myndigheder, ikke muligt at besvare din anmodning inden for 10 dage, jf. offentlighedslovens § 16, stk. 2.

Forsvarsministeriet forventer at kunne besvare din henvendelse ultimo januar 2012."

Den 15. december 2011 besvarede ministeriet A's anmodning om aktindsigt af 13. december 2011. Dette fremgår af den tidslinje, som jeg har modtaget fra ministeriet.

Det fremgår af ministeriets tidslinje, at ministeriet den 20. december 2011 modtog "første afklassificering af 'særlige hændelser' fra Forsvarskommandoen". Det fremgår også, at ministeriet den 25. januar 2012 modtog "anden afklassificering af 'særlige hændelser' fra Forsvarskommandoen".

Det fremgår ligeledes af tidslinjen, at ministeriet henholdsvis den 22. december 2011, den 11. januar 2012 og den 25. januar 2012 besvarede 3 af A's andre anmodninger om aktindsigt inden for samme sagsområde.

Det fremgår af den opgørelse af sagen, som A har foretaget, at han i perioden fra den 2. februar 2012 til den 2. marts 2012 mange gange rykkede ministeriet for svar på sin anmodning – både skriftligt pr. e-mail og telefonisk. Det fremgår også, at A på grund af andre opgaver ikke kontaktede ministeriet igen før den 21. maj 2012.

Den 22. maj 2012 fik A ifølge A's egen tidslinje en e-mail fra sagsbehandleren i ministeriet, der lovede at vende tilbage med en "realistisk frist for besvarelse" af hans anmodning om aktindsigt.

Den 23. maj 2012 ringede A – ifølge ministeriets tidslinje – til ministeriet og spurgte til sagsbehandlingstiden.

I e-mail af 24. maj 2012 skrev ministeriet således til A:

”Under henvisning til vores telefonsamtale af g.d. skal jeg endnu engang beklage, at du endnu ikke har fået svar på dine to aktindsigtsanmodninger. Jeg kan i forlængelse af vores telefonsamtale oplyse, at udkast til besvarelse af anmodningerne er lagt op i huset, og at jeg forventer, at Forsvarsministeriet vil kunne afsende svar til dig primo kommende uge.”

I e-mail af 25. maj 2012 skrev A således til ministeriet:

”Det kommer selvsagt ikke bag på mig, at I også tager pinsen med.

Du skriver om mine ’to aktindsigtsanmodninger’. Bare for at være helt sikker, vil jeg bede dig bekræfte, at jeg ’primo kommende uge’ får svar på aktindsigtsanmodninger af 9. december 2011, 22. december 2011, 11. januar 2012 samt 25. januar 2012.

Desuden har jeg fortsat ikke fået svar på min pressehenvendelse af 24. januar. Er det korrekt forstået, at ministeriet også først primo kommende uge agter at besvare den?”

Det fremgår af ministeriets tidslinje, at ministeriet den 29. maj 2012 besvarede A’s anmodninger om aktindsigt af 22. december 2011, 11. januar 2012 og 25. januar 2012.

Det fremgår af A’s tidslinje, at han den 15. august 2012 ringede til ministeriet for at høre til sagen, og at han fik det svar, at Forsvarskommandoen var ved at gennemgå akterne.

Det fremgår også af ministeriets tidslinje, at A den 16. august 2012 ”angivelig” orienterede ministeriet om, at dagblad B planlagde en artikel om, at ministeriet skulle tilbageholde vigtige dokumenter.

Samme dag – den 16. august 2012 – besvarede ministeriet ifølge ministeriets tidslinje A’s anden anmodning om aktindsigt af 9. december 2011.

Det fremgår af A’s tidslinje, at ministeriet den 20. august 2012 telefonisk kontaktede ham – som opfølgning på hans henvendelse af 16. august 2012. Ministeriet oplyste ham her om, at han ville modtage akterne i løbet af den følgende uge, og at han i modsat fald ville blive kontaktet.

Den 30. august 2012 var A ifølge ministeriets tidslinje i telefonisk kontakt med ministeriet ("tidsangivelse fastsat af (A) ved e-mail").

Den 19. september 2012 anmodede ministeriet ifølge ministeriets tidslinje Forsvarskommandoen om afklassificering af dokumenter.

Den 20. september 2012 registrerede ministeriet ifølge tidslinjen 8 særlige hændelser i sagsbehandlingssystemet – hændelserne var fremkommet ved en fysisk gennemgang.

I e-mail af 9. oktober 2012 klagede A til mig over ministeriets sagsbehandlingstid i anledning af hans anmodning om aktindsigt af 9. december 2011. A anførte i klagen bl.a. følgende:

"Jeg vil hermed klage over Forsvarsministeriets behandling af en anmodning om aktindsigt, som jeg sendte til ministeriet den 9. december 2011. For mig at se har Forsvarsministeriet systematisk brudt offentlighedsloven ved ikke at have oplyst mig om, hvorfor min anmodning ikke er blevet imødekommet, og hvornår jeg kunne regne med, at den blev imødekommet.

Jeg er desuden bekymret for, om Forsvarsministeriet bevidst har trænet sagen gennem ti måneder i forventning om, at nedsættelsen af den bebudede Irak- og Afghanistankommission vil forhindre aktindsigt i de omhandlede dokumenter.

Som det fremgår af vedhæftede mails, anmodede jeg den 9. december 2011 Forsvarsministeriet om aktindsigt i meldinger om overgreb over for tilbageholdte sendt fra de danske styrker i Irak til Hærens Operative Kommando og Forsvarskommandoen og herefter videresendt til Forsvarsministeriet. Jeg anmodede desuden om aktindsigt i såkaldte månedsrapporter vedr. tilsyn med militære og civile fanger i Irak. For at identificere dokumenterne om meldinger om overgreb vedhæftede jeg i min anmodning en skrivelse fra Forsvarsministeriet, hvor sådanne meldinger blev omtalt. Ved en fejl kom jeg til at henvise til punkt 3.4 og ikke 3.5 i skrивelsen, men jeg blev umiddelbart efter ringet op af fuldmægtig i Forsvarsministeriet (...). Han gjorde mig opmærksom på fejlen, og vi blev enige om, at der rettelig var tale om punkt 3.5.

Den 14. december 2011 kvitterede Forsvarsministeriet for modtagelsen af mine anmodninger om aktindsigt. Ministeriet skrev, at ministeriet 'på grund af omfattende materiale, samt behovet for at høre underliggende myndigheder' ikke kunne besvare anmodningerne inden for 10 dage, men at ministeriet forventede 'at kunne besvare din henvendelse ultimo januar 2012'.

Jeg modtog imidlertid ikke dokumenterne sidst i januar 2012. Som det fremgår af vedhæftede tidsliste, som Forsvarsministeriet vil kunne bekræfte rigtigheden af, rykkede jeg derefter gentagne gange per mail og telefonisk for aktindsigterne. I mellemtiden søgte jeg også andre aktindsigter i Forsvarsministeriets dokumenter vedrørende overgreb mod tilbageholdte i Irak. Som det fremgår af tidslisten, gav Forsvarsministeriet flere gange siden februar 2012 udtryk for, at aktindsigterne, som jeg havde anmodet om, var fundet frem og gjort klar, men blot skulle godkendes, før papirerne kunne sendes til mig.

Forsvarsministeriet nævnte imidlertid ikke i svarene til mig eksplicit mine anmodninger af 9. december 2011. Jeg bad derfor blandt andet i en mail den 25. maj 2012 kontorchef (...) bekræfte, at også anmodningerne af 9. december 2011 ville blive besvaret snarest. Denne mail undlod (...) imidlertid at besvare.

Efter at jeg den 16. august [2012] orienterede Forsvarsministeriet om, at dagblad (B) planlagde en artikel om, at ministeriet tilbageholdt vigtige dokumenter, kom der skub i sagen. Efter nogen korrespondance frem og tilbage mellem ministeriet og mig sendte Forsvarsministeriet mig den 30. august 'Svar til dagblad (B) på aktindsigtsanmodning af 9. dec 2011 vedr. månedsrapporter'. Men i sit svar foregav Forsvarsministeriet, at jeg den 9. december 2011 alene anmodede om aktindsigt i månedsrapporterne og ikke også i meldinger om overgreb. Jeg ringede derfor til både kontorchef i Forsvarsministeriet (...), som lovede at 'tjekke op' på sagen, og fuldmægtig (...), som forklarede, at dokumenterne om meldinger om overgreb var til gennemsyn hos Forsvarskommandoen, men at jeg ville modtage dem 'snart'. Herefter har jeg imidlertid ikke modtaget hverken dokumenter eller anden besked om sagen fra Forsvarsministeriet.

Jeg vil understrege, at dagblad (B) på baggrund af aktindsigter i Forsvarsministeriet og Udenrigsministeriet har kunnet afdække en række alvorlige forhold vedrørende tilbageholdte i Irak. Det er blandt andet sket i følgende artikler:

...

Som det fremgår, har det altså på baggrund af dokumenter om overgreb mod tilbageholdte i Irak været muligt at afdække forhold, som forekommer uheldige for Forsvarsministeriet. Særlig i det lys forekommer det mig betænkeligt, at ministeriet igennem ti måneder har undladt at udlevere dokumenter om sagen, som ministeriet oprindeligt mente at kunne udlevere ultimo januar, og som angiveligt er blevet fundet i ministeriets arkiv for længst."

I brev af 10. oktober 2012 anmodede jeg ministeriet om en udtalelse om sagsbehandlingstiden.

Med brev af 19. oktober 2012 kvitterede ministeriet for modtagelsen af min henvendelse af 10. oktober 2012. Ministeriet oplyste i den forbindelse, at ministeriet "snarest muligt" ville fremsende det ønskede.

Ministeriet modtog ifølge sin tidslinje den 2. november 2012 Forsvarskommandoens forslag til afklassificering af dokumenter.

Den 7. november 2012 blev Undersøgelseskommissionen for den danske krigsdeltagelse i Irak og Afghanistan nedsat.

Den 14. november 2012 kontaktede en af mine medarbejdere ministeriet for at høre til sagens status, og hvornår jeg kunne forvente at modtage en udtalelse. Ministeriet oplyste herefter den 16. november 2012, at ministeriet forventede at sende mig udtalelsen i første halvdel af december.

Den 17. december 2012 kontaktede A en af mine medarbejdere for at høre til sagens status. Min medarbejder oplyste ham den 19. december 2012 om, at jeg ikke havde modtaget udtalelsen fra ministeriet, men at han ville høre fra mig, når der kom noget nyt frem.

En af mine medarbejdere forsøgte forgæves at få fat på ministeriet den 19. december 2012 samt den 3. og 4. januar 2013.

Den 7. januar 2013 kunne ministeriet ikke på forespørgsel fra en af mine medarbejdere svare på, hvad der var status i sagen. Min medarbejder bad om, at der blev lagt besked til en, der kunne svare på spørgsmålet, og om, at vedkommende ringede tilbage til min medarbejder.

I breve af 8. januar 2013, 11. februar 2013 og 11. marts 2013 erindrede jeg ministeriet om min anmodning af 10. oktober 2012 og bad om nærmere oplysninger om behandlingen af sagen, og om hvornår jeg kunne vente svar.

Jeg modtog ikke svar på disse anmodninger, før en af mine medarbejdere den 10. april 2013 blev kontaktet telefonisk af ministeriet, der beklagede, at jeg endnu ikke havde modtaget den udtalelse, som jeg havde bedt om, og at ministeriet ikke havde reageret på mine rykkere. Ministeriet oplyste, at der ville komme en udtalelse i løbet af 1-2 uger.

Dette kvitterede jeg for i brev af 11. april 2013 til ministeriet, og jeg orienterede A herom i et samtidigt brev. En af mine medarbejdere havde dog forinden

oplyst A om samtalen af 10. april 2013 med ministeriet, idet han denne dag ringede til den pågældende medarbejder for at høre til sagens status.

Den 16. april 2013 skete der ifølge ministeriets tidslinje en "opfølgning" på Forsvarskommandoens forslag til afklassificering af dokumenter.

Den 17. april 2013 bad ministeriet ifølge ministeriets tidslinje Forsvarskommandoen om at fremsende et yderligere dokument, der ikke tidligere havde været identificeret, men hvis eksistens blev kendt ved gennemgang af sagen.

Ministeriet rykkede den 22. april 2013 Forsvarskommandoen vedrørende henvendelserne af 16. og 17. april 2013.

Den 24. april 2013 modtog ministeriet de efterspurgte dokumenter i afklassificeret form.

Ministeriet ringede den 24. april 2013 til en af mine medarbejdere og oplyste, at ministeriet forventede at sende mig udtalelsen i uge 18 (29. april – 3. maj 2013).

Den 3. maj 2013 ringede A igen til en af mine medarbejdere for at høre, om jeg havde modtaget ministeriets udtalelse.

Den 7. maj 2013 oplyste ministeriet på forespørgsel fra en af mine medarbejdere, at udtalelsen ville blive sendt samme dag eller dagen efter. Min medarbejder ringede til A og lagde besked til ham om dette.

Ministeriet sendte den 8. maj 2013 A en foreløbig besvarelse af hans anmodning om aktindsigt af 9. december 2011. Ministeriet skrev i afgørelsen bl.a. følgende:

"Forsvarsministeriet har nu færdigbehandlet din aktindsigtsanmodning. Forsvarsministeriet har i den anledning identificeret rapporteringer angående otte særlige hændelser, som værende omfattet af din aktindsigtsanmodning, idet det bemærkes, at der ikke er identificeret indberetninger fra perioden før forsvarsministerens brev den 5. maj 2004. Forsvarsministeriet er indstillet på at imødekomme din anmodning om aktindsigt.

De dokumenter, der er omfattet af dine anmodninger om aktindsigt, forventes at indgå i den undersøgelse, som gennemføres af Undersøgelseskommissionen for den danske krigsdeltagelse i Irak og Afghanistan. Forud for imødekommelsen af dine anmodninger om aktindsigt er Forsvarsministeriet derfor i medfør af § 31, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner forpligtet til at anmode undersøgelseskommissionen om samtykke til udlevering af dokumenterne.

Forsvarsministeriet vender tilbage til sagen, når der foreligger en udtalelse fra undersøgelseskommissionen om muligheden for at give aktindsigt i de omhandlede dokumenter.

Forsvarsministeriet skal afslutningsvis beklage den lange sagsbehandlingstid, der bl.a. skyldes identifikation af sagens dokumenter fra et omfattende materiale, behovet for at høre underliggende myndigheder og nedklassificering af dokumenter.”

Ministeriet skrev til mig ved brev af 8. maj 2013 og anførte bl.a. følgende:

”Forsvarsministeriet skal indledningsvis stærkt beklage den lange sagsbehandlingstid af ombudsmandens anmodning om en udtalelse vedrørende sagsbehandlingstiden for (A)’s aktindsigtsbegæring. Forsvarsministeriet skal endvidere beklage ikke at have reageret på de rykkere, der fra ombudsmanden er modtaget i sagen. Dette skyldes en beklagelig fejl.

Forsvarsministeriet skal ligeledes beklage den lange sagsbehandlingstid af (A)’s anmodning om aktindsigt, der skyldes en flerhed af faktorer. Det har således været nødvendigt at gennemføre en tidskrævende manuel gennemgang af flere sager med henblik på at identificere de af aktindsigtsanmodningen omfattede dokumenter. Hertil kommer behovet for involvering af underliggende myndigheder i forbindelse med høring om udlevering af dokumenter og afklassificering af dokumenter omfattet af anmodningen og den efterfølgende vurdering af bl.a. oplysninger, som Forsvarskommandoen har foreslået undtaget fra aktindsigt. Således modtoges de nedklassificerede dokumenter fra Forsvarskommandoen den 2. november 2012. Færdigbehandlingen af aktindsigtsanmodningen er endvidere blevet forsinket som følge af en række vakancer i Internationalt kontor, bl.a. som følge af, at den hidtidige sagsbehandler med ansvar for sagen fandt anden beskæftigelse. Det skal i parentes bemærkes, at Internationalt kontor i perioden har behandlet en række andre anmodninger om aktindsigt indenfor samme sagsområde, herunder fra (A). Således modtog Forsvarsministeriet den 9. december 2011 yderligere en anmodning om aktindsigt fra (A) og igen den 13. og 22. december 2011 samt den 11. og 25. januar 2012. Disse anmodninger om aktindsigt er imødekommet ved Forsvarsministeriets afgørelser af 15. december 2011, 29. maj 2012 og 30. august 2012. Herudover har Forsvarsministeriet i perioden yderligere oprettet otte større aktindsigtssager på baggrund af anmodninger fra samme avis.

Forsvarsministeriet skal beklage den manglende løbende skriftlige angivelse af, hvornår (A) har kunnet forvente svar på sin anmodning siden mails af 14. december 2011.

...

Forsvarsministeriet forventer derfor at kunne besvare (A)'s anmodning om aktindsigt endeligt, så snart Forsvarsministeriet har modtaget undersøgelseskommissionens udtalelse.

I relation til ombudsmandens anmodning om oplysninger om evt. fastsatte regler for sagsbehandlingstiden, skal det oplyses, at Forsvarsministeriet ikke har fastsat sådanne regler, men at ministeriet – bl.a. på baggrund af den ikke acceptable sagsbehandlingstid i denne sag – har taget initiativ til, at der udarbejdes en intern instruks for behandling af anmodninger om aktindsigt til Forsvarsministeriet.”

Med brev af 15. maj 2013 sendte jeg A en kopi af ministeriets udtalelse af 8. maj 2013 til mig og bad om hans eventuelle bemærkninger hertil. Samme dag modtog jeg en e-mail fra A, hvori han bl.a. spurgte, om han måtte få en kopi af den tidslinje, som ministeriet havde udarbejdet.

Med brev af 21. maj 2013 sendte jeg A en kopi af den tidslinje, som ministeriet havde udarbejdet i sagen. Forud herfor havde en af mine medarbejdere kontaktet ministeriet og fået ministeriets stillingtagen til, om jeg kunne sende A en kopi af ministeriets tidslinje.

I fortsættelse af telefonsamtale den 27. maj 2013 med ministeriet sendte jeg den 28. maj 2013 ministeriet en kopi af den tidslinje, som A udarbejdede i forbindelse med sin klage af 9. oktober 2012. Jeg bad om ministeriets eventuelle bemærkninger så hurtigt som muligt og gerne inden 1 uge.

I brev af 20. juni 2013 skrev jeg til A, at jeg ikke havde modtaget yderligere bemærkninger til sagen fra ham, og at jeg heller ikke havde modtaget yderligere bemærkninger fra ministeriet, hvorfor jeg ville forsøge at behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde fået fra ham og fra ministeriet.

Undersøgelseskommissionen afslog i brev af 27. juni 2013 til ministeriet at give samtykke til aktindsigten.

I brev af 3. juli 2013 meddelte ministeriet A endeligt afslag på aktindsigt. I afgørelsen skrev ministeriet bl.a. følgende:

”I forlængelse af Forsvarsministeriets foreløbige besvarelse af din begæring om aktindsigt af 9. december 2011 meddeles det, at Forsvarsministeriet ikke er i stand til at imødekomme din begæring.

...

Forsvarsministeriet har anmodet Kommissionen om samtykke til at imødekomme din aktindsigtsbegæring. Det fremgår af Kommissionens brev af 27. juni 2013, at Kommissionen har besluttet ikke at give sit samtykke, idet dette vil kunne skade Kommissionens undersøgelse. Kommissionens beslutning er vedlagt denne skrivelse.”

NOTE: (*) FOB 2011, sag nr. 2011 14-2.