

Udskriftsdato: 15. juni 2026 (Gældende)

Inddragelse af miljøoplysningslovens § 2, stk. 6, ved undtagelse af dokument fra aktindsigt efter 1985-offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

Journalnummer: Sag nr. 17/01113

Inddragelse af miljøoplysningslovens § 2, stk. 6, ved undtagelse af dokument fra aktindsigt efter 1985-offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6

Svar til journalist A, medie B

08-08-2017

Sag nr. 17/01113

Klage over Statsministeriets afgørelse af 14. november 2016 om aktindsigt efter miljøoplysningsloven

Jeg har nu færdigbehandlet sagen.

Jeg er enig med Statsministeriet i, at dokumenterne – bortset fra en enkelt e-mail af 24. februar 2015 (sag 2015-2792, akt 1, dokument 1) – var omfattet af § 10, nr. 1, i offentlighedsloven fra 1985 og dermed som udgangspunkt undtaget fra aktindsigt.

Jeg har ikke bemærkninger til Statsministeriets vurdering af, hvilke oplysninger der skulle udleveres til dig i medfør af ekstraheringspligten i § 11, stk. 1, i offentlighedsloven fra 1985.

Jeg har ikke grundlag for at tilsidesætte Statsministeriets vurdering af, at en række oplysninger i e-mailen af 24. februar 2015 (sag 2015-2792, akt 1, dokument 1) kunne undtages fra aktindsigt efter § 13, stk. 1, nr. 6, i offentlighedsloven fra 1985.

Jeg har imidlertid konstateret, at Statsministeriet ikke ses at have inddraget miljøoplysningslovens § 2, stk. 6, i forbindelse med ministeriets vurdering af adgangen til aktindsigt i denne e-mail.

Jeg har gjort Statsministeriet bekendt med min opfattelse og henstillet til ministeriet at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse for så vidt angår aktindsigt i den nævnte e-mail. Det sker, med henblik på at ministeriet foretager en vurdering af, om afslaget er foreneligt med miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 2, jf. § 2, stk. 6, i miljøoplysningsloven.

Jeg har ikke grundlag for at tilsidesætte den afvejning, som Statsministeriet foretog efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, af offentlighedens interesser i udlevering af miljøoplysningerne over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering.

Jeg har ikke grundlag for at kritisere Statsministeriets vurdering af spørgsmålet om meroffentlighed.

I det følgende kan du læse nærmere om baggrunden for resultatet af min undersøgelse. Fra s. 9 er der en gennemgang af sagens forløb.

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad handler sagen om?

Du har klaget til mig i en sag om aktindsigt efter miljøoplysningsloven i oplysninger med relation til spørgsmål om MRSA i danske svin.

Statsministeriet traf den 14. november 2016 afgørelse om delvist afslag på aktindsigt i oplysninger omfattet af din anmodning. I et brev af 19. januar 2017 udleverede Statsministeriet efter en fornyet gennemgang af materialet enkelte yderligere oplysninger til dig, men fastholdt i øvrigt afgørelsen.

Din klage til mig angår alene Statsministeriets vurdering af oplysninger indeholdt i 12 nærmere angivne dokumenter, som bl.a. er udarbejdet til brug for regeringens koordinationsudvalg og regeringens økonomiudvalg (sag 2013-5153, akt 2, dokument 2, sag 2015-2792, akt 1, dokument 1-4, sag 2015-5786, akt 11, dokument 3, akt 12, dokument 3, akt 15, dokument 2, akt 16, dokument 2, akt 17, dokument 2, og akt 34, dokument 2, samt sag 2016-2916, akt 1, dokument 3).

Statsministeriet behandlede de 12 dokumenter efter reglerne i miljøoplysningsloven og offentlighedsloven fra 1985 samt offentlighedsloven fra 2013. I afgørelsen af 14. november 2016 henviste ministeriet bl.a. til § 2, stk. 1 og 3, i miljøoplysningsloven, § 10, nr. 1, § 11, stk. 1, og § 13, stk. 1, nr. 6, i offentlighedsloven fra 1985 samt § 14, stk. 1, i offentlighedsloven fra 2013.

2. Retsgrundlaget

2.1. Miljøoplysningsloven

Det følger af § 2, stk. 1, i miljøoplysningsloven (lovbekendtgørelse nr. 102 af 26. januar 2017), at enhver – under de betingelser og med de undtagelser, der følger af bl.a. offentlighedsloven – har ret til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger, jf. dog bl.a. lovens § 2, stk. 3.

Af lovens § 6, stk. 2, 1. pkt., fremgår, at henvisninger til bestemmelser i offentlighedsloven i denne sammenhæng skal forstås som henvisninger til de pågældende bestemmelser i lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer.

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.”

Endvidere lyder bestemmelsen i miljøoplysningslovens § 2, stk. 6, således:

”Stk. 6. Bestemmelserne i § 13, stk. 1, nr. 4-6, i lov om offentlighed i forvaltningen eller § 15, stk. 1, nr. 4 og 5, i forvaltningsloven finder ikke anvendelse på miljøoplysninger, i det omfang afslag på aktindsigt vil stride imod bestemmelserne i artikel 4, stk. 2, i det i stk. 5 nævnte direktiv.”

2.2. § 10, nr. 1, og § 11, stk. 1, i offentlighedsloven fra 1985

Efter § 10, nr. 1, i offentlighedsloven fra 1985 omfatter retten til aktindsigt ikke ”statsrådsprotokoller, referater af møder mellem ministre og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder”.

Bestemmelsen i § 11, stk. 1, i offentlighedsloven fra 1985 lyder således:

”§ 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.”

Pligten til at ekstrahere oplysninger om en sags faktiske grundlag er nærmere beskrevet i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 554 f. Her er det bl.a. anført, at ekstraheringspligten – selvom det ikke fremgår af bestemmelsen i § 11 – kun gælder i tilfælde, hvor oplysningerne ikke fremgår af andre, offentligt tilgængelige dokumenter i sagen, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 225.

Endvidere fremgår følgende af bemærkningerne til bestemmelsen i § 28 i offentlighedsloven fra 2013, jf. lovforslag nr. L 144, fremsat den 7. februar 2013:

”Til § 28

Bestemmelsen i *stk. 1*, der fastsætter den såkaldte ’ekstraheringspligt’, viderefører med visse redaktionelle og sproglige ændringer den gældende lovs § 11, stk. 1. Der henvises herom til pkt. 4.1.1.15, jf. pkt. 3.4.2.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

...

Bestemmelsen i *stk. 2, nr. 2*, fastslår, at myndighederne m.v. ikke er forpligtede til at foretage ekstrahering efter *stk. 1*, hvis de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten. Denne adgang til at undlade at foretage ekstrahering følger allerede af gældende ret, og bestemmelsen er således udtryk for en lovfæstelse af denne tilstand.”

2.3. § 13, stk. 1, nr. 6, i offentlighedsloven fra 1985

I § 13 i offentlighedsloven fra 1985 er der fastsat bl.a. følgende bestemmelser:

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

(...)

6) private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

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.”

3. Statsministeriets anvendelse af bestemmelserne

3.1. § 10, nr. 1, i offentlighedsloven fra 1985

I afgørelsen af 14. november 2016 undtog Statsministeriet 11 af de 12 dokumenter, som indgår i min undersøgelse, efter § 10, nr. 1, i offentlighedsloven fra 1985.

De 11 dokumenter består af forskellige versioner af et aftaleudkast vedrørende den såkaldte fødevarer- og landbrugspakke, et cover med tilhørende bilag relateret til finanslovsforhandlingerne for 2014 og covers med bilag om den daværende regerings MRSA-handlingsplan.

Hovedparten af de 11 dokumenter blev udarbejdet til brug for drøftelser i regeringens koordinationsudvalg og regeringens økonomiudvalg, mens de øvrige dokumenter blev udarbejdet til brug for et møde mellem finansministeren og ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri.

Statsministeriet vurderede, at dokumenterne var omfattet af § 10, nr. 1, i offentlighedsloven fra 1985, fordi der var tale om dokumenter udarbejdet af en myndighed til brug for møder mellem ministre.

Dette er jeg enig med Statsministeriet i.

3.2. § 11, stk. 1, i offentlighedsloven fra 1985

7 af de 11 dokumenter bestod af forskellige versioner af et aftaleudkast vedrørende den såkaldte fødevarer- og landbrugspakke. Statsministeriet vurderede, at langt hovedparten af oplysningerne indeholdt i disse dokumenter ikke var omfattet af din anmodning om aktindsigt.

De øvrige oplysninger i de 7 dokumenter anså Statsministeriet for omfattet af din aktindsigtsanmodning, og Statsministeriet vurderede, at oplysningerne som udgangspunkt var ekstraheringspligtige, jf. § 11, stk. 1, i offentlighedsloven fra 1985.

Ministeriet henviste imidlertid til, at oplysningerne var indeholdt i den endelige aftaletekst vedrørende fødevarer- og landbrugspakken (sag 2015-5786, akt 10, dokument 10), som var blevet udleveret til dig, hvorfor oplysningerne ikke blev ekstraheret.

Ministeriet har i sin udtalelse af 22. marts 2017 til mig anført, at ministeriets afgørelse af 14. november 2016 således indebar, at du fik aktindsigt i alle oplysninger omfattet af din aktindsigtsanmodning indeholdt i de 7 dokumenter.

Derudover vurderede Statsministeriet, at også coveret med tilhørende bilag relateret til finanslovsforhandlingerne for 2014 kun indeholdt få oplysninger omfattet af din aktindsigtsanmodning. Efter Statsministeriets vurdering var disse oplysninger ikke ekstraheringspligtige, jf. § 11, stk. 1, i offentlighedsloven fra 1985.

Du fik udleveret en række oplysninger indeholdt i bilag (bl.a. covers omhandlende den daværende regerings MRSA-handlingsplan), som var vedhæftet en e-mail udvekslet mellem Finansministeriet og Statsministeriet den 24. februar 2015. Statsministeriet vurderede, at oplysningerne var ekstraheringspligtige efter § 11, stk. 1, i offentlighedsloven fra 1985.

Efter min gennemgang har jeg ikke bemærkninger til Statsministeriets vurdering af, hvilke oplysninger der skulle udleveres til dig i medfør af ekstraheringspligten i § 11, stk. 1, i offentlighedsloven fra 1985.

3.3. § 13, stk. 1, nr. 6, i offentlighedsloven fra 1985

I afgørelsen af 14. november 2016 vurderede Statsministeriet – efter høring af Finansministeriet og Miljø- og Fødevarerministeriet – at visse oplysninger indeholdt i en e-mail udvekslet den 24. februar 2015 mellem Finansministeriet og Statsministeriet vedrørende den daværende regerings MRSA-handlingsplan skulle undtages efter § 13, stk. 1, nr. 6, i offentlighedsloven fra 1985.

Statsministeriet lagde herved afgørende vægt på, at de undtagne oplysninger var af en sådan karakter, at hensynet til beskyttelse af regeringens interne og politiske beslutningsproces nødvendiggjorde, at oplysningerne blev undtaget fra adgangen til aktindsigt.

Jeg har efter min gennemgang ikke grundlag for at tilsidesætte Statsministeriets vurdering om, at oplysningerne kunne undtages efter § 13, stk. 1, nr. 6, i offentlighedsloven fra 1985.

3.4. Miljøoplysningslovens § 2, stk. 3 og 6

3.4.1. Det fremgår af afgørelsen af 14. november 2016, at Statsministeriet i forhold til de dokumenter, som blev undtaget fra aktindsigt efter § 10, nr. 1, i offentlighedsloven fra 1985, foretog en konkret afvejning efter bestemmelsen i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, af offentlighedens interesse i udlevering over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering.

Det var Statsministeriets vurdering, at hensynet til regeringens politiske beslutningsproces var mere tungtvejende end offentlighedens interesse i en udlevering af materialet.

I udtalelsen af 22. marts 2017 til mig har ministeriet bl.a. anført følgende om interesseafvejningen vedrørende coveret med bilag relateret til finanslovsforhandlingerne for 2014, som blev udarbejdet af Finansministeriet til brug for drøftelser i regeringens økonomiudvalg vedrørende finanslovsforhandlingerne:

”Det vurderes at være af afgørende betydning for regeringens mulighed for at kunne tilrettelægge sin interne beslutningsproces, at oplysninger af denne karakter kan holdes fortrolige i hvert fald i en ikke ubetydelig periode efter forhandlingernes afslutning. Hertil kommer, at en offentliggørelse af oplysningerne vil kunne skade den nuværende regerings forhandlingsposition i tilfælde af nye politiske drøftelser om det pågældende emne. Det er på denne baggrund Statsministeriets vurdering, at hensynet til den daværende regerings beslutningsproces er mere tungtvejende end offentlighedens interesse i en udlevering af de pågældende oplysninger, uanset at der er tale om miljøoplysninger”.

Om interesseafvejningen i forhold til e-mailen af 24. februar 2015 mellem Finansministeriet og Statsministeriet og de vedhæftede bilag med bl.a. covers om den daværende regerings MRSA-handlingsplan har Statsministeriet i udtalelsen til mig anført, at ministeriet også i forhold til disse oplysninger foretog en konkret afvejning efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 3.

Statsministeriet lagde i den forbindelse afgørende vægt på, at de undtagne oplysninger havde en sådan karakter, at hensynet til beskyttelsen af regeringens interne og politiske beslutningsproces nødvendiggjorde, at oplysningerne blev undtaget fra adgangen til aktindsigt.

I udtalelsen af 22. marts 2017 har Statsministeriet desuden oplyst, at det indgik i ministeriets konkrete interesseafvejning efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, at det er kendetegnende for de oplysninger, som ministeriet ikke fandt grundlag for at udlevere, at oplysningerne uanset at der er tale om miljøoplysninger ikke først og fremmest angår miljømæssige forhold, men derimod den interne og politiske beslutningsproces frem mod lanceringen af en politisk handlingsplan, der konkret vedrørte MRSA.

Statsministeriet har også bemærket, at spørgsmål i relation til regeringens MRSA-handlingsplan fortsat indgår i den aktuelle politiske debat.

Jeg har efter min gennemgang ikke grundlag for at tilsidesætte Statsministeriets vurdering i forbindelse med den konkrete interesseafvejning efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 3.

3.4.2. Jeg kan dog samtidig konstatere, at Statsministeriet ikke ses at have inddraget miljøoplysningslovens § 2, stk. 6, i forbindelse med ministeriets afgørelse af din anmodning om aktindsigt.

Af denne bestemmelse fremgår, at bl.a. bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 6, i offentlighedsloven fra 1985 ikke finder anvendelse på miljøoplysninger, i det omfang afslag på aktindsigt vil stride imod bestemmelserne i artikel 4, stk. 2, i miljøoplysningsdirektivet (jf. 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).

Jeg har gjort Statsministeriet bekendt med min opfattelse og henstillet til ministeriet at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse for så vidt angår aktindsigt i e-mailen af 24. februar 2015 (sag 2015-2792, akt 1, dokument 1), med henblik på at ministeriet foretager en vurdering af, om afslag på aktindsigt er foreneligt med miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 2.

4. Meroffentlighed

Ifølge afgørelsen af 14. november 2016 indgik princippet om meroffentlighed i § 14, stk. 1, i offentlighedsloven fra 2013 i Statsministeriets overvejelser i forbindelse med behandlingen af din aktindsigtsanmodning. Statsministeriet fandt imidlertid ikke grundlag for at meddele dig meraktindsigt i de 12 dokumenter.

Statsministeriet foretog også en afvejning mellem beskyttelseshensynene bag reglen i § 10, nr. 1, i offentlighedsloven fra 1985 og den interesse, du som repræsentant for et massemedie måtte antages at have i, at anmodningen blev imødekommet fuldt ud. Statsministeriet fandt dog ikke grundlag for at meddele dig aktindsigt i videre omfang.

Jeg har ikke grundlag for at kritisere Statsministeriets vurdering af spørgsmålet om meroffentlighed.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Med venlig hilsen



Jørgen Steen Sørensen

Kopi til:

Statsministeriet

Sagsfremstilling

Ved e-mail af 28. september 2016 anmodede du Statsministeriet om aktindsigt på følgende måde:

”I henhold til Lov om offentlighed i forvaltningen anmoder jeg om aktindsigt i al korrespondance og interne dokumenter, e-mails, telefonnotater, mødereferater, notater, power-points, notitser, ministerforelæggelser og alle andre dokumenter m.m. med relation til spørgsmål vedr. MRSA i danske svin.

Begæringen omfatter dokumenter skrevet eller udvekslet i perioden fra 1. januar 2008 og frem til imødekommelsen af denne begæring om aktindsigt.

Da ovenstående er relateret til miljømæssige forhold, gør jeg opmærksom på, at denne begæring skal behandles efter miljøoplysningsloven og dermed også den tidligere offentlighedslov af 1985, jf. miljøoplysningslovens § 2 stk. 1. Som det fremgår af miljøoplysningslovens § 2, stk. 2-6 medfører det, at en række af offentlighedsloven af 1985's undtagelser fra retten til aktindsigt ikke er gældende, hvorfor fx også interne papirer tilgået ministre m.m. kan være omfattet af retten til aktindsigt i sager som disse.

Ud over de journaliserede og ikke journaliserede dokumenter m.m., begærer jeg samtidig aktindsigt i alle relaterede journallister og deres fulde indhold, herunder også i de punkter på journallisterne, der ikke nødvendigvis måtte relatere sig direkte til denne begæring.

Skulle enkelte dokumenter været undtaget fra aktindsigt, vil jeg gøre opmærksom på, at offentlighedsloven i de tilfælde pålægger en pligt til at ekstrahere oplysninger visse oplysninger alligevel, herunder også fra dokumenter, der er interne dokumenter. Jeg vil herudover ligeledes gøre opmærksom på pligten til at overveje meroffentlighed efter lovens § 14, herunder at det fremgår af Justitsministeriets vejledning, samt at myndighederne herudover som hovedregel også bør udlevere interne dokumenter efter meroffentlighedsprincippet: 'Hvis oplysningerne i et dokument ikke er fortrolige, bør myndigheden altså i almindelighed imødekomme en begæring om aktindsigt, selv om myndigheden ikke er forpligtet til det.' (<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id60826>).

Skulle I mene, at nogle dokumenter kan undtages fra offentlighed, begærer jeg alligevel aktindsigt i journallisterne, hvorpå disse dokumenter er opført. ”

Ved telefonsamtale af 9. november 2016 afgrænsede du din anmodning om aktindsigt således, at aktindsigtsanmodningen alene vedrørte oplysninger, som var omfattet af din anmodning.

Statsministeriet traf den 14. november 2016 afgørelse i sagen. Ministeriet skrev bl.a. følgende:

”2. Statsministeriet har i den forbindelse identificeret følgende sager, som indeholder dokumenter eller oplysninger omfattet af anmodning: Sag 2013-1110829, sag 2013-1119811, sag 2013-1124598, sag 2013-26, sag 2013-28, sag 2013-5153, sag 2014-2028, sag 2014-3524, sag 2014-4534, sag 2014-5694,

sag 2014-571, sag 2014-6242, sag 2014-6291, sag 2014-727, sag 2015-1930, sag 2015-2792, sag 2015-3060, sag 2015-4255, sag 2015-568, sag 2015-5786, sag 2015-6006, sag 2016-2916, sag 2016-4575 og sag 2016-5172.

Du har i aktindsigtsanmodningen anført bl.a., at du ønsker aktindsigt i alle relaterede journalister og deres fulde indhold, herunder også i de punkter på journalisterne, der ikke nødvendigvis måtte relatere sig direkte til denne begæring'. Statsministeriet har forstået din aktindsigtsanmodning således, at du herved ønsker aktindsigt i de fulde aktoversigter, der knytter sig til sager, hvor ministeriet har vurderet, at dokumenter eller oplysninger er omfattet af anmodningen.

Der vedlægges aktoversigt over de pågældende sager, jf. ovenfor.

Det bemærkes indledningsvist, at de dokumenter og oplysninger, der er søgt om aktindsigt i, er omfattet af definitionen på miljøoplysninger, jf. miljøoplysningslovens § 3 (lovbekendtgørelse nr. 1036 af 18. august 2015), hvorfor din anmodning om aktindsigt behandles efter bestemmelserne i miljøoplysningsloven.

Det følger af miljøoplysningslovens § 2, stk. 1, at retten til aktindsigt med visse undtagelser følger reglerne i offentlighedsloven. Det fremgår af miljøoplysningslovens § 6, stk. 2, 1. pkt., og af § 42, stk. 3 og 4, i lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen (herefter omtalt som 2013-offentlighedsloven), at offentlighedsloven i denne sammenhæng skal forstås som lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer (herefter omtalt som 1985-offentlighedsloven).

3. Statsministeriet kan imødekomme din anmodning om aktindsigt og vedlægger de identificerede dokumenter, som der meddeles aktindsigt i, og et særskilt dokument med afskrift af visse udleveringspligtige oplysninger. Statsministeriet har dog undtaget en række dokumenter fra din adgang til aktindsigt, jf. nedenfor. Der henvises endvidere til vedlagte bemærkningsark til de identificerede akter, hvor det fremgår hvis og i givet fald efter hvilken bestemmelse de pågældende dokumenter er undtaget.

3.1. Efter 1985-offentlighedsloven er der som udgangspunkt ikke adgang til aktindsigt i interne arbejdsdokumenter. Efter 1985-offentlighedsloven anses bl.a. følgende arbejdsdokumenter som interne: Dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug (1985-offentlighedslovens § 7, nr. 1) og brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed (1985-offentlighedslovens § 7, nr. 2).

Statsministeriet har på den baggrund undtaget en række dokumenter, som er omfattet af din anmodning om aktindsigt, og som ikke er afgivet til udenforstående, fra adgangen til aktindsigt i medfør af bestemmelsen i 1985-offentlighedslovens § 7, nr. 1. De undtagne dokumenter omfatter to interne notater, materiale udarbejdet til brug for et møde og andet materiale udarbejdet til internt brug.

Endvidere har Statsministeriet undtaget en række dokumenter, der er udarbejdet af en myndighed til brug for møder mellem ministre, jf. 1985-offentlighedslovens § 10, nr. 1. Det drejer sig navnlig om dokumenter udarbejdet til brug for drøftelser i regeringens koordinationsudvalg og økonomiudvalg.

I forhold til de dokumenter, som er undtaget fra adgangen til aktindsigt i medfør af 1985-offentlighedslovens § 7, nr. 1, eller § 10, nr. 1, følger det af § 2, stk. 3, i miljøoplysningsloven, at der skal foretages en konkret afvejning af offentlighedens interesse i en udlevering over for de interesser, der varetages ved at

afslå udlevering. Det er Statsministeriets vurdering, at hensynet til regeringens politiske beslutningsproces er mere tungtvejende end offentlighedens interesse i en udlevering af materialet.

Det bemærkes, at nogle af de dokumenter, der er undtaget fra adgangen til aktindsigt i medfør af 1985-offentlighedslovens § 7, nr. 1, eller § 10, nr. 1, indeholder faktiske oplysninger, som skal udleveres i medfør af 1985-offentlighedslovens § 11, stk. 1, om såkaldte ekstraheringspligtige oplysninger. Statsministeriet har undladt at ekstrahere oplysninger, i det omfang oplysningerne allerede fremgår af de øvrige udleverede dokumenter.

Det bemærkes endvidere, at Statsministeriet ikke har fundet grundlag for at udlevere yderligere oplysninger i medfør af 2013-offentlighedslovens §§ 28 eller 29. Disse bestemmelser vedrører henholdsvis meddelelse af faktiske oplysninger og eksterne faglige vurdering samt meddelelse af interne faglige vurderinger.

3.2. Efter 1985-offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, kan adgangen til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Statsministeriet har under henvisning hertil undtaget visse oplysninger i et enkelt af de identificerede dokumenter (sag 2015-2792, akt 1, dokument 1). Statsministeriet har herved lagt afgørende vægt på, at de undtagne oplysninger har haft en sådan karakter, at hensynet til beskyttelse af regeringens interne og politiske beslutningsproces nødvendiggør at oplysningerne undtages fra adgangen til aktindsigt.

4. Du har anmodet om få aktindsigt i dokumenter, der er indgået til eller oprettet af Statsministeriet til og med den dato, hvor din anmodning måtte blive færdigbehandlet, det vil sige dokumenter, der først er indgået til eller oprettet af Statsministeriet efter det tidspunkt, hvor din anmodning om aktindsigt blev fremsat (løbende aktindsigt). Din aktindsigtsanmodning blev som nævnt fremsat den 28. september 2016.

Statsministeriet skal hertil bemærke, at det af 1985-offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt., følger, at adgangen til aktindsigt kun omfatter dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed, hvorfor en anmodning om løbende at blive gjort bekendt med materiale, der fremtidigt indgår i eller bliver oprettet på sagen, i udgangspunktet kan afslås. Du har på den baggrund ikke ret til løbende aktindsigt i dokumenter, der er indgået til eller oprettet af Statsministeriet forud for afgørelsestidspunktet, men efter anmodningens fremsættelse.

5. Princippet om meroffentlighed i 2013-offentlighedslovens § 14, stk. 1, er indgået i Statsministeriets overvejelser i forbindelse med behandlingen af din aktindsigtsanmodning. Statsministeriet har i medfør af princippet om meroffentlighed besluttet at imødekomme anmodning om løbende aktindsigt, og der udleveres derfor tre dokumenter, som er indgået til eller oprettet efter anmodningens fremsættelse (sag 2016-4575, akt. 4, dokument 1 og 3, og akt 5, dokument 1 og sag 2016-5172, akt 22, dokument 2).

Der henvises i øvrigt til vedlagte bemærkningsark til de identificerede akter.

Det bemærkes endelig, at Statsministeriet ikke udover det ovenfor anførte har fundet grundlag for at meddele dig aktindsigt i videre omfang. Statsministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning mellem på den ene side de beskyttelseshensyn, der ligger bag reglerne i 1985-offentlighedslovens § 7, nr.

1, og § 10, nr. 1, og på den anden side den interesse, du som repræsentant for et massemedie må antages at have i, at aktindsigtsanmodningen imødekommes fuldt ud. ”

I forlængelse af Statsministeriets afgørelse rettede du i e-mail af 21. november 2016 henvendelse til Statsministeriet på følgende måde:

”Jeg kan se, at I i forbindelse med sagen har vurderet, at en række dokumenter som udgangspunkt kan undtages fra aktindsigt jf. tidl. ofl § 7, § 10 og § 13 stk. 1, nr. 6. Det fremgår, at I herefter har vurderet eventuelle beskyttelseshensyn op imod hensynet til offentlighed i disse dokumenter, sådan som miljøoplysningslovens § 2, stk. 3 kræver.

I den forbindelse vil jeg dog henvise til praksis vedr. disse afvejninger på miljøoplysningsområdet fra både EU-domstolen og fra danske myndigheder. Fx Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse i MAD 2013.2008, der pålagte en kommune at udlevere interne dokumenter omfatte af tidl. ofl § 7, ’da der ikke forelå tilstrækkeligt tungtvejende hensyn til at tilbageholde disse. ’ Af afgørelsen fremgår det bl.a. at ’risikoen for at en beskyttet interesse bliver skadet, skal kunne forudses med en rimelig grad af sandsynlighed’.

Det mener jeg ikke er tilfældet i denne sag, da det er vanskeligt at forestille sig og endnu mere vanskeligt at sandsynliggøre, at offentlig indsigt i de undtagne papirer skulle skade de hensyn, I påkalder jer, hvis ministeriets og Ø- og K-udvalgets overvejelser vedr. bekæmpelse af MRSA udelukkende er baseret på rent saglige hensyn. Omvendt kan man mene, at det ligefrem kan styrke tilliden og dermed legitimiteten af de overvejelser og beslutninger, som ministeriet og regeringen har gjort sig vedr. MRSA, hvis papirerne udleveres.

Derfor vil jeg hermed gerne påklage den trufne afgørelse, hvad de dokumenter og oplysninger angår, der helt eller delvist er undtagne i henhold til ofl. § 7 og ofl. § 10 og ofl. § 13, stk. 1, nr. 6. ”

Statsministeriet skrev i brev af 19. januar 2017 bl.a. følgende til dig:

”2. Det bemærkes indledningsvist, at Statsministeriet har anset din henvendelse af 21. november 2016 vedrørende ministeriets afgørelse af 14. november 2016 om aktindsigt for en anmodning om genoptagelse af den trufne afgørelse.

Som det fremgår af Statsministeriets afgørelse af 14. november 2016, er de dokumenter og oplysninger, der er søgt aktindsigt i, omfattet af definitionen på miljøoplysninger, jf. miljøoplysningslovens § 3 (lovbekendtgørelse nr. 1036 af 18. august 2015), hvorfor din anmodning om aktindsigt er behandlet efter bestemmelserne i miljøoplysningsloven.

Det følger af miljøoplysningslovens § 2, stk. 1, at retten til aktindsigt med visse undtagelser følger reglerne i offentlighedsloven. Det fremgår af miljøoplysningslovens § 6, stk. 2, og af § 42, stk. 3 og 4, i lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen, at offentlighedsloven i denne sammenhæng skal forstås som lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer (herefter omtalt som 1985-offentlighedsloven).

Endvidere følger det af miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, at en myndighed ved bl.a. oplysninger omfattet af 1985-offentlighedslovens §§ 7, 10 og 13, skal foretage en konkret afvejning af offentlighedens interesser, der varetages ved en udlevering af miljøoplysningerne, over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering. De nævnte bestemmelser skal anvendes restriktivt under hensynstagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde.

3. Statsministeriet skal efter at have gennemgået sagens materiale og din henvendelse udtale følgende:

3.1. Efter 1985-offentlighedsloven er der som udgangspunkt ikke adgang til aktindsigt i interne arbejdsdokumenter. Efter 1985-offentlighedsloven anses bl.a. følgende arbejdsdokumenter som interne: Dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug (1985-offentlighedslovens § 7, nr. 1), og brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed (1985-offentlighedslovens § 7, nr. 2).

Endvidere følger det af 1985-offentlighedslovens § 10, nr. 1, at adgangen til aktindsigt ikke omfatter bl.a. dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for møder mellem ministre.

Statsministeriet undtog på den baggrund i medfør af 1985-offentlighedslovens § 7, nr. 1, eller § 10, nr. 1, en række dokumenter, som er omfattet af anmodningen om aktindsigt, fra adgangen til aktindsigt. Statsministeriet vurderede, at nogle af disse dokumenter indeholdt faktiske oplysninger, som er blevet udleveret i medfør af 1985-offentlighedslovens § 11, stk. 1, om ekstrahering af oplysninger om en sags faktiske grundlag. Statsministeriet undlod at ekstrahere oplysningerne, i det omfang oplysningerne allerede fremgik af de øvrige udleverede dokumenter.

Der henvises i den forbindelse til det bemærkningsark, der var vedlagt Statsministeriets afgørelse af 21. november 2016.

Det bemærkes i forhold til sag 2016-1930, akt 6, dokument 2, at Statsministeriet i medfør af 1985-offentlighedslovens § 7, nr. 1, som udgangspunkt har undtaget den del af dokumentet, som er omfattet af aktindsigtsanmodningen. De pågældende oplysninger er imidlertid udleveret som led i ekstraheringspligten, jf. 1985-offentlighedslovens § 11, stk. 1. De oplysninger, der ikke udleveres som led i aktindsigten, er efter Statsministeriets opfattelse dermed ikke omfattet af anmodningen, således som den telefonisk blev præciseret over for ministeriet den 9. november 2016. Der er med andre ord ved ekstraheringen meddelt aktindsigt i alle de oplysninger i dette dokument, som efter Statsministeriets vurdering er omfattet af din anmodning om aktindsigt.

Endvidere bemærkes i forhold til sag 2015-5786, akt 11, dokument 3, akt 12, dokument 3, akt 15, dokument 2, akt 16, dokument 2, akt 17, dokument 2, og akt 34, dokument 2, at Statsministeriet i medfør af 1985-offentlighedslovens § 10, nr. 1, som udgangspunkt har undtaget den del af dokumentet, som er omfattet af aktindsigtsanmodningen. Statsministeriet har i den forbindelse anset samtlige oplysninger, som er omfattet af anmodningen, for ekstraheringspligtige, jf. 1985-offentlighedslovens § 11, stk. 1, men dog undladt at ekstrahere oplysningerne, som allerede fremgår af de øvrige udleverede dokumenter. Også i forhold til disse dokumenter er der således ved ekstraheringen meddelt aktindsigt i alle de oplysninger, som efter Statsministeriets vurdering er omfattet af anmodningen om aktindsigt.

I forhold til sag 2016-2916, dokument 3, bemærkes, at Statsministeriet i medfør af 1985-offentlighedslovens § 10, nr. 1, som udgangspunkt har undtaget den del af dokumentet, som er omfattet af aktindsigtsanmodningen. Statsministeriet har anset visse oplysninger for ekstraheringspligtige, jf. 1985-offentlighedslovens § 11, stk. 1. De oplysninger, som Statsministeriet ikke har anset for ekstraheringspligtige, men som er omfattet af anmodningen, fremgår af sag 2015-5786, akt 10, dokument 10, der er udleveret, hvorfor der også i dette tilfælde er meddelt aktindsigt i alle oplysninger, som efter Statsministeriets vurdering er omfattet af anmodningen om aktindsigt.

For så vidt angår de resterende dokumenter i sagen, som Statsministeriet har undtaget fra adgangen til aktindsigt i medfør af 1985-offentlighedslovens § 7, nr. 1, eller § 10, nr. 1, følger det af miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, at der skal foretages en konkret afvejning af offentlighedens interesse i en udlevering over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering. Statsministeriet har som anført i ministeriets afgørelse af 14. november 2016 foretaget en sådan konkret afvejning i forhold til de pågældende dokumenter. Det er fortsat Statsministeriets vurdering, at hensynet til ministeriets interne og regeringens politiske beslutningsproces er mere tungtvejende end offentlighedslovens interesse i en udlevering af de oplysninger, som er undtaget fra adgangen til aktindsigt i medfør af 1985-offentlighedslovens § 7, nr. 1, eller § 10, nr. 1, uanset at der er tale om miljøoplysninger.

Statsministeriet har dog i forhold til et enkelt dokument (sag 2014-727, akt 6, dokument 4) efter en fornyet gennemgang af sagens materiale ud fra en konkret interesseafvejning i medfør af miljøoplysningslovens § 2, stk. 3 fundet grundlag for at meddele dig aktindsigt i følgende yderligere oplysninger: 'Fødevareministeriet har meget stort fokus på, hvordan forekomst og spredning af svine-MRSA kan reduceres. Det sker i tæt samarbejde med sundhedsmyndighederne.' Der er herved også meddelt aktindsigt i alle de oplysninger i dette dokument, som efter Statsministeriets vurdering er omfattet af din anmodning om aktindsigt. De øvrige oplysninger i dokumentet, som er omfattet af aktindsigtsanmodningen, er således udleveret som led i ekstraheringspligten, jf. 1985-offentlighedslovens § 11, stk. 1.

3.2. Efter 1985-offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, kan adgangen til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Statsministeriet undtog under henvisning hertil visse oplysninger i et enkelt af de identificerede dokumenter (sag 2015-2792, akt 1, dokument 1).

Statsministeriet har også i forhold til disse oplysninger foretaget en konkret afvejning i forhold til miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, uanset at dette beklageligvis ikke fremgik af Statsministeriets afgørelse af 14. november 2016. Statsministeriet har herved lagt afgørende vægt på, at de undtagne oplysninger har en sådan karakter, at hensynet til beskyttelse af regeringens interne og politiske beslutningsproces nødvendiggør at oplysningerne undtages fra adgangen til aktindsigt. Det bemærkes, at behovet for at beskytte regeringens interne og politiske beslutningsproces anerkendes i andre bestemmelser i 1985-offentlighedsloven (herunder § 10, nr. 1), ligesom det bemærkes, at spørgsmål i tilknytning til regeringens MRSA-handlingsplan fortsat indgår i den aktuelle politiske debat.

4. Endelig har Statsministeriet i anledning af din henvendelse genovervejet spørgsmålet, om hvorvidt der er grundlag for at meddele dig aktindsigt i videre omfang efter princippet om meroffentlighed, jf. 2013-offentlighedslovens § 14, stk. 1. Af de grunde, som er anført i Statsministeriets afgørelse af 14. november 2016, er det imidlertid og navnlig henset til hensynet til den interne og politiske beslutningsproces fortsat Statsministeriets opfattelse, at der ikke er grundlag for at give meroffentlighed i videre omfang."

Den 1. marts 2017 klagede du til mig over Statsministeriets afgørelse af 14. november 2016 som delvist fastholdt den 19. januar 2017. Du anmodede mig om at tage stilling til, om afslaget er i overensstemmelse med miljøoplysningsloven, det bagvedliggende direktiv og gældende ret på området, herunder praksis fra EU-domstolen og danske klageorganer.

Du anførte i den forbindelse, at din klage alene vedrører 12 dokumenter, som angiveligt er udarbejdet til brug for møder i regeringens Økonomi- og Koordinationsudvalg (sag 2013-5153, akt 2, dokument 2, sag 2015-2792, akt 1, dokument 1-4, sag 2015-5786, akt 11, dokument 3, akt 12, dokument 3, akt 15, dokument 2, akt 16, dokument 2, akt 17, dokument 2, og akt 34, dokument 2, samt sag 2016-2916, akt 1, dokument 3).

I et brev af 8. marts 2017 bad jeg Statsministeriet om en udtalelse i anledning af klagen. Jeg bad også om at låne sagens akter.

I en udtalelse af 22. marts 2017 skrev Statsministeriet bl.a. således:

”Som det fremgår af Statsministeriets afgørelse af 14. november 2016 er de oplysninger, der konkret er søgt aktindsigt i, efter ministeriets vurdering omfattet af definitionen på miljøoplysninger, jf. miljøoplysningslovens § 3 (lovbekendtgørelse nr. 102 af 26. januar 2017), hvorfor anmodningen om aktindsigt er blevet behandlet efter bestemmelserne i miljøoplysningsloven.

Det følger af miljøoplysningslovens § 2, stk. 1, at retten til aktindsigt med visse undtagelser følger reglerne i offentlighedsloven. Det fremgår af miljøoplysningslovens § 6, stk. 2, og af § 42, stk. 3 og 4, i lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen, at offentlighedsloven i denne sammenhæng skal forstås som lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer (1985-offentlighedsloven).

Endvidere følger det af miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, at en myndighed ved bl.a. oplysninger omfattet af 1985-offentlighedslovens §§ 7, 10 og 13, skal foretage en konkret afvejning af offentlighedens interesser, der varetages ved en udlevering af miljøoplysningerne, over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering. De nævnte bestemmelser skal anvendes restriktivt under hensynstagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde.

4. Som anført under ovenfor under pkt. 1 omfatter klagen af 1. marts 2017 visse oplysninger undtaget fra aktindsigt i følgende dokumenter:

a) Sag 2015-5786, akt 11, dokument 3, akt 12, dokument 3, akt 15, dokument 2, akt 16, dokument 2, akt 17, dokument 2 og akt 34, dokument 2. De angivne dokumenter omfatter forskellige versioner af et aftaleudkast vedrørende den såkaldte ’fødevare- og landsbrugspakke’, og langt hovedparten af oplysningerne i dokumenterne er således ikke omfattet af anmodningen om aktindsigt. Dokumenterne er udarbejdet til brug for drøftelser i Regeringens Koordinationsudvalg og Regeringens Økonomiudvalg.

b) Sag 2016-2916, akt 1, dokument 3. Det angivne dokument omfatter ligesom det er tilfældet med pkt. a) ovenfor en version af et aftaleudkast vedrørende fødevare- og landbrugspakken. Langt hovedparten af oplysningerne i dokumentet er ikke omfattet af aktindsigtsanmodningen. Dokumentet er udarbejdet til brug for drøftelser i Regeringens Koordinationsudvalg og Regeringens Økonomiudvalg.

c) Sag 2013-5153, akt 2, dokument 2. Det angivne dokument består bl.a. af et cover med relation til finanslovsforhandlingerne for 2014 med en række bilag (bilag 13). Coveret med bilag, der angår en lang række forskellige forhold fordelt over diverse politikområder, er udarbejdet af Finansministeriet til brug for drøftelser i Regeringens Økonomiudvalg vedrørende finanslovsforhandlingerne.

d) Sag 2015-2792, akt 1, dokument 1, dokument 2, dokument 3 og dokument 4. De angivne dokumenter omfatter en e-mail om den daværende regerings MRSA-handlingsplan, der er udvekslet mellem Finansministeriet og Statsministeriet, og to covers om samme emne (det ene cover med bilag 1) udarbejdet af Finansministeriet til brug for et forestående møde mellem finansministeren og ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri.

Statsministeriet henviser om baggrunden for at undtage de oplysninger i ovennævnte dokumenter, som er omfattet af anmodningen om aktindsigt af 28. september 2016, som præciseret telefonisk den 9. november 2016, til afgørelsen af 14. november 2016 og ministeriets svar af 19. januar 2017 på genoptagelsesansøgningen, og skal supplerende fremkomme med følgende bemærkninger:

Ad oplysninger omfattet af anmodningen i dokumenter omfattet af pkt. a og b)

Statsministeriet har anset de pågældende dokumenter for omfattet af 1985-offentlighedslovens § 10, nr. 1, om dokumenter udarbejdet af en myndighed til brug for møder mellem ministre, og har derfor været af den opfattelse, at alle oplysninger heri, som er omfattet af aktindsigtsanmodningen, som udgangspunkt kunne undtages fra adgangen til aktindsigt med hjemmel i denne bestemmelse.

Statsministeriet har imidlertid anset samtlige oplysninger i dokumenterne, som efter ministeriets vurdering var omfattet af aktindsigtsanmodningen, for ekstraheringspligtige, jf. 1985-offentlighedslovens § 11, stk. 1. Statsministeriet har dog undladt at ekstrahere oplysninger, som fremgår af de øvrige udleverede dokumenter i sagen. Der henvises i den forbindelse til navnlig sag 2015-5786, akt 10, dokument 10, der er et dokument med den endelige aftaletekst vedrørende fødevarer- og landbrugspakken. Der er dermed ved ekstraheringen meddelt aktindsigt i alle de oplysninger, der efter Statsministeriets opfattelse er omfattet af aktindsigtsanmodningen.

Særligt for så vidt angår sag 2016-2916, akt 1, dokument 3, bemærkes, at Statsministeriet har anset visse oplysninger i dokumentet for ekstraheringspligtige, jf. 1985-offentlighedslovens § 11, stk. 1. De oplysninger, som Statsministeriet ikke har anset for ekstraheringspligtige, men som vurderes omfattet af anmodningen om aktindsigt, fremgår af sag 2015-5786, akt 10, dokument 10, der er udleveret som led i sagen. Dette indebærer, at der også i dette tilfælde er meddelt aktindsigt i alle oplysninger i dokumentet, som efter Statsministeriets opfattelse er omfattet af anmodningen.

Ad oplysninger omfattet af anmodningen i dokumentet omfattet af pkt. c)

Statsministeriet har alene anset enkelte oplysninger i dokumentet for omfattet af aktindsigtsanmodningen. Coveret med bilag knytter sig således til en lang række forskellige forhold med relation til finanslovsforhandlingerne for 2014, som efter ministeriets opfattelse ikke er omfattet af aktindsigtsanmodningen. Statsministeriet skal i den forbindelse henvises til tabel 1 (tabellens pkt. 4.4) og pkt. 4.4 i bilag 2 til coveret, der indeholder enkelte oplysninger omfattet af aktindsigtsanmodningen.

De (få) oplysninger i dokumentet, som Statsministeriet har anset for omfattet af aktindsigtsanmodningen, er undtaget fra adgangen til aktindsigt under henvisning til, at også dette dokument er omfattet af 1985-offentlighedslovens § 10, nr. 1. Statsministeriet har i den forbindelse vurderet, at det pågældende dokument ikke indeholder oplysninger, som skal ekstraheres i medfør af 1985-offentlighedslovens § 11, stk. 1.

Det følger som nævnt ovenfor under pkt. 3 af miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, at der skal foretages en konkret afvejning af offentlighedens interesse i en udlevering over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering. Statsministeriet har som anført i ministeriets afgørelse af 14. november 2016 foretaget en sådan konkret interesseafvejning efter bestemmelsen i miljøoplysningsloven.

Det bemærkes i tilknytning hertil, at der i klagen af 1. marts 2017 henvises til Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 17. juli 2013 (MAD 2013.2008). I den omtalte sag fandt Natur- og Miljøklagenævnet, at en kommunes afgørelse om aktindsigt i afslag vedrørende afslag på en ansøgning om miljøgodkendelse af et husdyrbrug skulle have været behandlet efter miljøoplysningsloven, der forudsætter en konkret afvejning, hvor der ved afslag skal gives en konkret begrundelse. Natur- og Miljøklagenævnet vurderede på det grundlag, at kommunen burde have udleveret visse (yderligere) oplysninger som led i en interesseafvejning efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 3.

Efter Statsministeriets opfattelse kan det mere generelt udledes af MAD 2013.2008, at der efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, skal foretages en interesseafvejning i relation til udlevering af oplysninger, som skal begrundes, at der er tale om en konkret interesseafvejning, og at undtagelsesbestemmelserne i offentlighedsloven skal anvendes restriktivt. Statsministeriet har i forhold til den konkrete sag foretaget en sådan konkret interesseafvejning, som ministeriet desuden har begrundet.

(...)

Det vurderes, at være af afgørende betydning for regeringens mulighed for at kunne tilrettelægge sin interne beslutningsproces, at oplysninger af denne karakter kan holdes fortrolige i hvert fald i en ikke ubetydelig periode efter forhandlingernes afslutning. Hertil kommer, at en offentliggørelse af oplysningerne vil kunne skade den nuværende regerings forhandlingsposition i tilfælde af nye politiske drøftelser om det pågældende emne. Det er på denne baggrund Statsministeriets vurdering, at hensynet til den daværende regerings beslutningsproces er mere tungtvejende end offentlighedens interesse i en udlevering af de pågældende oplysninger, uanset at der er tale om miljøoplysninger.

Ad oplysninger omfattet af anmodningen i dokumenter omfattet af pkt. d)

Statsministeriet har efter høring af Finansministeriet og Miljø- og Fødevareministeriet undtaget visse oplysninger i et enkelt af de angivne dokumenter sag 2015-2792, akt 1, dokument 1 for adgangen til aktindsigt i medfør af 1985-offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Det følger af den nævnte bestemmelse, at adgangen til aktindsigt kan 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 pågældende oplysninger indgår i en e-mail udvekslet mellem Statsministeriet og Finansministeriet vedrørende den daværende regerings MRSA-handlingsplan. Som anført i Statsministeriets svar af 19. januar 2017 på genoptagelsesansøgningen har ministeriet også i forhold til disse oplysninger foretaget en konkret afvejning i forhold til miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, uanset at dette beklageligvis ikke frem-

gik af Statsministeriets afgørelse af 14. november 2016. Statsministeriet har herved lagt afgørende vægt på, at de undtagne oplysninger har en sådan karakter, at hensynet til beskyttelsen af regeringens interne og politiske beslutningsproces nødvendiggør at oplysningerne undtages fra adgangen til aktindsigt. Det bemærkes, at behovet for at beskytte regeringens interne og politiske beslutningsproces anerkendes i andre bestemmelser i 1985-offentlighedsloven (herunder § 10, nr. 1), ligesom det bemærkes, at spørgsmål i relation til regeringens MRSA-handlingsplan fortsat indgår i den aktuelle politiske debat.

(...) Efter Statsministeriets opfattelse nødvendiggør hensynet til regeringens interne og politiske beslutningsproces derfor efter en konkret vurdering, at oplysningerne i det pågældende dokument undtages fra aktindsigt, uanset at der er tale om miljøoplysninger.

Statsministeriet har undtaget de tre øvrige angivne dokumenter fra adgangen til aktindsigt i medfør af 1985-offentlighedslovens § 10, nr. 1. Det drejer sig således nærmere om sag 2015-2792, akt 1, dokument 2, dokument 3 og dokument 4. Disse dokumenter omfatter et cover med bilag 1 og et cover uden bilag omhandlende den daværende regerings MRSA-handlingsplan, og er udarbejdet af Finansministeriet til brug for et forestående møde mellem finansministeren og ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri. For så vidt angår den oversigt, som indgår i sag 2015-2792, akt 1, dokument 3, skal Statsministeriet særligt henvise til side 5 i ministeriets interne notat af 9. november 2016, der indgår i de sagsakter, som er vedlagt.

Det er også i forhold til oplysningerne i disse dokumenter Statsministeriets vurdering, at hensynet til den daværende regerings interne og politiske beslutningsproces efter en konkret interesseafvejning, jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, er mere tungtvejende end offentlighedens interesse i en udlevering af dokumenterne. (...)

5. Statsministeriet skal afslutningsvist bemærke, at når ministeriet efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, foretager en konkret afvejning af på den ene side de interesser, der varetages ved en udlevering af miljøoplysningerne, og på den anden side de interesser, der varetages ved at afslå udlevering, er udgangspunktet altid, at undtagelsesbestemmelserne skal anvendes restriktivt.

Som det fremgår af pkt. 4 ovenfor, er det imidlertid kendetegnende for de oplysninger, som Statsministeriet i den konkrete sag ikke har fundet grundlag for at udlevere efter en konkret interesseafvejning, jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, at oplysningerne uanset at der er tale om miljøoplysninger ikke først og fremmest angår miljømæssige forhold, men derimod den interne og politiske beslutningsproces frem mod lanceringen af en politisk handlingsplan, der konkret vedrører MRSA. Dette forhold er indgået i Statsministeriets konkrete interesseafvejning efter § 2, stk. 3, i denne sag. ”

Den 28. marts 2017 sendte jeg en kopi af Statsministeriets udtalelse til dig med henblik på at modtage eventuelle bemærkninger. Jeg gjorde i den forbindelse opmærksom på, at jeg havde udeladt dele af udtalelsen efter anmodning fra Statsministeriet.

I en e-mail af 4. april 2017 kommenterede du udtalelsen således:

”Da flere steder i Statsministeriets brev er fjernet i den fremsendte udgave, er det ikke muligt for mig at kommentere Statsministeriets betragtninger, hvorfor jeg ikke har mulighed for at replicere. Det håber jeg, vil blive taget med i betragtning, når Ombudsmanden afgiver sin udtalelse i sagen.

Mere overordnet kan jeg derimod henvise til Abkenar i UfR2015B. 86, der konstaterer, at EU-domstolen har en udvidende fortolkningsstil, der fx i forbindelse med afgrænsning af begrebet medfører, at 'stort set enhver fortolkningstvivil skal fortolkes til gunst for den aktindsigtsøgende' (side 88). Det fremgår således også af UfR2015B. 86, at selv når det handler om brevveksling mellem ministre om lovgivning, vil det i henhold til direktivet og miljøoplysningsloven 'ikke være en selvstændig afslagsgrund, efter at lovgivningsproceduren er afsluttet. Udgangspunktet bliver igen fuld indsigt (...)' (side 91). Noget tilsvarende må antages at gøre sig gældende i den konkrete sag, indbragt for Ombudsmanden, da den omhandler dokumenter, der er udarbejdet til brug for møder i regeringens Ø- og K-udvalg.

I den forbindelse har jeg vedhæftet et eksempel på en ministerforelæggelse, der inkluderer ministerens håndskrevne kommentarer herpå, som er udleveret af Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri efter begæring om aktindsigt i henhold til miljøoplysningsloven. Da det ikke fremgår af afgørelsen, om aktindsigt i netop dette dokument gives efter en afvejning efter § 2, stk. 3 i miljøoplysningsloven eller som meroffentlighed, kan jeg ikke entydigt sige, at det er sket efter afvejningsreglen i § 2 stk. 3. Men eksemplet viser, at ministeriet i andre sager har vurderet, at der ikke findes beskyttelseshensyn, der kan begrunde, at end denne type meget ministernære dokumenter ikke skal udleveres, når der begæres aktindsigt i dem efter miljøoplysningsloven.

I forhold til Statsministeriets anførelse af, at jeg har begrænset min begæring om aktindsigt til alene at gælde oplysninger, vil jeg understrege, at det selvfølgelig tillige gælder alle former for miljøoplysninger, der ifølge praksis betyder alle oplysninger i forbindelse med en sag om miljøoplysninger, jf. også UfR2015B. 86. ”

I et brev af 19. april 2017 skrev jeg til dig, at jeg havde sendt en kopi af e-mailen af 4. april 2017 til Statsministeriet til orientering, og at jeg nu ville forsøge at behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde fået fra dig og ministeriet.