
FOLKETINGETS
OMBUDSMAND



2016-23

Justitsministeriet kunne afslå at behandle en journalists aktindsigtsanmodning af ressourcemæssige grunde

En journalist klagede til ombudsmanden over, at Justitsministeriet havde afslået at behandle hans aktindsigtsanmodning i dens helhed i medfør af den såkaldte ressourcebestemmelse i offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1.

Journalisten havde bedt Justitsministeriet om aktindsigt i nogle terroranalysevurderinger for en treårig periode. Ministeriet mente, at det ville tage over 60 timer at behandle anmodningen, og at dette var et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.

Sagen rejste for det første et principielt spørgsmål om, hvorvidt offentlighedslovens ressourcebestemmelse overhovedet kan bruges over for journalister, der i almindelighed antages at have en særlig interesse i aktindsigt. Efter ombudsmandens opfattelse kan dette ikke være generelt udelukket.

Men hvis man skal anvende offentlighedslovens ressourcebestemmelse over for journalister, må det efter ombudsmandens opfattelse i hvert fald kræve et ressourceforbrug, der er væsentligt større end de ca. 25 timer, som ifølge forarbejderne til bestemmelsen er grænsen over for den, der ikke har en særlig interesse.

Da Justitsministeriet havde skønnet et tidsforbrug på over 60 timer, var denne betingelse umiddelbart opfyldt. Ombudsmanden havde i øvrigt ikke grund til at tvivle på ministeriets udregning af tidsforbruget. Men ombudsmanden lagde også vægt på andre omstændigheder i sagen, herunder at ministeriet ville tage stilling til dele af anmodningen og undersøge, om journalisten kunne få aktindsigt i nogle udvalgte terroranalysevurderinger, som journalisten havde oplyst, at han var særligt interesseret i.

Ombudsmanden havde efter en konkret og samlet vurdering ikke grundlag for at kritisere Justitsministeriets afslag på at behandle journalistens aktindsigtsanmodning.

Offentlig omtale af ombudsmandens udtalelse gav anledning til at præcisere, at et forventet tidsforbrug til pressehåndtering efter ombudsmandens opfattel-

27. maj 2016

Forvaltningsret
11241.9

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

se ikke kan medregnes, når en myndighed opgør det forventede ressourceforbrug i forbindelse med behandlingen af en aktindsigtsanmodning, hvilket Justitsministeriet erklærede sig enig i.

(Sag nr. 16/00774)

Herunder gengives ombudsmandens udtalelse i sagen efterfulgt af en sagsfremstilling:

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad drejer sagen sig om?

Sagen drejer sig om Justitsministeriets afslag på at behandle din aktindsigtsanmodning af 4. november 2015 i dens helhed. Anmodningen vedrørte PET/Center for Terroranalyse-vurderinger (såkaldte CTA-vurderinger) vedrørende terrortruslen mod Danmark fra perioden 2012 til 4. november 2015 (datoen for din aktindsigtsanmodning).

I en afgørelse af 17. februar 2016 meddelte Justitsministeriet afslag med henvisning til, at behandlingen ville indebære et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, jf. offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1. Ministeriet vurderede, at det samlede tidsforbrug for ministeriet og PET i forbindelse med behandlingen af din anmodning måtte forventes at overstige 60 timer.

Justitsministeriet meddelte samtidig, at ministeriet ville fortsætte sagsbehandlingen i forhold til de CTA-vurderinger, som du havde oplyst at være særligt interesseret i ("rapporter, analyser, der særskilt omfatter truslen mod det jødiske samfund").

I din klage af 18. februar 2016 til mig har du gjort gældende, at din aktindsigtsanmodning vedrører en klart defineret gruppe af dokumenter i en begrænset tidsperiode, og at 60 timer ikke er meget henset til Justitsministeriets sagsbehandlingstid i alle aktindsigtssager.

2. Retsgrundlag

Justitsministeriet har henvist til, at en behandling af din aktindsigtsanmodning i dens helhed vil kræve et "uforholdsmæssigt ressourceforbrug".

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Ifølge § 7, stk. 1, i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013) kan enhver forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed mv. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

En anmodning om aktindsigt skal indeholde de oplysninger, som er nødvendige for, at den sag eller de dokumenter, der ønskes aktindsigt i, kan identificeres, og angive det tema, sagen eller dokumentet vedrører (offentlighedslovens § 9, stk. 1).

Selv om betingelserne i offentlighedslovens § 9, stk. 1, er opfyldt, kan en anmodning om aktindsigt afslås, i det omfang "behandlingen af anmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug". Dette følger af offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1.

I de specielle bemærkninger til § 9, stk. 2, nr. 1, er anført bl.a. følgende (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013):

"Det centrale for vurderingen af, om behandlingen af en anmodning om aktindsigt vil nødvendiggøre et – i forhold til ansøgerens interesse i at få indsigt i det konkrete tilfælde – *uforholdsmæssigt ressourceforbrug*, vil være det forventede tidsforbrug i forbindelse med den pågældende myndigheds behandling af aktindsigtsanmodningen. Der må i den forbindelse lægges vægt på, hvor mange sager eller dokumenter anmodningen om aktindsigt vedrører, ligesom der må lægges vægt på, om aktindsigten på grund af dokumenternes og sagernes indhold vil være kompliceret at behandle. Adgangen til at afslå at behandle en anmodning om aktindsigt vil forudsætte, at det vurderes, at det samlede tidsforbrug for myndighederne i forbindelse med behandlingen af anmodningen – det vil sige såvel fremsøgningen af sagerne eller dokumenterne samt myndighedens vurdering af, om der kan meddeles aktindsigt heri – må forventes at overstige ca. 25 timer (svarende til mere end tre fulde arbejdsdage).

...

Kravet om, at det skal påvises, at behandlingen af anmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, indebærer, at såfremt den, der har søgt om aktindsigt godtgør en *særlig interesse* i sagerne eller dokumenterne, vil myndigheden mv. være forpligtet til i almindelighed – og således uanset sagens eller dokumenternes omfang – at behandle anmodningen. En myndighed vil i den forbindelse kun sjældent kunne undlade at behandle en anmodning om aktindsigt, der er fremsat af et massemedie eller en forsker tilknyttet et anerkendt forskningsinstitut, da sådanne medier og forskere i almindelighed må antages at have en sær-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

lig interesse i aktindsigten, jf. også lovforslagets § 28, stk. 2, nr. 1, og § 29, stk. 2, hvorefter en myndighed kan undlade at foretage ekstrahering med henvisning til et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.

Hvor der er tale om en anmodning om aktindsigt, der vil være ressourcekrævende at behandle, herunder uforholdsmæssigt ressourcekrævende, vil en myndighed mv. dog under alle omstændigheder og således også i forhold til bl.a. journalister kunne anmode den aktindsigtssøgende om at konkretisere, hvad det nærmere er, den pågældende interesserer sig for. Endvidere vil myndigheden efter omstændighederne kunne tilkendegive, at en manglende konkretisering – hvor der ikke er tale om afslag på anmodningen som følge af et uforholdsmæssigt ressourceforbrug – vil indebære længere sagsbehandlingstid.

Meddelelse af afslag på aktindsigt med henvisning til ressourceforbruget bør således meget ofte ikke være den første reaktion på en anmodning om aktindsigt, men myndigheden bør i første række indlede en dialog med den aktindsigtssøgende med henblik på at få afgrænset og konkretiseret anmodningen, således at et eventuelt ressourceproblem ikke længere foreligger.”

Se også Mohammad Ahsan, *Offentlighedsloven med kommentarer* (2014), s. 214 ff., for en nærmere beskrivelse af bestemmelsen i offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1. Særligt om uforholdsmæssigt ressourceforbrug i forhold til aktindsigtssøgende med en særlig interesse er der s. 217 f. anført bl.a. følgende:

”En myndighed vil i den forbindelse kun sjældent kunne undlade at behandle en anmodning om aktindsigt, der er fremsat af et *massemedie eller en forsker tilknyttet et anerkendt forskningsinstitut*, da sådanne medier og forskere i almindelighed må antages at have en særlig interesse i aktindsigten, jf. de specielle bemærkninger til § 9, stk. 2, nr. 1. Det vil sige, at myndigheden i sådanne tilfælde ikke med henvisning til tidsforbruget i forbindelse med behandlingen af aktindsigtsanmodningen (i almindelighed) kan afvise at behandle anmodningen, ligesom myndigheden heller ikke kan afvise at behandle anmodningen, fordi den pågældende har indgivet flere anmodninger end 10-15 inden for det seneste halve år. Det forhold, at det i de specielle bemærkninger til § 9, stk. 2, anføres, at en myndighed 'i almindelighed' vil være forpligtet til at behandle en aktindsigtsanmodning, og at myndigheden 'kun sjældent' kan undlade at behandle en aktindsigtsanmodning, indebærer, at det ikke kan udelukkes at meddele afslag med henvisning til ressourceforbruget, selvom den aktindsigtssøgende har en særlig interesse. Hvis f.eks. en journalist tilknyttet et massemedie anmoder om aktindsigt i samtlige byggetilladelser, der er meddelt i en kommune de seneste 10 år, må kommunen i lyset af aktindsigtsanmodningens meget omfattende karakter være berettiget til at

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

anmode journalisten om at afgrænse anmodningen eksempelvis ved at angive en bestemt type byggetilladelse eller byggetilladelser meddelt i et nærmere afgrænset område. Hvis journalisten nægter at foretage en sådan afgrænsning, må kommunen være berettiget til med henvisning til det uforholdsmæssige ressourceforbrug at meddele afslag på anmodningen. Det nævnte eksempel skal naturligvis ses i lyset af, at den pågældende kommune ikke har lagt byggetilladelse på nettet, da kommunen i et sådant tilfælde blot vil kunne henvise journalisten til selv at finde tilladelse, jf. § 40, stk. 1, nr. 2.”

3. Justitsministeriets anvendelse af offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1

3.1. Kan bestemmelsen i offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1, overhovedet anvendes over for en journalist, der er tilknyttet et massemedie?

Justitsministeriet har i overensstemmelse med de specielle bemærkninger til § 9, stk. 2, nr. 1, lagt til grund, at du som journalist ved et massemedie har en særlig interesse i sagerne/dokumenterne.

Når en journalist, der er tilknyttet et massemedie, søger aktindsigt, vil myndigheden ifølge forarbejderne til § 9, stk. 2, nr. 1, *i almindelighed* være forpligtet til – og således uanset sagens eller dokumenternes omfang – at behandle anmodningen. En myndighed vil i den forbindelse kun *sjældent* kunne undlade at behandle en anmodning om aktindsigt, der er fremsat af et massemedie.

Sådan som bemærkningerne er formuleret (“i almindelighed” og “sjældent”), kan det altså ikke anses for generelt udelukket at anvende bestemmelsen i offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1, over for journalister, der er tilknyttet et massemedie, jf. også Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 217 f., citeret ovenfor.

3.2. Justitsministeriets forventede ressourceforbrug i din sag

3.2.1. Det er det forventede tidsforbrug i forbindelse med en myndigheds behandling af en aktindsigtsanmodning, der er det centrale ved vurderingen af, om behandlingen af en anmodning om aktindsigt vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, jf. de ovenfor citerede bemærkninger til § 9, stk. 2, nr. 1. Ved beregning af tidsforbruget indgår tiden til såvel fremsøgningen af sagerne eller dokumenterne som myndighedernes vurdering af, om der kan meddeles aktindsigt.

3.2.2. Det fremgår af ministeriets udtalelse af 14. marts 2016 til mig, at ministeriet identificerede samlet set 45 sager, der indeholdt dokumenter omfattet af din anmodning.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Da dokumenterne var udarbejdet af PETs Center for Terroranalyse, og det stod klart, at en stillingtagen til, om der kunne meddeles aktindsigt i dokumenterne, ville kræve en høring af PET, anmodede ministeriet PET om at foretage et skøn over det forventede tidsforbrug, såfremt samtlige identificerede dokumenter skulle gennemgås med henblik på afgørelse om aktindsigt.

Det fremgår af ministeriets notat af 17. februar 2016 om skøn over tidsforbrug, at PET vurderede, at en samlet gennemgang af de identificerede CTA-vurderinger ville tage minimum 6-7 arbejdsdage.

Af samme notat fremgår, at Justitsministeriets sikkerhedskontor allerede havde brugt minimum 4 timer på at fremfinde CTA-vurderingerne. Dertil kom den tid, som ministeriets forvaltningsretskontor skulle bruge på at gennemgå sagen, når høringsvar var modtaget fra PET, herunder skrive afgørelse, forberede pressehåndtering og forelægge sagen op i huset.

Justitsministeriet vurderede på den baggrund, at det samlede tidsforbrug for ministeriet og PET i forbindelse med behandlingen af din aktindsigtsanmodning måtte forventes at overstige 60 timer.

3.2.3. Jeg har ikke grundlag for at tilsidesætte Justitsministeriets skønsmæssige vurdering af det forventede tidsforbrug.

Jeg lægger derfor til grund, at en behandling af din aktindsigtsanmodning i dens helhed måtte forventes at overstige 60 timer.

3.3. Er der tale om et uforholdsmæssigt ressourceforbrug i din sag?

3.3.1. Som det fremgår ovenfor under pkt. 2 om retsgrundlaget, opererer medarbejderne til § 9, stk. 2, nr. 1, som udgangspunkt med en grænse på ca. 25 timer (svarende til mere end tre fulde arbejdsdage).

Grænsen på ca. 25 timer gælder ikke i din sag, da du som nævnt må anses for at have en særlig interesse i sagerne/dokumenterne.

Hvis man skal anvende ressourcebestemmelsen i § 9, stk. 2, nr. 1, over for en journalist, der er tilknyttet et massemedie, må det efter min opfattelse i hvert fald forudsætte et ressourceforbrug, der er væsentligt større end de ca. 25 timer, som er grænsen over for den, der ikke har en særlig interesse.

Denne betingelse ses umiddelbart opfyldt i din sag, hvor Justitsministeriet har skønnet et tidsforbrug på over 60 timer (svarende til mere end 8 fulde arbejdsdage), der således er mere end dobbelt så meget som den grænse, der gælder i forhold til aktindsigtssøgende uden særlig interesse.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

3.3.2. Det fremgår endvidere, at Justitsministeriet fortsatte sin sagsbehandling i forhold til de CTA-vurderinger, som du i din aktindsigtsanmodning havde oplyst at være særligt interesseret i.

Ministeriet oplyste desuden i afgørelsen af 17. februar 2016, at "Justitsministeriet vil (...) udarbejde en samlet liste over CTA-vurderinger i perioden fra 2012 til den 4. november 2015, som ministeriet – i det omfang oplysningerne kan udleveres – vil udlevere til dig".

Ministeriet foretog således med udgangspunkt i din formulering af aktindsigtsanmodningen en afgrænsning, således at et ressourceproblem ikke længere forelå, jf. de specielle bemærkninger til § 9, stk. 2, nr. 1. Du ville endvidere på baggrund af den nævnte liste have mulighed for at konkretisere, hvilke CTA-vurderinger du – ud over dem, som du havde fremhævet i din anmodning af 4. november 2015 – var særligt interesseret i.

Jeg tilføjer i den forbindelse, at du ikke i klagen til mig havde bemærkninger til den vurdering, som ministeriet havde foretaget af, hvilket materiale du var mest interesseret i, og som ministeriet informerede dig om i afgørelsen af 17. februar 2016. Jeg forstår også ministeriets udtalelse af 14. marts 2016 til mig sådan, at du ikke er vendt tilbage til ministeriet med bemærkninger hertil.

I hvert fald under de foreliggende omstændigheder kan det ikke give mig anledning til bemærkninger, at ministeriet ikke indledte en dialog med dig med henblik på yderligere afgrænsning og konkretisering af anmodningen.

3.3.3. Det kan efter min opfattelse ikke mere generelt angives, under hvilke omstændigheder bestemmelsen i § 9, stk. 2, nr. 1, kan anvendes i forhold til f.eks. massemedier. Dette må bero på en konkret og samlet vurdering i lyset af den enkelte sags omstændigheder.

Samlet set har jeg imidlertid i din sag ikke grundlag for at kritisere Justitsministeriets konkrete vurdering af, at behandlingen af din aktindsigtsanmodning i dens helhed ville nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug. Ministeriet var derfor berettiget til at give afslag efter offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1.

4. Øvrige forhold

Justitsministeriet har i sin afgørelse til dig og i udtalelsen til mig beklaget, at ministeriet først den 17. februar 2016 var i stand til at vende tilbage med ministeriets vurdering af det forventede tidsforbrug i sagen. Ministeriet har i sin udtalelse til mig endvidere beklaget, at ministeriet ikke straks gik i gang med

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

en egentlig behandling af din aktindsigtsanmodning i forhold til de CTA-vurderinger, som du havde givet udtryk for havde din særlige interesse.

Jeg er enig med Justitsministeriet i, at disse forhold er yderst utilfredsstillende.

Dette kan imidlertid ikke ændre ved, at Justitsministeriet var berettiget til at anvende offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1, i din sag.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Efter at jeg havde afgivet min udtalelse i sagen den 27. maj 2016, blev spørgsmålet om Justitsministeriets medregning af pressehåndtering i beregning af ressourceforbruget og min udtalelse i den forbindelse problematiseret i en artikel i et dagblad.

Jeg udtalte til det pågældende dagblad, at en myndighed ikke kan medregne "pressehåndtering", når den opgør ressourceforbruget i forbindelse med behandling af sager om aktindsigt, og at det havde været hensigtsmæssigt, hvis min udtalelse havde indeholdt en særskilt bemærkning om dette. Jeg tilføjede, at det dog ikke havde haft betydning for resultatet i den konkrete sag.

I et brev af 18. juni 2016 bad jeg Justitsministeriet om at oplyse, om ministeriet var enig med mig i, at et forventet tidsforbrug til pressehåndtering ikke kan medregnes, når man opgør ressourceforbruget i forbindelse med en myndigheds behandling af en aktindsigtsanmodning, jf. offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1.

Jeg bad endvidere Justitsministeriet om at oplyse, om det var rigtigt forstået fra min side, at ministeriets forventede tidsforbrug til pressehåndtering i den konkrete sag var ubetydeligt i forhold til det samlede tidsforbrug i sagen.

I et brev af 24. juni 2016 skrev Justitsministeriet bl.a. følgende:

"2.1. Justitsministeriet er enig med ombudsmanden i, at et forventet tidsforbrug til pressehåndtering ikke kan medregnes, når man opgør ressourceforbruget i forbindelse med en myndigheds behandling af en aktindsigtsanmodning, jf. offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1.

2.2. I forhold til den konkrete sag kan Justitsministeriet bekræfte, at det er rigtigt forstået, at ministeriets forventede tidsforbrug til pressehåndte-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

ring i den konkrete sag i forhold til det samlede tidsforbrug i sagen var ubetydeligt.

Justitsministeriet kan supplerende oplyse, at det samlede tidsforbrug i sagen – der blev vurderet til at udgøre ikke under 60 arbejdstimer – blev opgjort ud fra følgende hovedelementer:

Fremfindelse af sager: Der blev minimum anvendt 4 arbejdstimer til at finde dokumenterne frem, som hidrørte fra 45 forskellige sager.

PETs gennemgang af dokumenterne: PET vurderede, at det ville tage minimum 6-7 arbejdsdage (arbejdstidsnorm 7,4) at gennemgå dokumenterne – svarende til minimum mellem 44,4 og 51,8 arbejdstimer.

Sagens afslutning i Justitsministeriet: Som anført i notitsen om det skønnede tidsforbrug i sagen, skulle der herudover medregnes den tid, som Forvaltningsretskontoret ville skulle bruge på at gennemgå sagen, når hørings svar var modtaget fra PET, herunder skrive afgørelse, forberede pressehåndtering og forelæggelse op i huset. Det bemærkes i den forbindelse, at langt den overvejende del af den tid, som ministeriet ville skulle bruge på sagen, ville udgøre gennemlæsning af PETs hørings svar, gennemlæsning af samtlige de omfattede dokumenter og at skrive en afgørelse.”

I et brev af 29. juni 2016 til Justitsministeriet kvitterede jeg for modtagelsen af ministeriets brev af 24. juni 2016 og oplyste, at jeg ikke foretog mig mere i sagen.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Sagsfremstilling

Ved e-mail af 4. november 2015 bad du Justitsministeriet om aktindsigt på følgende måde:

"Jeg skal i forlængelse af ovenstående anmode om aktindsigt i alle PET/Center for Terroranalyse-vurderinger, der omfatter terrortruslen mod Danmark, fra perioden 2012 til nu. Anmodningen omfatter IKKE de analyser, der allerede er offentliggjort, men de lidt længere rapporter, der er sendt til myndigheder, herunder JM. Alle rapporter, analyser, der særskilt omfatter truslen mod det jødiske samfund, er især genstand for min anmodning.

Jeg er ikke interesseret i oplysninger, der vedrører konkret, herunder fysisk, sikring af jødiske institutioner. I det omfang, disse oplysninger indgår i materialet, bedes JM fjerne dem og angive, at det er grunden."

I en afgørelse af 17. februar 2016 skrev Justitsministeriet således til dig:

"1. (...)

Justitsministeriet orienterede dig ved brev af 11. november 2015 om, at en gennemgang af ikke offentliggjorte PET/Center for Terroranalysevurderinger (CTA-vurderinger) med henblik på at afgøre din anmodning om aktindsigt indebærer en nærmere gennemgang af de enkelte dokumenter, og at Justitsministeriet i den forbindelse ville indhente en udtalelse fra PET. Justitsministeriet orienterede dig samtidig om, at ministeriet ville vende tilbage med status for, hvornår du kunne forvente svar i sagen, når PET havde foretaget et skøn over, hvor lang tid en sådan gennemgang ville tage.

2. Justitsministeriet skal indledningsvis beklage, at ministeriet først nu er i stand til at vende tilbage med ministeriets vurdering af det forventede tidsforbrug i sagen.

Det skyldes navnlig, at det kontor i Justitsministeriet, som har haft til opgave at fremfinde dokumenter omfattet af din aktindsigtsanmodning (Sikkerhedskontoret), har været meget travlt optaget af andre sager.

Det er Justitsministeriets vurdering, at det samlede tidsforbrug for ministeriet og PET i forbindelse med behandlingen af din anmodning om aktindsigt må forventes at overstige 60 timer.

Det er Justitsministeriets vurdering, at dette vil være et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, og ministeriet meddeler dig på den baggrund afslag på

BILAG – SAGSFREMSTILLING

at behandle din anmodning i sin helhed, jf. offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 2 [rettelig § 9, stk. 2, nr. 1; min bemærkning].

Justitsministeriet fortsætter nu sagsbehandlingen i forhold til de CTA-vurderinger, som du har oplyst at være særligt interesseret i ('rapporter, analyser, der særskilt omfatter truslen mod det jødiske samfund'). Justitsministeriet forventer at kunne træffe en afgørelse i forhold til dette materiale inden for 4 uger fra i dag. Justitsministeriet vil samtidig udarbejde en samlet liste over CTA-vurderinger i perioden fra 2012 til den 4. november 2015, som ministeriet – i det omfang oplysningerne kan udleveres – vil udlevere til dig.

Justitsministeriet bemærker afslutningsvis – som også oplyst i ministeriets brev af 11. november 2015 til dig – at i det omfang CTA-vurderingerne ikke tidligere er offentliggjort, vil det oftest hænge sammen med, at vurderingerne indeholder oplysninger, der ikke kan offentliggøres af hensyn til statens sikkerhed. Oplysningerne kan i så fald undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 31."

Ved e-mail af 18. februar 2016 klagede du til mig over Justitsministeriets afgørelse. Du gjorde gældende, at der var tale om en klart defineret gruppe af dokumenter i en begrænset tidsperiode. Du anførte også, at henset til Justitsministeriets sagsbehandlingstid i alle aktindsigtssager var 60 timer ikke meget.

Den 24. februar 2016 bad jeg Justitsministeriet om en udtalelse i anledning af din klage. I mit brev til ministeriet skrev jeg bl.a. følgende:

"Justitsministeriet har i afgørelsen oplyst, at det er ministeriets vurdering, at det samlede tidsforbrug for ministeriet og PET i forbindelse med behandlingen af anmodningen om aktindsigt må forventes at overstige 60 timer. Jeg beder om, at det af udtalelsen fremgår, på hvilket nærmere grundlag ministeriet har foretaget denne vurdering.

Jeg beder også om, at ministeriet nærmere redegør for, hvilke overvejelser ministeriet har haft i forhold til at anvende bestemmelsen i offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1, over for A, der er tilknyttet et massemedie. Jeg henviser til det, som fremgår af forarbejderne til bestemmelsen om, at en myndighed kun sjældent vil kunne undlade at behandle en anmodning om aktindsigt, der er fremsat af et massemedie, da sådanne medier i almindelighed må antages at have en særlig interesse i aktindsigten."

I en udtalelse af 14. marts 2016 skrev Justitsministeriet bl.a. således:

"2.1. A anmodede ved e-mail af 4. november 2015 Justitsministeriet om aktindsigt i 'alle PET/Center for Terroranalyse-vurderinger, der omfatter

BILAG – SAGSFREMSTILLING

terrortruslen mod Danmark, fra perioden 2012 til nu'. A anførte samtidig, at 'alle rapporter, analyser, der særskilt omfatter truslen mod det jødiske samfund, er især genstand for min anmodning'.

Justitsministeriet iværksatte på den baggrund en søgning efter dokumenter omfattet af anmodningen. Ministeriet identificerede samlet set 45 sager, der indeholder dokumenter omfattet af anmodningen. Da dokumenterne er udarbejdet af PETs Center for Terroranalyse og det stod klart, at en stillingtagen til, om der kan meddeles aktindsigt i dokumenterne ville kræve en høring af PET, anmodede ministeriet henholdsvis den 10. og 22. december 2015 PET om at foretage et skøn over det forventede tidsforbrug, såfremt samtlige identificerede dokumenter skulle gennemgås med henblik på afgørelse om aktindsigt.

På baggrund af PETs skøn over ressourceforbruget vurderede Justitsministeriet, at det samlede tidsforbrug for ministeriet og PET i forbindelse med behandlingen af anmodningen om aktindsigt måtte forventes at overstige 60 timer. Der henvises i øvrigt til notatet om skøn over tidsforbruget, som er journaliseret på sagen j.nr. 2015-0940-1917, som sendes til ombudsmanden sammen med denne udtalelse.

2.2. Det følger af offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1, at en myndighed mv., uanset at betingelserne i bestemmelsens stk. 1 er opfyldt, kan afslå at behandle en anmodning om aktindsigt efter § 7, i det omfang behandlingen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.

Det fremgår af bemærkningerne [note 1: Jf. lovforslag nr. L 144 om offentlighed i forvaltningen, fremsat den 7. februar 2013] til bestemmelsen i offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1, at det centrale for vurderingen af, om behandlingen af en anmodning om aktindsigt vil nødvendiggøre et – i forhold til ansøgerens interesse i at få indsigt i det konkrete tilfælde – uforholdsmæssigt ressourceforbrug, vil være det forventede tidsforbrug i forbindelse med den pågældende myndigheds behandling af aktindsigtsanmodningen. Der må i den forbindelse lægges vægt på, hvor mange sager eller dokumenter anmodningen om aktindsigt vedrører, ligesom der må lægges vægt på, om aktindsigten på grund af dokumenternes og sagernes indhold vil være kompliceret at behandle. Adgangen til at afslå at behandle en anmodning om aktindsigt forudsætter, at det vurderes, at det samlede tidsforbrug for myndighederne i forbindelse med behandlingen af anmodningen – det vil sige såvel fremsøgningen af sagerne eller dokumenterne samt myndighedens (de involverede personers) vurdering af, om der kan meddeles aktindsigt heri – må forventes at overstige ca. 25 timer (svarende til mere end 3 fulde arbejdsdage).

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Det fremgår derudover af bemærkningerne, at kravet om, at det skal påvises, at behandlingen af anmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, indebærer, at såfremt den, der har søgt om aktindsigt, godtgør en særlig interesse i sagerne eller dokumenterne, vil myndigheden mv. være forpligtet til i almindelighed – og således uanset sagens eller dokumenternes omfang – at behandle anmodningen. En myndighed vil i den forbindelse kun sjældent kunne undlade at behandle en anmodning om aktindsigt, der er fremsat af et massemedie eller en forsker tilknyttet et anerkendt forskningsinstitut, da sådanne medier og forskere i almindelighed må antages at have en særlig interesse i aktindsigten.

Endvidere fremgår det af bemærkningerne, at hvor der er tale om aktindsigt, der vil være ressourcekrævende at behandle, herunder uforholdsmæssigt ressourcekrævende, vil en myndighed mv. dog under alle omstændigheder og således også i forhold til bl.a. journalister kunne anmode den aktindsigtssøgende om at konkretisere, hvad det nærmere er, at den pågældende interesserer sig for. Endvidere vil myndigheden efter omstændighederne kunne tilkendegive, at en manglende konkretisering – hvor der ikke er tale om afslag på anmodningen som følge af et uforholdsmæssigt ressourceforbrug – vil indebære længere sagsbehandlingstid. Meddelelse af afslag på aktindsigt med henvisning til ressourceforbruget bør således meget ofte ikke være den første reaktion på en anmodning om aktindsigt, men myndigheden bør i første række indlede en dialog med henblik på at få afgrænset og konkretiseret anmodningen, således at eventuelle ressourceproblemer ikke foreligger.

2.3. Det er Justitsministeriets opfattelse, at et tidsforbrug på ikke under 60 arbejdstimer til behandling af samtlige identificerede CTA-vurderinger indebærer et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, og at ministeriet – uanset at anmodningen om aktindsigt er fremsat af et massemedie – derfor var berettiget til at afvise at behandle A's anmodning.

Justitsministeriet bemærker i den forbindelse, at det er forudsat i bemærkningerne til offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1, at en myndighed under alle omstændigheder og således også i forhold til bl.a. journalister vil kunne anmode den aktindsigtssøgende om at konkretisere, hvad det nærmere er, at den pågældende interesserer sig for, når der er tale om anmodninger, der vil være ressourcekrævende at behandle, herunder uforholdsmæssigt ressourcekrævende, således at eventuelle ressourceproblemer ikke foreligger.

Justitsministeriet bemærker i den forbindelse samtidig, at A i sin anmodning havde angivet, hvad det nærmere er, han interesserer sig for ('alle rapporter, analyser, der særskilt omfatter truslen mod det jødiske sam-

BILAG – SAGSFREMSTILLING

fund, er især genstand for min anmodning'). Ministeriet fandt på den baggrund ikke grundlag for at indlede en dialog med A med henblik på yderligere afgrænsning og konkretisering af anmodningen, da ressourceproblemet ikke foreligger i forhold til denne afgrænsning.

Det bemærkes samtidig, at det naturligvis er yderst utilfredsstillende, at Justitsministeriet først den 17. februar 2016 var i stand til at vende tilbage med ministeriets vurdering af det forventede tidsforbrug i sagen. Dette har ministeriet også beklaget over for A. Det ændrer efter ministeriets opfattelse imidlertid ikke på, at ministeriet var berettiget til at afslå at behandle anmodningen i sin helhed med henvisning til, at en sådan behandling ville udgøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.

Det er endvidere beklageligt, at ministeriet ikke straks gik i gang med en egentlig behandling af aktindsigtsanmodningen i forhold til de CTA-vurderinger, som A havde givet udtryk for havde hans særlige interesse. Det er i sig selv yderst utilfredsstillende, at behandlingen af anmodningen om aktindsigt i disse akter er blevet unødigt forsinket.

2.4. Justitsministeriet bemærker afslutningsvis, at ministeriet i forbindelse med udarbejdelsen af denne udtalelse til ombudsmanden har konstateret, at ministeriets oplysning i fristbrevet af 26. november 2015 om, at ministeriet endnu ikke havde været i stand til at vende tilbage til sagen, da ministeriet fortsat afventede udtalelsen fra PET, ikke var korrekt. Ministeriet sendte først den 10. december 2015 de CTA-vurderinger, som ministeriet i første omgang havde identificeret, til PET. Det havde således været mere korrekt, hvis ministeriet i brevet af 26. november 2015 havde oplyst, at ministeriet fortsat var ved at fremfinde dokumenter omfattet af anmodningen. Dette beror på en misforståelse mellem ministeriets Forvaltningsretskontor og fagkontoret.

3. Akterne i Justitsministeriets sag j.nr. 2015-0940-1917 vedlægges. Det bemærkes i den forbindelse, at det materiale, der blev sendt til PET med henblik på en vurdering af det forventede tidsforbrug, ikke er journaliseret på denne sag, da der er tale om klassificeret materiale. Såfremt ombudsmanden ønsker dette materiale til gennemsyn, kan henvendelse rettes til undertegnede (...)."

Det sagsnotat (dateret 17. februar 2016), som Justitsministeriet har omtalt i sin udtalelse, er udarbejdet af ministeriets forvaltningsretskontor ("Notat om skøn over tidsforbrug (renskrevet fra håndskrevet notat af 10. februar 2016)". Af notatet fremgår følgende:

"Sikkerhedskontoret har over for undertegnede oplyst, at PET har vurderet, at en samlet gennemgang af de identificerede CTA-vurderinger vil

BILAG – SAGSFREMSTILLING

udgøre minimum 6-7 arbejdsdage. Sikkerhedskontoret har allerede brugt minimum 4 timer på at fremfinde CTA-vurderingerne. Dertil kommer den tid, som Forvaltningsret skal bruge på at gennemgå sagen, når hørings-svar er modtaget fra PET, herunder skrive afgørelse, forberede presse-håndtering og forelæggelse op i huset. Samlet set vurderes det, at sagen ikke kan behandles på under 60 timer."

Ved brev af 15. marts 2016 sendte jeg en kopi af Justitsministeriets udtalelse af 14. marts 2016 med ministeriets notat af 17. februar 2016 med henblik på at modtage dine eventuelle bemærkninger inden 2 uger. Jeg har ikke modtaget nogen bemærkninger fra dig.

I et brev af 31. marts 2016 skrev jeg til dig, at jeg nu ville forsøge at behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde fået fra dig og Justitsministeriet.