

**2009 3-1**

Journallister

Meroffentlighed. Identifikation

En journalist klagede til ombudsmanden over at Forsvarsministeriet havde givet ham afslag på aktindsigt i journallister over to samlæsager. Journalisten havde bedt om aktindsigt i materiale i ministeriet vedrørende indkøb af nye jagerfly. Materialet var journaliseret på de to samlæsager, og journalisten havde, samtidig med at han fik indsigt i nogle dokumenter, fået udtræk af journalisterne for samlæsagerne svarende til de dokumenter han havde søgt om indsigt i. For at kontrollere om han havde fået alt materialet, ønskede journalisten imidlertid at se de samlede lister.

Ombudsmanden kunne ikke kritisere Forsvarsministeriets afslag på aktindsigt i mere af journalerne. Ombudsmanden var imidlertid enig med journalisten i at den måde som ministeriet havde indrettet sit journalsystem på, gjorde det vanskeligt for journalisten at kontrollere om han havde fået alle de dokumenter som lå inden for de emner som han havde bedt om aktindsigt i. Ombudsmanden mente at kontrolhensynet sammenholdt med indretningen af journalsystemet pegede i retning af at der burde gives meraktindsigt i journallisterne for de to samlæsager. Ombudsmanden henstillede derfor til ministeriet at genoptage sagen.

Ministeriet genoptog sagen og afslog igen meroffentlighed i journallisterne. Ministeriet begrundede afslaget med at indsigt i de samlede journallister ville give journalisten kendskab til en flæthed af sager som han ikke i forvejen var bekendt med. En udlevering af journallisterne ville dermed gøre identifikationskravet i offentlighedsloven illusorisk. Journalisten klagede igen til ombudsmanden som udtalte at Forsvarsministeriet ikke med rette havde kunnet afslå aktindsigt i journallisterne af hensyn til at journalisten – og eventuelt andre – kunne få kendskab til sager i ministeriet han eventuelt ikke kendte i forvejen. Da ministeriets afslag ikke var begrundet i andre forhold, henstillede ombudsmanden til ministeriet at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse.

Ombudsmanden kritiserede også ministeriets sagsbehandlingstid.

(J.nr. 2009-0768-400, 2009-0449-401 og 2008-1308-401).

1. september 2009

Forvaltningsret
112.2
1124.9
123.1

Ombudsmandens udtalelse

”1. Meroffentlighed i journalisterne

Jeg henstillede i min udtalelse af 11. november 2008 til Forsvarsministeriet at genoptage sagen om aktindsigt i journalisterne og på ny overveje spørgsmålet om meraktindsigt. Jeg lagde vægt på at det kontrollenssyn du havde henvist til, sammenholdt med indretningen af Forsvarsministeriets journalsystem, kunne tale i retning af at der burde gives meraktindsigt i journalisterne.

Bestemmelsen om meroffentlighed findes i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., der lyder sådan:

’§ 4.

...

En forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt mv.’

Bestemmelsen om meroffentlighed blev indsat for at understrege at offentlighedslovens regler ikke er til hinder for at myndighederne efter eget skøn giver oplysninger i videre omfang, herunder på anden måde eller i anden form end loven forpligter til (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 211). Det blev endvidere af offentlighedsudvalget anset for ønskeligt at myndighederne ikke blot nøjes med at undersøge om en anmodning om aktindsigt kan afslås af formelle grunde eller med hjemmel i offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser, men at de mere frit overvejer om hemmeligholdelse i konkrete tilfælde overhovedet er påkrævet, jf. betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, s. 70.

Ved § 4, stk. 1, 2. pkt., er forvaltningen således overladt et lovfæstet skøn i henseende til meroffentlighed. Dette skøn må udøves efter sædvanlige regler for anvendelse af skønsmæssige beføjelser. De enkelte henvendelser må vurderes konkret, og de almindelige grundsætninger bl.a. om saglighed og lighed finder anvendelse. Betænkningen fremhæver dog at meroffentlighedsprincippet bør udstrækkes særlig vidt over for repræsentanter for medierne (s. 129 ff). Dette fremgår endvidere af Justitsministeriets vejledning om offentlighedsloven fra 1986, jf. vejledningens pkt. 17, og justitsministerens forord til vejledningen.

En ordning hvor der ikke opstilles flere restriktioner for videregivelse og formidling af informationer end påkrævet af hensyn til tungtvejende samfundsmæssige hensyn, harmonerer desuden bedst med bestemmelsen i artikel 10 i

den europæiske menneskerettighedskonvention. Jeg henviser endvidere til sagerne trykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2001, s. 504*, for 1998, s. 403*, for 1995, s. 244*, og for 2005, s. 589*, om bl.a. meroffentlighed i relation til pressen.

Det forhold at der er tale om en skønsmæssig vurdering hvor myndighederne mere frit skal overveje om hemmeligholdelse er påkrævet, gør at jeg normalt ikke kan gå ind i en nærmere efterprøvelse af disse vurderinger. Kun hvis der er tale om ganske særlige omstændigheder, kan jeg kritisere myndighedernes afgørelse. Det kan f.eks. være tilfældet hvis afgørelsen ikke er i overensstemmelse med principperne om saglighed og lighed, eller hvis det forhold at der er tale om en aktindsigtsbegæring fra en repræsentant fra pressen, ikke er blevet inddraget.

Forsvarsministeriet har begrundet sit afslag på meroffentlighed i journalisterne med at journalnumrene – og dermed de fulde journalister for disse numre – indeholder (oplysninger om) en flerhed af sager som du ikke i øvrigt ville være bekendt med. Aktindsigt i de fulde journalister ville dermed gøre identifikationskravet i offentlighedslovens § 4, stk. 3, illusorisk. Det gælder ikke blot i forhold til dig, men også i forhold til eventuelle fremtidige ansøgere som ud fra lighedsgrundsætningen også vil have krav på at få meraktindsigt i listerne. Der ville desuden blive skabt præcedens for ministeriets øvrige samlesager fra den gamle journalperiode. Forsvarsministeriet mener at hensynet til opretholdelsen af identifikationskravet i offentlighedslovens § 4, stk. 3, er mere tungtvejende end hensynet til din mulighed for via journalisterne at kontrollere om din aktindsigtsbegæring er fuldt imødekommet. Ministeriet har i den sammenhæng bl.a. lagt vægt på at de fulde lister er udleveret til mig som således har haft mulighed for at kontrollere om du har fået den aktindsigt du har krav på.

I en tidligere sag, gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1994, s. 79 ff*, udtalte jeg at kravet om identifikation af enten sager eller dokumenter især bygger på hensynet til myndighedens praktiske administration af aktindsigtsreglerne. Derimod mente jeg ikke at der var holdepunkter for at antage at bestemmelsen i offentlighedslovens § 4, stk. 3, skulle udgøre en selvstændig indholdsmæssig beskæring af en ellers bestående adgang til aktindsigt. Jeg anførte også at der ikke i forarbejderne til bestemmelsen sås at være givet udtryk for ønsket om at hindre eller besvære journalisters systematiske anvendelse af aktindsigtsreglerne til opdagelse eller afdækning af sager i den offentlige forvaltning. En generel henvisning til et ønske om at holde sager eller emner skjult for journalister og offentligheden i det hele taget er derfor efter min opfattelse ikke et sagligt hensyn, og det vil derfor ikke kunne indgå i begrundelsen for et afslag på aktindsigt.

Jeg mener på denne baggrund ikke at Forsvarsministeriet med rette har kunnet afslå meraktindsigt i journalisterne af hensyn til at du – og eventuelt andre – på denne måde kunne få kendskab til sager i ministeriet du eventuelt ikke kendte i forvejen. Da ministeriets afslag på meraktindsigt ikke er begrundet i andre forhold, har jeg samtidig hermed henstillet til ministeriet at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse. Jeg bemærker i øvrigt at jeg er enig med dig i at det forhold at jeg har fået udleveret journalisterne i forbindelse med din klage til mig, ikke har nogen betydning.

Jeg beder dig afvente Forsvarsministeriets nye stillingtagen til sagen før du tager stilling til om der er grundlag for at rette henvendelse til mig igen.

2. Forsvarsministeriets sagsbehandlingstid i forbindelse med din klage til mig

Det jeg tager stilling til, er spørgsmålet om Forsvarsministeriets sagsbehandlingstid i forbindelse med afgivelse af udtalelse til mig i anledning af din klage af 2. februar 2009 over ministeriets afslag på meraktindsigt af 27. januar 2009. Jeg tager således ikke stilling til ministeriets samlede sagsbehandlingstid i forbindelse med din oprindelige aktindsigtsanmodning. Min undersøgelse er bl.a. foranlediget af ministeriets telefoniske oplysninger af 10. februar 2009 om hvordan udarbejdelsen af udtalelsen i sagen ville blive prioriteret i forhold til andre af Forsvarsministeriets opgaver.

I sager om aktindsigt efter offentlighedsloven bestemmer offentlighedslovens § 16, stk. 1 og 2, at vedkommende myndighed snarest skal afgøre om en aktindsigtsanmodning kan imødekommes, og at myndigheden, hvis ikke afgørelse om aktindsigt er truffet inden 10 dage efter aktindsigtsbegæringen er modtaget hos myndigheden, skal underrette den begærende om grunden hertil samt om hvornår en afgørelse kan forventes at foreliggende.

I bemærkningerne til lovforslaget 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 gæl-

dende 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.'

Kravet om at sager om aktindsigt skal afgøres snarest, må som anført i forarbejdsbemærkningerne ses i sammenhæng med hele offentlighedslovens formål. Se herom betænkning 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.'

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 16, stk. 1 og 2, finder ikke anvendelse i forbindelse med en myndigheds afgivelse af udtalelse til mig i forbindelse med en klage over et afslag på aktindsigt. Der findes ikke egentlig lovgivning om hvor lang tid en myndighed må anvende på noget sådant, men det er forudsat

i forarbejderne og følger af baggrunden for reglerne om offentlighedens adgang til aktindsigt at sager der vedrører aktindsigt, skal behandles med særlig hurtighed. Dette gælder særligt sager der er rejst af pressen. Jeg mener at disse forudsætninger også gælder i forbindelse med afgivelse af udtalelse mv. i forhold til mig i en sag hvor der er klaget over et afslag på aktindsigt.

Forsvarsministeriet var godt 2½ måned om at afgive udtalelse i sagen. På baggrund af ministeriets telefoniske oplysninger af 10. februar 2009 og ministeriets udtalelse af 27. maj 2009 har jeg over for Forsvarsministeriet understreget at aktindsigtssager skal behandles hurtigt, ikke mindst i relation til repræsentanter for pressen, og at dette også gælder selv om en myndighed måtte have andre presserende opgaver.”

Den 18. november 2009 modtog jeg en kopi af Forsvarsministeriets nye afgørelse i sagen af 16. november 2009. Heraf fremgik af ministeriet havde besluttet at give aktindsigt i journalisterne i henhold til offentlighedslovens regler om meroffentlighed, dog således at enkelte oplysninger var undtaget fra aktindsigt.

Sagsfremstilling

Det fremgår af sagens akter at journalist A den 7. januar 2008 bad Forsvarsministeriet om at få aktindsigt i ministeriets korrespondance med JSF DK Team, F-35 Joint Strike Fighter Program Office, Arlington og det amerikanske forsvarsministerium i perioden 1. januar 2001 til 7. januar 2008. Han bad også om at få indsigt i de journalister som ministeriet havde journaliseret korrespondancen på.

Forsvarsministeriet besvarede hans anmodning den 4. februar 2008. De dokumenter som A ønskede aktindsigt i, var journaliseret på to forskellige samlesager i ministeriet. Ministeriet trak fra journalisterne i samlesagerne to nye journalister som dækkede de dokumenter A havde søgt aktindsigt i, dels en liste over ministeriets korrespondance med Joint Strike Fighter DK team fra 1. januar 2001 til 7. januar 2008, dels en liste over ministeriets korrespondance med det amerikanske forsvarsministerium vedrørende Joint Strike Fighter fra 1. januar 2001 til 7. januar 2008. A fik udleveret disse to nye lister.

Den 7. februar 2008 skrev A bl.a. til ministeriet at der var ”huller” i nummerringen af dokumenterne. Han bad derfor om aktindsigt i hele journalen for j.nr. 04-6423-2 og 99-6413-7. Forsvarsministeriet afslog den 4. marts 2008 hans anmodning med følgende begrundelse:

” ...

Journalnumrene 04-6423-2 og 99-6413-7 indeholder foruden de pågældende dokumenter, som er omfattet af din aktindsigtsbegæring af 7. januar 2008 og følgelig fremgår af de til dig fremsendte journalister, tillige en række andre dokumenter, som ikke er omfattet af din aktindsigtsbegæring af 7. januar 2008, og følgelig ikke fremgår af de til dig fremsendte journalister. Det er derfor, at der er 'huller' i aktnumrene. Dette er således ikke udtryk for, at de til dig fremsendte journalister ikke er komplette i forhold til din aktindsigtsbegæring.

I din opfølgende aktindsigtsbegæring anmoder du om aktindsigt i hele Forsvarsministeriets journal med numrene 04-6423-2 og 99-6413-7. I den henseende skal Forsvarsministeriet venligt henlede opmærksomheden på offentlighedslovens § 4, stk. 3, hvorefter en aktindsigtsbegæring skal angive de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med. Forsvarsministeriet skal venligt anmode dig om at præcisere, hvad det er for en sag eller hvad det er for dokumenter, som du begærer om aktindsigt i.

Forsvarsministeriet har tillige vurderet din aktindsigtsbegæring ud fra princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 4, stk.1, hvilket ikke giver anledning til meroffentlighed i den konkrete sag.”

A klagede til mig over afslaget i e-mail af 17. april 2008. Han skrev at ministeriet, ved at nægte ham indsigt i hele journalen, havde frataget ham en kontrolmulighed.

Den 24. april 2008 bad jeg Forsvarsministeriet om en udtalelse i anledning af A's klage.

I udtalelse af 28. august 2008 skrev ministeriet bl.a. følgende:

”Det fremgår af offentlighedslovens § 4, stk. 3, at en aktindsigtsbegæring skal angive de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med.

Ifølge Offentlighedsloven med kommentarer er grundbetingelsen herefter, at den, der ønsker aktindsigt, må have i hvert fald et vist kendskab til sagens eller dokumentets eksistens før henvendelsen til vedkommende myndighed. Dette krav medfører bl.a., at der ikke kan forlanges adgang til at gennemgå en forvaltningsmyndigheds registre, journalmateriale eller andet materiale af generel karakter. Det medfører endvidere, at det heller ikke i alle tilfælde er tilstrækkeligt at angive et journalnummer på en sag eller et dokument, når omstændighederne viser, at ansøgeren reelt ikke er bekendt med indholdet af det pågældende journalnummer.

Det er Forsvarsministeriets vurdering, at dette identifikationskrav i offentlighedslovens § 4, stk. 3, ikke er opfyldt. Journalist (A) kan ud fra de journalister, som han har fået udleveret se, at Forsvarsministeriet anvender to journalnumre med betegnelsen 99-6413-7 og 04-6423-2. Journalist (A) er imidlertid ikke bekendt med, hvilke sager eller dokumenter, som er indeholdt på disse journalnumre, ud over de sager han tidligere har identificeret og fået journalister over.

Forsvarsministeriet har vedlagt komplette journalister over journalnumrene 99-6413-7 og 04-6423-2 (jf. bilag 6 og 7). De to journalister repræsenterer såkaldte sablesager. Det vil sige, at der er tale om generelle journalister, som er meget omfangsrige, idet de pågældende journalnumre er anvendt ved journalisering af en lang række forskellige sager og dokumenter. Således indeholder de to journalister knap 500 dokumenter fordelt på forskellige sager. Det er på baggrund af offentlighedslovens § 4, stk. 3, Forsvarsministeriets opfattelse, at man ikke kan forlange adgang til at gennemgå en forvaltningsmyndigheds registre, journalmateriale eller andet materiale af generel karakter. Der vil derved blive givet adgang til ubestemt flerhed af dokumenter, hvilket ikke ses at være hensigten jf. offentlighedslovens § 4, stk.3. Hertil kommer, at en generel praksis, hvor der gives adgang til ubestemte flerheder af dokumenter, vil generere overordentligt meget arbejde i relation til aktindsigt inden for Forsvarsministeriets myndhedsområde.

Forsvarsministeriet har noteret sig, at journalist (A) påberåber sig bestemmelsen i offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 2, hvorefter retten til aktindsigt omfatter indførelse i journalen, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter. Journalist (A) anfører i skrivelse af 17. april 2008 til Folketingets Ombudsmand (jf. bilag 7): *'Jeg synes, at formålet med at give offentlighed i journaloversigt, lovens § 5, stk. 1, 2 må være, at borgeren kan kontrollere om det er korrekt, at de og de dokumenter vedrørende projekt XY er journaliseret den og den dato af ministeriet'*.

Offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 2's ordlyd er: *'Retten til aktindsigt omfatter indførelser i journalen, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter'*. Det fremgår implicit af bestemmelsens ordlyd, at den pågældende sag og/eller dokumenter skal være identificerede. Det er Forsvarsministeriets vurdering, at det ikke er sket i den konkrete sag. I relation til formålet med at give aktindsigt i journalister fremgår det af Offentlighedsloven med kommentarer, at sådanne i almindelighed ikke indeholder noget af betydning for sagens afgørelse, men at de kan give parten en oversigt over det skriftlige materiale, som foreligger i sagen.

Det skal i øvrigt bemærkes, at de journallister, som er udleveret til journalist (A), angiver en brevdato for hver akt. Brevdatoen angiver den dato, som den pågældende akt er dateret. Forsvarsministeriet skal dog bemærke, at en eventuel anførelse af journaliseringsdato for de omhandlede akter – som ønsket af journalist (A) – ikke ville ændre hverken omfanget eller indholdet af de tidligere fremsendte journallister, idet disse fuldt ud angiver de akter, som er omfattet af journalist (A)'s anmodning om aktindsigt. Det af (A) påberåbte formål med at kontrollere, om det er korrekt, at specifikke dokumenter er journaliseret på en bestemt dato af ministeriet, ville således ikke kunne opnås ved at få aktindsigt i de samlede journallister på numrene 99-6413-7 og 04-6423-2, men derimod ved en anmodning om at få journaliseringsdatoerne for de akter, som allerede fremgår af tidligere fremsendte journallister.

Nyt journalsystem i Forsvarsministeriet

Etablering af de såkaldte samlesager på konkrete større emneområder har hidtil været gængs praksis i den måde Forsvarsministeriets manuelle arkiveringssystem var bygget op.

Forsvarsministeriet skal dog henlede opmærksomheden på, at ministeriet siden 4. februar 2008 har fået et nyt journaliseringssystem, benævnt KESDH. Dette journaliseringssystem er af elektronisk karakter, og baserer sig på et enkeltsagssystem. Det vil således fremadrettet være muligt at trække konsoliderede journallister på sådanne enkeltsager i Forsvarsministeriet.”

I e-mail af 19. september 2008 kom A med disse bemærkninger til ministeriets udtalelse:

”Det er især kontrol-elementet, jeg gerne vil have prøvet: Jeg har absolut ingen grund til at tro at Forsvarsministeriet (eller principielt set: alle mulige andre myndigheder) ikke forsøger at sno sig mellem de muligheder, som offentlighedsloven muliggør.

Derved kan der i journal-oversigterne rummes dokumenter eller andre informationer, der har betydning/ligger inden for de emner, som jeg begærer aktindsigt om – som enten ved en fejl eller ved en forglemmelse osv. ikke er udleveret til mig. Ikke at jeg tror, der gør det – men pointen er, at jeg ved det ikke, og den kontrolmulighed bør jeg have som borger. Men den kontrolmulighed fordamper, så snart en myndighed afviser at udlevere en journaloversigt med spørgsmålet: Hvilken sag? Jeg synes, at selve listen er en sag: Den er faktisk eksisterende, og den er også præcist defineret. For at sige det meget kort: Når den er der, så har jeg ret til den, bare jeg kender dens nummer.

I øvrigt er ministeriets argument om manglende identifikation ikke holdbar. Journalnumre må forventes at være en entydig identifikation, og de journallisteoptegnelser, som ministeriet tilbageholder, må forventes at være relateret til sager, der har relevans for det, som jeg ønsker at af-dække.”

Den 11. november 2008 afgav jeg udtalelse i sagen og skrev følgende:

”Sagen drejer sig om hvorvidt du har krav på aktindsigt i to fulde journalister knyttet til to samlesager i Forsvarsministeriet. På samlesagerne er bl.a. journaliseret dokumenter som er omfattet af en aktindsigtsbegæring du indgav til ministeriet den 7. januar 2008. Den 4. februar 2008 gav Forsvarsministeriet dig aktindsigt i dokumenter omfattet af din begæring. Du fik samtidig udleveret to journalister som var udtræk fra journalisterne i samlesagerne, og som dækkede de dokumenter som ministeriet mente var omfattet af din aktindsigtsbegæring. Du har efterfølgende bedt om at få udleveret de fulde journalister i samlesagerne, men har fået afslag herpå.

Forsvarsministeriets afgørelse er truffet efter bestemmelserne i offentlighedslovens § 4, stk.1 og 3, og § 5, stk. 1, nr. 2, og stk. 2. Bestemmelserne lyder sådan:

’§ 4. Enhver kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-14, forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. En forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt m.v.

...

Stk. 3. Begæring efter stk. 1 og 2 skal angive de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med.

...

§ 5. Retten til aktindsigt omfatter

- 1) alle dokumenter, der vedrører sagen, herunder genpart af de skrivelser, der er udgået fra myndigheden, når skrivelserne må antages at være kommet frem til adressaten, og
- 2) indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.

Stk. 2. Retten til aktindsigt omfatter ikke registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af elektronisk databehandling, dog bortset fra fortegnelser som nævnt i stk. 1, nr. 2.'

Det følger af offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 2, at den der søger om aktindsigt i en sag, har et selvstændigt krav på at få aktindsigt i den pågældende sags journal eller journalkort.

Formålet med bestemmelsen er for det første at den aktindsigtssøgende herigennem skal kunne få oplysninger om sagens samlede behandling hos myndigheden. For det andet – og væsentligst – er formålet at give den aktindsigtssøgende mulighed for at kontrollere om den aktindsigtssøgende har fået aktindsigt i samtlige de dokumenter den pågældende mener at have krav på aktindsigt i. Jeg henviser herved til Folketingstidende 1963-64, tillæg A, sp. 1354, betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, s. 142, Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 214, John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 141-142, og Folketingets Ombudsmands beretning for 1989, s. 241 ff* (s. 268), og for 1994, s. 84 ff*.

Retten til indsigt i journalen angår 'den pågældende sags dokumenter'. Spørgsmålet er hvordan sagen i denne sammenhæng skal afgrænses.

Journaliseringen af dokumenter foregår som regel i overensstemmelse med en journalplan udarbejdet for den pågældende myndighed. Det fremgår af Forsvarsministeriets udtalelse at etablering af såkaldte samsager på konkrete større emneområder hidtil har været almindelig praksis i den måde som Forsvarsministeriets manuelle arkiveringssystem var bygget op.

Det forhold at et konkret emneområde rent journalteknisk er én sag, er ikke i sig selv afgørende for afgrænsningen af om der eksisterer én eller flere sager i forbindelse med en begæring om aktindsigt. I denne sammenhæng er sagen hvad der svarer til den aktindsigtsbegærendes konkretiserede ønsker. Se bl.a. Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 27-29, og Folketingets Ombudsmands beretning for 1989, s. 241 ff (s. 265-266).

Jeg er på den baggrund enig med Forsvarsministeriet i at det du umiddelbart havde ret til indsigt i efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 2, var de indførsler i journalen i samsagerne der angik det emne som du havde bedt om aktindsigt i. Jeg kan derfor ikke kritisere at ministeriet ikke gav dig aktindsigt i mere af journalerne i forbindelse med afgørelsen af 4. februar 2008.

Forsvarsministeriet har i øvrigt afslået din anmodning om aktindsigt i de samlede journalister for samlæsagerne med henvisning til at din aktindsigtsbegæring ikke er tilstrækkeligt identificeret, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 3. Du har anført sagen er eksisterende og præcist defineret. Når du kender den, har du ret til den – bare du kender dens nummer.

Det følger af § 4, stk. 3, i offentlighedsloven at en begæring om aktindsigt skal angive de dokumenter eller den sag som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med.

Bestemmelsen i offentlighedsloven § 4, stk. 3, forudsætter at den der anmoder om aktindsigt, skal have et vist kendskab til sagens eller dokumentets eksistens før henvendelsen til vedkommende myndighed. Begæringen om aktindsigt skal endvidere angive sagen eller dokumentet på en sådan måde at myndigheden har mulighed for at identificere sagen eller dokumentet. Er genstanden for begæringen om aktindsigt let identificerbar, men tilsigter begæringen reelt at skabe adgang til en ubestemt flerhed af sager, kan begæringen dog afslås. Jeg henviser til John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer (1998), s. 126 ff. Her er det bl.a. nævnt at begæring om at få generelle udskrifter af et bestemt offentligt register kan afslås med hjemmel i den nævnte bestemmelse, jf. også betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, s. 120.

Du havde gennem din oprindelige aktindsigtsanmodning fået kendskab til journalnumrene på de to samlæsager i Forsvarsministeriet. Det var derfor let for ministeriet at identificere de dokumenter som du ønskede aktindsigt i.

Objektivt set var sagen således identificeret da ministeriet nemt kunne finde frem til den. Som det fremgår, indeholder identifikationskravet imidlertid også et subjektivt element, nemlig reelt kendskab til sagens eksistens. Ministeriet mente ikke at din anmodning opfyldte denne side af identifikationskravet, da du ikke vidste hvad samlæsagerne indeholdt ud over de dokumenter om de emner som du havde anmodet om aktindsigt i. Det kan jeg ikke kritisere.

Det fremgår af Forsvarsministeriets afgørelse at ministeriet har overvejet meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., men ikke har ment at der var grundlag for at give dig aktindsigt på baggrund heraf.

Bestemmelsen i § 4, stk. 1, 2. pkt., blev indsat for at understrege at offentlighedslovens regler ikke er til hinder for at myndighederne efter eget skøn giver oplysninger i videre omfang, herunder på anden måde eller i anden form end loven forpligter til (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 211). Det blev videre lagt til grund at det ansås for ønskeligt at myn-

digheden ikke blot nøjedes med at undersøge om en anmodning om aktindsigt kan afslås af formelle grunde eller med hjemmel i offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser, men at de mere frit overvejer om hemmeligholdelse i konkrete tilfælde overhovedet er påkrævet, jf. betænkning nr. 857, 1978, s. 70.

I Justitsministeriets vejledning om offentlighedsloven (vejledning nr. 11687 af 3. november 1986) er det endvidere fremhævet at loven ikke er til hinder for at der gives meroffentlighed, og at offentlighedsordningen er af særlig betydning for pressens nyhedstjeneste.

Det følge desuden af god forvaltningsskik at der bør udvises tilbageholdenhed med hensyn til at afslå pressens begæringer om at få lejlighed til at gennemse alle sager af en bestemt art eller alle sager der er blevet journaliseret i en bestemt periode. Se pkt. 17 i den nævnte vejledning og den sag der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1995, s. 244 ff*.

Du har som grundlag for at ønske aktindsigt i de fulde journalister angivet at aktindsigt i de fulde journalister er den eneste måde hvorpå du har mulighed for at kontrollere om du har fået aktindsigt i alle de dokumenter som ligger inden for de emner som du har bedt om aktindsigt i. Forsvarsministeriet har hverken i afgørelsen eller i udtalelsen til mig nærmere angivet hvorfor ministeriet ikke mener at der var grundlag for at give meroffentlighed i sagen.

Jeg er enig med dig i at den måde som Forsvarsministeriet indtil den 4. februar 2008 havde indrettet sit journalsystem på (etablering af samlesager på konkrete større emneområder), gjorde det vanskeligt for dig at kontrollere om du havde fået alle de dokumenter som lå inden for de emner som du havde bedt om aktindsigt i. Jeg mener at det kontrolhensyn som du har henvist til – sammenholdt med indretningen af journalsystemet – kunne tale i retning af at der burde gives meraktindsigt i journalisterne for de to samlesager, medmindre oplysningerne om selve de andre sagers eller dokumenters indhold var omfattet af tavshedspligt.

Jeg har på den baggrund henstillet til Forsvarsministeriet at genoptage sagen og på ny overveje spørgsmålet om meraktindsigt i de fulde journalister for de to samlesager i lyset at det jeg har anført.”

Den 27. januar 2009 traf Forsvarsministeriet en ny afgørelse. Ministeriet afsløgte at give A meraktindsigt i journalisterne med følgende begrundelse:

”...

Baggrunden for Forsvarsministeriets beslutning er – som det også fremgår af Ombudsmandens beskrivelse af sagen – at Forsvarsministeriet indtil 4. februar 2008 har anvendt et journaliseringssystem, hvor etablering af såkaldte samlesager i en række tilfælde fandt sted. Dette gælder f.eks. de to sager, som du har anmodet om fulde journallister for. Et journalnummer indeholder således i et tilfælde som dette en flerhed af sager, som du som udgangspunkt ikke ville være bekendt med. Dermed bliver identifikationskravet i offentlighedslovens § 4, stk. 3, ved udlevering af de fulde journallister illusorisk i relation til denne flerhed af sager.

Hertil kommer, at Forsvarsministeriet ved en evt. udlevering af de fulde journallister til dig efter bestemmelserne om meroffentlighed, tillige ville være forpligtet til at udlevere de fulde journallister til andre, som måtte søge aktindsigt heri. Adgangen til oplysninger, som er udleveret i overensstemmelse med bestemmelserne om meroffentlighed, kan således ikke efterfølgende begrænses igen, medmindre der måtte foreligge ganske særlige forhold. Derved er der en risiko for, at førnævnte identifikationskrav i offentlighedslovens § 4, stk. 3, vil blive illusorisk for en flerhed af potentielle aktindsigtsansøgere i relation til de to samlesager.

Forsvarsministeriets vurdering er derfor på baggrund af ovenstående, at identifikationshensynet i offentlighedslovens § 4, stk. 3, i denne sag bør veje tungere end det kontrolhensyn, som du har henvist til. Forsvarsministeriet har i forbindelse med denne vurdering tillige lagt til grund, at du i perioden omkring den aktindsigtsanmodning, som Ombudsmandens udtalelse vedrører, har søgt om aktindsigt i andre emner relateret til de omhandlede sager, og at din anmodning i den sammenhæng er imødekommet. Forsvarsministeriet fastholder derfor, at der ikke ses at være anledning til at give dig meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 3, i de fulde journallister vedrørende de omhandlede sager.”

I e-mail af 2. februar 2009 klagede A til mig over Forsvarsministeriets afgørelse. Han fastholdt at han ikke havde mulighed for at kontrollere om han havde modtaget alle de akter der var omfattet af hans aktindsigtsanmodning. Han skrev at afgørelsen – så vidt han kunne se – ikke byggede på væsentlige hensyn til fortrolighed.

Den 4. februar 2009 bad jeg Forsvarsministeriet om en udtalelse i anledning af A's klage.

En medarbejder i ministeriet oplyste den 10. februar 2009 telefonisk at der formentlig ville gå ca. 2 måneder inden jeg kunne modtage en udtalelse i sagen, da ministeriet var nødt til at prioritere andre opgaver. Jeg bad om at modtage en skriftlig udtalelse herom. Forsvarsministeriet skrev herefter således i e-mail af 10. februar 2009:

”...

Vi vil bestræbe os på at vende tilbage i sagen snarest muligt, men skal som tidligere oplyst henlede opmærksomheden på, at man i øjeblikket er i en proces med varetagelse af en række prioriterede og meget ressourcetrævende opgaver. Det gælder f.eks. opgaver vedrørende materielområdet og Forsvarskommissionen, såvel som forberedelserne til det kommende forsvarsforlig for perioden 2010-2014.

På den baggrund er det vores vurdering, at vi vil kunne vende tilbage vedrørende sagen ikke senere end medio april 2009.”

Den 20. februar 2009 sendte jeg A en kopi af Forsvarsministeriets e-mail af 10. februar 2009 og bad om hans bemærkninger. I samme anledning bad jeg A om at rette henvendelse til mig hvis han ønskede at klage over Forsvarsministeriets sagsbehandlingstid i forbindelse med afgivelse af udtalelse til mig.

Den 24. februar 2009 sendte A en klage over Forsvarsministeriets sagsbehandlingstid, og jeg bad i den anledning den 3. marts 2009 ministeriet om en udtalelse herom.

I udtalelse af 22. april 2009 skrev Forsvarsministeriet bl.a. følgende:

”Det er Forsvarsministeriets vurdering, at (A) ikke efter reglerne om meroffentlighed kan få aktindsigt i omhandlede journalister.

Som det fremgår af Ombudsmandens beskrivelse af sagen, har Forsvarsministeriet ind til 4. februar 2009 anvendt et journaliseringssystem, hvor etablering af såkaldte samlingsager i en række tilfælde fandt sted. Dette gælder f.eks. de to sager, som (A) har anmodet om aktindsigt i de fulde journalister for. Et journalnummer indeholder således i et tilfælde som dette en flerhed af sager, som (A) som udgangspunkt ikke ville være bekendt med. Dermed bliver identifikationskravet i offentlighedslovens § 4, stk. 3, ved udlevering af de fulde journalister, illusorisk i relation til denne flerhed af sager.

Hertil kommer, at Forsvarsministeriet ved en eventuel udlevering af de fulde journalister til (A) efter bestemmelserne om meroffentlighed tillige ville være forpligtet til at udlevere fulde journalister til andre, som måtte søge aktindsigt heri. Adgangen til de typer af oplysninger, som er udleveret i overensstemmelse med bestemmelserne om meroffentlighed, kan således ikke efterfølgende begrænses igen, medmindre der måtte foreligge ganske særlige forhold. Derved er der en risiko for, at førnævnte identifikationskrav i offentlighedslovens § 4, stk. 3, vil blive illusorisk for

en flerhed af potentielle aktindsigtsansøgere i relation til disse Forsvarsministeriets samlesager, ligesom der skabes præcedens for ministeriets øvrige samlesager fra gammel journalperiode.

Forsvarsministeriets vurdering er derfor på baggrund af ovenstående, at identifikationshensynet i offentlighedslovens § 4, stk. 3, i denne sag bør veje tungere end det kontrollensyn, som (A) har henvist til. Forsvarsministeriet har i den forbindelse lagt til grund, at (A) i perioden omkring den aktindsigtsanmodning, som Ombudsmandens udtalelse vedrører, har søgt om aktindsigt i andre emner relateret til de omhandlede sager, og at (A)'s anmodning i den sammenhæng er imødekommet samt det forhold, at (A) ved flere lejligheder er vejledt om, at han kan få aktindsigt i de journallister, som han måtte ønske, hvis der blot angives et emne. Forsvarsministeriet har endvidere lagt vægt på, at Folketingets Ombudsmand har modtaget alt relevant materiale i sagen, herunder de fulde journallister. Det af klager anførte kontrollensyn anses på den baggrund tilgodeset i den konkrete sag. Forsvarsministeriet fastholder på den baggrund, at der ikke ses at være anledning til at give (A) meroffentlighed jf. offentlighedslovens § 4, stk. 3, i de fulde journallister vedrørende de omhandlede sager.”

Den 6. maj 2009 sendte jeg Forsvarsministeriets udtalelse til A. Samme dag bad jeg igen Forsvarsministeriet om at udtale sig om ministeriets sagsbehandlingstid i forbindelse med afgivelsen af udtalelse til mig.

I e-mail af 11. maj 2009 kom A med bemærkninger til Forsvarsministeriets udtalelse. Han skrev bl.a. følgende:

”Jeg har for så vidt kun en eneste kommentar til det af Forsvarsministeriet anførte, nemlig det at kontorchef (...) mener, at i og med Folketingets Ombudsmand har modtaget alt relevant materiale i sagen, herunder de fulde journallister, må det af klager anførte kontrollensyn på den baggrund (min fremhævning) anses tilgodeset i den konkrete sag.

Dertil vil jeg bemærke, at det næppe kan siges at være et rimeligt synspunkt, at først med en klage til Ombudsmanden – der af forskellige årsager har det med at trække ud i månedsvis, hvis ikke endnu længere – har jeg som borger mulighed for at kontrollere den myndighed, som jeg via aktindsigt ønsker at kigge nærmere i kortene.”

Den 27. maj 2009 skrev Forsvarsministeriet i relation til A's klage over Forsvarsministeriets sagsbehandlingstid at ministeriet ikke havde yderligere kommentarer. Ministeriet henviste til sin e-mail af 10. februar 2009 og sit brev af 22. april 2009.

Den 4. juni 2009 sendte jeg en kopi af Forsvarsministeriets brev af 27. maj 2009 til A. Den 18. juni 2009 meddelte han at du ikke havde flere kommentarer til sagen.

NOTER: (*) FOB 1989, s. 241, FOB 1994, s. 79 og s. 84, FOB 1995, s. 244, FOB 1998, s. 403, FOB 2001, s. 504, og FOB 2005, s. 589.