

Udskriftsdato: 1. maj 2026 (Gældende)

Klage over Miljø- og Fødevareklagenævnets afslag på aktindsigt i voteringsprotokol, jf. § 10, nr. 3, i offentlighedsloven fra 1985.

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

Klage over Miljø- og Fødevareklagenævnets afslag på aktindsigt i voteringsprotokol, jf. § 10, nr. 3, i offentlighedsloven fra 1985.

Østfyns Museer
Strandgade 7
5300 Kerteminde

3. juni 2021

Sag nr. 21/01266

Klage over Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelser om aktindsigt

1. Jeg har tidligere skrevet til Østfyns Museer den 25. marts 2021 og vender nu tilbage til sagen.

Jeg har henholdsvis den 21. og 23. maj 2021 modtaget kopi af en henvendelse med bilag sendt fra Østfyns Museer til Nævnenes Hus. Jeg kan forstå, at Østfyns Museer har sendt det til min orientering.

Efter at jeg har gennemgået Østfyns Museers klage af 5. marts 2021 med bilag, har jeg besluttet ikke at indlede en nærmere undersøgelse. Jeg foretager mig derfor ikke mere. Jeg henviser til § 16, stk. 1, i lov om Folketingets Ombudsmand (lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013). Det fremgår af denne bestemmelse, at ombudsmanden selv afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

Nedenfor fremgår det, hvad jeg har lagt vægt på ved min beslutning om ikke at indlede en undersøgelse.

2. Østfyns Museer sendte den 5. februar 2021 en anmodning til Miljø- og Fødevareklagenævnet om aktindsigt i en klagesag om bygge- og formidlingsprojektet på Nyborg Slot.

Miljø- og Fødevareklagenævnet traf afgørelse i sagen den 18. februar 2021. Nævnet behandlede Østfyns Museers aktindsigtsanmodning efter miljøoplysningsloven og offentlighedsloven fra 1985 og meddelte Østfyns Museer delvis aktindsigt i det ønskede materiale. Miljø- og Fødevareklagenævnet undtog dog bl.a. dokument nr. 12 på sag 20/05727 vedrørende voteringen i sagen ("protokol til besigtigelse afd. 9, d. 22. og 23.06.20") fra aktindsigt efter bestemmelsen i § 10, nr. 3, i offentlighedsloven fra 1985, idet nævnet vurderede, at det pågældende dokument alene var udvekslet i forbindelse med, at Nævnenes Hus udførte sekretariatsopgaver for Miljø- og Fødevareklagenævnet.

Østfyns Museer klagede den 23. februar 2021 over afgørelsen, som Miljø- og Fødevareklagenævnet fastholdt i en afgørelse af 2. marts 2021.

Jeg har forstået Østfyns Museers klage til mig sådan, at Østfyns Museer er utilfreds med, at Miljø- og Fødevareklagenævnet har givet afslag på aktindsigt i den ovennævnte voteringsprotokol.

Østfyns Museer har i sin klage til mig anført bl.a. følgende:

”I tilfælde af, at der blev foretaget en endelig votering 23. juni 2020, som nævnet flere gange tidligere har oplyst, mener Østfyns Museer, at der er ret til aktindsigt i beslutningsprotokollen i medfør af § 8, nr. 1, i 1985-offentlighedsloven, der giver ret til aktindsigt i interne dokumenter, som foreligger i endelig form, hvor dokumenterne alene gengiver indholdet af myndighedens endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse.

I tilfælde af, at der er foretaget en ikke endelig votering, som fremgår af den forelagte voteringsprotokol, mener Østfyns Museer, at der er ret til aktindsigt i voteringen i medfør af meroffentlighedsprincippet, idet offentligheden har krav på at kende resultatet af voteringen, da der er tale om et stort offentligt omtalt projekt, hvor Staten er bygherre, og som delvist er finansieret af offentlige midler. Projektet er derfor behandlet i Folketingets Finansudvalg to gange, senest i juni 2020. Hertil kommer, at Folketingets Kulturudvalg i januar og februar 2021 har behandlet slotsprojektet og skal gøre det igen 10. marts 2021.”

Det fremgår af sagen, at Miljø- og Fødevareklagenævnet i afgørelsen af 18. februar 2021 anførte bl.a. følgende:

”Miljø- og Fødevareklagenævnet har undtaget dokumentnr. 12 (*Protokol til besigtigelse afd. 9, d. 22 og 23.06.20...*) i sag 20/05727 fra aktindsigt, jf. 1985-offentlighedslovens § 10, nr. 3.

Nævnet har vurderet, at dokumentet alene er udvekslet i forbindelse med at Nævnenes Hus udøver sekretariatsopgaver for Miljø- og Fødevareklagenævnet. Efter 1985-offentlighedsloven § 10, nr. 3, omfatter retten til aktindsigt ikke dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udøver sekretariatsopgaver for en anden myndighed. Nævnet henviser i den forbindelse til § 14 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, hvoraf det fremgår, at Miljø- og Fødevareklagenævnet sekretariatsbetjenes af Nævnenes Hus.

Et dokument kan kun undtages i medfør af § 10, nr. 3, hvis der ikke er sket en videregivelse eller videreanvendelse udover den udveksling, der har fundet sted i forbindelse med varetagelsen af sekretariatsfunktionen. Det er nævnets vurdering, at § 10, nr. 3, finder anvendelse på dokumentnr. 12 (*Protokol til besigtigelse afd. 9, d. 22 og 23.06.20...*), idet dokumentet alene er udvekslet i forbindelse med nævnsbetjening.”

Det fremgår endvidere, at Miljø- og Fødevareklagenævnet foretog en konkret afvejning af offentlighedens interesser, der varetages ved udlevering af miljøoplysningerne, over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering, jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 3. Derudover fandt nævnet ikke grundlag for at meddele aktindsigt efter princippet om meroffentlighed i § 4, stk. 1, 2. pkt., i offentlighedsloven fra 1985.

I afslaget på genoptagelse af 2. marts 2021 har Miljø- og Fødevareklagenævnet anført bl.a. følgende:

”Hensynet bag at undtage nævnets protokol fra aktindsigt er, at der i protokollen er gengivet drøftelser, som er afgivet i fortrolighed, og som kan have foreløbig karakter. Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at der er tale om et tungtvejende hensyn, der navnlig i sager hvor der indgår betydelige skønsmæssige afvejsninger, skal sikre frie drøftelser blandt nævnets medlemmer. Af samme grund er der heller ikke offentlig adgang til nævnets drøftelser, jf. § 12 i bekendtgørelse om forretningsordenen for Miljø- og Fødevareklagenævnet.

Miljø- og Fødevareklagenævnet skal afslutningsvis beklage, at der i brev af 25. juni 2020 til Kultur & Arv ved en fejl er blevet givet udtryk for, at sagen blev endeligt voteret i forbindelse med besigtigelsen den 23. juni 2020. Om det samlede sagsforløb frem til den endelige afgørelse i klagesagen den 17. december 2020 kan nævnet uddybende oplyse, at nævnets drøftelser i forbindelse med besigtigelsen den 23. juni 2020 ikke var endelige, da nævnet forud for besigtigelsen havde modtaget en anmodning om aktindsigt. Det følger af forvaltningslovens § 9 b, stk. 1, at hvis en part under sagens behandling fremsætter en anmodning om aktindsigt, og denne anmodning efter loven skal imødekommes, så skal sagens afgørelse udsættes, indtil der er givet parten adgang til at gøre sig bekendt med dokumenterne.

Efter besigtigelsen modtog Miljø- og Fødevareklagenævnet, som følge af anmodningen om aktindsigt, nye oplysninger fra både klager og Slots- og Kulturstyrelsen, og disse oplysninger er indgået i den endelige afgørelse af sagen den 17. december 2020. Dokument nr. 12 er således alene en foreløbig voteringsprotokol og ikke udtryk for nævnets endelige stillingtagen i sagen.”

3. Det følger af § 2, stk. 1, i miljøoplysningsloven (lovbekendtgørelse nr. 1036 af 18. august 2015), 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 lovens § 2, stk. 2-6, og § 3.

Af miljøoplysningslovens § 6, stk. 2, 1. pkt., fremgår det, 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 § 7, nr. 1, i offentlighedsloven fra 1985 har følgende ordlyd:

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

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

(...)”

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, kapitel 16, pkt. 2.1.2.2, s. 511 f., er der anført følgende om § 7, i offentlighedsloven fra 1985:

”Bestemmelsen i § 7 omfatter grundlæggende de dokumenter, som en myndighed udarbejder selv, og som ikke efterfølgende af myndigheden er blevet afgivet til en udenforstående privat eller myndighed.

(...)

Herudover vil referater af møder eller andre drøftelser med udenforstående, der alene udarbejdes til myndighedens eget brug, være interne arbejdsdokumenter. Det gælder også kollegiale forvaltningsmyndigheders voteringsprotokoller og forhandlingsprotokoller.”

Bestemmelsen i § 8, nr. 1, i offentlighedsloven fra 1985 har følgende ordlyd:

§ 8. Retten til aktindsigt omfatter uanset § 7 interne dokumenter, som foreligger i endelig form, når

1) dokumenterne alene gengiver indholdet af den endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse, (...)"

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, kapitel 16, pkt. 3.3, s. 532 f., er der anført følgende om § 8, nr. 1, i offentlighedsloven fra 1985:

"Adgangen til aktindsigt omfatter efter § 8, nr. 1, dokumenter, der alene gengiver indholdet af myndighedens endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse. Der tænkes herved på dokumenter, der først udarbejdes, efter at myndighedens beslutningsproces er afsluttet, og som tilsigter at tjene som bevis for eller på anden måde autoritativt at fastslå indholdet af en beslutning vedrørende en sags afgørelse (beslutningsdokumenter), jf. betænkning nr. 857/1978, side 216. Bestemmelsen omfatter således beslutningsprotokoller – i modsætning til voterings- og forhandlingsprotokoller – for kollegiale myndigheder. Er beslutningen optegnet som en tiltrædelse af en indstilling fra sekretariatet, gælder retten til aktindsigt også indstillingen i det omfang, det er nødvendigt for at få kendskab til beslutningens indhold og begrundelse. Det vil formentlig i praksis navnlig sige indstillingens konklusion, jf. Vogter, side 187. "

Bestemmelsen i § 10, nr. 3, i offentlighedsloven fra 1985 har følgende ordlyd:

"§ 10. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

(...)

3) Dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed. "

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, kapitel 16, pkt. 6.3.1, s. 585, er der anført følgende vedrørende bestemmelsens formål:

"Offentlighedslovens § 10, nr. 3-5, giver endvidere adgang til at undtage en række særlige dokumenttyper fra retten til aktindsigt. Det gælder således dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed (nr. 3), (...).

Bestemmelsen i § 10, nr. 3, har til formål at tilgodese behovet for at sikre

fortrolighed vedrørende den interne beslutningsproces, således at visse interne dokumenter, der afgives fra en myndighed til en anden myndighed, fortsat kan undtages fra retten til aktindsigt, når der består et særligt, organisatorisk, forhold mellem de to myndigheder. "

I forhold til Miljø- og Fødevareklagenævnet fremgår det af § 14 i lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet samt bekendtgørelse nr. 131 af 30. januar 2017 om forretningsordenen for Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnet sekretariatsbetjenes af Nævnenes Hus.

4. I forbindelse med min behandling af Østfyns Museers klage til mig har Nævnenes Hus på min foranledning den 27. april 2021 sendt mig en kopi af den voteringsprotokol ("protokol til besigtigelse afd. 9, d. 22. og 23.06.20"), som Miljø- og Fødevareklagenævnet har undtaget fra aktindsigt, samt nærmere oplysninger om nævnets sekretariatsfunktion. Endvidere har Nævnenes Hus sendt en kort redegørelse

for, hvordan det sikres, at der ikke sker udveksling af nævnets dokumenter med andre sekretariater i Nævnenes Hus.

Nævnenes Hus har herom oplyst bl.a. følgende:

”Miljø- og Fødevareklagenævnet kan om sekretariatsbetjening endvidere oplyse, at Nævnenes Hus er én selvstændig myndighed, som sekretariatsbetjener alle nævn i Nævnenes Hus, herunder Miljø- og Fødevareklagenævnet. Sagerne i Miljø- og Fødevareklagenævnet og de øvrige nævn i Nævnenes Hus er inddelt i adskilte adgangsgrupper i det sagsbehandlingssystem, P360, som anvendes i Nævnenes Hus. Miljø- og Fødevareklagenævnet, herunder formanden, har kun adgang til at se dokumenterne inden for nævnets egen adgangsgruppe, hvorimod den enkelte medarbejder i Nævnenes Hus kan have adgang til flere nævns sager, såfremt den pågældende sekretariatsbetjener flere nævn. Langt de fleste af de sagsbehandlere, der behandler sager for Miljø- og Fødevareklagenævnet, behandler dog kun sager for dette nævn.

Det er på denne baggrund Miljø- og Fødevareklagenævnets opfattelse, at der kun sker udveksling af nævnets dokumenter med én myndighed (Nævnenes Hus), idet de øvrige nævn i Nævnenes Hus, ikke har adgang til Miljø- og Fødevareklagenævnets sager i P360. Miljø- og Fødevareklagenævnets dokumenter udveksles således kun imellem nævnet og sekretariatet, som to selvstændige myndigheder.”

5. På baggrund af min gennemgang af sagen, herunder den undtagne voteringsprotokol, har jeg besluttet ikke at foretage mig mere. Jeg mener således ikke, at jeg ved at indlede en egentlig undersøgelse af sagen vil kunne hjælpe Østfyns Museer med at få aktindsigt i det pågældende dokument.

Jeg har herved lagt vægt på, at kollegiale forvaltningsmyndigheders voteringsprotokoller er interne arbejdsdokumenter og som sådan undtaget fra retten til aktindsigt efter § 7, nr. 1, i 1985-offentlighedsloven, samt at sådanne voteringsprotokoller ikke er omfattet af retten til aktindsigt efter lovens § 8, nr. 1. Jeg har endvidere lagt vægt på, at retten til aktindsigt ikke omfatter dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed, jf. § 10, nr. 3, i 1985-offentlighedsloven. Jeg henviser i det hele til pkt. 3 ovenfor.

Jeg er opmærksom på, at Østfyns Museer mener, at der var tale om en endelig votering den 23. juni 2020, og at protokollen derfor efter Østfyns Museers opfattelse ikke kunne undtages fra aktindsigt, jf. § 8, nr. 1, i 1985-offentlighedsloven. Uanset om voteringen dannede grundlag for den endelige afgørelse eller ej, har dokumentet imidlertid efter min opfattelse karakter af en voteringsprotokol, som ikke er omfattet af retten til aktindsigt efter § 8, nr. 1, i 1985-offentlighedsloven, jf. ovenfor. Jeg henviser endvidere til det anførte af Miljø- og Fødevareklagenævnet, jf. pkt. 2 ovenfor, og til, at det fremgår af § 12 i forretningsordenen for Miljø- og Fødevareklagenævnet, at nævnets drøftelser ikke er offentligt tilgængelige.

Det fremgår som nævnt desuden af Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse af 18. februar 2021, at nævnet har overvejet muligheden for at meddele Østfyns Museer aktindsigt i de ønskede dokumenter efter princippet om meroffentlighed i § 4, stk. 1, 2. pkt., i offentlighedsloven fra 1985, men at nævnet ikke har fundet grundlag for dette. Miljø- og Fødevareklagenævnet har ligeledes iagttaget afvejningsreglerne i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3. Jeg har ikke grundlag for at tilsidesætte disse afvejsninger.

Jeg har ikke taget stilling til, om Østfyns Museers aktindsigtsanmodning skulle have været behandlet efter regler i forvaltningsloven (lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014). Det følger nemlig ligeledes af

bestemmelsen i § 12, stk. 1, i forvaltningsloven, at retten til aktindsigt ikke omfatter en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Derudover svarer bestemmelserne i § 13, nr. 1, og § 14, nr. 2, i forvaltningsloven til bestemmelserne i § 8, nr. 1, og § 10, nr. 3, i 1985-offentlighedsloven. Adgangen til at tilbageholde voteringsprotokollen afhænger således ikke af, om sagen skal afgøres efter forvaltningsloven eller efter miljøoplysningsloven.

Jeg har sendt en kopi af dette brev til Miljø- og Fødevareklagenævnet og vil sende en kopi til TV2 Fyn, der med henvisning til en fuldmagt fra Østfyns Museer har bedt om at få en kopi af mit afsluttende brev i sagen.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i anledning af Østfyns Museers henvendelse af 5. marts 2021.

Med venlig hilsen



Niels Fenger

Kopi til:

Miljø- og Fødevareklagenævnet, Nævnenes Hus

TV2 Fyn