Udskriftsdato: 30. oktober 2026 (Gældende)

Offentlighedsportalen

# Udenrigsministeriets delvise afslag på aktindsigt i akter vedrørende eksport af atomaffald fra Risø

| | |
|---|---|
| Ministerium: Folketingets Ombudsmand | Journalnummer: Sag nr. 15/00254 |

# Udenrigsministeriets delvise afslag på aktindsigt i akter vedrørende eksport af atomaffald fra Risø

Svar til journalist A

21-05-2015

Sag nr. 15/00254

**Din klage over Udenrigsministeriets afgørelse af 9. januar 2015 om aktindsigt**

Jeg har nu færdigbehandlet sagen**.**

Jeg mener ikke, at Udenrigsministeriet har givet en forklaring på, hvorfor spørgsmålet om aktindsigt i tre akter ikke er behandlet efter miljøoplysningsloven, men efter reglerne i offentlighedsloven.

Jeg er i alt væsentligt enig i Udenrigsministeriets vurdering af, at en række akter kunne undtages efter bestemmelsen i § 7 i den tidligere offentlighedslov, jf. § 2, stk. 3, i miljøoplysningsloven. Jeg har dog fundet, at der i en række af akterne er oplysninger, som burde have været ekstraheret efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 11.

Jeg har for så vidt angår en af de akter, som Udenrigsministeriet har undtaget efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 1, ikke bemærkninger til, at den blev undtaget fra aktindsigt efter bestemmelsen, jf. § 2, stk. 3, i miljøoplysningsloven. For så vidt angår andre to akter mener jeg ikke, at de kan undtages med hjemmel i bestemmelsen.

Jeg kan med undtagelse af få akter ikke kritisere, at Udenrigsministeriet på tidspunktet for afgørelsen den 9. januar 2015 undtog oplysninger efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2, jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 3.

Jeg har på baggrund af det anførte henstillet til Udenrigsministeriet at genoptage sagen med henblik på en vurdering af, om der kan gives yderligere aktindsigt. For så vidt angår spørgsmålet om anvendelse af bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 2, skyldes min henstilling også den udvikling, der er sket i sagen siden afgørelsen den 9. januar 2015.

Nedenfor under ”Ombudsmandens udtalelse” kan du læse nærmere om baggrunden for resultatet af min undersøgelse. Fra s. 19 er der en sagsfremstilling.

## Ombudsmandens udtalelse

## 1. Sagens genstand

Sagen drejer sig om aktindsigt i oplysninger i Udenrigsministeriet vedrørende "forsøg på at eksportere affald fra atomforsøgsstationen Risø til andre lande".

I en afgørelse af 9. januar 2015 gav ministeriet dig delvis aktindsigt. Ministeriet lagde ved vurderingen af sagen til grund, at de akter, der var omfattet af din anmodning, med undtagelse af tre akter indeholdt miljøoplysninger. Ministeriet behandlede derfor – med undtagelse af de tre nævnte akter – din anmodning efter reglerne i miljøoplysningsloven.

Din anmodning om aktindsigt i de tre akter, der ikke indeholder miljøoplysninger, behandlede ministeriet efter den gældende offentlighedslov.

Ministeriet undtog en række dokumenter og oplysninger med henvisning til § 7, § 13, stk. 1, nr. 1, og § 13, stk. 1, nr. 2, i den tidligere gældende offentlighedslov, jf. reglerne i miljøoplysningsloven.

Ministeriet fandt ikke, at der i dokumenterne, der blev undtaget efter § 7, var oplysninger af væsentlig betydning for sagsforholdet, der ville skulle ekstraheres efter lovens § 11.

De dokumenter, som ministeriet anså for omfattet af den gældende offentlighedslov, blev undtaget efter lovens § 23, stk. 1, nr. 1, om interne dokumenter. Ministeriet fandt ikke, at der i akterne var oplysninger om sagens faktiske grundlag eller oplysninger om eksterne faglige vurderinger af relevans for sagen, der ville skulle ekstraheres efter lovens § 28, stk. 1.

Udenrigsministeriet overvejede meroffentlighed efter § 4, stk. 1, 2. pkt., i den tidligere offentlighedslov og § 14 i den gældende offentlighedslov, men ministeriet fandt ikke grundlag for efter bestemmelserne om meroffentlighed at give aktindsigt.

## 2. Efter hvilke regler skulle din aktindsigtsanmodning behandles?

### 2.1. Dokumenter behandlet efter miljøoplysningsloven

Miljøoplysninger er defineret i miljøoplysningslovens § 3 (jf. lovbekendtgørelse nr. 660 af 14. juni 2006, som ændret ved bl.a. § 14 i lov nr. 639 af 12. juni 2013). Bestemmelsen lyder således:

**"§ 3.** Ved miljøoplysninger forstås alle oplysninger, som er i myndighedens besiddelse, eller som opbevares for den, som foreligger i skriftlig form, i billed- eller lydform eller i elektronisk eller en hvilken som helst anden form, uanset hvornår oplysningerne er tilvejebragt, og som vedrører

1) tilstanden i miljøelementer som f.eks. luft og atmosfære, vand, jord, landskaber og naturområder, herunder vådområder, kyst- og havområder, biologisk mangfoldighed og dennes enkelte bestanddele, herunder genetisk modificerede organismer, og vekselvirkningen mellem disse elementer,

2) faktorer som f.eks. stoffer, energi, støj, stråling eller affald, herunder radioaktivt affald, emissioner, udledninger og andre udslip i miljøet, der påvirker eller kan påvirke de miljøelementer, som er nævnt i nr. 1,
3) foranstaltninger, herunder administrative foranstaltninger såsom politikker, lovgivning, planer, programmer, miljøaftaler og aktiviteter, der påvirker eller kan påvirke de enkelte miljøelementer, som er nævnt i nr. 1 og 2, og faktorer samt foranstaltninger og aktiviteter, der har til formål at beskytte disse miljøelementer,

…"

Oplysninger i en sag om eksport af affald fra atomforsøgsstationen Risø til andre lande må efter min opfattelse anses for omfattet af lovens § 3, stk. 1, nr. 2, idet sagen indeholder oplysninger om behandling af radioaktivt affald, som påvirker eller kan påvirke miljøet.

Jeg er således enig med ministeriet i, at sagen skulle behandles efter bestemmelserne i miljøoplysningsloven (jf. bestemmelserne i den tidligere offentlighedslov).

### 2.2. Dokumenter behandlet efter den gældende offentlighedslov

Udenrigsministeriet har hverken i afgørelsen eller i udtalelsen til mig givet nogen nærmere forklaring på, hvorfor tre af akterne ikke blev anset for omfattet af miljøoplysningsloven – med den konsekvens, at ministeriet tog stilling til spørgsmålet om aktindsigt i dem efter reglerne i den gældende offentlighedslov.

De tre akter er akt 146 under sagsnummer 440. V. 3-1-0-12 og akt 15 og 30 under sagsnummer 15. M. DAN. 2.11.d.GRV. Akt 146 under sagsnummer 440. V. 3-1-0-12 og akt 30 under sagsnummer 15. M. DAN. 2.11.d.GRV er identiske og er et telefonnotat taget i anledning af en henvendelse i en aktindsigtssag. Akt 15 under sagsnummer 15. M. DAN. 2.11.d.GRV er en intern mail i anledning af en borgerhenvendelse/aktindsigtsanmodning.

Udenrigsministeriet har anset andre borgerhenvendelser og aktindsigtsanmodninger og svar herpå mv. for omfattet af din aktindsigtsanmodning, og jeg må forstå ministeriet sådan, at ministeriet har ment, at disse dokumenter var omfattet af miljøoplysningsloven. Se f.eks. akt 65 og akterne 78-83 under sagsnummer 440. V. 3-1-0-12.

Det forekommer på den baggrund – og når der ikke er givet en forklaring – ikke umiddelbart konsekvent, at ministeriet har behandlet netop de tre dokumenter efter bestemmelserne i den gældende offentlighedslov.

Jeg har gjort ministeriet bekendt med min opfattelse og har samtidig henstillet til ministeriet at vurdere spørgsmålet om, hvilke regler der fandt anvendelse på de tre dokumenter, på ny.

Jeg bemærker i den forbindelse, at jeg efter min umiddelbare gennemgang af dokumenterne mener, at der – uafhængigt af, hvilke regler der finder anvendelse på dokumenterne – kan rejses spørgsmål om, hvorvidt akt 146 under sagsnummer 440. V. 3-1-0-12 og akt 30 under sagsnummer 15. M. DAN. 2.11.d.GR indeholder ekstraheringspligtige oplysninger, jf. nærmere nedenfor om ekstrahering.

Jeg bemærker også, at jeg ikke herved har taget endelig stilling til, hvorvidt dokumenter vedrørende aktindsigtsbegæringer og borgerhenvendelser kunne anses for omfattet af din aktindsigtsbegæring, og heller ikke til, om oplysninger i aktindsigtsbegæringer og borgerhenvendelser mv. i miljøoplysninger i sig selv er miljøoplysninger.

## 3. Dokumenter undtaget efter § 7 i den tidligere offentlighedslov, jf. § 2, stk. 3, i miljøoplysningsloven

### 3.1. Er dokumenterne omfattet af § 7?

Ifølge miljøoplysningslovens § 2, stk. 1, har enhver – under de betingelser og med de undtagelser, der følger af bl.a. offentlighedsloven – ret til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger, jf. dog bl.a. miljøoplysningslovens § 2, stk. 3.

Det bestemmes i § 6, stk. 2, 1. pkt., i miljøoplysningsloven, at henvisninger i loven til bestemmelser i offentlighedsloven skal forstås som henvisninger til de pågældende bestemmelser i lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer, dvs. den tidligere offentlighedslov. Det følger i overensstemmelse hermed også af § 42, stk. 4, i den gældende offentlighedslov (lov nr. 606 af 12. juni 2013), at den tidligere offentlighedslov ikke ophæves for så vidt angår sager, der behandles efter lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

Udenrigsministeriet har undtaget en række dokumenter fra aktindsigt med henvisning til bestemmelsen i § 7 i den tidligere offentlighedslov. Bestemmelsen og bestemmelsen i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, lyder således:

”**§ 7.** Retten til aktindsigt omfatter ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses

1) dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug,

2) brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed og

3) brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes udvalg, afdelinger og andre organer eller mellem disse organer indbyrdes. ”

”**§ 2.**

…

*Stk. 3.* I sager om aktindsigt i miljøoplysninger, der er omfattet af bestemmelserne i §§ 2, 7 og 10, § 12, stk. 1, og § 13, stk. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen eller i § 12, stk. 1, § 14, stk. 1, og § 15, stk. 1, i forvaltningsloven, skal vedkommende myndighed foretage en konkret afvejning af offentlighedens interesser, der varetages ved udlevering af miljøoplysningerne, over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering. Bestemmelserne i §§ 2, 7 og 10, § 12, stk. 1, og § 13, stk. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen eller i § 12, stk. 1, § 14, stk. 1, og § 15, stk. 1, i forvaltningsloven skal anvendes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres i det konkrete

tilfælde. Bestemmelserne i 1. og 2. pkt. gælder ikke for sager omfattet af § 2, stk. 1, 1. pkt., i lov om offentlighed i forvaltningen, som behandles af politiet og anklagemyndigheden. ”

Bestemmelsen i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, indeholder en generel afvejningsregel, hvorefter adgangen til at begrænse aktindsigt skal fortolkes restriktivt under hensyn til offentlighedens interesse i, at oplysningerne offentliggøres, og en konkret afvejningsregel, hvorefter de offentlige interesser, der varetages ved udlevering, i hver enkelt sag skal afvejes over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering.

Det fremgår ikke af ministeriets afgørelse af 9. januar 2015, at ministeriet for så vidt angår dokumenterne undtaget efter offentlighedslovens § 7 har foretaget de afvejninger, som er forudsat i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, da der – hvor ministeriet omtaler denne afvejning – kun er henvist til oplysningerne undtaget efter § 13. Ud fra det, som ministeriet har anført i sin udtalelse til mig, må jeg dog lægge til grund, at ministeriet også har foretaget afvejningerne i forhold til de dokumenter, som blev undtaget efter § 7.

Jeg bemærker, at dette burde have fremgået af afgørelsen af 9. januar 2015.

Om bestemmelsen i § 7 i den tidligere offentlighedslov kan jeg henvise til John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 160 ff., og betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 507 ff.

Jeg har gennemgået de dokumenter, som ministeriet har undtaget med henvisning til § 7, jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 3.

Efter min gennemgang er jeg i alt væsentligt enig med ministeriet i, at der er tale om interne dokumenter, og jeg har ikke grundlag for at tilsidesætte den vurdering, som ministeriet har foretaget efter bestemmelsen i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3.

Jeg bemærker dog følgende:

For så vidt angår dokumenter, der består af f.eks. en e-mail-korrespondance, eller en e-mail-korrespondance med vedhæftede dokumenter, følger det af offentlighedsloven, at myndighederne skal foretage en vurdering af, om der efter loven er tale om flere forskellige (selvstændige) dokumenter, uanset om myndighederne har journaliseret dokumenterne under samme dokumentnummer. Det er ikke i sig selv afgørende efter offentlighedsloven, hvordan f.eks. en e-mail-korrespondance er journaliseret.

En myndighed kan således ikke med henvisning til en enkelt undtagelsesbestemmelse i offentlighedsloven afslå aktindsigt i alle dele af dokumenter, der i offentlighedslovens forstand består af flere dokumenter – medmindre alle dokumenter er omfattet af den pågældende undtagelsesbestemmelse. Omvendt gælder naturligvis, at når nogle dokumenter i sådanne akter kan afgrænses og udskilles som selvstændige og adskilte dokumenter, der er omfattet af en af offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser, kan disse undtages med henvisning til den pågældende bestemmelse.

Blandt dokumenterne er der eksempler på e-mail-tråde, hvor den første e-mail ikke er intern. Det fremstår ikke i alle disse situationer klart, hvor stor en del af korrespondancen ministeriet har henregnet til det

pågældende dokument, da der er tale om korrespondance, der "bygger oven på hinanden" og går igen i flere dokumenter. Hvis hele e-mail-tråden i disse situationer betragtes som en del af dokumentet, er det imidlertid ikke korrekt, at hele dokumentet kan undtages efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 7.

For nogle af disse dokumenters vedkommende har ministeriet henvist til, at det kun er dele af e-mail(tråden), der er undtaget efter § 7, og i andre tilfælde er der tillige henvist til bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2. Hvor dette ikke er tilfældet, ser det ud, som om der alligevel er givet aktindsigt i den eksterne del af dokumentet i forbindelse med indsigt i et andet dokument.

Jeg har på den baggrund ikke grundlag for at foretage mig mere vedrørende denne problemstilling. Jeg bemærker dog, at den manglende klarhed over, hvor meget af en e-mail-korrespondance der betragtes som en del af et dokument, har betydet, at jeg ikke har kunnet foretage en fuldstændig efterprøvelse af denne del af sagen.

### 3.2. Ekstrahering

Udenrigsministeriet har i sin afgørelse oplyst, at de akter, som ministeriet har undtaget efter offentlighedslovens § 7, ikke indeholder ekstraheringspligtige oplysninger efter lovens § 11.

Lovens § 11, stk. 1, har følgende ordlyd:

**"§ 11.** Oplysninger i dokumenter, der er omfattet af § 7 og § 10, nr. 1-5, om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet, skal uanset disse bestemmelser meddeles i overensstemmelse med lovens almindelige regler.

…"

Af betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 556 ff., fremgår bl.a. følgende om denne bestemmelse:

**"5.2.3. Nærmere om udtrykket 'faktiske omstændigheder'**

Ekstraheringspligten efter § 11, stk. 1, gælder – i lighed med notatpligten efter lovens § 6, stk. 1, – for oplysninger om faktiske omstændigheder. I bemærkningerne til bestemmelsen i § 11, stk. 1, anføres blot følgende om dette udtryk, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 225:

'Ekstraheringspligten omfatter ikke blot oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, som myndighederne har været forpligtet til at gøre notat om efter lovforslagets § 6, men også oplysninger, som myndighederne har tilført sagen fra sine interne arbejdsdokumenter i andre sager eller fra registre og lignende. '

Med hensyn til det nærmere indhold af udtrykket 'faktiske omstændigheder' kan der på denne baggrund henvises til følgende beskrivelse i bemærkningerne til § 6, stk. 1, om notatpligt, Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 217:

‘Efter den gældende lov omfatter notatpligten ‘faktiske oplysninger’. Efter forslaget omfatter notatpligten ‘oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder’. Ændringen betyder, at notatpligtens udstrækning ikke i første række er afhængig af, om en oplysning efter sit indhold må karakteriseres som faktisk eller ej, men i højere grad beror på, hvilken funktion oplysningen har i myndighedens sagsbehandling. Afgørende for, om en oplysning skal noteres ned, er, om oplysningen er af en sådan karakter, at den bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske omstændigheder. Notatpligten vil således også kunne omfatte oplysninger, der indeholder en subjektivt præget stillingtagen til et forhold, for så vidt vurderingen er af betydning for den administrative bevisoptagelse. Tilkendegivelse af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse vil derimod ikke, lige så lidt som efter den gældende lov, være omfattet af notatpligten. Det samme gælder oplysninger, der isoleret set gengiver objektive kendsgerninger som f.eks. indholdet af gældende ret. ’

Spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om en oplysning om faktiske omstændigheder, beror således ikke alene på oplysningens indhold, men også på oplysningens funktion i den konkrete sag. Oplysninger, som indeholder en mere subjektivt præget stillingtagen, vil dermed kunne være omfattet af ekstraheringspligten i § 11, hvis oplysningerne bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt har til formål at skabe klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder. ”

Efter min gennemgang af sagen mener jeg, at der i flere af de dokumenter, som Udenrigsministeriet har undtaget efter § 7, er indeholdt ekstraheringspligtige oplysninger:

Det drejer sig om følgende dokumenter:

I sag 400. V. 3-1-0-12:

– Akt 66

– Akt 90

– Notitsen, der er tilknyttet som bilag til akt 93

– Notitsen, der er tilknyttet som bilag til akt 96

– Notitsen, der er bilag 2 til akt 98 (identisk med bilag til akt 100)

– Akt 121 og bilag 2 hertil

– Bilag til akt 142

– Bilag til akt 143 (identisk med bilag til akt 96).

I sag 15. M. DAN. 2-11.d GRV:

– Bilag til akt 31 (identisk med bilag til akt 96 i sag 400. V. 3-1-0-12).

I sag 400 C. 4.1-14:

– Akt 431.

I sag 400. V. 3-7:

– Bilag til akt 50.

I sag 82. C. 67.t. 22:

– Akt 35 (delvist identisk med akt 66 i sag 400. V. 3-1-0-12).

I sag 2014-7998:

– Bilag 1 til akt 2

– Bilag 1 til akt 3

– Bilag 1 til akt 4 (der er tale om delvist identiske dokumenter).

Mange af de oplysninger, som jeg har anset som ekstraheringspligtige, er baggrundsoplysninger om, hvorfor der arbejdes på en løsning om eksport af det radioaktive affald. Jeg gør opmærksom på, at jeg ikke har taget stilling til, om de pågældende oplysninger vil kunne undtages efter andre bestemmelser i offentlighedsloven, f.eks. offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 1 eller nr. 2.

Jeg gør også opmærksom på, at jeg heller ikke har taget stilling til, om de ekstraheringspligtige oplysninger måtte fremgå af andre dokumenter, der er udleveret i forbindelse med aktindsigten.

Endelig bemærker jeg, at Udenrigsministeriet ikke – da der er tale om en vurdering efter den tidligere offentlighedslov – vil kunne henvise til, at de oplysninger, som er ekstraheringspligtige, er offentligt tilgængelige, jf. § 28, stk. 2, nr. 3, i den gældende offentlighedslov.

Jeg har gjort Udenrigsministeriet bekendt med min opfattelse og har samtidig henstillet til ministeriet på ny at gennemgå de nævnte dokumenter med henblik på en nærmere vurdering af omfanget af ekstraheringspligtige oplysninger og en stillingtagen til, i hvilket omfang oplysningerne er omfattet af retten til aktindsigt.

## 4. Oplysninger undtaget efter § 13, stk. 1, nr. 1 og 2, i den tidligere offentlighedslov, jf. § 2, stk. 3, i miljøoplysningsloven

### 4.1. Generelt om § 13 mv.

§ 13, stk. 1, nr. 1 og nr. 2, og stk. 2, i den tidligere offentlighedslov lyder således:

**"§ 13.** Retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til
1) statens sikkerhed eller rigets forsvar,

2) rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner,

…

*Stk. 2.* Gør hensyn som nævnt i stk. 1 sig kun gældende for en del af et dokument, skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold. ”

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, side 658 ff., er der redegjort nærmere for indholdet af bestemmelsen i § 13, stk. 1.

Det er generelt om § 13, stk. 1, anført, at den interesseafvejning, der er forudsat i bestemmelsen, skal foretages konkret i hvert enkelt tilfælde, og at der herunder også må foretages en konkret vurdering af hver enkelt oplysning for sig.

En begæring om aktindsigt kan således kun afslås, hvis retten til at blive gjort bekendt med oplysninger i en sag eller et dokument efter et konkret skøn findes at burde vige for de nærmere opregnede væsentlige hensyn. Det er videre anført, at formuleringen ”væsentlige hensyn” indebærer, at aktindsigt kun kan afslås i de tilfælde, hvor der er nærliggende fare for, at de nævnte interesser vil lide skade af betydning.

Da der er tale om miljøoplysninger, gælder henholdsvis den generelle og den konkrete afvejningsregel i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, også for de oplysninger, som ministeriet har undtaget efter bestemmelserne i § 13, stk. 1, nr. 1 og nr. 2.

Om bestemmelsen i § 13, stk. 2, er i betænkning 1510/2009 om offentlighedsloven på s. 699 anført, at udgangspunktet om, at der skal gives aktindsigt i den resterende del af et dokument, såfremt de hensyn, der er nævnt i § 13, stk. 1, kun gør sig gældende for en del af dokumentet, bl.a. kan fraviges, hvis en delvis aktindsigt medfører en prisgivelse af de forhold, som der er hjemmel til at hemmeligholde.

### 4.2. Oplysninger undtaget efter § 13, stk. 1, nr. 1

Udenrigsministeriet har undtaget nogle få dokumenter efter bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 1.

I sag 400. V. 3-1-0-12 drejer det sig om to bilag i akt 66 og et bilag i akt 67, hvoraf bilaget i akt 67 er identisk med bilag 2 i akt 66 (Udenrigsministeriet har i aktlisten anført, at bilag 2 i akt 66 er undtaget efter § 13, stk. 1, nr. 2, men jeg går ud fra, at det er en fejl, da det lige efter i forbindelse med akt 67 er undtaget efter § 13, stk. 1, nr. 1). Herudover drejer det sig om bilaget i akt 144.

I sag 400. C. 4-1-14 drejer det sig om bilaget i akt 43. Bilaget er identisk med bilaget i akt 67 i sag 400. V. 3-1-0-12.

I sag 82. C. 67.t. 22 drejer det sig om bilagene til akt 35. Bilagene er identiske med bilagene til akt 66 i sag 400. V. 3-1-0-12. Med disse dokumentsammenfald drejer det sig således om tre dokumenter.

Om anvendelsesområdet for bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 1, fremgår bl.a. følgende på s. 661 ff. i betænkning 1510/2009 om offentlighedsloven:

"Bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 1 – der svarer til 1970-lovens § 2, stk. 2, nr. 1, første og andet led samt 1963-kommissionsudkastets § 2, stk. 1, nr. 1 – tilgodeser centrale offentlige interesser, nemlig hensynet til statens sikkerhed eller rigets forsvar.

Det er i bemærkningerne til 1970-lovens § 2, stk. 2, nr. 1, anført, at dokumenter, som har betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar, i almindelighed ikke vil kunne udleveres, jf. Folketingstidende 1969-70, tillæg A, sp. 588, samt bemærkningerne til den tilsvarende bestemmelse i jf. betænkning nr. 325/1963, side 62.

**4.2.1.2. Bestemmelsens indhold**

Selvom det af forarbejderne fremgår, at dokumenter omfattet af § 13, stk. 1, nr. 1, i almindelighed ikke vil kunne udleveres, er det antaget, at det er en forudsætning for at anvende bestemmelsen, at der i det enkelte tilfælde foretages en konkret vurdering, jf. FOB 1998, side 176.

…

Om praksis vedrørende bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 1, kan der foruden FOB 1998, side 176, også henvises til en utrykt ombudsmandsudtalelse fra 1991 (j.nr. 1989-2013-49), der er refereret af Vogter, side 236. Af referatet fremgår det, at en skrivelse fra Forsvarskommandoen var klassificeret 'Til Tjenestebrug', og at skrivelsen indeholdt oplysninger om militære hemmeligheder.

Ombudsmanden fandt ikke grundlag for at kritisere, at Forsvarsministeriet med henvisning til § 13, stk. 1, nr. 1, havde meddelt afslag på aktindsigt. Derimod kritiserede ombudsmanden, at Forsvarsministeriet ikke havde foretaget en konkret vurdering efter § 13, stk. 2, om ekstrahering. Ombudsmanden fremhævede i den forbindelse, at vurderingen efter § 13, stk. 2, principielt adskiller sig fra den vurdering, der skal foretages efter § 13, stk. 1, nr. 1.

I Vogter, side 236, anføres det, at udtalelsen forekommer vidtgående. Der peges bl.a. på, at det aldrig har været tanken, at bestemmelsen i § 13, stk. 2, skulle spille nogen fremtrædende rolle i sager om forsvarets installationer mv., da dokumenterne kan undtages ud fra en mere generelt præget vurdering af hensynet til statens sikkerhed i deres helhed, hvis der består en mere abstrakt risiko for, at oplysningerne, hvis de offentliggøres, kan skade statens sikkerhed.

Ombudsmanden har i en utrykt udtalelse, der er omtalt af Vogter, side 235, givet udtryk for, at materiale, der beror hos Forsvarets Efterretningstjeneste, normalt er undtaget fra aktindsigt.

Det kan i øvrigt oplyses, at bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 1, i forvaltningsmyndighedernes praksis er anvendt til at undtage oplysninger fra retten til aktindsigt af hensyn til beskyttelse af statsministerens personlige sikkerhed, til beskyttelse af udsendt ambassadepersonales sikkerhed samt operationssikkerhed for udsendte militære styrker. Herudover er bestemmelsen anvendt til at undtage bestemte oplysninger af hensyn til et ministeriums IT-sikkerhed, hvilket i øvrigt er anerkendt af ombudsmanden i en utrykt udtalelse af 9. maj 2007 (j.nr. 2007-0333-801). I den nævnte udtalelse har ombudsmanden således aner-

kendt, at Statsministeriet under henvisning til ministeriets IT-sikkerhed kunne afslå aktindsigt i navnet på en bestemt IT-virksomhed. Som begrundelse herfor havde Statsministeriet henvist til, at den pågældende virksomhed og dens produkter spillede en afgørende rolle for Statsministeriets IT-sikkerhed, og at en offentliggørelse af virksomhedens navn ville svække ministeriets IT-sikkerhed.

Det er principielt uden betydning for afgørelsen af, om et dokument, der er omfattet af bestemmelsen, kan undtages fra aktindsigt, at det pågældende dokument er fortrolighedsstemplet (yderst hemmeligt, hemmeligt, fortroligt osv.), jf. dog for så vidt angår fortrolighedsstemplede dokumenter, der er omfattet af § 13, stk. 1, nr. 2, nedenfor pkt. 4.2.2.1. Påtegninger af denne karakter kan dog være af betydning for, hvilke ansatte inden for en myndighed der er kompetente til at træffe afgørelse om, hvorvidt en aktindsigtsbegæring skal imødekommes. ”

Det fremgår af ministeriets afgørelse og af udtalelsen til mig, at ministeriet har fundet det nødvendigt at undtage dokumenterne, da der er tale om detaljerede oplysninger om radioaktivt affald, herunder oplysninger, som indeholder en teknisk beskrivelse af det omtalte radioaktive materiale, hvis præcise sammensætning og komponenter vurderes som sikkerhedsmæssigt følsomme.

Efter min gennemgang af de dokumenter, som Udenrigsministeriet har undtaget efter 13, stk. 1, nr. 1, er jeg enig med Udenrigsministeriet i, at bilaget i akt 67 i sag 400. V. 3-1-0-12 (og de dokumenter, der er identiske med dette) har den karakter, som Udenrigsministeriet beskriver. Der er således tale om et dokument, som indeholder den nævnte tekniske beskrivelse af det radioaktive materiale.

Jeg har ikke grundlag for at tilsidesætte Udenrigsministeriets vurdering af, at det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til statens sikkerhed at undtage oplysningerne i dette dokument fra aktindsigt. Jeg har heller ikke for så vidt angår dette dokument grundlag for at tilsidesætte den vurdering, som ministeriet har foretaget i henhold til § 2, stk. 3, i miljøoplysningsloven.

For så vidt angår bilag 2 i akt 66 og bilaget i akt 144 i sag 400. V. 3-1-0-12 kan jeg derimod ikke se, at disse har den karakter, som Udenrigsministeriet beskriver. Der er ikke tale om oplysninger med tekniske beskrivelser af det danske affald, men derimod om beskrivelser af forholdene for deponering af affald i to andre lande. Jeg kan ikke på det foreliggende grundlag se, at det kan være nødvendigt at undtage disse oplysninger fra aktindsigt af hensyn til statens sikkerhed.

Jeg har gjort Udenrigsministeriet bekendt med min opfattelse og har henstillet til ministeriet at genoptage sagen for på ny at vurdere spørgsmålet om aktindsigt i disse to dokumenter. Jeg bemærker i den forbindelse, at jeg ikke har taget stilling til, hvorvidt oplysninger i dokumenterne vil kunne undtages efter bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 2, jf. nedenfor. Oplysningerne fra bilag 2 i akt 66 indgår dog i vidt omfang også i dokument 7, som du har fået aktindsigt i.

### 4.3. Oplysninger undtaget efter § 13, stk. 1, nr. 2 mv.

Af ministeriets afgørelse fremgår det, at ministeriet har undtaget en række dokumenter og oplysninger om de lande, som Danmark har søgt dialog med vedrørende mulighederne for at indgå en bilateral aftale om deponering af radioaktivt affald fra forsøgscenter Risø, efter § 13, stk. 1, nr. 2. Ministeriet har vurderet dette som nødvendigt af hensyn til væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser, herunder Danmarks forhandlingsposition i forhold til de pågældende lande.

I udtalelsen til mig har ministeriet desuden anført, at det var ministeriets vurdering, at adgang til de oplysninger, som ministeriet har undtaget efter § 13, stk. 1, nr. 2, ville vise, om der var særlig hyppig korrespondance med et eller flere lande, og at dette kunne have givet anledning til spekulationer om muligheder for eksport af affaldet til konkrete lande. Dette kunne vanskeliggøre forhandlingssituationen og kompromittere myndighederne i de pågældende lande.

Om bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 2, er der i betænkningen, side 715 ff., bl.a. anført følgende:

"Som det fremgår af pkt. 5.5.1 og 5.5.2, kan bestemmelsen i den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 2, bl.a. berettige til at nægte aktindsigt i oplysninger i de tilfælde, hvor det følger af folkeretlige og EU-retlige forpligtelser mv., at Danmark er forpligtet til at hemmeligholde oplysningerne.

Bestemmelsen finder imidlertid også anvendelse i andre tilfælde, hvor det af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser mv. er nødvendigt at undtage oplysninger fra retten til aktindsigt. Det gælder således dokumenter, der vedrører den interne danske forberedelse af forhandlinger med andre lande og i internationale organisationer, f.eks. instruktioner til de danske forhandlere i forbindelse med forslag til regler, indberetninger fra de danske repræsentationer og notater mv., der sendes til Europaudvalget til brug for lukkede møder i udvalget. I sådanne tilfælde kan hensynet til Danmarks forhandlingsposition mv. nødvendiggøre, at oplysningerne undtages fra aktindsigt.

…

Bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 2, har i praksis også et vigtigt anvendelsesområde i forhold til den udveksling af dokumenter og oplysninger, der sker mellem navnlig ministerier indbyrdes i forbindelse med sager, der har en udenrigspolitisk karakter, men hvor det ikke drejer sig om den interne danske forberedelse af forhandlinger med andre lande og i internationale organisationer. Det kan eksempelvis være Udenrigsministeriets videresendelse til Statsministeriet af indberetninger, som Udenrigsministeriet har modtaget fra de danske ambassader i anledning af en konkret sag af international karakter.

Bestemmelsen kan foruden de ovenfor nævnte tilfælde også finde anvendelse, hvor Danmark i forbindelse med forhandlinger i internationale organisationer om udarbejdelsen af retsakter, f.eks. underhånden tager kontakt til andre lande med henblik på at koordinere indsatsen i organisationen og få det pågældende lands accept af eller stillingtagen til eventuelle alternative forslag til retsakter og lignende. I sådanne tilfælde kan det efter omstændighederne skade Danmarks udenrigspolitiske interesser, hvis oplysningerne om kontakten til det fremmede land eller forslaget til alternative retsakter bliver offentligt tilgængelige.

…

Ved bedømmelsen af, om der er en nærliggende risiko for, at rigets udenrigspolitiske interesser mv. vil lide skade, hvis de pågældende oplysninger udleveres, må der efter kommissionens opfattelse, hvor der er tale om, at Danmark forhandler med andre lande eller internationale organisationer, bl.a. lægges vægt på, om der anmodes om aktindsigt på et tidspunkt, hvor forhandlingerne pågår, eller om der anmodes om aktindsigt på et tidspunkt, hvor forhandlingerne er endeligt afsluttede. I sidstnævnte tilfælde vil oplysninger om Danmarks forhandlingspositioner mv. i almindelighed ikke kunne undtages med henvisning til, at det vil skade rigets udenrigspolitiske interesser mv. Det anførte er imidlertid ikke ensbetydende med, at der i alle tilfælde, når forhandlingerne er endeligt afsluttede, vil være adgang til aktindsigt i

de pågældende oplysninger, idet der også efter afslutningen af forhandlingerne kan være behov for at undtage oplysninger, f.eks. fordi oplysningerne blotlægger den strategi, som Danmark eller andre lande har lagt. ”

Som det fremgår, kan bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 2, bl.a. anvendes i forhold til dokumenter, der angår den interne danske forberedelse af forhandlinger med andre lande.

Det er som nævnt en betingelse for at undtage oplysninger efter bestemmelsen, at der konkret er nærliggende fare for, at rigets udenrigspolitiske interesser mv. vil lide skade.

Det fremgår i den forbindelse af betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, at der bl.a. bør lægges vægt på, om der anmodes om aktindsigt på et tidspunkt, hvor forhandlingerne pågår, eller om der anmodes om aktindsigt på et tidspunkt, hvor forhandlingerne er endeligt afsluttede. I sidstnævnte tilfælde vil oplysninger om Danmarks forhandlingspositioner mv. i almindelighed ikke kunne undtages med henvisning til, at det vil skade rigets udenrigspolitiske interesser mv., medmindre oplysningerne f.eks. blotlægger den strategi, som Danmark har lagt.

Det fremgår af en pressemeddelelse fra Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse af 12. marts 2015, at der, efter at mulighederne er blevet undersøgt, ”ikke kan peges på realistiske muligheder for slutdeponering af det lav- og mellemaktive affald i udlandet”. Derfor vil mulighederne for at etablere et mellemlager i Danmark blive undersøgt, og det videre arbejde med slutdeponeringsløsningen vil blive indstillet. Dog vil bestræbelserne på at finde deponeringsløsninger i udlandet for 233 kg særligt affald (bestrålet forsøgsbrændsel) fortsætte.

Jeg forstår det sådan, at på tidspunktet for afgørelsen af din aktindsigtsanmodning den 9. januar 2015 var planen for deponering i udlandet – også for det lav- og mellemaktive affald – stadig en mulighed. Bl.a. på den baggrund mener jeg ikke, at jeg kan kritisere ministeriets vurdering af, at indsigt i oplysningerne kunne have vanskeliggjort forhandlingspositionen og have kompromitteret myndighederne i de pågældende lande, og at det derfor var nødvendigt at hemmeligholde identiteten på de lande, som Danmark havde søgt dialog med med henblik på at indgå en bilateral aftale om deponering af det radioaktive affald.

Jeg kan som udgangspunkt heller ikke kritisere ministeriets vurdering af, hvilket materiale det var nødvendigt at undtage fra aktindsigt for at sikre hemmeligholdelsen af identiteten af de pågældende lande, men bemærker, at ministeriet også har undtaget andre oplysninger end selve identitetsoplysningerne – oplysninger, som måske ville være offentligt tilgængeligt i en anden sammenhæng. Jeg mener i den forbindelse, at ministeriet burde have henvist til, at en udlevering af disse oplysninger ville medføre en prisgivelse af hensynet til ikke at afsløre identiteten af de lande, som man var i dialog med, jf. bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 2.

For så vidt angår enkelte dokumenter har jeg dog følgende bemærkninger:

Som bilag til akt 103 i sag 400. V. 3-1-0-12 findes en liste, som ser ud til at være en liste over samtlige OECD-lande. Det var bekendt for dig, at de lande, man forhandlede med, skulle findes blandt OECD-landene. Jeg mener på den baggrund ikke, at bilaget kunne undtages efter bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 2.

Bl.a. som bilag til akt 119 og akt 126 i sag 400. V. 3-1-0-12 findes et høringssvar indhentet fra Norge. Du har i forbindelse med delvis indsigt i akt 106 fået oplysninger om, at Norge var et af de lande, som man var i dialog med. Jeg går ud fra, at grunden til, at du fik dette oplyst, var, at du i forbindelse med indsigt i akt 126 fik oplyst, at der i Norge var anmodet om indsigt i det norske høringssvar, og at Udenrigsministeriet i den sammenhæng havde oplyst til de norske myndigheder, at ministeriet ikke havde bemærkninger til, at der blev givet indsigt i det.

På den baggrund mener jeg ikke, at Udenrigsministeriet kunne undtage (hele) det norske høringssvar fra aktindsigt, i det omfang de norske myndigheder har meddelt aktindsigt heri.

Jeg har gjort Udenrigsministeriet bekendt med min opfattelse og henstillet, at ministeriet på ny tager stilling til aktindsigt i de omtalte dokumenter.

Med disse bemærkninger mener jeg samlet set ikke, at jeg kan kritisere, at ministeriet undtog oplysninger fra aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2, jf. bestemmelsen i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3.

Siden afgørelsen i aktindsigtssagen er der som ovenfor nævnt sket det, at det er blevet opgivet at deponere det lav- og mellemaktive affald i udlandet. Det kan have betydning for, om Udenrigsministeriet stadig kan undtage oplysninger fra aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2, jf. det ovenfor anførte om forhandlinger, som er afsluttede.

I forbindelse med min henstilling til Udenrigsministeriet har jeg på den baggrund også bedt ministeriet om at se på, om udviklingen i sagen i øvrigt kan føre til, at du kan meddeles yderligere aktindsigt.

## 5. Meroffentlighed

Det fremgår af Udenrigsministeriets afgørelse, at ministeriet har overvejet, om de undtagne dokumenter og oplysninger burde udleveres efter princippet om meroffentlighed i den tidligere offentlighedslovs § 4, stk. 1, 2. pkt., og den gældende offentlighedslovs § 14, stk. 1.

§ 4, stk. 1, i den tidligere offentlighedslov lyder således:

**"§ 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."

Jeg har for så vidt angår de dokumenter, som er undtaget efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 7, på baggrund af min henstilling om at gennemgå mange af disse dokumenter igen for at vurdere yderligere ekstrahering ikke fundet grundlag for at tage stilling til spørgsmålet om meroffentlighed i disse dokumenter.

For så vidt angår øvrige dokumenter og oplysninger har jeg ikke fundet grundlag for at kritisere ministeriets vurdering af spørgsmålet om meroffentlighed, bl.a. under hensyn til, at der i vidt omfang er tale om tavshedsbelagte oplysninger.

Jeg beder dig afvente ministeriets nye afgørelse i sagen, før du tager stilling til, om der er grundlag for en ny henvendelse til mig.

Jeg har bedt ministeriet om underretning om ministeriets fornyede stillingtagen i sagen.

Med venlig hilsen



Jørgen Steen Sørensen

**Kopi til:**

Udenrigsministeriet

**Sagsfremstilling**

I en afgørelse af 9. januar 2015 skrev Udenrigsministeriet således til dig:

"Ved e-mail af 13. november 2014 har du anmodet Udenrigsministeriet om aktindsigt på følgende måde:

'Jeg begærer hermed aktindsigt i følgende:

1) ministeriets journalkort/journallister for perioden 1. januar 2010 frem til dato for besvarelsen over dokumentet mm. vedrørende forsøg på at eksportere affald fra atomforsøgsstationen Risø til andre lande.

2) dokumenter, notater mm. vedrørende samme emne fra 1. januar 2012 og frem til dato for besvarelsen af begæringen. '

Udenrigsministeriet har foretaget en søgning i ministeriets journalsystem mv. efter dokumenter af den i aktindsigtsanmodningen nævnte karakter. Udenrigsministeriet har identificeret dokumenter, som vurderes at være omfattet af din anmodning. Aktlisten over sagernes dokumenter vedlægges.

Udenrigsministeriet meddeler dig fuld eller delvis aktindsigt i en række dokumenter og oplysninger, som vedlægges. Udenrigsministeriet har undtaget en række dokumenter og oplysninger fra retten til aktindsigt,

jf. nedenfor. Det er angivet ud for hver enkelt indføring på aktlisten, hvis og i givet fald efter hvilken bestemmelse i offentlighedsloven de pågældende dokumenter eller oplysninger er undtaget.

Udenrigsministeriet skal indledningsvist oplyse, at det er Udenrigsministeriets vurdering, at samtlige akter, på nær tre akter (akt 146 under sagsnummer 400. V. 3-1-0-12 og akt 15 og 30 under sagsnummer 15. M. DAN. 2-11.d.GRV), skal behandles i henhold til lovbekendtgørelse nr. 660 af 14. juni 2006 om aktindsigt i miljøoplysninger.

**Akter behandlet efter miljøoplysningsloven**

Det følger af offentlighedslovens § 42, stk. 4, at lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven af 1985) fortsat finder anvendelse på sager, der behandles efter lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

Det følger af § 7 i offentlighedsloven af 1985, at retten til aktindsigt ikke omfatter en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses bl.a. dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug og brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed, jf. nr. 1 og 2.

Udenrigsministeriet har undtaget en række interne arbejdsdokumenter og interne brevvekslinger mellem hjemme- og udetjenesten eller interne forelæggelser. Det følger af § 11, at oplysninger i dokumenter, der er omfattet af § 7 om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet, skal uanset § 7 meddeles i overensstemmelse med lovens almindelige regler. Akterne indeholder endvidere ikke faktiske oplysninger eller eksterne faglige vurderinger af relevans for sagen, der er omfattet af ekstraheringspligten i henhold til § 11 i lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen.

Det følger af § 13, stk. 1, nr. 1, at retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar. Udenrigsministeriet har i en række tilfælde fundet det nødvendigt at undtage en række oplysninger i medfør heraf. Det drejer sig om detaljerede oplysninger om radioaktivt affald, herunder oplysninger som indeholder en teknisk beskrivelse af det omtalte radioaktive materiale, hvis præcise sammensætning og komponenter vurderes som sikkerhedsmæssigt følsomme. Udenrigsministeriet har derfor fundet det nødvendigt at undtage de pågældende oplysninger til beskyttelse af væsentlige hensyn til statens sikkerhed.

Det følger endelig af § 13, stk. 1, nr. 2, at retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner. Udenrigsministeriet har undtaget en række dokumenter og oplysninger om de lande, som Danmark har søgt dialog med vedrørende mulighederne for at indgå en bilateral aftale om deponering af det radioaktive affald. Udenrigsministeriet har vurderet det nødvendigt at undtage de pågældende oplysninger af hensyn til væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser, herunder Danmarks forhandlingsposition i forhold til de pågældende lande.

Udenrigsministeriet har overvejet, hvorvidt der er mulighed for at give aktindsigt i videre omfang i medfør af offentlighedslovens § 4, stk. 1. Udenrigsministeriet har på baggrund af en afvejning mellem på den ene side offentlighedslovens § 7, § 13, stk. 1, nr. 1 og 2, og på den anden side den interesse du som

journalist må antages at have i, at anmodningen imødekommes, ikke fundet grundlag for at meddele dig aktindsigt i videre omfang.

I sager om aktindsigt i miljøoplysninger, der er omfattet af 1985-lovens § 13, stk. 1, følger det endvidere af miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, at ministeriet skal foretage en konkret afvejning af offentlighedens interesser, der varetages ved udlevering af miljøoplysningerne, over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering. Det følger endvidere af bestemmelsen, at § 13, stk. 1, skal anvendes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde.

Udenrigsministeriet har foretaget en konkret afvejning af de interesser, der varetages ved udlevering af oplysningerne, og de interesser, der varetages ved at afslå udlevering, og det er ministeriets opfattelse, at de interesser der varetages ved udlevering af oplysningerne ikke i den konkrete sag overstiger de interesser, der varetages ved at afslå udlevering.

**Akterne 146 under sagsnummer 400. V. 3-1-0-12 og akt 15 og 30 under sagsnummer 15. M. DAN. 2-11.d.GRV – behandlet efter offentlighedsloven**

Det følger af § 23, stk. 1, i lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven), at retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter. Efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, anses dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående som interne.

Akterne 146 under sagsnummer 400. V. 3-1-0-12 og akt 15 og 30 under 15. M. DAN. 2-11.d.GRV udgør interne dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående. Udenrigsministeriet har undtaget de nævnte akter fra aktindsigt.

Akterne er ikke omfattet af offentlighedslovens § 26, stk. 1, hvorefter retten til aktindsigt uanset § 23, stk. 1, omfatter visse interne dokumenter, som foreligger i endelig form. Akterne indeholder endvidere ikke faktiske oplysninger eller eksterne faglige vurderinger af relevans for sagen, der er omfattet af ekstraheringspligten i offentlighedslovens § 28.

Udenrigsministeriet har overvejet, om de undtagne dokumenter burde udleveres til dig efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 1. Udenrigsministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger til grund for bestemmelsen i offentlighedslovens § 23, og på den anden side den berettigede interesse, du som journalist må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes. Udenrigsministeriet har på den baggrund ikke fundet grundlag for at udlevere dokumenterne. ”

Den 15. januar 2015 klagede du til mig over Udenrigsministeriets afgørelse. I din klage skrev du bl.a.:

”Jeg vil høre, om ombudsmanden finder, at afslaget i forhold til lov om miljøoplysninger lever op til lovens krav om konkret afvejning og restriktiv anvendelse af offentlighedslovens undtagelser. Endvidere om afslaget fra ministeriet inddrager de særlige krav til offentlighed, der følger af Sevesodirektivet 96/82/EF. Og om afslaget efter ombudsmandens vurdering giver en saglig forklaring på, hvorfor korte oplysninger om lande, der forhandles med, er slettet fra såvel aktliste som dokumenter. Endelig ønsker jeg ombudsmandens vurdering af, om det er korrekt, at ingen af de undtagne dokumenter indeholder faktiske oplysninger, der i henhold til den gl. offentlighedslovs § 11 skal ekstraheres trods deres interne karakter. ”

Den 22. januar 2015 bad jeg Udenrigsministeriet om en udtalelse og om at låne mig akterne i sagen.

Jeg modtog akterne og en udtalelse af 4. februar 2015 fra ministeriet den 6. februar 2015.

Af udtalelsen fremgik bl.a.:

"Udenrigsministeriet skal i anledning af ombudsmandens henvendelse bemærke følgende:

Udenrigsministeriet foretog en søgning i ministeriets journalsystem efter dokumenter af den i aktindsigtsanmodningen nævnte karakter. Udenrigsministeriet identificerede dokumenter, som blev vurderet at være omfattet af journalist A's anmodning.

Udenrigsministeriet meddelte A ved brev af 17. november 2014, at anmodningen blev behandlet efter reglerne i offentlighedsloven, og at det ikke var muligt at besvare anmodningen inden for syv arbejdsdage efter modtagelsen, jf. offentlighedslovens § 36, stk. 2, 2. pkt. Ved brev af 4. december 2014 blev svar på anmodningen yderligere udsat med henvisning til, at sagen havde vist sig at rejse en række komplicerede juridiske spørgsmål, som krævede nærmere undersøgelse.

Udenrigsministeriet fandt, som anført i den endelige afgørelse af 9. januar 2015, at samtlige akter på nær tre (akt 146 under sagsnummer 400. V. 3-1-0-12 og akt 15 og 30 under sagsnummer 15. M. DAN. 2-11.d.GRV) skulle behandles i henhold til lovbekendtgørelse nr. 660 af 14. juni 2006 om aktindsigt i miljøoplysninger, som senere ændret. Der kan for så vidt angår de nærmere bestemmelser, som ministeriet henviser til for de enkelte undtagne dokumenter m.v., henvises til vedhæftede aktliste, som ligeledes var vedlagt ministeriets afgørelse af 9. januar 2015 til A.

For akter behandlet efter miljøoplysningsloven, blev der for hver enkelt oplysning foretaget en konkret afvejning af offentlighedens interesse i at få udleveret oplysningen over for eventuelle modstående interesser i at nægte udlevering. Det blev i flere tilfælde vurderet, at der kunne gives videre adgang til oplysninger – herunder fra e-mailudvekslinger mellem myndigheder – end det ellers ville have været tilfældet med såvel den tidligere som den gældende offentlighedslov.

For akter behandlet efter miljøoplysningsloven undtog Udenrigsministeriet dog en række interne arbejdsdokumenter og interne brevvekslinger mellem hjemme- og udetjenesten eller interne forelæggelser. Udenrigsministeriet fandt det endvidere i en række tilfælde nødvendigt at undtage en række detaljerede oplysninger om radioaktivt affald, herunder oplysninger som vedrørte en teknisk beskrivelse af radioaktivt materiale, hvis præcise sammensætning og komponenter vurderes som sikkerhedsmæssigt følsomme. Udenrigsministeriet fandt det derfor nødvendigt at undtage de pågældende oplysninger for at beskytte væsentlige hensyn til statens sikkerhed. A's klage giver ikke anledning til at ændre denne vurdering. Vurderingerne fremgår af vedhæftede aktliste.

Udenrigsministeriet undtog desuden en række dokumenter og oplysninger om de lande, som Danmark har søgt dialog med vedrørende mulighederne for at indgå en bilateral aftale om deponering af det radioaktive affald. Udenrigsministeriet vurderede det nødvendigt at undtage de pågældende oplysninger af hensyn til væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser, herunder Danmarks forhandlingsposition i forhold til de pågældende lande. Det var vurderingen, at adgang til landeoplysningerne i givet fald

ville vise, om der var særlig hyppig korrespondance med og om et eller flere lande. Dermed kunne det have givet anledning til spekulationer om muligheder for eksport af affaldet til konkrete lande, hvilket kunne have vanskeliggjort forhandlingssituationen og kompromitteret myndighederne i de pågældende lande. A's klage giver ikke anledning til at ændre denne vurdering. Vurderingerne fremgår af vedhæftede aktliste.

Akterne 146 under sagsnummer 400. V. 3-1-0-12 og akt 15 og 30 under 15. M. DAN. 2-11.d.GRV vurderes som nævnt ikke at være omfattet af miljøoplysningsloven og blev således behandlet efter offentlighedsloven. Akterne udgjorde interne dokumenter, der ikke var afgivet til udenforstående. Udenrigsministeriet har undtaget de nævnte akter fra aktindsigt. A's klage giver ikke anledning til at ændre denne vurdering. Vurderingerne fremgår af vedhæftede aktliste.

Det som A i øvrigt har anført i sin henvendelse af 15. januar 2015 til ombudsmanden giver ikke Udenrigsministeriet anledning til yderligere bemærkninger. "

Den 18. februar 2015 sendte jeg dig en kopi af Udenrigsministeriets udtalelse af 4. februar 2015 med henblik på at modtage dine eventuelle bemærkninger.

Den 5. marts 2015 sendte jeg dig på ny mit brev af 18. februar 2015 med kopi af ministeriets udtalelse, idet du havde oplyst, at du ikke tidligere havde modtaget brevet og udtalelsen.

Jeg modtog ikke i den anledning bemærkninger fra dig.

I et brev af 20. marts 2015 meddelte jeg dig, at jeg nu ville behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde modtaget fra dig og ministeriet.