

Udskriftsdato: 15. juni 2026 (Gældende)

Dokumenter/oplysninger om geografisk udflytning af statslige arbejdspladser. En række dokumenter/oplysninger, som omhandlede det samme, var i nogle tilfælde behandlet efter miljøoplysningsloven, i andre tilfælde ikke. Ombudsmanden bad Transport- og Bygningsministeriet om at redegøre nærmere for denne forskel over for klageren. Kritik af sagsbehandlingstiden

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

Journalnummer: Sag nr. 16/00763

Dokumenter/oplysninger om geografisk udflytning af statslige arbejdspladser. En række dokumenter/oplysninger, som omhandlede det samme, var i nogle tilfælde behandlet efter miljøoplysningsloven, i andre tilfælde ikke. Ombudsmanden bad Transport- og Bygningsministeriet om at redegøre nærmere for denne forskel over for klageren. Kritik af sagsbehandlingstiden

Svar til A

13-06-2016

Sag nr. 16/00763

Klage over Transport- og Bygningsministeriet i en sag om aktindsigt

Jeg har nu gennemgået sagen.

For så vidt angår selve afgørelsen har jeg anset det for mest korrekt at bede Transport- og Bygningsministeriet om over for dig at redegøre nærmere for ministeriets anvendelse af miljøoplysningsloven i forhold til visse dokumenter, men ikke andre, jf. nærmere nedenfor.

Jeg henviser til § 16, stk. 1, i lov om Folketingets Ombudsmand (lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013). Det fremgår af denne bestemmelse, at ombudsmanden selv afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

For så vidt angår sagsbehandlingstiden er jeg enig med Transport- og Bygningsministeriet i, at den er beklagelig.

Det er endvidere min opfattelse, at det er beklageligt, at Transport- og Bygningsministeriet i forbindelse med de udmeldte tidsfrister ikke har været i stand til på bedre vis at give et realistisk skøn over, hvornår sagen kunne forventes færdigbehandlet.

Nedenfor kan du læse nærmere om begrundelsen for resultatet af min undersøgelse.

Ombudsmandens udtalelse

1. Transport- og Bygningsministeriets afgørelse af 5. februar 2016

Du anmodede den 8. oktober 2015 Transport- og Bygningsministeriet om aktindsigt i ”begrundelse for udflytning af Trafik- og Byggestyrelsen, Center for biler og grøn transport fremtidigt Færdselsstyrelsen, til Ribe”.

I afgørelsen af 5. februar 2016 skrev Transport- og Bygningsministeriet bl.a. følgende:

”Regelgrundlaget for behandlingen af din aktindsigtsanmodning

Det bemærkes, at du i din anmodning om aktindsigt henviser til en udtalelse fra Folketingets Ombudsmand om flytning af Kystdirektoratet, herunder aktindsigtsbehandling efter miljøoplysningsloven. Ministeriet har som oplyst over for dig haft principielle overvejelser om det regelgrundlag, som skulle finde anvendelse ved behandlingen af aktindsigten. Ministeriet har konkret vurderet, at visse af oplysningerne, som er omfattet af din aktindsigtsanmodning, er miljøoplysninger, jf. miljøoplysningslovens § 3, mens andre oplysninger ikke udgør miljøoplysninger.

...

I nærværende afgørelse bliver dokumenter og oplysninger, som indeholder miljøoplysninger, behandlet på grundlag af love bekendtgørelse nr. 1036 af 18. august 2015 om bekendtgørelse af lov om aktindsigt i miljøoplysninger (herefter benævnt: miljøoplysningsloven). De dokumenter og oplysninger, som ikke indeholder miljøoplysninger, behandles på grundlag af lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen (herefter benævnt: offentlighedsloven).

...

Ministeriet har på denne baggrund identificeret en sag, som vedrører det efterspurgte, og som dermed er omfattet af din anmodning om aktindsigt. Sagen omhandler specifikt ministeriets geografiske udflytning af statslige arbejdspladser frem til offentliggørelsen den 1. oktober 2015 af regeringens publikation *’Bedre balance – statslige arbejdspladser tættere på borgere og virksomheder’*.

...

Akter omfattet af offentlighedsloven

Ministeriet har vurderet, at en række dokumenter er undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 23, stk. 1. (...)

Ministeriet har endvidere vurderet, at en række akter er undtaget fra aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 2 og § 24, stk. 1. (...)

...

Akter omfattet af miljøoplysningsloven

Det bemærkes indledningsvist, at ministeriet har anvendt miljøoplysningsloven på akter, hvor oplysninger og overvejelser vedrørende Trafik- og Byggestyrelsen Center for biler og grøn transport indgår:”

I en udtalelse af 9. marts 2016 har Transport- og Bygningsministeriet anført bl.a. følgende:

”I nærværende afgørelse er dokumenter og oplysninger, som indeholdt miljøoplysninger, blevet behandlet på grundlag af lovbekendtgørelse nr. 1036 af 18. august 2015 om bekendtgørelse af lov om aktindsigt i miljøoplysninger. De dokumenter og oplysninger, som ikke indeholdt miljøoplysninger, er blevet behandlet på grundlag af lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen.”

2. Anvendelse af offentlighedsloven eller miljøoplysningsloven?

2.1. Det fremgår af Transport- og Bygningsministeriets afgørelse, at ministeriet har vurderet, at din anmodning om aktindsigt vedrørte en sag om ministeriets geografiske udflytning af statslige arbejdspladser.

Det fremgår også, at ministeriet har vurderet, at visse af de dokumenter og oplysninger, som var omfattet af din aktindsigtsanmodning, var miljøoplysninger, mens andre dokumenter og oplysninger ikke var miljøoplysninger.

Spørgsmålet om aktindsigt i de dokumenter og oplysninger, som efter ministeriets opfattelse indeholdt miljøoplysninger, blev herefter behandlet efter reglerne i lov om aktindsigt i miljøoplysninger (lovbekendtgørelse nr. 1036 af 18. august 2015 (herefter: miljøoplysningsloven)), jf. lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen (herefter: offentlighedsloven fra 1985), mens spørgsmålet om aktindsigt i de dokumenter og oplysninger, som ikke indeholdt miljøoplysninger, blev behandlet efter reglerne i lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen (herefter: offentlighedsloven fra 2013).

Du fik sammen med afgørelsen af 5. februar 2016 en aktliste. Her har Transport- og Bygningsministeriet anført, hvilke dokumenter der blev behandlet efter offentlighedsloven fra 2013 henholdsvis miljøoplysningsloven, jf. offentlighedsloven fra 1985, herunder hvilke bestemmelser der blev anvendt.

Jeg har hos Transport- og Bygningsministeriet lånt de dokumenter, som blev anset for omfattet af din anmodning om aktindsigt, herunder de dokumenter og dele af dokumenter, som du ikke fik aktindsigt i. Jeg har således også set indholdet af de dokumenter og dele af dokumenter, som du ikke fik aktindsigt i.

Ved min gennemgang af disse dokumenter har jeg konstateret, at en række dokumenter, som omhandler det samme (uden at indholdet nødvendigvis er identisk), nogle gange er en del af de dokumenter, som er blevet behandlet efter reglerne i offentlighedsloven fra 2013, og nogle gange er en del af de dokumenter, der er blevet behandlet efter reglerne i miljøoplysningsloven, jf. offentlighedsloven fra 1985. Det gælder bl.a. også dokumenter, der indeholder oplysninger om Trafik- og Byggestyrelsens Center for biler og grøn transport, som ministeriet i afgørelsen af 5. februar 2016 skrev blev behandlet efter reglerne i miljøoplysningsloven, jf. offentlighedsloven fra 1985.

Som eksempler på dette kan jeg nævne bl.a. følgende (ved anvendelse af de betegnelser, som de pågældende dokumenter har fået i aktlisten):

Akt med id.nr. 60253, hvor der indgår et dokument om placering af Trafik- og Byggestyrelsen (dok. ref. 21 "Placering Trafik- og Byggestyrelsen"; et notat af 4. august 2015) og et dokument med tabeller (dok. ref. 22 "Tabeller fra FM lokalisering"; tabel 1). Akt med id.nr. 70092, hvor der indgår et dokument om Trafik- og Byggestyrelsens lokaliseringsforslag til Finansministeriet (dok. ref. 43; et notat af 10. august 2015). Disse dokumenter blev ifølge aktlisten behandlet efter offentlighedsloven fra 2013.

To dokumenter, som omhandler det samme, findes i akt med id.nr. 45911. Dels et dokument om Trafik- og Byggestyrelsens lokaliseringsforslag til Finansministeriet (dok. ref. 113; et notat af 11. august 2015), dels et dokument med en tabel (dok. ref. 110 "Tabel 1 (screening)"). Disse dokumenter blev ifølge aktlisten behandlet efter miljøoplysningsloven, jf. offentlighedsloven fra 1985.

Som et andet eksempel kan nævnes akt med id.nr. 70033, hvor der indgår et dokument om rettelselser til tabellerne til clearing (dok. ref. 91 "Til Trafik- og Byggestyrelsen – Rettelselser til tabellerne til clearing"; en e-mail af 10. august 2015) og akt med id.nr. 70029, hvor der indgår et dokument om status på bemærkninger fra Trafik- og Byggestyrelsen (dok. ref. 99 "Notat – Status på bemærkninger fra Trafik- og Byggestyrelsen"; e-mail af 10. august 2015). Disse dokumenter blev ifølge aktlisten behandlet efter offentlighedsloven fra 2013.

Et dokument, som omhandler det samme, findes i akt med id.nr. 60249 (dok. ref. 124 "Fra Trafik- og Byggestyrelsen – ændringer i dokumenter"; en e-mail af 25. august 2015). Dette dokument blev ifølge aktlisten behandlet efter miljøoplysningsloven, jf. offentlighedsloven fra 1985.

Bortset fra *at* Transport- og Bygningsministeriet ifølge afgørelsen af 5. februar 2016 har vurderet, at visse af de oplysninger, som var omfattet af din aktindsigtsanmodning, var miljøoplysninger, mens andre oplysninger ikke var miljøoplysninger, og *at* ministeriet "har anvendt miljøoplysningsloven på akter, hvor oplysninger og overvejelser vedrørende Trafik- og Byggestyrelsens Center for biler og grøn transport indgår", fremgår det ikke af ministeriets afgørelse eller af ministeriets udtalelser til mig, hvad der er baggrunden for den opdeling af dokumenter og oplysninger, som er sket.

Opdelingen af dokumenter og oplysninger synes i øvrigt ikke at være sket konsekvent, jf. de ovenfor nævnte eksempler på dokumenter indeholdende oplysninger om Center for biler og grøn transport, som blev behandlet efter reglerne i offentlighedsloven fra 2013.

Endvidere har jeg som nævnt ved min gennemgang af sagen konstateret, at en række dokumenter, som omhandler det samme (uden at indholdet nødvendigvis er identisk), nogle gange er en del af de dokumenter, som er blevet behandlet efter reglerne i offentlighedslovens fra 2013, og nogle gange er en del af de dokumenter, der er blevet behandlet efter reglerne i miljøoplysningsloven, jf. offentlighedsloven fra 1985.

2.2. Det har betydning for vurderingen af en anmodning om aktindsigt, hvorvidt anmodningen skal behandles efter reglerne i miljøoplysningsloven, jf. offentlighedsloven fra 1985, eller efter reglerne i offentlighedslovens fra 2013.

F.eks. gælder ministerbetjeningsbestemmelsen i § 24 i offentlighedsloven fra 2013 – som Transport- og Bygningsministeriet har anvendt i forhold til en række dokumenter – ikke, hvis aktindsigtsanmodningen skal behandles efter reglerne i miljøoplysningsloven.

En af de væsentligste forskelle mellem miljøoplysningsloven og offentlighedsloven fra 2013 er herudover, at miljøoplysningsloven indeholder to afvejningsregler i § 2, stk. 3.

Miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, indeholder således en *generel* afvejningsregel, hvorefter adgangen til at begrænse aktindsigt i visse dokumenter – herunder interne dokumenter – 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.

Azad Taheri Abkenar har i en artikel i Ugeskrift for Retsvæsen 2015 B, s. 86 ff., anført bl.a. følgende om afvejningsreglerne i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3:

”Den generelle afvejningsregel kan bedst beskrives som en fortolkningsmaksime, som medfører, at lovens undtagelsesbestemmelser skal fortolkes indskrænkende.

...

Miljøoplysningslovens konkrete afvejningsregel indebærer, at selv hvis en undtagelsesbestemmelse som sådan generelt kan finde anvendelse, er det kun lovligt at meddele afslag i det konkrete tilfælde, såfremt interesserne, der varetages herved, overstiger de interesser, der varetages ved udlevering af de pågældende oplysninger. Medfører afvejningen, at hensynene, som taler for udlevering, er vægtigst, *skal* der meddeles aktindsigt. Til forskel fra princippet om meroffentlighed instituerer miljøoplysningslovens konkrete afvejningsregel som sådan en *ret* for den aktindsigtssøgende.”

2.3. Jeg har som følge af det overfor anførte anset det for mest korrekt, at Transport- og Bygningsministeriet over for dig redegør nærmere for den opdeling af dokumenterne og oplysningerne, hvorefter nogle blev behandlet efter offentlighedsloven fra 2013 og andre efter reglerne i miljøoplysningsloven, jf. offentlighedsloven fra 1985.

Ministeriet kan i den forbindelse forholde sig til, at en række dokumenter, som omhandler det samme (uden at indholdet nødvendigvis er identisk), nogle gange indgår i de dokumenter, som ifølge afgørelsen og aktlisten blev behandlet efter reglerne i offentlighedslovens fra 2013, og nogle gange indgår i de dokumenter, der blev behandlet efter reglerne i miljøoplysningsloven, jf. offentlighedsloven fra 1985.

Jeg har derfor bedt Transport- og Bygningsministeriet om over for dig at forholde sig til dette.

Hvis Transport- og Bygningsministeriets nye overvejelser fører til, at flere dokumenter eller oplysninger end lagt til grund i afgørelsen af 5. februar 2016 efter ministeriets opfattelse må anses for omfattet af miljøoplysningsloven, har jeg bedt ministeriet om over for dig at forholde sig til, om du i medfør af miljøoplysningsloven har ret til aktindsigt i flere oplysninger end antaget i afgørelsen af 5. februar 2016.

Jeg bemærker i den forbindelse, at Azad Taheri Abkenar, a.st., s. 88, ii, bl.a. har anført, at "[d]et kan give anledning til tvivl, om det forhold, at der i en given 'sag' forefindes miljøoplysninger, betyder, at hele 'sagen' omfattes af miljøoplysningsloven", men at det "synes forsvarligt at antage, at det ikke er afgørende, om hvert enkelt dokument isoleret set fremstår som oplysninger om miljøet".

Jeg har bedt Transport- og Bygningsministeriet om at orientere mig om ministeriets svar til dig.

Hvis du er utilfreds med det svar, som du får fra Transport- og Bygningsministeriet, har du mulighed for at klage over det til mig.

Jeg bemærker, at jeg ikke med dette brev har taget stilling til Transport- og Bygningsministeriets afgørelse af 5. februar 2016. Jeg har alene besluttet ikke at fortsætte min behandling af denne del af sagen på det nuværende grundlag.

3. Transport- og Bygningsministeriets sagsbehandlingstid

3.1. For så vidt angår den del af sagen, som blev behandlet efter reglerne i miljøoplysningsloven, findes reglerne om sagsbehandlingstid i miljøoplysningsloven og offentlighedsloven fra 1985, jf. miljøoplysningslovens § 4, stk. 1, jf. § 6, stk. 2.

Efter § 16, stk. 1 og 2, i offentlighedsloven fra 1985 skal en myndighed "snarest" afgøre, om et ønske om aktindsigt kan imødekommes. Hvis et ønske om aktindsigt ikke er imødekommet eller afslået, inden 10 dage efter at det er modtaget af myndigheden, skal myndigheden underrette den, der har bedt om aktindsigt, om grunden hertil, og om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.

Af § 4, stk. 3, i miljøoplysningsloven fremgår det, at sager om aktindsigt skal afgøres hurtigst muligt og senest en måned efter modtagelsen af anmodningen eller – hvis sagens omfang og komplekse karakter er af en sådan art, at fristen på en måned ikke kan overholdes – senest to måneder efter modtagelsen. Der er således tale om en ubetinget sagsbehandlingsfrist på to måneder.

For så vidt angår den del af sagen, som blev behandlet efter reglerne i offentlighedsloven fra 2013, findes reglerne om myndighedernes sagsbehandlingstid i denne lovs § 36, stk. 2.

Efter § 36, stk. 2, i offentlighedsloven fra 2013 skal en myndighed "snarest" afgøre, om en anmodning om aktindsigt kan imødekommes. En anmodning om aktindsigt skal færdigbehandles inden 7 arbejdsdage efter modtagelsen, medmindre dette på grund af f.eks. sagens omfang eller kompleksitet undtagelsesvis ikke er muligt. Den, der har anmodet om aktindsigt, skal i givet fald underrettes om grunden til fristoverskridelsen og om, hvornår anmodningen kan forventes færdigbehandlet.

I forarbejderne til offentlighedsloven er der anført bl.a. følgende om § 36, stk. 2 (lovforslaget til lov nr. 606 af 12. juni 2013, jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, bemærkninger til § 36):

”Det følger af bestemmelsen i 2. pkt., at en anmodning om aktindsigt *som udgangspunkt* skal være færdigbehandlet *inden syv arbejdsdage* efter, at anmodningen er modtaget. Dette følger af, at det i bestemmelsen er forudsat, at det kun vil være ’undtagelsesvist’, at en anmodning ikke vil kunne færdigbehandles inden for den nævnte frist.

En udsættelse af færdigbehandlingen af en aktindsigtsanmodning udover sagsbehandlingsfristen på syv arbejdsdage kan efter bestemmelsen være begrundet i f.eks. sagens omfang eller kompleksitet. Bestemmelsen bygger imidlertid på en forudsætning om, at afgørelsen af spørgsmålet om aktindsigt *navnlig* vil kunne udskydes som følge af sagens omfang eller kompleksitet.

...

I de (særlige) tilfælde, hvor anmodningen f.eks. omfatter et stort antal dokumenter, eller hvor anmodningen giver anledning til overvejelser af f.eks. juridiske spørgsmål af mere kompliceret karakter – dvs. når der undtagelsesvist foreligger et forhold, der kan begrunde en udsættelse af fristen på syv arbejdsdage – skal det tilstræbes, at anmodningen om aktindsigt færdigbehandles inden for 14 arbejdsdage efter, at anmodningen er modtaget.

I de (helt særlige) tilfælde, hvor aktindsigtsanmodningen omfatter et meget stort antal dokumenter, eller hvor anmodningen rejser f.eks. juridiske spørgsmål af ganske kompliceret karakter, skal det tilstræbes, at anmodningen færdigbehandles senest inden for 40 arbejdsdage efter, den er modtaget. Som eksempel herpå kan nævnes det tilfælde, hvor der anmodes om aktindsigt i samtlige sager af en bestemt type, som den pågældende myndighed m.v. i vidt omfang behandler, og som myndigheden m.v. har modtaget i løbet af det seneste år.”

I Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 2014, s. 639, er anført bl.a. følgende:

”Det kan i øvrigt ikke antages, at den nævnte frist på 40 arbejdsdage er absolut, hvilket følger af, at det i de specielle bemærkninger til § 36, stk. 2, anføres, at det skal *tilstræbes*, at færdigbehandle anmodningen inden for 40 arbejdsdage efter, den er modtaget. En længere sagsbehandlingstid end 40 arbejdsdage må dog have den helt undtagelsesvise karakter. Som eksempel kan tænkes en særdeles vidtgående aktindsigtsanmodning fra pressen – f.eks. aktindsigt i samtlige sager af en bestemt type, der er behandlet inden for de seneste 3 år – og hvor myndigheden vælger at behandle den, selvom anmodningen muligvis kunne være afslået med henvisning til et uforholdsmæssigt ressourceforbrug (...)”

3.2. Du anmodede Transport- og Bygningsministeriet om aktindsigt den 8. oktober 2015.

Den 3. november 2015 bekræftede Transport- og Bygningsministeriet modtagelsen af din anmodning om aktindsigt. Ministeriet beklagede, at ministeriet ikke havde modtaget din anmodning af 8. oktober 2015, før du den 25. oktober 2015 erindrede ministeriet om anmodningen, da din anmodning var blevet stoppet af ministeriets spamfilter og dermed ikke overført til ministeriets dokument- og journalsystem.

Samtidig bemærkede ministeriet, at ministeriet var i gang med at afdække det regelgrundlag, som skulle finde anvendelse ved besvarelsen af din anmodning. Da ministeriet endvidere skulle gennemgå det relevante materiale, som var omfattende og komplekst, forventede ministeriet ikke at kunne besvare anmodningen inden 10-dagesfristen i miljøoplysningsloven, jf. offentlighedsloven fra 1985, eller inden

for 7 arbejdsdage, jf. offentlighedsloven fra 2013. Ministeriet forventede at kunne afslutte behandlingen af sagen senest den 25. november 2015.

Herefter skrev Transport- og Bygningsministeriet til dig den 25. november 2015, den 11. december 2015, den 18. december 2015, den 22. januar 2016 og den 29. januar 2016 og beklagede, at det ikke havde været muligt at besvare din anmodning om aktindsigt som forventet, og begrundede det samtidig.

Den 5. februar 2016 traf Transport- og Bygningsministeriet afgørelse i sagen og beklagede samtidig den lange sagsbehandlingstid.

3.3. Jeg er enig med Transport- og Bygningsministeriet i, at den lange sagsbehandlingstid er beklagelig.

For så vidt angår den del af sagen, som blev behandlet efter offentlighedsloven fra 2013, bemærker jeg særligt, at det fremgår af forarbejderne til offentlighedsloven fra 2013, at selv hvis der er tale om helt særlige tilfælde, skal det tilstræbes, at en anmodning om aktindsigt færdigbehandles inden for 40 arbejdsdage.

For så vidt angår den del af sagen, som blev behandlet efter miljøoplysningsloven, jf. offentlighedsloven fra 1985, bemærker jeg særligt, at ministeriet ikke overholdt den absolutte svarfrist på to måneder i miljøoplysningsloven.

Det er endvidere min opfattelse, at det er beklageligt, at Transport- og Bygningsministeriet i forbindelse med de udmeldte tidsfrister ikke har været i stand til på bedre vis at give et realistisk skøn over, hvornår sagen kunne forventes færdigbehandlet.

Jeg har gjort Transport- og Bygningsministeriet bekendt med min opfattelse.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Med venlig hilsen



Jørgen Steen Sørensen

Kopi til:

Transport- og Bygningsministeriet