

**OMBUDSMANDEN
FOR INATSISARTUTS
BERETNING
FOR 2014**



Egen drift-projekt - Naalakkersuisut

5.6 Egen drift-projekt. Behandlingen af aktindsigtssager i Formandens Departement

Ombudsmanden påbegyndte i september 2013 en egen drift-undersøgelse af Formandens Departements håndtering af sager om aktindsigt. Undersøgelsen blev gennemført med udgangspunkt i 18 konkrete sager, hvori Formandens Departement havde truffet afgørelse vedrørende aktindsigtsanmodninger i perioden 1. januar 2012 til og med 21. oktober 2013.

På baggrund af sin undersøgelse fandt ombudsmanden, at det var problematisk, bl.a. i forhold til behandlingen af aktindsigtsanmodninger, at departementet ikke havde en struktureret journalplan.

Herudover fandt ombudsmanden ikke, at departementets journalister gav et tilstrækkeligt overblik over, hvilke dokumenter, der lå på den enkelte sag. I tilslutning hertil fandt ombudsmanden, at departementet i en række tilfælde ikke havde journaliseret dokumenter, herunder modtagne aktindsigtsanmodninger, på de respektive sager.

Herudover fandt ombudsmanden, at departementet i flere tilfælde ikke hurtigt nok havde journaliseret dokumenter, oprettet sager og afsluttet sager i forhold til, hvad der må antages at gælde på baggrund af god forvaltningsskik.

Derudover fandt ombudsmanden, at departementet i de fleste tilfælde havde truffet afgørelse om aktindsigt inden for 10-dagesfristen. Ombudsmanden fandt dog, at departementet den ene gang, hvor departementet underrettede den aktindsigtssøgende om, at 10-dagesfristen ikke kunne overholdes, ikke gav en saglig begrundelse herfor.

Endvidere blev en ansat ikke underrettet om en aktindsigtsanmodning i vedkommendes personalesag, herunder om afgørelsen.

Ombudsmanden fandt, at departementet i langt de fleste tilfælde havde kompetence til at træffe afgørelse om aktindsigt.

Departementet meddelte efterfølgende ombudsmanden, at departementet havde taget initiativ til en række forbedringer af departementets håndtering af aktindsigtssager. Departementet meddelte derudover, at departementet ville gennemgå og styrke departementets journalhåndtering i almindelighed og i særdeleshed håndteringen af aktindsigtssager.

Departementet oplyste, at der i 2015 ville blive implementeret et nyt sagsbehandlings- og journalsystem i hele centraladministrationen og i den forbindelse ville blive udarbejdet en ny journalplan samt fælles god praksis for registrering og journalisering. Det nye system ville desuden indeholde bedre søgemuligheder (j.nr. 2013-902-0002, udtalelse af 4. december 2014).

Jeg besluttede at påbegynde denne sag, da jeg ved gennemlæsning af blandt andet den advokatudredning, der omhandler de såkaldte pressekoordinator- og retschef-

sager, konstaterede, at der var sket flere sagsbehandlingsmæssige fejl i behandlingen af konkrete aktindsigtsanmodninger. Seher ved beretningen for 2013, afsnit 5.7.

På denne baggrund bad jeg Formandens Departement om at fremsende mig samtlige departementets sagsakter, herunder den enkelte sags journalplan, vedrørende aktindsigtsanmodninger, der er oprettet i perioden 1. januar 2012 til og med 21. oktober 2013. I denne forbindelse vil jeg nævne, at jeg finder det tvivlsomt, om jeg har modtaget samtlige sager vedrørende aktindsigtsanmodninger, jf. nærmere afsnit 1.6 nedenfor. Jeg bemærker videre, at jeg har modtaget en sag, som er oprettet af en anden forvaltningsmyndighed end Formandens Departement.

Blandt de sager om aktindsigt, som jeg har modtaget fra Formandens Departement, har jeg således udvalgt 18 sager. Disse sager vil jeg i det følgende omtale som de udvalgte sager. Min undersøgelse af denne sag er således gennemført på baggrund af de udvalgte sager.

Min undersøgelse har vedrørt, hvordan Formandens Departement i bred forstand behandler aktindsigtsanmodninger. Jeg har fokuseret på den generelle behandling og derfor valgt at afstå fra at tage sager ud til nærmere særskilt behandling.

Jeg har valgt ikke nærmere at komme ind på selvstyrets bekendtgørelse nr. 15 af 1. oktober 2012 om behandling og afgørelse af begæringer om aktindsigt. Denne bekendtgørelse giver Formandens Departement mulighed for i særlige tilfælde at beslutte, at behandlingen og afgørelsen af en begæring om aktindsigt fremsat over for Naalakkersuisut skal behandles af Formandens Departement. Da Formandens Departement alene har benyttet denne mulighed i én af de udvalgte sager, kommer jeg ikke nærmere ind på bekendtgørelsen i det følgende.

Efter en gennemgang af de udvalgte sager har jeg valgt at fokusere på Formandens Departements journaliseringspraksis, afsnit 1. I afsnit 2 gennemgår jeg departementets anvendelse af de processuelle regler for behandling af aktindsigt, herunder betydningen af bestemmelsen i offentlighedslovens § 16, stk. 2, hvorefter myndigheden skal underrette den aktindsigtssøgende, hvis myndigheden ikke kan imødekomme eller afslå aktindsigtsanmodningen inden for 10 dage. I afsnit 3 ser jeg nærmere på, hvilken myndighed der er kompetent til at behandle en anmodning om aktindsigt.

Jeg bemærker, at jeg har valgt ikke at fokusere på Formandens Departements anvendelse af de materielle regler i departementets behandling af aktindsigtsanmodningerne, herunder om afgørelserne er korrekte. Dette skyldes, at de fleste af aktindsigtsanmodningerne er imødekommet.

Ved brev af 7. oktober 2014 sendte jeg et udkast til denne udtalelse i høring hos Formandens Departement.

Departementet svarede ved brev af 27. november 2014. Departementet svarede bl.a. følgende:

”[...]

Formandens Departement har gennemgået udkastet til udtalelse og har herunder særligt noteret Ombudsmandens påpegning af forhold omkring journalplaner og journalisering.

Formandens Departement tog allerede i efteråret 2013 initiativ til en række forbedringer af departementets håndtering af aktindsigtssager. Departementet ser Ombudsmandens afslutning af egen undersøgelsen som en god lejlighed til på ny at gennemgå og styrke departementets journalhåndtering i almindelighed og håndtering af aktindsigtssager i særdeleshed. Departementet vil indtrænke dette i forbindelse med den forestående indfasning af et nyt sagsbehandlings- og journalsystem i centraladministrationen primo 2015.

Helt konkret foretages der over foråret 2015 tre initiativer der skal forbedre journaliseringen i hele Centraladministrationen:

- Der udarbejdes en ny journalplan med udgangspunkt i den fra 2008, der skal erstatte den eksisterende facetplan.
- Der udarbejdes en fælles god praksis for registrering og journalisering.
- Der implementeres et nyt ESDH system, der har markant bedre søgemuligheder og håndtering af aktindsigtssager, og som ikke kun vil indeholde alle de journaliserede dokumenter men også alle arbejdsdokumenter og mails, således det vil blive nemmere at fremfinde sager.”

Jeg udtalte herefter:

”1. Journalisering

1.1. Indledning

I det følgende behandler jeg principperne for en forvaltningsmyndigheds journalisering. Indledningsvis ser jeg i afsnit 1.2 på baggrunden for de forvaltningsretlige regler om journalisering og formålene med journalisering. I de følgende afsnit vil jeg se nærmere på de enkelte aspekter af god journaliseringspraksis sammenholdt med mine observationer ved gennemgang af de udvalgte sager. I afsnit 1.3 ser jeg således på, hvilke dokumenter der er omfattet af journaliseringspligten. Herefter beskriver jeg i afsnit 1.4, hvornår journalisering bør ske efter modtagelsen eller afsendelsen af et journaliseringspligtigt dokument, samt hvornår der bør oprettes en ny sag. I afsnit 1.5 behandler jeg kort spørgsmålet om afslutning af sager. Herefter ser jeg i afsnit 1.6 på de forvaltningsretlige krav til opbygningen af selve myndighedens journalsystem. Dernæst ser jeg i afsnit 1.7 på, hvordan myndighedens sager opdeles, og endelig beskriver jeg i afsnit 1.8 visse problematikker i forhold til brugen af aktnumre og dokumenttitler.

I den følgende gennemgang af principperne om journalisering henviser jeg blandt andet til betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, som ligger til grund for den nye danske offentlighedslov (lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen). Selvom den danske offentlighedslov ikke gælder for Grønland, har lovteksten og betænkningen bag alligevel betydning i forbindelse med fastlæggelsen af indholdet af god forvaltningsskik og gældende ret i grønlandsk ret.

Den tidligere danske offentlighedslov (lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer) var på alle væsentlige punkter enslydende med den nugældende grønlandske offentlighedslov. Bestemmelserne om journalisering i den nye danske offentlighedslov er udtryk for en kodificering af principper, der tidligere var en del af god forvaltningsskik. Disse principper må antages at være gældende i form af god forvaltningsskik i grønlandsk ret.

Tilsvarende henviser jeg i det følgende flere gange til udtalelser fra Folketingets Ombudsmand vedrørende indholdet af god forvaltningsskik, som ligeledes er relevant i grønlandsk ret.

1.2. Baggrunden for kravene til en myndigheds journalisering

Der findes ikke nogen generel lovfæstet pligt for forvaltningsmyndighederne til at foretage journalisering af dokumenter, men visse krav følger af principperne om god forvaltningsskik.

Spørgsmålet om journalisering er tæt knyttet til de forvaltningsretlige regler om aktindsigt. Et effektivt journaliseringssystem og en god journaliseringspraksis er således en forudsætning for, at aktindsigtsbestemmelserne i offentlighedsloven (landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer) og kapitel 4 i sagsbehandlingsloven (landstingslov nr. 8 af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning med senere ændringer) kan fungere, jf. herved også bestemmelserne i offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 2, og sagsbehandlingslovens § 10, stk. 1, nr. 2, om aktindsigt i ”indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter”.

Har en myndighed ikke tilstrækkeligt overblik over de enkelte sager og dokumenter, kan det forsinke myndighedens behandling af konkrete aktindsigtsanmodninger eller ligefrem betyde, at en aktindsigtsanmodning ikke bliver imødekommet fuldt ud, fordi dokumenterne ikke er gemt, eller der ikke er overblik over, hvor dokumenterne befinder sig. Har en myndighed ikke fuldt overblik over sine sager på grund af utilstrækkelig journalisering, tvinger det desuden den borger, der anmoder om aktindsigt, til at foretage en væsentlig mere detaljeret identifikation af sagen eller de dokumenter, der søges aktindsigt i, end forudsat i offentlighedslovens § 4, stk. 3, hvorefter vedkommende blot skal kunne angive de dokumenter eller den sag, som vedkommende ønsker at blive gjort bekendt med.

Ud over hensynet til en parts eller offentlighedens adgang til aktindsigt i forvaltningens sager tjener journalisering af en myndigheds dokumenter samtidig en række andre formål.

En løbende og systematisk registrering af forvaltningsmyndighedens dokumenter i et (enten manuelt eller elektronisk) journalsystem sikrer generelt en effektiv sagsbehandling, idet relevante dokumenter hurtigt og nemt vil kunne identificeres og fremfindes i journalsystemet som led i myndighedens sagsbehandling. Herunder er journaliseringen også med til at understøtte myndighedens iagttagel-

se af det forvaltningsretlige lighedsprincip, idet et struktureret journalsystem giver myndigheden et overblik over tidligere sager, der for eksempel vedrører samme regelsæt eller problemstilling, og gør det nemt senere at identificere og fremfinde disse.

Journaliseringen tjener desuden et bevis- og dokumentationshensyn, idet forvaltningsmyndigheden gennem sit journalsystem vil kunne dokumentere, om for eksempel ind- eller udgående post er henholdsvis afsendt eller modtaget. Effektiv journalisering sikrer på den måde også en vidensdeling og overblik over sagsgangen i de enkelte sager mellem myndighedens medarbejdere, således at man ikke er afhængig af den enkelte sagsbehandlers hukommelse.

Tilsvarende medvirker journaliseringen også til at varetage visse kontrollhensyn. Myndigheden vil således hurtigt og effektivt kunne danne sig et overblik over de enkelte sager og for eksempel kontrollere, om sagsbehandlingen holder sig inden for eventuelle (internt eller eksternt) fastsatte frister.

Endelig tjener journaliseringen også et arkivmæssigt hensyn. Kravene til en myndigheds journalisering kan således også til dels udledes af arkivloven (landstingslov nr. 22 af 30. oktober 1998 om arkivvæsen), derved at man ved hjælp af en systematisk og grundig journaliseringspraksis kan mindske risikoen for, at myndighedens sager og dokumenter går tabt – navnlig også efter at sagsbehandlingen i den enkelte sag er afsluttet.

Jeg har ved min gennemgang af de modtagne sager fra Formandens Departement noteret mig visse problematikker i forhold til indretningen af departementets journalsystem samt departementets journaliseringspraksis, som jeg vil gennemgå i det følgende.

1.3. Journalisering af dokumenter

1.3.1. Regelsættet

Som udgangspunkt bør alle dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med myndighedens virksomhed, journaliseres. Dette kan udledes af offentlighedslovens § 4, stk. 1, hvorefter enhver kan forlange at få aktindsigt i sådanne dokumenter, medmindre dokumenterne kan undtages efter en af lovens undtagelses-

bestemmelser i §§ 2 og 7-14. Skal muligheden for at give offentligheden indsigt i sådanne dokumenter have nogen praktisk mening, må der nødvendigvis gælde en pligt for forvaltningen til at journalisere og opbevare dokumenter, således at de senere kan fremfindes i forbindelse med en aktindsigtsanmodning.

I den anførte betænkning præciseres journaliseringspligten til kun at omfatte de dokumenter, der har betydning for sagen eller sagsbehandlingen i øvrigt, jf. side 871 ff. og nu § 15, stk. 1, i den nye danske offentlighedslov. I forhold til afgørelsessager betyder dette ifølge betænkningen, at kun dokumenter, der direkte eller indirekte har betydning for sagens afgørelse, er omfattet af journaliseringspligten. Hertil kommer dokumenter med betydning for sagsbehandlingen, f.eks. dokumenter vedrørende processkridt, som ifølge betænkningen også er omfattet af journaliseringspligten.

Omfattet af journaliseringspligten er navnlig dokumenter, som myndigheden har afsendt eller modtaget, herunder f.eks. selve aktindsigtsanmodningen og myndighedens afgørelse på baggrund af denne. Endvidere vil ansøgerens efterfølgende henvendelser til myndigheden vedrørende den konkrete anmodning typisk også skulle journaliseres på sagen sammen med myndighedens eventuelle svar. Herudover vil også andre dokumenter, der tillægges betydning for sagens afgørelse, skulle journaliseres. Det kunne for eksempel være dokumenter, der indeholder faglige vurderinger eller synspunkter fra udenforstående om afgørelsen eller behandlingen af den pågældende aktindsigtsanmodning.

Dokumentets form eller karakter er ikke afgørende. Journaliseringspligten gælder således såvel elektroniske som papirbaserede dokumenter, og eksterne såvel som interne dokumenter, så længe dokumenterne har betydning for sagen eller sagsbehandlingen. Det betyder, at f.eks. sms-beskeder også er omfattet af journaliseringspligten i det omfang, deres indhold har betydning for en konkret sag eller sagsbehandlingen. Dette er blandt andet behandlet i den anførte betænkning, side 873 ff., og af Folketingets Ombudsmand i Folketingets Ombudsmands beretning for 2001, side 290.

I det omfang et dokument skal journaliseres, bør journaliseringen ske snarest muligt efter modtagelse eller afsendelse af dokumentet, som beskrevet nedenfor under afsnit 1.4.

1.3.2. Journaliseringen af dokumenter i de udvalgte sager

Jeg har ved min gennemgang af de modtagne sager noteret mig, at Formandens Departement i flere tilfælde har undladt at journalisere selve aktindsigtsanmodningen på de respektive sager. Dette gælder sag nr. 2 og 6. Tilsvarende er selve aktindsigtsanmodningerne i sag nr. 4 og 5 heller ikke journaliseret i forbindelse med, at anmodningerne er indkommet hos Formandens Departement. I disse to sager fremgår anmodningerne dog af departementets senere e-mail med svar på aktindsigtsanmodningerne, som er journaliseret på sagen.

Tilsvarende har jeg fundet, at heller ikke al udgående post er blevet journaliseret. De fleste af departementets afgørelser på aktindsigtsanmodningerne er sendt via e-mail, men således at det alene er afgørelsen og ikke fremsendelses-e-mailen, der er journaliseret på de respektive sager. Dette gælder sag nr. 1, 2, 6, 7, 8, 10 og 13. Selvom det væsentligste er, at selve afgørelsen på aktindsigtsanmodningen er journaliseret, så ville det samtidig have været hensigtsmæssigt, om departementet også havde journaliseret den e-mail, hvorved afgørelsen blev fremsendt, idet dette også er en dokumentation for, at afgørelsen rent faktisk er sendt.

1.4. Tidspunktet for journalisering samt oprettelse af sager

1.4.1. Regelsættet

Som allerede nævnt bør journalisering så vidt muligt ske umiddelbart efter modtagelsen, afsendelsen eller udarbejdelsen af et journaliseringspligtigt dokument. En umiddelbar og systematisk journalisering mindsker risikoen for, at indkommen post og andre journaliseringspligtige dokumenter bortkommer.

I tilfælde hvor journalisering ikke kan ske umiddelbart efter modtagelsen, afsendelsen eller udarbejdelsen af et journaliseringspligtigt dokument, skal journaliseringen dog under alle omstændigheder ske snarest muligt.

Folketingets Ombudsmand har i flere udtalelser (f.eks. Folketingets Ombudsmands beretning for 1974, side 193, og Folketingets Ombudsmands beretning for 1993, side 294) fundet, at god forvaltningsskik stiller krav om, at journaliseringen så vidt muligt sker samme dag eller dagen efter, at et dokument er modtaget eller afsendt. Den danske offentlighedskommission fandt i sin betænkning, at en sådan generel tidsfrist i dag er for streng set i lyset af det store antal henvendelser – især pr. e-mail – som myndighederne modtager. I stedet henvises der til, at

journaliseringen bør tilrettelægges, således at sædvanlige papirbaserede dokumenter journaliseres senest 3-4 arbejdsdage efter modtagelsen eller afsendelsen, mens e-mails journaliseres senest syv arbejdsdage efter modtagelsen eller afsendelsen, jf. også bemærkningerne til § 15, stk. 2, i den nye danske offentlighedslov.

Journaliseringen skal dog, som nævnt, under alle omstændigheder ske hurtigst muligt. Udskydelse af journaliseringen kan alene ske under iagttagelse af en række betingelser, herunder bl.a. at der ikke er tale om en sag, der direkte implicerer borgere, samt at udskydelsen ikke medfører risiko for tilsidesættelse af aktindsigtsreglerne eller gældende ret i øvrigt, jf. anførte betænkning, side 864.

Ved modtagelsen af en ny sag gælder det tilsvarende, at myndigheden snarest muligt efter modtagelsen bør oprette en sag i journalsystemet og journalisere det indkomne. Der bør oprettes en særskilt sag for hver enkelt begæring om aktindsigt, hvilket jeg vil komme tilbage til nedenfor i afsnit 1.7. Samtidig bør der på den sag, hvori aktindsigt meddeles, lægges et notat om aktindsigtssagen, eller om i hvilket omfang og til hvem aktindsigt er meddelt, jf. John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 1998, side 42.

1.4.2. Tidspunktet for journalisering af dokumenter og oprettelse af de udvalgte sager

Jeg har ved min gennemgang af sagerne noteret mig, at der i flere tilfælde er gået længere tid mellem modtagelsen af den enkelte aktindsigtsanmodning og oprettelsen af en sag for denne. I mange sager er selve aktindsigtsanmodningen ydermere slet ikke journaliseret på den senere oprettede sag, som behandlet ovenfor under afsnit 1.3.2.

I sag nr. 1, 7, 10 og 14 gik der to hverdage fra modtagelsen af aktindsigtsanmodningen til oprettelsen af sagen i journalsystemet. Sag nr. 5, 8, 15 og 16 er oprettet tre hverdage efter departementets modtagelse af aktindsigtsanmodningen. Sag nr. 12 blev oprettet syv hverdage efter departementets modtagelse af aktindsigtsanmodningen. Sag nr. 13 blev oprettet 17 hverdage efter departementets modtagelse af aktindsigtsanmodningen. Sag nr. 6 er oprettet 17 hverdage efter modtagelsen af den første af de to aktindsigtsanmodninger, som ligger på sagen. Sag nr. 4 er først oprettet 35 hverdage efter modtagelsen af aktindsigtsanmodningen – og

vel at mærke også 26 dage efter departementets afgivelse af svar på aktindsigtsanmodningen.

For så vidt angår sag nr. 2 går jeg ud fra, at Formandens Departement oprettede sagen umiddelbart efter, at det blev besluttet, at Formandens Departement skulle træffe afgørelse på aktindsigtsanmodningerne i medfør af selvstyrets bekendtgørelse nr. 15 af 1. oktober 2012 om behandling og afgørelse af begæringer om aktindsigt, som jeg har beskrevet indledningsvis. Jeg bemærker dog, at oprettelsen først er sket et halvt år efter fremsættelsen af den første aktindsigtsanmodning på sagen.

Det bemærkes i øvrigt, at en række sager først er oprettet samme dag, som departementets afgørelse på aktindsigtsanmodningen er dateret. Det gælder således sag nr. 1, 5, 6, 7, 12 og 13.

1.5. Afslutning af sager

1.5.1. Regelsættet

Der ses ikke på nuværende tidspunkt at være nogen egentlig forvaltningsretlig pligt for myndighederne til at sikre, at sagerne afsluttes i journalsystemet. Det kan dog være hensigtsmæssigt at sørge for en systematisk praksis, således at de enkelte sager markeres som afsluttede i journalsystemet den dag, hvor myndighedens sagsbehandling i sagen slutes. Derved skabes overblik over, hvilke sager der stadig er under behandling og dermed myndighedens aktuelle sagsmængde.

1.5.2. Afslutning af de udvalgte sager

Jeg har ved min gennemgang af de modtagne sager noteret mig, at der er stor forskel på, hvornår departementet afslutter sine sager i journalsystemet. Nogle af de modtagne sager er således aldrig afsluttet til trods for, at der er forløbet lang tid siden departementets afgivelse af svar på de respektive aktindsigtsanmodninger. Det gælder sag nr. 1, 2, 6 og 13.

Sag nr. 12 er afsluttet tre hverdage efter departementets afgivelse af svar på aktindsigtsanmodningen. Sag nr. 15, 16 og 18 er afsluttet 13 hverdage efter departementets afgivelse af svar i sagen. Sag nr. 4, 7 og 10 er afsluttet henholdsvis 26, 23 og 43 hverdage efter departementets afgivelse af svar på de respektive aktindsigtsanmodninger.

1.6. Indretningen af journalsystemet

1.6.1. Regelsættet

En myndighed kan benytte sig af manuelle eller elektroniske journalsystemer. Det afgørende er, at journalsystemet er indrettet på en måde, der gør det muligt at identificere og adskille de enkelte sager og dokumenter.

For at sikre, at sager og dokumenter nemt kan identificeres, bør journalsystemet være bygget op omkring systematiske sagsnumre og emnebetegnelser med udgangspunkt i sagernes indhold. Tilsvarende bør de enkelte dokumenter journaliseres på de respektive sager med en betegnelse, der gør det muligt at identificere enkelte dokumenter ud fra emne og betegnelse ud over sagsnummer. Spørgsmålet om navngivning af de enkelte dokumenter vender jeg tilbage til i afsnit 1.8.

Udgangspunktet for journaliseringssystemet må desuden være, at der etableres et særskilt journaliseringssystem for hver selvstændig myndighed, således at andre myndigheder ikke har adgang hertil.

1.6.2. Indretningen af journaliseringssystemet i Formandens Departement

Jeg har noteret mig, at Formandens Departement ikke har nogen journalplan med sagsnumre struktureret efter emne. Som jeg har forstået det, oprettes departementets sager således blot med fortløbende sagsnumre uafhængigt af sagernes indhold.

Det betyder, at departementets medarbejdere er henvist til at anvende journalsystemets søgefunktion for at identificere sager om et bestemt emne. I den forbindelse er departementets medarbejdere afhængige af, at den enkelte sag indeholder netop det ord, som der søges på. Derved opstår der en risiko for, at departementet overser relevante sager, hvor netop det enkelte søgeord ikke er brugt – eller hvor dette er stavet forkert. Således modtog jeg i forbindelse med denne sag heller ikke kun sager, der drejede sig om konkrete aktindsigtsansøgninger hos Formandens Departement, men alle sager i den konkrete periode, hvor ordet aktindsigt indgik.

Når journalsystemet ikke er opbygget ud fra en struktureret journalplan, kan det give problemer i forhold til myndighedens og den enkelte medarbejders overblik over sagerne. Det kan tage tid, hvis medarbejderne skal gennemgå de enkelte sa-

ger for at finde ud af, hvad de konkret drejer sig om. Det kan gå ud over effektiviteten i sagsbehandlingen, hvis medarbejderne ikke har overblik over sagerne, eller hvis det er vanskeligt eller tidskrævende at fremfinde bestemte sager. Ustrukturerede journalsystemer kan ligeledes give problemer i forhold til iagttagelsen af lighedsprincippet, idet det kan være svært for medarbejderne at få overblik over departementets tidligere afgørelser i lignende sager.

Blandt de sager, som jeg modtog fra Formandens Departement, har jeg i øvrigt bemærket, at der var en sag, der var oprettet af en anden selvstændig myndighed end Formandens Departement.

1.7. Opdelingen af sager

1.7.1. Regelsættet

Der findes ikke egentlige regler for, hvordan en myndighed opdeler sine sager i journalsystemet. Det vil afhænge af den enkelte myndigheds sager, hvordan sagerne bedst kan opdeles. Sagerne bør dog generelt opdeles, således at man sikrer effektive og overskuelige arbejdsgange.

I forhold til aktindsigtsanmodninger gælder det, som tidligere nævnt, at der bør oprettes en særskilt sag for hver aktindsigtsanmodning. Dette gælder i hvert fald i de tilfælde, hvor begæringen afslås helt eller delvist, jf. John Vogter, a.st., side 42, men det vil dog også være hensigtsmæssigt i sager, hvor der meddeles fuld aktindsigt.

Ved at oprette særskilte sager for hver enkelt ansøgning bliver det lettere at overskue, hvad der er sket i hver enkelt sag, samt hvorvidt de enkelte ansøgninger er besvaret. Anmodes der efterfølgende om aktindsigt i selve aktindsigtssagen, vil det tilsvarende være nemmere at afgrænse denne begæring og parterne til sagen, hvis den tidligere aktindsigtssag ligger på en særskilt sag frem for sammen med andre aktindsigtsanmodninger på en fælles sag.

1.7.2. Opdelingen af de udvalgte sager

Jeg har i forbindelse med min gennemgang af de modtagne sager noteret mig, at flere af de modtagne sager indeholder mere end en aktindsigtsanmodning fra samme eller forskellige ansøgere.

Sag nr. 2 indeholder to afgørelser. Den ene afgørelse vedrører flere anmodninger sendt til forskellige departementer fra samme ansøger. Den anden afgørelse vedrører en anmodning om aktindsigt i en personalesag, men det fremgår ikke, hvortil anmodningen oprindeligt var stilet. Selve aktindsigtsanmodningerne findes ikke på sagen. Den ene anmodning vedrører telefonregninger, udgiftsbilag, personalesager, opgørelse over tjenesterejser samt ansøgning indgivet af et selskab. Den anden anmodning vedrører aktindsigt i en personalesag på en ansat i et andet departement end Formandens Departement. Det er i denne sag uklart, om der også er tale om en intern samlings sag i forbindelse med udarbejdelsen af et standard svar vedrørende afslag på aktindsigt på grund af chikane.

I sag nr. 6 er der tale om to aktindsigtsanmodninger fra samme ansøger om samme emne. Selve aktindsigtsanmodningerne findes ikke på sagen, men det fremgår af besvarelsenerne, at anmodningerne er modtaget pr. e-mail henholdsvis den 13. maj 2013 og 10. juni 2013.

Sag nr. 14 omfatter aktindsigtsanmodninger om samme emne fra flere forskellige journalister.

1.8. Dokumenttitler og aktnumre

1.8.1. Regelsættet

Af hensyn til overblikket over den enkelte sag bør journalsystemet være indrettet således, at de enkelte dokumenter gives en passende titel. En systematisk navngivning af journaliserede dokumenter giver myndigheden et bedre overblik over sagens dokumenter og gør det nemmere at identificere de enkelte dokumenter på et senere tidspunkt.

Derudover gør et system med sigende dokumenttitler det også muligt for den enkelte aktindsigtsansøger at danne sig et overblik over sagens dokumenter ud fra den konkrete sags journalplan. Den, der anmoder om aktindsigt i en sag, har således også ret til at få indsigt i sagens journalplan, jf. offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 2. Ud fra journalplanen vil aktindsigtsansøgeren kunne danne sig et overblik over sagen, herunder bl.a. hvilke dokumenter der er givet afslag på aktindsigt i. Det er derfor vigtigt, at dokumenttitlerne rent faktisk afspejler de enkelte dokumenters indhold og dermed giver den, der får indsigt i en sags journalplan, mulighed for at danne sig et indtryk af sagens indhold.

I dansk ret følger kravet om en passende titel i dag af § 15, stk. 3, nr. 2, i den nye offentlighedslov. Bestemmelsen stiller krav om, at journalsystemet skal være indrettet således, at det indeholder en kort tematisk angivelse af det journaliserede dokumentets indhold. Af bemærkningerne til bestemmelsen fremgår det, at en sådan kort, tematisk angivelse f.eks. kan være det pågældende dokumentes eventuelle titel (overskrift), hvorimod en ren typebetegnelse (som f.eks. brev, notat mv.) ikke vil være tilstrækkelig.

Ud over navngivningen af sagens dokumenter kan man for at forbedre overblikket over de enkelte sagers dokumenter overveje brugen af aktnumre i journaliseringen af dokumenter på de enkelte sager. Der gælder ingen forvaltningsretlige krav om brug af aktnumre, men en fortløbende nummerering af de enkelte dokumenter på en sag kan være en hjælp til at gøre den enkelte sags forløb overskueligt og give et hurtigt overblik over, hvad der senest er sket i den enkelte sag.

1.8.2. Brugen af dokumenttitler og aktnumre i de udvalgte sager

I en del sager er det noget uoverskueligt, hvad de enkelte dokumenter på sagen præcist indeholder. Her kunne det være en fordel – både for senere sagsbehandlere og for den, der får aktindsigt i journallisten – at give de enkelte dokumenter en mere sigende titel, således at man ud fra journallisten får et godt overblik over sagens dokumenter.

Eksempelvis har departementet i sag nr. 1 (dok.nr. 929463) journaliseret afgørelsen under titlen ”udkast”. Det giver et misvisende indtryk og gør det vanskeligt senere at afgøre, om der rent faktisk er tale om en endelig afgørelse eller et udkast. Dette gælder i særlig grad, når afgørelsen ikke er indscannet i underskreven form eller sammen med en eventuel fremsendelsesmail. Endelige afgørelser bør således ikke journaliseres med ordet ”udkast” i titlen.

I sag nr. 3 er titlen på departementets e-mail med svar på aktindsigtsanmodningen for eksempel ”VS: Aktindsigt tidligere ledelse [...]”. Da der findes flere andre e-mails på sagen med samme titel, kunne det have været mere overskueligt, om departementet havde givet denne e-mail en anden titel såsom f.eks. ”Svar på aktindsigtsanmodning”.

Generelt gælder det for de modtagne sager, at der ikke ses at være nogen konsekvent brug af aktnumre.

Ingen aktnumre er anvendt i sag nr. 1, 4, 5, 7, 8, 10, 11, 12 og 14. Jeg bemærker dog, at sag nr. 4 og 5 kun indeholder et dokument.

I sag nr. 2, 6, 13, 15, 16, 17 og 18 er der anvendt ét aktnummer (i alle tilfælde på afgørelsen).

2. Aktindsigt

2.1. Indledning

Offentlighedslovens regler om aktindsigt sikrer bl.a. gennemsigtighed i forvaltningen samt mulighed for at kontrollere denne. Dette er vigtigt for, at et demokratisk samfund kan fungere.

De almindelige regler om aktindsigt findes i offentlighedsloven og sagsbehandlingsloven. Som nævnt tidligere har jeg valgt at fokusere på de processuelle regler for behandling af aktindsigt.

Jeg vil ikke komme nærmere ind på de bestemmelser i henholdsvis offentlighedsloven og sagsbehandlingsloven, der vedrører aktindsigtens omfang. Begrundelsen herfor er, at spørgsmålet er mest relevant i forbindelse med afslag på aktindsigt. I langt de fleste af de udvalgte sager har den aktindsigtssøgende fået fuld aktindsigt. Af samme grund har jeg ikke undersøgt spørgsmålet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1.

Jeg har ikke i min undersøgelse anset det for relevant at komme nærmere ind på måden aktindsigten gennemføres på, herunder evt. betaling for aktindsigten, da det ikke lader til at være noget, som volder problemer ved departementets behandling af aktindsigtsanmodninger.

Jeg vil i afsnit 2.2 kort indlede med at beskrive de generelle regler, der gælder for adgangen til aktindsigt. I afsnit 2.3 beskriver jeg reglerne for behandlingen af aktindsigtsanmodninger, herunder hvor hurtigt en aktindsigtsanmodning skal besvares samt pligten til at give underretning, hvis myndigheden ikke kan træffe afgørelse snarest. I afsnit 2.4 ser jeg på, hvorvidt departementet har truffet afgørelse

om aktindsigt eller givet underretning med den hurtighed, der kræves i henhold til aktindsigtsreglerne.

2.2. Adgangen til aktindsigt i henhold til offentlighedsloven og sagsbehandlingsloven

Offentlighedsloven gælder for al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning, jf. offentlighedslovens § 1, stk. 1. Offentlighedslovens § 2 hjemler dog nogle generelle undtagelser fra anvendelsesområdet. Således er kriminalretlige sager ikke omfattet af offentlighedsloven. Personalesager er som udgangspunkt ligeledes ikke omfattet. Der er dog visse undtagelser hertil. Således er bl.a. oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsmæssige opgaver, lønmæssige forhold samt oplysning om tjenesterejser omfattet af offentlighedsloven, jf. offentlighedslovens § 2, stk. 3.

Sagsbehandlingsloven gælder for alle dele af den offentlige forvaltning under Grønlands Selvstyre og kommunerne, jf. sagsbehandlingslovens § 1, stk. 1.

Enhver kan med de undtagelser, der er nævnt i offentlighedslovens §§ 2 og 7-14, bede om aktindsigt efter offentlighedsloven, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt. Aktindsigten omfatter de dokumenter, der er indgået til eller oprettet af forvaltningsmyndigheden, som led i dens administrative sagsbehandling i forbindelse med forvaltningsmyndighedens virksomhed. Forvaltningsmyndigheden kan give aktindsigt i videre omfang end det, som fremgår af reglerne i offentlighedsloven. Dette princip om meroffentlighed er dog begrænset af reglerne om tavshedspligt m.v., jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt.

Retten til aktindsigt efter sagsbehandlingsloven har den, der er part i en afgørelsessag, jf. sagsbehandlingslovens § 9, stk. 1, 1. pkt. Bestemmelserne om aktindsigt omfatter som udgangspunkt de dokumenter, der ligger på afgørelsessagen.

Det afgørende for, om en myndighed skal behandle en aktindsigtsanmodning efter offentlighedslovens eller sagsbehandlingslovens regler, er således, hvorvidt den aktindsigtssøgende er part i den pågældende afgørelsessag, som dokumenterne ligger på.

Myndighedens afgørelse om aktindsigt er – både efter offentlighedsloven og sagsbehandlingsloven – en afgørelse i sagsbehandlingslovens forstand, jf. sagsbehandlingslovens § 2, stk. 1, sammenholdt med offentlighedslovens § 15, stk. 2, samt sagsbehandlingslovens § 16, stk. 1. Sagsbehandlingslovens regler gælder således ved myndighedens behandling af aktindsigtssager, herunder reglerne om begrundelse og klagevejledning.

Alle de udvalgte sager er blevet behandlet i henhold til den relevante lovgivning. Jeg finder derfor ikke anledning til at fremkomme med nærmere bemærkninger herom.

Blandt de udvalgte sager er der kun én sag, hvor aktindsigtsanmodningen er behandlet efter reglerne om aktindsigt i sagsbehandlingsloven. Henset hertil og da de processuelle regler om aktindsigt er enslydende i offentlighedsloven og sagsbehandlingsloven, har jeg i det følgende valgt alene at henvise til bestemmelserne i offentlighedsloven.

2.3. Regelsættet

Når en myndighed modtager en begæring om aktindsigt, skal myndigheden snarest afgøre, om begæringen om aktindsigt kan imødekommes, jf. offentlighedslovens § 16, stk. 1.

”§ 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.

Stk. 3. Fremsættes der begæring om aktindsigt i sager som nævnt i § 2, stk. 2, 2. pkt., underretter myndigheden snarest den ansatte herom med angivelse af, hvem der har fremsat begæringen. Når der er truffet afgørelse om aktindsigt, underretter myndigheden den ansatte om, hvilke oplysninger i sagen der er udleveret.

Stk. 4. Landsstyret kan fastsætte regler om betaling for afskrifter og kopier.”

Det fremgår af de almindelige bemærkninger til offentlighedsloven, at lovforslaget indeholder væsentlige ændringer i forhold til offentlighedsloven af 1970 (lov nr. 280 af 10. juni 1970 om offentlighed i forvaltningen). Vedrørende det forhold, at myndigheden ”snarest” afgør, om en begæring kan imødekommes, fremgår det af bemærkningerne, at det er tilsigtet at fremhæve, at myndigheden skal behandle sager om aktindsigt med særlig hurtighed. Det er herved understreget, at sager om aktindsigt skal undergives en hurtig behandling, jf. bemærkningerne til offentlighedslovens § 16, stk. 1.

Det fremgår af offentlighedsloven, at hvis begæringen om aktindsigt ikke er imødekommet eller afslået inden 10 dage efter, at begæringen er modtaget af myndigheden, skal myndigheden underrette den aktindsigtssøgende om grunden hertil, samt om hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge, jf. offentlighedslovens § 16, stk. 2. Baggrunden for bestemmelsen er at sikre, at den tid, som myndigheden bruger på behandling af begæringer om aktindsigt, ikke uden rimelig anledning trækker ud.

Det er således formålet med offentlighedsloven, at myndigheden skal træffe afgørelse om aktindsigtsanmodninger hurtigst muligt.

10-dagesfristen betyder således ikke, at myndigheden kan vente op til 10 dage fra modtagelsen af begæringen med at træffe afgørelse om aktindsigt. Anvendelsen af ordet ”snarest” sammenholdt med 10-dagesfristen forstås således, at myndigheden som udgangspunkt skal træffe en afgørelse hurtigst muligt.

Myndigheden skal således prioritere aktindsigtssager og kan ikke henvise til generel travlhed som udsættelsesgrund, jf. nærmere herom i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, side 798 f.

I tilfælde, hvor der er anmodet om aktindsigt i flere dokumenter, bør myndigheden som udgangspunkt straks meddele aktindsigt i de dokumenter, der uden tvivl kan meddeles aktindsigt i, jf. Folketingets Ombudsmands beretning for 1994, side 356 ff. Myndigheden må så senere vende tilbage med en afgørelse vedrørende de resterende dokumenter. Kan myndigheden ikke træffe afgørelse vedrørende de resterende dokumenter inden for 10-dagesfristen, skal myndigheden stadig underrette den aktindsigtssøgende inden for 10-dagesfristen om grunden hertil samt om, hvornår svar kan forventes.

Myndigheden skal sende afgørelsen om aktindsigt eller underretningen inden udløbet af den 10. dag efter modtagelsen af begæringen om aktindsigt. 10-dagesfristen regnes fra myndighedens modtagelse af aktindsigtsbegæringen og 10 dage frem. Hvis en myndighed modtager en begæring om aktindsigt den 5. i en måned, skal myndigheden således træffe afgørelse eller afsende en underretning senest den 15., jf. John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 1998, side 291. Ved beregningen af 10-dagesfristen medregnes lørdage og søn- og helligdage.

Hvis myndigheden ikke kan overholde 10-dagesfristen, skal der være en saglig begrundelse herfor, jf. nærmere anførte betænkning, side 798 f., med de heri angivne udtalelser fra Folketingets Ombudsmand. Vedrørende ferieafholdelse hos den myndighed, som skal behandle aktindsigtsanmodningen, har Folketingets Ombudsmand udtalt, at ferie ikke kan begrunde udsættelse af afgørelsen om aktindsigt, jf. Folketingets Ombudsmands beretning for 1994, side 424 ff. I sagen havde en myndighed begrundet den manglende overholdelse af 10-dagesfristen med afholdelse af efterårsferie. Folketingets Ombudsmand udtalte bl.a., at behandlingen af aktindsigtsanmodningen må overlades til en anden, hvis den sagsbehandler, der skulle have behandlet aktindsigtsanmodningen, er på ferie.

Hvis underretningen gives mundtligt, skal det noteres på sagen, at den aktindsigtssøgende er underrettet. Dette følger af den ulovbestemte retsgrundsætning om notatpligt ved væsentlige ekspeditioner i en sag, jf. nærmere anførte betænkning, side 412 ff., med de heri angivne udtalelser fra Folketingets Ombudsmand.

Afslutningsvis bemærker jeg, at der desuden gælder en underretningspligt for myndigheden, hvis der begæres om aktindsigt i enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige tjeneste. Således skal myndigheden underrette den ansatte om, at der er fremsat begæring om aktindsigt i vedkommendes personalesag, samt oplyse, hvem der har fremsat begæringen, jf. offentlighedslovens § 16, stk. 3. Når myndigheden har truffet afgørelse om aktindsigt, skal myndigheden underrette den ansatte om, hvilke oplysninger i sagen der er udleveret. Hvis myndigheden ikke har imødekommet aktindsigtsanmodningen, skal myndigheden ligeledes underrette den ansatte herom.

Finder myndigheden, at den ikke har kompetence til at træffe afgørelse om aktindsigt, skal myndigheden så vidt mulig videresende henvendelsen til rette myndighed, jf. sagsbehandlingslovens § 7, stk. 2.

2.4. Besvarelsen af aktindsigtsanmodningerne i de udvalgte sager

I min undersøgelse af de udvalgte sager finder jeg, at 10-dagesfristen er overholdt i otte af sagerne (sagerne nr. 1, 5, 7, 11, 12, 15, 16 og 18). I de otte sager blev der således truffet afgørelse inden for 10-dagesfristen. Se nærmere om myndighedskompetencen i sagerne nr. 1, 15 og 18, i afsnit 3.

I én ud af de udvalgte sager (sag nr. 10) havde departementet underrettet den aktindsigtssøgende om, at departementet ikke kunne nå at træffe afgørelse inden for 10-dagesfristen. I sagen modtog departementet aktindsigtsanmodningen den 10. juni 2013. Ved brev af 20. juni 2013 (sendt per e-mail) underrettede departementet den aktindsigtssøgende. Det fremgik af underretningen bl.a., ”at sagsbehandlingsfristen desværre ikke kan overholdes grundet administrative forhold i Formandens Departement”, og at svar kunne forventes senest 12. juli 2013. Departementet beklagede i sin endelige afgørelse af 8. juli 2013 den lange sagsbehandlingstid. Samtidig med sin afgørelse henviste departementet den aktindsigtssøgende til at rette henvendelse til de enkelte departementer, for så vidt angik anmodning om aktindsigt i oplysninger om ansattes – i andre departementer end Formandens Departement – korrespondance med et konsulentfirma.

Departementet underrettede således den aktindsigtssøgende om, at departementet ikke kunne træffe afgørelsen inden for 10-dagesfristen. Departementet oplyste om tidspunktet for, hvornår en afgørelse kunne forventes at foreligge. Jeg finder dog, at departementets begrundelse – henvisningen til ”administrative forhold” – er for ukonkret og ikke lever op til kravet om saglig begrundelse.

Jeg finder videre, at departementet ved modtagelsen af begæringen om aktindsigt uden ophold burde have videresendt den del af aktindsigtsanmodningen, som angik aktindsigt i oplysninger om ansattes – i andre departementer end Formandens Departement – korrespondance med et konsulentfirma til de rette myndigheder, jf. sagsbehandlingslovens § 7, stk. 2, og herefter behandlet den resterende del af aktindsigtsanmodningen.

I min undersøgelse af de udvalgte sager finder jeg, at 10-dagesfristen ikke er overholdt i syv af sagerne (sagerne nr. 2, 3, 4, 6, 8, 13 og 17). I sagerne traf departementet afgørelse mellem 2-28 dage efter udløbet af 10-dagesfristen. I én af sagerne (den ene af afgørelserne i sag nr. 2) traf departementet afgørelse næsten otte måneder efter udløbet af 10-dagesfristen.

I ingen af de syv sager underrettede departementet den aktindsigtssøgende om, at myndigheden ikke kunne overholde 10-dagesfristen, herunder gav departementet ikke nogen begrundelse for den manglende overholdelse af 10-dagesfristen. I sagerne nr. 6, 8, 13 og 17 beklagede departementet sagsbehandlingstiden.

Ud over disse bemærkninger har jeg nedenfor nogle yderligere bemærkninger vedrørende sagerne nr. 2, 3 og 13.

Sag nr. 2 indeholder, som nævnt i afsnit 1.7.2, to afgørelser.

Den ene afgørelse i sag nr. 2 vedrørte flere aktindsigtsanmodninger sendt til forskellige departementer. Selve begæringerne findes ikke på sagen, men det fremgår af Formandens Departements breve af 10. april og 23. maj 2013, at anmodningerne var dateret henholdsvis den 19. april (årstal ikke angivet), 29. juli 2012, 29. juli 2012, 14. august 2012, 29. september 2012 og den 4. april 2013. Ved sit brev af 10. april 2013 skrev Formandens Departement til den aktindsigtssøgende og oplyste om forventet afslag på aktindsigtsanmodninger. Departementet bad den aktindsigtssøgende om eventuelle bemærkninger hertil. Departementet modtog ingen bemærkninger fra den aktindsigtssøgende. Herefter sendte departementet en afgørelse dateret den 23. maj 2013 om afslag på aktindsigtsanmodningerne. Jeg bemærker, at jeg ikke kan udelukke, at de departementer, som begæringerne oprindeligt var sendt til, underrettede den aktindsigtssøgende inden for 10-dagesfristen om sagens videresendelse til besvarelse hos Formandens Departement, begrundelse herfor, samt om hvornår svar kunne forventes. Der foreligger imidlertid ikke notater på sagen herom.

Den anden afgørelse i sag nr. 2 vedrørte aktindsigt i en personalesag for en ansat i et andet departement end Formandens Departement. Formandens Departement burde have videresendt anmodningen om aktindsigt til rette myndighed, jf. sagsbehandlingslovens § 7, stk. 2. Jeg bemærker desuden, at Formandens Departement

ment i sin behandling af aktindsigtsanmodningen ikke underrettede den ansatte, som aktindsigtsanmodningen vedrørte, jf. offentlighedslovens § 16, stk. 3.

I sag nr. 3 er der i afgørelsen henvist til en telefonsamtale mellem en medarbejder i departementet og den aktindsigtssøgende. Jeg kan således ikke udelukke, at den aktindsigtssøgende fik underretning om, at 10-dagesfristen ikke kunne overholdes, en begrundelse herfor, samt en besked om hvornår svar kunne forventes. Imidlertid foreligger der ikke et notat om samtalen på sagen. Hvis departementet gav en begrundet underretning, ville der have været tale om en væsentlig oplysning vedrørende sagens behandling, og departementet burde have udarbejdet et notat af telefonsamtalen, jf. den ulovbestemte retsgrundsætning om notatpligt ved væsentlige ekspeditioner i en sag, jf. nærmere anførte betænkning, side 412 ff.

I sag nr. 13 vedrørte en del af aktindsigtsanmodningen spørgsmål om lovgivning, der hørte under et andet departement end Formandens Departement. Formandens Departement videresendte denne del af henvendelsen samtidig med sin afgørelse om aktindsigt. Formandens Departement burde uden ophold have videresendt den del af henvendelsen, der vedrørte et andet departements lovgivning, til rette myndighed og herefter behandlet den resterende del af aktindsigtsanmodningen, jf. sagsbehandlingslovens § 7, stk. 2.

3. Kompetencen til at træffe afgørelse om aktindsigt

3.1. Indledning

I dette afsnit behandler jeg spørgsmålet om, hvilken myndighed der har kompetencen til at træffe afgørelse om aktindsigt. I afsnit 3.2 ser jeg på de generelle regler vedrørende myndighedskompetence. Herefter ser jeg i afsnit 3.3 nærmere på, om Formandens Departement har haft kompetence til at træffe afgørelse om aktindsigt i de udvalgte sager.

3.2. Reguleringen af myndighedskompetence

Spørgsmålet om, hvilken myndighed der har kompetencen til at træffe afgørelse om aktindsigt, er reguleret ved offentlighedslovens § 15.

Udgangspunktet er, at når der begæres om aktindsigt i dokumenter, der indgår i sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed,

træffes afgørelsen om aktindsigt af den forvaltningsmyndighed, der har kompetencen til at træffe afgørelse vedrørende sagens realitet, jf. offentlighedslovens § 15, stk. 1, 1. pkt. Dette gælder, uanset at dokumenterne stammer fra en anden myndighed, jf. John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 1998, side 263.

Der kan være sager, hvori flere myndigheder deltager i den forberedende sagsbehandling, inden der træffes en afgørelse i sagen. I sådanne sager er det også den forvaltningsmyndighed, der har kompetencen til at træffe afgørelse vedrørende sagens realitet, som har kompetencen til at træffe afgørelse om aktindsigt, jf. John Vogter, a.st., side 264.

Vedrører anmodningen om aktindsigt dokumenter, der ikke indgår i en afgørelsessag, træffes afgørelsen om aktindsigt af den forvaltningsmyndighed, som har dokumentet i sin besiddelse, jf. offentlighedslovens § 15, stk. 1, 2. pkt. Dette kan betyde, at man i praksis kan søge om aktindsigt hos flere myndigheder.

Når en forvaltningsmyndighed modtager en aktindsigtsanmodning, skal myndigheden således i første omgang vurdere, om den er rette myndighed til at træffe afgørelse om aktindsigt. Myndigheden skal vurdere, om de dokumenter, der anmodes om aktindsigt i, indgår i en afgørelsessag, hvor myndigheden har afgørelseskompetencen, eller – hvis der ikke er tale om en afgørelsessag – om myndigheden er i besiddelse af dokumenterne.

Modtager en forvaltningsmyndighed en anmodning om aktindsigt, og forvaltningsmyndigheden ikke er kompetent til at behandle sagen, skal forvaltningsmyndigheden så vidt muligt, som tidligere nævnt i afsnit 2.3, videresende henvendelsen til rette myndighed, jf. sagsbehandlingslovens § 7, stk. 2. Det vil i den forbindelse være god forvaltningsskik at orientere vedkommende, der har anmodet om aktindsigt om videresendelsen, herunder oplyse om, hvilken myndighed henvendelsen er videresendt til.

3.3. Myndighedskompetencen i de udvalgte sager

Ved en gennemgang af de udvalgte sager har jeg konstateret, at departementet i 13 af sagerne (sagerne nr. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 16 og 17) havde kompetencen til at behandle aktindsigtsanmodningen.

I én af de udvalgte sager (sag nr. 13) videresendte Formandens Departement anmodningerne om aktindsigt til rette myndighed i overensstemmelse med sagsbehandlingslovens § 7, stk. 2.

I sagen gav Formandens Departement, i overensstemmelse med god forvaltningsskik, besked til den aktindsigtssøgende om sagens videresendelse til besvarelse i et andet departement.

I sag nr. 14 foreligger der to anmodninger om aktindsigt sendt til Formandens Departement. Begge aktindsigtsanmodninger vedrørte forhold, der hørte under et andet departement. Formandens Departement videresendte begge anmodninger til rette myndighed i overensstemmelse med sagsbehandlingslovens § 7, stk. 2. I begge sager gav Formandens Departement i overensstemmelse med god forvaltningsskik besked til de aktindsigtssøgende om sagens videresendelse til besvarelse i et andet departement. Det var dog kun i den ene af sagerne, at Formandens Departement oplyste om, til hvilken myndighed henvendelsen blev videre sendt.

I fire af de udvalgte sager (sagerne nr. 1, 2, 15 og 18) havde Formandens Departement ikke kompetence til at behandle aktindsigtsanmodningerne. Formandens Departement traf således afgørelse om aktindsigt i sager, hvor kompetencen lå hos en anden forvaltningsmyndighed.

Sag nr. 1 vedrørte aktindsigt i en ansættelsessag; ansættelse af en direktør i en anden ligestillet myndighed end Formandens Departement. Den aktindsigtssøgende havde været en af ansøgerne og havde fået afslag på sin ansøgning som direktør. Kompetencen til at behandle aktindsigtsanmodningen lå således hos den pågældende myndighed, der havde kompetencen til at træffe afgørelse om ansættelse af direktøren.

Som tidligere nævnt foreligger der to afgørelser i sag nr. 2. Den ene afgørelse blev truffet af Formandens Departement med henvisning til selvstyrets bekendtgørelse om behandling og afgørelse af begæringer om aktindsigt.

Den anden afgørelse (i sag nr. 2) vedrørte en begæring om aktindsigt i en personalsag for en ansat i et andet departement end Formandens Departement. For-

mandens Departement havde derfor ikke kompetencen til at behandle anmodningen.

Sagerne nr. 15 og 18 vedrørte begge aktindsigt i ansættelsen af en departementschef i et andet departement end Formandens Departementet. Kompetencen til at behandle aktindsigtsanmodningerne lå således hos det pågældende departement, der havde kompetencen til at træffe afgørelse om ansættelse af departementschefen.

Formandens Departement burde have videresendt de fire aktindsigtsanmodninger i sagerne 1, 15 og 18 til behandling hos rette myndighed, jf. sagsbehandlingslovens § 7, stk. 2.”