

Udskriftsdato: 15. juni 2026 (Gældende)

Tvivlsspørgsmål, om korrespondance mellem danske og grønlandske myndigheder vedrørende grønlandske råstoffer var omfattet af miljøoplysningsloven. Ikke grundlag for kritik af afslag på aktindsigt, selv hvis det blev lagt til grund, at oplysningerne var omfattet af miljøoplysningsloven. Bortkommet dokument. Kritik af sagsbehandlingstiden

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

Journalnummer: Sag nr. 14/02365

Tvivlsspørgsmål, om korrespondance mellem danske og grønlandske myndigheder vedrørende grønlandske råstoffer var omfattet af miljøoplysningsloven. Ikke grundlag for kritik af afslag på aktindsigt, selv hvis det blev lagt til grund, at oplysningerne var omfattet af miljøoplysningsloven. Bortkommet dokument. Kritik af sagsbehandlingstiden

Svar til A, medie B

07-01-2015

Sag nr. 14/02365

Klage over Udenrigsministeriet

Jeg har nu færdigbehandlet sagen.

Jeg har ikke grundlag for at kritisere selve afslaget fra Udenrigsministeriet på aktindsigt. Jeg har derimod nogle bemærkninger til, at der er bortkommet et dokument, og til Udenrigsministeriets sagsbehandlingstid.

I det følgende kan du læse nærmere om begrundelsen for resultatet af min undersøgelse. Fra s. 14 har jeg lavet en sagsfremstilling.

Ombudsmandens udtalelse

1. Afgrænsning af sagen

Du har klaget til mig over, at Udenrigsministeriet i en afgørelse af 17. februar 2014 har undtaget 6 dokumenter fra aktindsigt efter offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen).

Du mener bl.a., at ministeriet burde have behandlet din anmodning om aktindsigt efter miljøoplysningsloven. Du klager også over ministeriets sagsbehandlingstid.

I pkt. 2 nedenfor forholder jeg mig til Udenrigsministeriets oplysninger om, at et enkelt undtaget dokument er bortkommet i ministeriet.

I pkt. 3 tager jeg stilling til Udenrigsministeriets undtagelse af dokumenter fra aktindsigt – herunder til betydningen af, hvorvidt der er tale om miljøoplysninger.

Endelig har jeg i pkt. 4 fremsat bemærkninger om Udenrigsministeriets sagsbehandlingstid.

2. Bortkommet dokument

Som nævnt har Udenrigsministeriet undtaget 6 dokumenter fra aktindsigt.

Udenrigsministeriet har i udtalelsen af 2. juli 2014 til mig beklaget, at ministeriets dokument nr. 6 er bortkommet i systemet, og at det derfor ikke kan udleveres til mig. Ifølge en aktliste, som du modtog fra Udenrigsministeriet sammen med afgørelsen af 17. februar 2014, er der tale om en e-mail fra ministeriets Grønlandskonsulent til Grønlands repræsentant i Bruxelles.

Ministeriet har oplyst, at dokumentet er forsøgt genskabt med inddragelse af ministeriets IT-kontor. Relevante mailbokse er gennemgået, ministeriets arkivsystem er gennemgået på ny, og der har været kontakt til modtageren af dokumentet, uden at dokumentet på denne måde har kunnet fremskaffes.

Det er ikke oplyst, hvornår ministeriet konstaterede, at dokumentet var bortkommet. Jeg går dog ud fra ud fra, at dokumentet er bortkommet i tiden mellem ministeriets afgørelse af 17. februar 2014 og ministeriets udtalelse af 2. juli 2014 til mig. Jeg henviser i den forbindelse til, at hvis dokumentet er bortkommet på et tidligere tidspunkt, har jeg svært ved at se, at Udenrigsministeriet – som sket i afgørelsen af 17. februar 2014 – efter en konkret vurdering kunne undtage det efter offentlighedslovens § 33, nr. 5.

Da jeg ikke er i besiddelse af dokumentet, kan jeg ikke vurdere, om ministeriets undtagelse af dokumentet fra aktindsigt er berettiget.

Jeg er enig med Udenrigsministeriet i, at det er beklageligt, at dokumentet er bortkommet.

3. Undtagelse af dokumenter fra aktindsigt

Jeg har gennemgået de undtagne dokumenter, som jeg har modtaget fra ministeriet (ministeriets dokumenter nr. 1-5).

Som det fremgår af den aktliste, som du modtog fra Udenrigsministeriet sammen med afgørelsen af 17. februar 2014 – og af Udenrigsministeriets udtalelse af 2. juli 2014 – er der for så vidt angår dokument nr. 1 tale om et brev fra den daværende landsstyreformand til den daværende danske udenrigsminister om et udkast til hensigtserklæring om samarbejde på råstofområdet mellem næstformanden for Europa-Kommissionen og den daværende landsstyreformand. Udkastet er vedlagt som bilag til landsstyreformandens brev til udenrigsministeren.

Som det ligeledes fremgår af aktlisten, er der for så vidt angår ministeriets dokumenter nr. 2-5 tale om fire breve, hvoraf tre er udvekslet mellem udenrigsministeren og landsstyreformanden, og ét er udvekslet mellem Udenrigsministeriets departementschef og departementschefen i landsstyreformandens departement.

Udenrigsministeriet har i sin udtalelse af 2. juli 2014 skrevet, at korrespondancen vedrører spørgsmålet om kompetencefordeling og samarbejdet mellem den danske regering og selvstyret i relation til råstofområdet, og hvorledes denne udmøntes i forhold til EU.

3.1. Miljøoplysningsloven

Et spørgsmål i sagen er, om miljøoplysningsloven finder anvendelse på de dokumenter (oplysninger), som Udenrigsministeriet har undtaget fra aktindsigt.

Det kan have betydning, om der er tale om miljøoplysninger, da der i visse tilfælde er strengere krav til at undtage oplysninger fra aktindsigt, hvis der er tale om oplysninger, der er omfattet af miljøoplysningsloven, jf. nærmere nedenfor.

Definitionen af, hvad der betragtes som miljøoplysninger, findes i miljøoplysningslovens § 3, der 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,

- 4) rapporter om gennemførelse af miljølovgivningen,
- 5) rentabilitetsberegninger og andre økonomiske analyser og forudsætninger, som er anvendt i forbindelse med de foranstaltninger og aktiviteter, som er nævnt i nr. 3, og
- 6) menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand, herunder, hvor det er relevant, forurening af fødekæden, menneskers levevilkår, kulturminde og bygningsværker, i det omfang de påvirkes af de enkelte miljøelementers tilstand, som er nævnt i nr. 1, eller via disse elementer af de i nr. 2 og 3 nævnte forhold. ”

Miljøoplysningsloven bygger på et EU-direktiv, og det er i EU-Domstolens praksis slået fast, at begrebet miljøoplysninger har et meget bredt anvendelsesområde. Se også sagen gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning som [sag 2014-27](#).

Det kan overvejes, om korrespondancen kan anses som en aktivitet, der påvirker eller kan påvirke miljøelementer, nemlig tilstanden i jord, landskaber og naturområder, og derved kan anses for miljøoplysninger, jf. § 3, stk. 1, nr. 3.

I afgørelsen af 17. februar 2014 undtog Udenrigsministeriet de omhandlede dokumenter fra aktindsigt med henvisning til § 33, nr. 5, i lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen.

I en udtalelse af 2. juli 2014 til mig skrev Udenrigsministeriet, at oplysningerne i de undtagne dokumenter ikke var omfattet af miljøoplysningsloven. Ministeriet skrev endvidere, at det efter en fornyet gennemgang af sagen var ministeriets opfattelse, at ministeriet også – dvs. ud over § 33, nr. 5 – burde have henvist til bestemmelsen i § 32, stk. 2, i offentlighedsloven fra 2013.

I en udtalelse af 31. oktober 2014 har Udenrigsministeriet på min forespørgsel skrevet, at det er ministeriets opfattelse, at de omhandlede oplysninger kan undtages fra aktindsigt, også hvis det antages, at der er tale om oplysninger omfattet af miljøoplysningsloven, og anmodningen derfor skal behandles efter miljøoplysningsloven. Det ville i så fald kunne ske med henvisning til § 13, stk. 1, nr. 2 og 6, i lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen, som finder anvendelse i de tilfælde, hvor anmodningen om aktindsigt angår oplysninger omfattet af miljøoplysningsloven.

Nedenfor tager jeg stilling til spørgsmålet om, hvorvidt Udenrigsministeriet kunne undtage de omhandlede dokumenter (oplysninger) fra aktindsigt, hvis man antager, at der er tale om miljøoplysninger. Jeg tager således stilling til, om Udenrigsministeriet kunne undtage oplysningerne efter § 13, stk. 1, nr. 2, i offentlighedsloven fra 1985, jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 3.

Bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 6, i offentlighedsloven, som Udenrigsministeriet også har henvist til, har karakter af en opsamlingsbestemmelse, som kun anvendes, hvis de øvrige specifikke undtagelsesbestemmelser ikke dækker. Hvis der er hjemmel til undtagelse af oplysningerne fra aktindsigt i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2, jf. § 2, stk. 3, i miljøoplysningsloven, er det således ikke nødvendigt at undersøge, om § 13, stk. 1, nr. 6, kan anvendes.

3.2. Offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 2, jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 3

Det bestemmes i § 6, stk. 2, 1. pkt., i lov om aktindsigt i miljøoplysninger (lovbekendtgørelse nr. 660 af 14. juni 2006 som ændret ved bl.a. § 14 i lov nr. 639 af 12. juni 2013), 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. offentlighedsloven fra 1985.

Det følger i overensstemmelse hermed også af § 42, stk. 4, i offentlighedsloven fra 2013 (lov nr. 606 af 12. juni 2013), at offentlighedsloven fra 1985 ikke ophæves for så vidt angår sager, der behandles efter lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

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.

Bestemmelsen i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, lyder således:

”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 forudsætter således, at det først overvejes, om der er tale om miljøoplysninger, der er omfattet af en af de nævnte undtagelsesbestemmelser – i din sag som nævnt § 13, stk. 1, nr. 2.

Dernæst indeholder miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, 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.

§ 13, stk. 1, nr. 2, i offentlighedsloven fra 1985

Bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 2, i offentlighedsloven fra 1985 lyder således:

”§ 13. Retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til

(...),

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

(...)”

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 658 ff., er der redegjort nærmere for indholdet af bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 2.

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 hvert enkelt dokument 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, herunder hensynene nævnt i § 13, stk. 1, nr. 2. 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 – herunder som nævnt i nr. 2 – vil lide skade af betydning.

Særligt om § 13, stk. 1, nr. 2, er der i betænkningen, s. 715 ff., anført bl.a. 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. ”

Udenrigsministeriet har i sine udtalelser af 2. juli og 31. oktober 2014 anført, at de undtagne dokumenter angår forberedelser inden for rigsfællesskabet af forhandlinger med EU vedrørende hensigtserklæringen mellem EU og Grønland om samarbejde på råstofområdet.

Det er således Udenrigsministeriets vurdering, at det i den konkrete sag er nødvendigt at beskytte den interne politiske beslutningsproces inden for rigsfællesskabet for at beskytte væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser mv.

Det fremgår af det ovenfor anførte, at § 13, stk. 1, nr. 2, bl.a. omfatter dokumenter (oplysninger), der vedrører den interne danske forberedelse af forhandlinger med andre lande og i internationale organisationer.

Jeg går ud fra, at det er Udenrigsministeriets opfattelse, at Grønland som en del af rigsfællesskabet kan være en del af den nævnte interne forberedelse af forhandlinger med andre lande og i internationale organisationer.

Dette giver mig ikke anledning til bemærkninger.

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.

Udenrigsministeriet har i sin udtalelse af 2. juli 2014 anført, at det er ministeriets opfattelse, at forhandlingerne om et samarbejde på råstofområdet i forhold til EU ikke er afsluttet ved underskrivelsen af hensigtserklæringen. Tværtimod udestår forhandlingerne og udmøntningen af hensigtserklæringen i eventuelle konkrete samarbejdsaftaler fortsat. Endvidere har ministeriet anført, at indsigt i oplysningerne også vil kunne skade rigets forhandlingsposition i andre sammenhænge vedrørende sjældne jordarter.

I lyset af forståelsen af § 13, stk. 1, nr. 2, i offentlighedsloven fra 1985 som beskrevet ovenfor og efter en gennemgang af de undtagne dokumenter (oplysninger) har jeg ikke grundlag for at kritisere, at Udenrigsministeriet har anset de omhandlede dokumenter (oplysninger) for omfattet af denne bestemmelse med henvisning til, at det af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser er nødvendigt, at rigsfællesskabets interne dialog og fortsatte forhandlinger med EU i denne sag kan foregå i fortrolighed.

Jeg har lagt vægt på det, som Udenrigsministeriet har anført i sine udtalelser af 2. juli 2014 og 31. oktober 2014, jf. ovenfor. Samtidig bemærker jeg, at jeg er enig med Udenrigsministeriet i, at der er tale om en korrespondance, som efter sit indhold ikke er begrænset til kun at gælde hensigtserklæringen, men også den fortsatte dialog med EU samt eventuelle forhandlinger med andre lande eller internationale organisationer på råstofområdet.

Miljøoplysningslovens § 2, stk. 3

Spørgsmålet er herefter, om afvejningsreglen i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, kan føre til et andet resultat.

Som nævnt indeholder miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, 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 om aktindsigt skal afvejes over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering.

Udenrigsministeriet har i sin udtalelse af 31. oktober 2014 anført, at afvejningsreglen i § 3, stk. 2, er tilgodeset ved afslaget på aktindsigt. Ministeriet har bl.a. lagt vægt på, at oplysningerne vedrører forberedelserne inden for rigsfællesskabet af forhandlinger med EU, og at indsigt i den interne dialog og forhandling mellem rigsdelene vil kunne skade rigets forhandlingsposition i andre sammenhænge på råstofområdet. Det er således ministeriets vurdering, at det i den konkrete sag er nødvendigt at beskytte den interne dialog mellem rigsdelene inden for rigsfællesskabet for at beskytte væsentlige hensyn til rigets samlede udenrigspolitiske interesser.

Den afvejning, der skal foretages efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, foretages på grundlag af en samlet vurdering af de offentlige interesser, der varetages ved udlevering af oplysningerne, over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering.

Jeg har ikke grundlag for at kritisere den afvejning, som Udenrigsministeriet har foretaget.

Selv hvis det antages, at de dokumenter (oplysninger), som var omfattet af din anmodning om aktindsigt, anses for oplysninger omfattet af miljøoplysningsloven, kan jeg således ikke kritisere, at de blev undtaget fra aktindsigt.

3.3. Konklusion

Bestemmelsen i § 32, stk. 2, i offentlighedsloven fra 2013, som Udenrigsministeriet bl.a. har anvendt som hjemmel for sit afslag på aktindsigt, svarer til bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 2, i den tidligere offentlighedslov, jf. de specielle bemærkninger til bestemmelsen (lovforslaget til lov nr. 606 af 12. juni 2013, jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013).

Betingelserne for at anvende bestemmelsen er således opfyldt, jf. det ovenfor anførte om § 13, stk. 1, nr. 2, i den tidligere offentlighedslov. Det følger endvidere af det anførte, at også de strengere krav til undtagelse fra aktindsigt, som følger af miljøoplysningsloven, er opfyldt.

Herefter har jeg ikke grundlag for at kritisere Udenrigsministeriets afslag på aktindsigt, selv hvis det lægges til grund, at oplysningerne er omfattet af miljøoplysningsloven.

Jeg bemærker, at jeg ikke har taget stilling til Udenrigsministeriets forståelse af anvendelsesområdet for henholdsvis § 13, stk. 1, nr. 6, i den tidligere offentlighedslov og § 33, nr. 5, i den gældende offentlighedslov. Det gælder bl.a. det, som ministeriet mere generelt har anført om, at samarbejdet og forholdet mellem parterne i rigsfællesskabet bygger på tillid, og at dette kræver en fri og fortrolig informationsudveksling

Det tilføjes, at jeg – i lyset af det anførte – ikke har fundet anledning til at tage endelig stilling til, om der er tale om oplysninger omfattet af miljøoplysningsloven. Dette vil som følge af det anførte ikke have betydning for, om jeg kan kritisere selve afslaget på aktindsigt.

3.4. Meroffentlighed

Jeg har i lyset af begrundelsen for afslaget på aktindsigt ikke grundlag for at kritisere, at Udenrigsministeriet ikke fandt anledning til at give dig aktindsigt i form af meroffentlighed.

4. Sagsbehandlingstid

4.1. Retsgrundlaget

Lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen

Bestemmelserne i § 16, stk. 1 og 2, i offentlighedsloven fra 1985 havde følgende ordlyd:

”§ 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.”

I forarbejderne til bestemmelsen er bl.a. anført følgende (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 196 og sp. 233):

”(…) en hurtig behandling og afgørelse af sager om aktindsigt er en væsentlig forudsætning for at offentlighedsloven kan opfylde sine intentioner om, at pressen og andre nyhedsformidlende institutioner

skal have mulighed for ved anvendelse af loven løbende at orientere befolkningen om aktuelle sager, der er under behandling i den offentlige forvaltning.

...

Efter bestemmelsen i stk. 1 skal sager om aktindsigt afgøres 'snarest'. Denne ændring i forhold til formuleringen af den tilsvarende bestemmelse i den gældende offentlighedslovs § 8, stk. 2, tilsigter at fremhæve, at sager om aktindsigt skal behandles med særlig hurtighed.

...

Bestemmelsen i stk. 2, der er ny, er begrundet i et ønske om at sikre, at behandlingstiden for begæringer om aktindsigt ikke uden rimelig anledning trækker ud. Der er ikke indsat en absolut frist for sagsbehandlingens varighed i aktindsigtssager, men bestemmelsen om, at den begærende skal have en begrundet underretning i tilfælde, hvor aktindsigt ikke kan imødekommes inden for 10 dage, samt oplysning om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge, må i sig selv forventes at bidrage til, at behandlingstiden ikke unødigt trækker ud. ”

Se endvidere betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 793 ff.

Kravet om, at sager om aktindsigt skal afgøres snarest, må som anført i forarbejderne ses i sammenhæng med offentlighedslovens formål.

Disse formål er bl.a. omtalt i betænkning nr. 325/1963 om offentlighed i forvaltningen, s. 42 ff., hvor der peges på, at offentlighed i forvaltningen er et led i demokratiet, fordi det bidrager til at sætte almene problemer under debat. Desuden peges der på, at borgerne bør have størst mulig adgang til at følge med i og dermed føre kontrol med, at alt går rigtigt til under forvaltningens udførelse af dens opgaver. Det siges også, at navnlig pressen har en åbenbar interesse i offentlighed, således at problemer kan sættes under debat på et sagligt og velunderbygget grundlag.

Der var før den 1. januar 2014 ikke mere præcise regler for, hvor lang tid en myndighed måtte anvende ved behandlingen af sager om aktindsigt, men det fremgik som nævnt af offentlighedsloven fra 1985 og dens forarbejder, at de skulle behandles med særlig hurtighed ("snarest").

Spørgsmålet om, hvornår sagsbehandlingstiden overskrider det acceptable, kan i øvrigt ikke besvares generelt. Ud over den samlede sagsbehandlingstid må man tage andre forhold i betragtning, herunder bl.a. sagens karakter, omfanget af de undersøgelser, som myndigheden skal foretage, og de løbende ekspeditioner i sagen.

Lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen

I offentlighedsloven fra 2013, som trådte i kraft den 1. januar 2014, er der i § 36, stk. 2, indsat følgende bestemmelse:

”§ 36. ...

Stk. 2. Vedkommende myndighed m.v. afgør snarest, 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 fritsoverskridelsen og om, hvornår anmodningen kan forventes færdigbehandlet.”

I forarbejderne til bestemmelsen (lovforslaget til lov nr. 606 af 12. juni 2013, jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, s. 78 f.) er der redegjort for, hvad der skal forstås ved ”snarest”. Der er herunder en nærmere angivelse af nogle udgangspunkter for sagsbehandlingstiden.

Da din anmodning om aktindsigt er indgivet den 15. marts 2013, men der først er truffet afgørelse den 17. februar 2014 – dvs. efter ikrafttræden af den nye offentlighedslov – skal Udenrigsministeriets sagsbehandlingstid vurderes i henhold til dels den tidligere gældende offentlighedslov (lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer), dels den nye offentlighedslov (lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen), som trådte i kraft den 1. januar 2014.

4.2. Udenrigsministeriets sagsbehandlingstid

Fra du anmodede Udenrigsministeriet om aktindsigt den 15. marts 2013, og indtil ministeriet traf afgørelse den 17. februar 2014, gik der over 11 måneder.

Udenrigsministeriet har som begrundelse for sagsbehandlingstiden henvist til, at ministeriet havde behov for at foretage høring af relevante kontorer og enheder i ude- og hjemmetjenesten samt en høring af Statsministeriet. Dette har efter ministeriets vurdering gjort det berettiget, at sagsbehandlingstiden i et vist omfang trak ud.

Udenrigsministeriet har dog samtidig oplyst, at ministeriet i forbindelse med behandlingen af min henvendelse har konstateret, at der i flere perioder af længere varighed ikke har været foretaget sagsbehandlingsskridt i sagen.

Det er på den baggrund samlet set Udenrigsministeriets opfattelse, at sagen ikke har været prioriteret i den fornødne grad, og at sagsbehandlingstiden derved blev for lang. Heller ikke i tiden efter den 1. januar 2014 er sagen blevet prioriteret i fornøden grad. Ministeriet beklager dette.

Jeg er enig med Udenrigsministeriet i, at sagsbehandlingstiden har været for lang.

Den 28. juni 2013 orienterede Udenrigsministeriet dig om, at sagsbehandlingstiden blev forlænget med otte uger, og den 14. oktober 2013 orienterede ministeriet dig om, at sagsbehandlingstiden blev forlænget med fem uger. Den 20. december 2013 skrev ministeriet til dig, at ministeriet forventede, at sagen kunne afsluttes i det nye år med frist den 10. januar 2014.

Udenrigsministeriet underrettede dig ikke om, at de udmeldte frister ikke kunne overholdes. I stedet rykkede du selv ministeriet henholdsvis den 17. december 2013 og 4. februar 2014 for en afgørelse i sagen.

Det er min opfattelse, at Udenrigsministeriet af egen drift burde have underrettet dig om, at fristerne ikke kunne overholdes.

Jeg har gjort Udenrigsministeriet bekendt med min opfattelse.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Med venlig hilsen



Jørgen Steen Sørensen

Kopi til:

Udenrigsministeriet

Landstingets Ombudsmand

Sagsfremstilling

Du anmodede den 15. marts 2013 Udenrigsministeriet om aktindsigt i følgende:

”1. Aktindsigt i korrespondance med EU vedrørende råstoffer i Grønland. I ’Kongeriget Danmarks Strategi for Arktis 2011-2020’ udtrykkes der ønske om påvirkning af EUs ageren på dette område. Dette vil jeg derfor gerne vide mere om. Min aktindsigtsanmodning omfatter årene 2011, 2012 og 2013.

2. Aktindsigt i korrespondance med Grønland vedrørende sjældne jordarter. I ’Kongeriget Danmarks Strategi for Arktis 2011-2020’ tillægges disse metaller stor betydning for bl.a. Danmarks erhvervsliv også set i lyset af Kinas de-facto-monopol. Jeg vil derfor gerne bede om aktindsigt i korrespondance og alle henvendelser til Grønland vedrørende sjældne jordarter i årene 2011, 2012 og 2013. De sjældne jordarter beskrives på flere forskellige måder. REE, Rare Earth Elements, sjældne jordarter, sjældne jordarters metaller.

3. Aktindsigt i postliste over al korrespondance vedr. Grønlands ønske om tiltrædelse af tillægsprotokol til Treaty on Non-Proliferation of Nuclear Weapons. Herunder eksempelvis korrespondance til og fra Grønland, korrespondance til og fra IAEA, korrespondance til og fra Energistyrelsen samt andre øvrige korrespondancer til dette emne.”

I brev af 18. marts 2013 bekræftede Udenrigsministeriet modtagelsen af din aktindsigtsanmodning. Da din anmodning dækkede materiale over tre år, og det derfor ville tage tid at identificere relevante akter, forventede ministeriet at kunne give dig et endeligt svar inden 8 uger.

Den 22. marts 2013 blev din anmodning om aktindsigt videresendt til en række enheder i Udenrigsministeriet med anmodning om, at de pågældende kontorer leverede dokumenter mv., som var omfattet af din anmodning, med henblik på at der blev foretaget en samlet vurdering af materialet. Der blev fastsat en frist for levering af materialet til den 15. april 2013.

Med hensyn til pkt. 3 i din anmodning om aktindsigt blev det relevante fagkontor bedt om at gennemføre en eventuel høring af eksterne parter.

Udenrigsministeriet indledte den 25. april 2013 en dialog med Statsministeriet om din anmodning, herunder om hvilke dokumenter Statsministeriet skulle have i høring.

Udenrigsministeriet orienterede dig den 28. maj 2013 om en yderligere sagsbehandlingstid på 4 uger. Det skyldtes, at ministeriet afventede høringssvar fra andre myndigheder.

Den 14. juni 2013 sendte Udenrigsministeriet de relevante akter til høring i Statsministeriet.

Den 28. juni 2013 og 14. oktober 2013 orienterede Udenrigsministeriet dig om, at sagsbehandlingstiden blev forlænget med henholdsvis 8 uger og 5 uger, fordi ministeriet fortsat afventede høringssvar.

Den 12. november 2013 blev dialogen mellem Udenrigsministeriet og Statsministeriet afsluttet.

Du anmodede den 17. december 2013 Udenrigsministeriet om en status for en endelig besvarelse af din aktindsigtsanmodning.

Udenrigsministeriet skrev den 20. december 2013 til dig, at den tidligere udmeldte svarfrist ikke kunne overholdes. Det skyldtes, at den endelige godkendelsesprocedure fortsat udestod. Ministeriet forventede, at sagen kunne afsluttes i det nye år med frist den 10. januar 2014.

Den 4. februar 2014 anmodede du på ny Udenrigsministeriet om status for svar på din aktindsigtsanmodning.

Den 17. februar 2014 traf Udenrigsministeriet afgørelse i sagen. I afgørelsen anførte ministeriet således bl.a. følgende:

”Udenrigsministeriet har på den baggrund identificeret seks dokumenter, som er omfattet af anmodningen og har foretaget en konkret vurdering af disse dokumenter. Udenrigsministeriet har i den forbindelse truffet afgørelse om begrænsninger i retten til aktindsigt i henhold til nedenfor angivne bestemmelse. Din aktindsigtsanmodning skal behandles efter lov nr. 606 af 12. juni 2013 (den nye offentlighedslov), der trådte i kraft den 1. januar 2014. Anmodninger om aktindsigt, der er indgivet før lovens ikrafttræden, skal således behandles efter denne lov, jf. offentlighedslovens § 42, stk. 2.

I henhold til § 33, nr. 5, kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets karakter er påkrævet. De seks identificerede dokumenter er, som det fremgår af den vedlagte liste, undtaget fra aktindsigt i henhold til § 33, nr. 5, idet undtagelse vurderes at være nødvendigt af væsentlige hensyn til beskyttelse af den interne politiske beslutningsproces indenfor rigsfællesskabet, herunder særligt hensynet til at sikre løbende informationer til og fra Grønlands Selvstyre.

Udenrigsministeriet har overvejet, hvorvidt der er mulighed for at give aktindsigt i videre omfang i medfør af offentlighedslovens § 14, stk. 1. Udenrigsministeriet har på baggrund af en afvejning mellem på den ene side de beskyttelsesinteresser, der ligger til grund for offentlighedslovens § 33, nr. 5, 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.

For så vidt angår din anmodning om aktindsigt i postliste over al korrespondance vedr. Grønlands ønske om tiltrædelse af tillægsprotokol til Treaty on Non-Proliferation of Nuclear Weapons, skal Udenrigsministeriet oplyse, at ministeriet generelt ikke fører postlister over dokumenter, der er modtaget eller afsendt, herunder vedrørende den nævnte sag. Udenrigsministeriet har imidlertid udarbejdet en liste over ind- og udgående post i sagen, som vedlægges.

Der vedlægges endvidere i det fremsendte materiale lister over samtlige dokumenter omfattet af aktindsigtsanmodningen med angivelse af begrundelse for de foretagne begrænsninger.”

Du klagede i et brev af 23. maj 2014 til mig over Udenrigsministeriets afgørelse af 17. februar 2014. Din klage angik dels ministeriets undtagelse af dokumenter fra aktindsigt, dels ministeriets sagsbehandlings-tid. Som begrundelse for din klage anførte du følgende:

”Dokumenterne er ifølge Udenrigsministeriet undtaget af aktindsigt for at sikre beskyttelsen af den interne politiske beslutningsproces og informationsdeling i Rigsfællesskabet. Jeg vil gerne pege på, at samtlige oplysninger i de anmodede dokumenter er blevet undtaget fra offentliggørelse. Det, mener jeg, er en overfortolkning af beskyttelsen af oplysninger. Endvidere vil jeg gerne påpege, at dokumenterne bl.a. vedrører et forløb med EU, som er afsluttet. Den 13. juni 2012 underskrev EU og Grønland en hensigtserklæring om samarbejde om råstoffer herunder sjældne jordarter. Se venligst bilag 2.

Da dokumenterne vedrører et afsluttet forløb og proces, kan dokumenterne godt offentliggøres uden gene for processen eller informationsudvekslingen.

Som nævnt omhandler de anmodede dokumenter sjældne jordarter og uran i Grønland. Brydning af disse vil i de fleste tilfælde ske tæt på beboede områder. Jeg vil derfor venligst påpege, at min anmodning om aktindsigt derfor udover lov om offentlighed i forvaltningen er omfattet af miljøoplysningsloven. Loven omfatter miljøoplysninger i bred forstand, det vil sige alle oplysninger, der vedrører miljøet herunder menneskers sundhed og sikkerhed. På den baggrund skulle jeg mene, at dokumenterne bør offentliggøres.

Jeg vil også gerne påpege i forlængelse af dette bemærke, at Udenrigsministeriet begrænser retten til aktindsigt i henhold til § 33 nr. 5. Emnerne sjældne jordarter og uran og en traktat vedrørende ikke-spredning af uran er omfattet af Aarhuskonventionen om adgang til miljøoplysninger, som Danmark er forpligtet af. Ifølge denne konvention er der ikke mulighed for at undtage oplysninger efter § 33 nr. 5.”

Den 2. juni 2014 bad jeg Udenrigsministeriet om en udtalelse og om udlån af sagens akter. Min anmodning om en udtalelse gjaldt både ministeriets afslag på aktindsigt og ministeriets sagsbehandlingstid.

Udenrigsministeriet sendte mig den 2. juli 2014 en udtalelse samt sagens akter. Af udtalelsen fremgår bl.a. følgende:

”For så vidt angår pkt. 1 korrespondance mellem EU og Danmark vedrørende råstoffer har Udenrigsministeriet identificeret et dokument (dok. nr. 6), der er omfattet af denne del af anmodningen. Vedrørende pkt. 2, har Udenrigsministeriet identificeret fem dokumenter, der er omfattet af denne del af anmodningen (dok. nr. 1-5). Dokumenterne udgør fire breve, der er sendt mellem udenrigsministeren og landsstyreformanden og et brev, der er sendt mellem Udenrigsministeriets departementschef og departementschefen i landsstyreformandens departement.

Som det fremgår af sagens aktliste er der i dokument nr. 1 udvekslet et udkast til en hensigtserklæring om samarbejde på råstofområdet mellem Næstformand for Europa-Kommissionen, (...), og daværende landsstyreformand (...). Korrespondancen vedrører derudover spørgsmålet om kompetencefordeling og samarbejdet mellem den danske regering og selvstyret i relation til råstofområdet, og hvordan denne udmøntes i forhold til EU.

A anfører i sin klage, at de anmodede dokumenter omhandler sjældne jordarter og uran i Grønland, og at brydning af disse i de fleste tilfælde vil ske tæt på beboede områder. A anfører på den baggrund, at anmodningen udover lov om offentlighed er omfattet af miljøoplysningsloven. Samtidig påpeger A, at dokumenterne bl.a. vedrører et forløb med EU, som er afsluttet, og at dokumenterne derfor kan offentliggøres uden gene for processen eller informationsudvekslingen.

Udenrigsministeriet har overvejet, hvorvidt de oplysninger – eller dele af oplysningerne – som Udenrigsministeriet har i sin besiddelse og som er omfattet af A's anmodning, er oplysninger, der er omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger, jf. lovbekendtgørelse nr. 660 af 14. juni 2006 (miljøoplysningsloven).

§ 3, stk. 1, i miljøoplysningsloven har følgende ordlyd:

...

Miljøoplysningsloven gennemfører dele af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF. Miljøoplysningslovens § 3, stk. 1, har samme ordlyd som direktivets artikel 2, som indeholder definitionen på 'miljøoplysninger' i direktivets forstand. Direktivet gennemfører endvidere dele af konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet (Århus-konventionen), (Lovtidende C nr. 10 af 13. marts 2003).

Konventionens artikel 2, stk. 3, indeholder endvidere en definition af 'miljøoplysninger', som har følgende ordlyd:

”Miljøoplysninger”:

alle oplysninger i skriftlig form, i billed- eller lydform, elektronisk eller i en hvilken som helst anden fysisk form og som vedrører:

- a) tilstanden af de enkelte miljøelementer, såsom luft og atmosfære, vand, jord, landskaber og naturområder, biologisk mangfoldighed og dens bestanddele, herunder genetisk modificerede organismer og vekselvirkningen mellem disse elementer
- b) faktorer, såsom stoffer, energi, støj og radioaktivitet samt aktiviteter eller foranstaltninger, herunder offentlige foranstaltninger, miljøaftaler, politikker, lovgivning, planer og programmer, som påvirker eller vil kunne påvirke de enkelte miljøelementer, som nævnt i litra a) ovenfor, samt rentabilitetsberegninger og andre økonomiske analyser og forudsætninger, som er anvendt i forbindelse med beslutningsprocesser på miljøområdet
- c) menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand, menneskers levevilkår, kulturområder og bygningsmæssige strukturer, hvis de er eller kan blive påvirket af de enkelte miljøelementers tilstand eller via disse elementer af faktorer, aktiviteter eller foranstaltninger, omtalt i litra b) ovenfor. ’

Det er Udenrigsministeriets opfattelse, at de oplysninger ministeriet er i besiddelse af, og som er omfattet af A's anmodning om aktindsigt, ikke udgør oplysninger, der er omfattet af miljøoplysningsloven.

Som ovenfor nævnt udgør korrespondancen i det væsentligste spørgsmålet om kompetencefordeling og samarbejdet mellem den danske regering og selvstyret i relation til råstofområdet, og hvordan denne udmøntes i forhold til EU. Det er således Udenrigsministeriets opfattelse, at korrespondancen ikke *vedrører faktorer, der påvirker eller kan påvirke miljøelementerne*, jf. lovens § 3, stk. 1, nr. 2, men derimod vedrører fortolkning og afklaring af rigsdelenes kompetenceforhold på råstofområdet. Det er Udenrigsministeriets opfattelse, at alene det forhold, at sagen omhandler området 'råstoffer', og at ordene 'råstoffer' eller 'sjældne jordarter' indgår i korrespondancen, men at denne i øvrigt ikke derudover vedrører råstoffer eller sjældne jordarter, ikke kan være afgørende for, om oplysningerne er omfattet af miljøoplysningsloven.

Endvidere er det Udenrigsministeriets opfattelse, at oplysningerne ikke vedrører foranstaltninger, herunder administrative foranstaltninger såsom politikker, lovgivning, planer, programmer, miljøaftaler og aktiviteter, der påvirker eller kan påvirke de miljøelementer, som er nævnt i nr. 1 og 2, jf. nr. 3.

Udenrigsministeriet skal i den forbindelse henvise til 'The Aarhus Convention – an implementation guide', udgivet af United Nations Economics Commission for Europe, hvoraf følgende fremgår på s. 53:

“Activities or measures’ likely to affect the environment expressly include ‘administrative measures, environmental agreements, policies, legislation, plans and programmes’. [...] The definition certainly includes decisions on specific activities, such as permits, licences, permissions that have or may have an effect on the environment as well. While the examples of activities or measures lists can be seen to be primarily acts of public authorities — though environmental agreements may of course involve private actors — there is no logical reason to limit the activities or measures covered in such a way. Most importantly, the activities or measures do not need to be a part of some category of decision-making labelled ‘environmental’. The test is whether the activities or measures may have an effect on the environment. ’

Der er konkret tale om, at der er udvekslet et udkast til en politisk hensigtserklæring om, at parterne vil indgå forhandlinger med henblik på at indgå en samarbejdsaftale på råstofområdet. Efter Udenrigsministeriets opfattelse er forhandlingerne om et samarbejde vedrørende råstoffer/sjældne jordarter i forhold

til EU ikke afsluttet ved underskrivelsen af hensigtserklæringen. Tværtimod udestår forhandlingerne og udmøntningen af hensigtserklæringen i eventuelle konkrete samarbejdsaftaler fortsat. Den hensigtserklæring, der blev underskrevet den 13. juni 2012, udgør derfor efter ministeriets opfattelse ikke i sig selv en foranstaltning, der påvirker eller kan påvirke miljøelementerne.

Det er på den baggrund Udenrigsministeriets samlede opfattelse, at anmodningen om aktindsigt ikke er omfattet af miljøoplysningsloven og dermed ikke skal behandles efter denne.

Ad pkt. 2 – anvendelsen af offentlighedslovens § 33, nr. 5

Som ovenfor nævnt udgør korrespondancen primært spørgsmålet om kompetencefordeling og samarbejde mellem den danske regering og selvstyret i relation til råstofområdet, og hvordan denne udmøntes i forhold til EU.

Udenrigsministeriet har i ministeriets afgørelse af 17. februar 2014 alene henvist til offentlighedslovens § 33, nr. 5, idet undtagelsen vurderes at være nødvendig af væsentlige hensyn til beskyttelse af den interne politiske beslutningsproces inden for Rigsfællesskabet, herunder særligt hensynet til at sikre løbende information til og fra selvstyret. Udenrigsministeriet skal i den forbindelse henvise til FOB 1996.221, hvor ombudsmanden udtalte, at det i forarbejderne til den tidligere offentlighedslovs § 13, stk. 1, nr. 6, er forudsat, at hensynet til den politiske beslutningsproces efter omstændighederne kan begrunde at enkelte oplysninger i en brevveksling om politiske spørgsmål undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen. Det fremgår endvidere af forarbejderne til § 33, nr. 5, i den nugældende offentlighedslov, jf. bemærkningerne til bestemmelsen i lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013, at bestemmelsen kan anvendes med henblik på at beskytte hensynet til det offentlige politiske beslutningsproces af særlig karakter.

Det er Udenrigsministeriets opfattelse, at der i denne konkrete sag gør sig sådanne forhold gældende, at det efter en konkret vurdering af hensynet til den politiske beslutningsproces vedrørende bl.a. kompetencefordelingen inden for Rigsfællesskabet må anses for så væsentlige, at det er nødvendigt at undtage den omfattede brevveksling fra aktindsigt.

Samarbejdet og forholdet mellem parterne i Rigsfællesskabet bygger på tillid, hvilket kræver en fri og fortrolig informationsudveksling. I sager, hvor der internt i Rigsfællesskabet er behov for forhandlinger er det nødvendigt med et fortroligt rum, hvori den politiske beslutningsproces inden for Rigsfællesskabet er beskyttet. Ydermere er det på områder, hvor Danmark repræsenterer hele Kongeriget udadtil nødvendigt, at Rigsfællesskabets interne dialog og forberedelse af forhandlingerne kan foregå i fortrolighed.

Råstofområdet er overtaget af Grønland. Danmark har dog stadig kompetence på de områder, hvor dispositioner berører rigets udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitik. Der henvises til rapport om udvinding og eksport af uran fra oktober 2013 afgivet af Arbejdsgruppen om konsekvenserne af ophævelse af nul-tolerancepolitikken som vedlægges.

Det er på baggrund af ministeriets fornyede gennemgang af sagen ministeriets opfattelse, at ministeriet i afgørelsen af 17. februar 2014 også burde have henvist til offentlighedslovens § 32, stk. 2, idet oplysningerne ligeledes vedrører forberedelserne inden for Rigsfællesskabet af forhandlinger med EU,

og at indsigt i oplysningerne ligeledes vil kunne skade rigets forhandlingsposition i andre sammenhænge vedrørende sjældne jordarter.

Det er således Udenrigsministeriets vurdering, at det i den konkrete sag, er nødvendigt at beskytte den interne politiske beslutningsproces inden for Rigsfællesskabet for også derved at beskytte væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser m.v.

Det skal endelig oplyses, at Udenrigsministeriet i forbindelse med behandlingen af ombudsmandens henvendelse har været i kontakt med det Grønlandske Udenrigsdirektorat vedrørende sagen. Udenrigsdirektoratet deler Udenrigsministeriets opfattelse af beskyttelsesbehovet beskrevet ovenfor. Landsstyret har endvidere modtaget en lignende anmodning fra A, og har undtaget de samme dokumenter som Udenrigsministeriet.

Ad pkt. 3 – Udtalelse om sagsbehandlingstiden indtil den 17. februar 2014 samt datoliste

...

Udenrigsministeriet har i forbindelse med behandlingen af ombudsmandens henvendelse konstateret, at der i flere perioder af længere varighed ikke har været foretaget sagsbehandlingsskridt i sagen.

Udenrigsministeriet har, som det fremgår ovenfor, ved behandlingen af aktindsigtsanmodningen haft behov for at foretage høring af relevante kontorer og enheder i ude- og hjemmetjenesten samt en høring af Statsministeriet. Dette har efter ministeriets vurdering berettiget, at sagsbehandlingstiden i et vist omfang trak ud.

Det er dog samlet Udenrigsministeriets opfattelse, at sagen ikke har været prioriteret i den fornødne grad, og at sagsbehandlingstiden derved blev for lang, hvilket ministeriet beklager.

Ad pkt. 5 – om sagsbehandlingstiden efter 1. januar 2014

Det følger af offentlighedslovens § 36, stk. 2, at vedkommende myndighed m.v. snarest afgør, om en anmodning om aktindsigt kan imødekommes. Det fremgår endvidere, at en anmodning om aktindsigt skal færdigbehandles senest syv dage efter modtagelsen, medmindre dette på grund af f.eks. sagens omfang eller kompleksitet ikke er muligt.

Udenrigsministeriet finder som oven for nævnt, at sagsbehandlingstiden i denne sag har været for lang, og ministeriet må konstatere, at der heller ikke i tiden efter 1. januar 2014 er sket den fornødne prioritering af sagen, hvilket Udenrigsministeriet beklager.

...

Ad pkt. 6 og 7 – udlån af dokumenter

...

Udenrigsministeriet beklager, at dokument med aktnummer 6 på dokumentlisten, som er omfattet af A's aktindsigt, er bortkommet i ministeriets systemer og derfor ikke kan udleveres. Dokumentet er forsøgt genskabt med inddragelse af ministeriets IT kontor, relevante e-mailbokse er gennemgået, ministeriets arkivsystem er gennemgået på ny og der har været kontakt til modtageren af dokumentet uden at dokumentet på denne måde har kunnet fremskaffes. ”

Den 7. juli 2014 sendte jeg dig en kopi af Udenrigsministeriets udtalelse af 2. juli 2014 med henblik på dine eventuelle bemærkninger.

Den 17. juli 2014 kommenterede du Udenrigsministeriets udtalelse af 2. juli 2014 og anførte bl.a. følgende:

”Ad pkt. 2 – anvendelsen af offentlighedslovens § 33 nr. 5 side 6 i Udenrigsministeriets udtalelse:

Jeg anmodede om aktindsigt i korrespondance med Grønland vedrørende sjældne jordarter. Som en del af begrundelsen for afslaget skriver Udenrigsministeriet i sin udtalelse:

’Råstofområdet er overtaget af Grønland. Danmark har dog stadig kompetence på de områder, hvor dispositioner berører rigets udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitik. Der henvises til rapport om udvinding og eksport af uran fra oktober 2013 afgivet af Arbejdsgruppen om konsekvenserne af ophævelse af nultolerancepolitikken som vedlægges. ’

Jeg skal venligst fremhæve, at min anmodning ikke gjaldt korrespondance med Grønland vedrørende udvinding og eksport af uran. Den gjaldt de sjældne jordarter. Uran og sjældne jordarter er to grundforskellige typer metaller med hver deres opbygning og formål.

...

Jeg er derfor forundret over, at Udenrigsministeriet knytter min anmodning om aktindsigt i sjældne jordarter-korrespondance med brydning af uran. I Udenrigsministeriets afsnit hvor denne kobling til rapport om uran og nul-tolerancepolitik foretages, bliver der ydermere lavet en kobling til, at Grønland ikke har hjemtaget de politiske ressortområder, der berører rigets udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitik. Jeg skal venligst påpege, at brydning og eksport af sjældne jordarter ikke vedrører udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitik. Ressourcer af sjældne jordarter findes overalt i verden og bruges primært som permanente magneter i vindmøller, cykler og elbiler (Kilde: GEUS side 2 i vedhæftede præsentation for Folketingets Grønlandsudvalg).

Såfremt de identificerede dokumenter om sjældne jordarter dog også berører tekstafsnit om uran, ville jeg antage, at disse passager blot blev overstreget og resten af dokumentet omfattet af aktindsigt.

Ad pkt. 3 – Udtalelse om sagsbehandlingstiden indtil den 17. februar 2014 samt datoliste

På side 8 bemærker Udenrigsministeriet 'I perioden oktober 2013 til januar 2014 pågik interne overvejelser om materialet. I denne periode foregik der parallelt løbende forhandlinger med Grønland om håndtering af kompetencespørgsmålet jf. vedlagte uranrapport. '

Jeg skal venligst påpege, at min anmodning vedrørende korrespondance med Grønland kun vedrører korrespondance om sjældne jordarter. ”

Den 21. juli 2014 bad jeg Udenrigsministeriet om ministeriets eventuelle bemærkninger til det, som du havde anført den 17. juli 2014.

Udenrigsministeriet bemærkede den 4. august 2014, at ministeriet havde henvist til rapporten om udvinding og eksport af uran, da den bl.a. illustrerede overvejelserne vedrørende de statsretlige rammer, herunder den udenrigs-, forsvars- og sikkerhedspolitiske dimension. Der var efter ministeriets opfattelse tale om overvejelser, hvis relevans ikke var snævert isoleret til spørgsmålet om uranbrydning.

Ministeriet henviste til de almindelige bemærkninger til forslag nr. 198 til lov for Grønland om udlændinges adgang til opholds- og arbejdstilladelse i anlægsfasen af et storskalaprojekt fremsat den 9. maj 2014 af justitsministeren, hvoraf det fremgik, at udvinding af sjældne jordarter efter regeringens opfattelse potentielt kan rejse lignende spørgsmål af udenrigs-, forsvars- eller sikkerhedspolitisk karakter.

Den 11. august 2014 sendte jeg dig en kopi af Udenrigsministeriets brev af 4. august 2014 med henblik på dine eventuelle bemærkninger.

Jeg modtog ikke nogen bemærkninger fra dig, og den 27. august 2014 skrev jeg til dig, at jeg nu ville forsøge at behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde fået fra dig og Udenrigsministeriet.

Efter en nærmere gennemgang af din klage af 23. maj 2014 og Udenrigsministeriets udtalelse af 2. juli 2014 fandt jeg det nødvendigt at bede Udenrigsministeriet om en supplerende udtalelse til brug for min behandling af sagen. Jeg skrev således den 30. september 2014 bl.a. følgende til Udenrigsministeriet:

”Et spørgsmål i sagen er, om miljøoplysningsloven (lovbekendtgørelse nr. 660 af 14. juni 2006 om aktindsigt i miljøoplysninger med senere ændringer) finder anvendelse på de oplysninger, som Udenrigsministeriet har undtaget fra aktindsigt.

Jeg beder Udenrigsministeriet udtale sig om, hvorvidt det er ministeriets opfattelse, at de omhandlede oplysninger kan undtages fra aktindsigt, også hvis det antages, at der er tale om miljøoplysninger, og anmodningen skal behandles efter miljøoplysningsloven.

Jeg henviser til, at miljøoplysningsloven i § 2, stk. 3, indeholder følgende bestemmelse:

'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. ’

Jeg henviser også til, at miljøoplysningsloven i § 6, stk. 2, angiver, at den tidligere offentlighedslov (lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen) finder anvendelse ved behandlingen af anmodninger om indsigt i miljøoplysninger. Baggrunden for bestemmelsen – som blev indsat ved lov nr. 580 af 18. juni 2012 – var at sikre, at gældende ret på miljøoplysningslovens område uden ændringer blev videreført, hvis et forslag til en ny samlet miljøoplysningslov, som Miljøministeriet agtede at fremsætte, ikke var vedtaget og trådt i kraft den 1. januar 2014, hvor den nye offentlighedslov trådte i kraft.

I den gældende offentlighedslov er det i § 42, stk. 3, bestemt, at loven ophæver den tidligere offentlighedslov. Det gælder dog ifølge stk. 4 ikke for sager, der behandles efter miljøoplysningsloven. ”

Jeg modtog herefter Udenrigsministeriets udtalelse af 31. oktober 2014, hvor bl.a. følgende blev anført:

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

Det er Udenrigsministeriets opfattelse, at de oplysninger, der er omfattet af anmodningen, er omfattet af § 13, stk. 1, i 1985-loven. Det er således Udenrigsministeriets opfattelse, at de hensyn, som ministeriet henviste til i ministeriets afgørelse af 17. februar 2014 og som er uddybet i ministeriets udtalelse af 2. juli 2014, er omfattet af 1985-lovens § 13, stk. 1, nr. 2 og 6.

I sager om aktindsigt i miljøoplysninger, der er omfattet af 1985-lovens § 13, stk. 1, følger det af miljøoplysningslovens (lovbekendtgørelse nr. 660 af 14. juni 2006 om aktindsigt i miljøoplysninger med senere ændringer) § 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.

For så vidt angår de interesser, ministeriet har varetaget ved at afslå udlevering af de pågældende oplysninger, skal Udenrigsministeriet henvise til pkt. 2 i ministeriets udtalelse af 2. juli 2014.

For så vidt angår offentlighedens interesse i at få udleveret de pågældende oplysninger, må dette efter Udenrigsministeriets opfattelse antages at bestå i mediernes formidling af informationer til offentligheden om almene samfundsspørgsmål. Efter ministeriets opfattelse må det antages, at offentlighedens interesse i udlevering af oplysninger konkret i den foreliggende sag består dels i hensynet til formidling af informationer til offentligheden om Kongeriget Danmarks strategiske overvejelser og handlinger vedrørende sjældne jordarter, dels i hensynet til formidling af informationer om mulige miljømæssige påvirkninger til offentligheden.

Udenrigsministeriet har foretaget en konkret afvejning af de oven for nævnte 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.

Det følger endelig af miljøoplysningslovens § 2, stk. 6, at bestemmelserne i § 13, stk. 1, nr. 4-6 i 1985-loven ikke finder anvendelse på miljøoplysninger, i det omfang afslag på aktindsigt vil stride mod bestemmelserne i artikel 4, stk. 2, i miljøoplysningsdirektivet (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF). Det er som nævnt ovenfor Udenrigsministeriets vurdering, at oplysningerne er omfattet af offentlighedslovens § 13, stk. 1, herunder nr. 2 og 6. Det er Udenrigsministeriets opfattelse, at undtagelse af de pågældende oplysninger er foreneligt med direktivets artikel 4, herunder litra b. Udenrigsministeriet lægger herved vægt på, at oplysningerne dels vedrører forberedelserne inden for Rigsfællesskabet af forhandlinger med EU, dels at indsigt i den interne dialog og forhandling mellem rigsdelen vil kunne skade rigets forhandlingsposition i andre sammenhænge vedrørende sjældne jordarter. Det er således ministeriets vurdering, at det i den konkrete sag, er nødvendigt at beskytte den interne dialog mellem rigsdelen inden for Rigsfællesskabet for derved at beskytte væsentlige hensyn til rigets samlede udenrigspolitiske interesser. ”

Den 6. november 2014 sendte jeg dig en kopi af Udenrigsministeriets brev af 31. oktober 2014 med henblik på dine eventuelle bemærkninger.

Jeg modtog ikke nogen bemærkninger fra dig, og den 25. november 2014 skrev jeg til dig, at jeg nu ville forsøge at behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde fået fra dig og Udenrigsministeriet.