



2017-20

Delvis aktindsigt i miljøoplysninger i ministers interne talepapir

En journalist klagede til ombudsmanden over, at Miljø- og Fødevareministeriet havde givet afslag på aktindsigt i ministerens talepapir fra et borgermøde om kystbeskyttelse. Afgørelsen var truffet efter miljøoplysningsloven sammenholdt med reglen om interne dokumenter i § 7 i offentlighedsloven fra 1985.

28. juni 2017

Forvaltningsret
11241.2

Ombudsmanden var enig med Miljø- og Fødevareministeriet i, at ministerens talepapir var et internt arbejdsdokument. Det var imidlertid ombudsmandens opfattelse, at en del af punkterne i talepapiret efter omstændighederne ville kunne være ekstraheringspligtige efter § 11, stk. 1, i den tidligere offentlighedslov, da oplysningerne umiddelbart syntes at beskrive allerede indtrufne begivenheder, initiativer, som regeringen havde gennemført, og tiltag, som regeringen på daværende tidspunkt havde besluttet at gennemføre.

Ombudsmanden anførte, at det ved vurderingen af, om et talepapir indeholder ekstraheringspligtige oplysninger, ikke er afgørende, om ministeren rent faktisk valgte at bruge oplysningerne i talepunkterne under sin tale. Det afgørende er karakteren af de enkelte oplysninger og den kontekst, som de indgår i.

Herudover tilkendegav ombudsmanden, at i det omfang der var tale om oplæg eller ideer til ministeren om politiske eller strategiske beslutninger, som ministeren (f.eks. på tidspunktet for talens afholdelse) kunne træffe, ville der efter hans opfattelse ikke være tale om ekstraheringspligtige oplysninger.

Ombudsmanden kunne ikke kritisere ministeriets vurdering og afvejning efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, hvorefter myndigheden skal foretage en konkret afvejning af offentlighedens interesser, der varetages ved udlevering af miljøoplysningerne, over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering. Adgangen til at begrænse aktindsigt skal fortolkes restriktivt.

Ombudsmanden henstillede til ministeriet at genoptage sagen for – i lyset af det anførte – at overveje ekstrahering fra det interne dokument.

Miljø- og Fødevareministeriet genoptog herefter sagen og gav aktindsigt i en række af talepunkterne.

(Sag nr. 17/01173)

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse i sagen (oprindelig stilet til journalisten):

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad handler sagen om?

Sagen drejer sig om Miljø- og Fødevareministeriets afgørelse af 20. februar 2017 om afslag på aktindsigt i miljø- og fødevareministerens talepapir fra et borgermøde om kystbeskyttelse i Hjørring den 4. februar 2017.

Miljø- og Fødevareministeriet har truffet afgørelsen med henvisning til miljøoplysningslovens § 2, stk. 1 og 3, og § 7 om interne arbejdsdokumenter i offentlighedsloven fra 1985.

Du har gjort gældende, at talepapiret har mistet sin interne karakter, da indholdet er blevet delt med tilhørerne på borgermødet den 4. februar 2017. Du har desuden anført, at det har stor interesse for offentligheden at kende til regeringens politiske og strategiske planer og initiativer med hensyn til kystbeskyttelse.

Jeg har fra Miljø- og Fødevareministeriet modtaget akterne i aktindsigtssagen og det omhandlede talepapir.

2. Retsgrundlaget

2.1. Generelt om 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 offentlighedsloven og forvaltningsloven – har ret til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger, jf. dog bl.a. lovens § 2, stk. 3.

Det fremgår af miljøoplysningslovens § 6, stk. 2, 1. pkt., at henvisninger i loven til offentlighedsloven skal forstås som henvisninger til lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer. Der er dermed tale om henvisninger til den gamle offentlighedslov.

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 offent-

lighed 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 offentlighedslovens § 7 om interne arbejdsdokumenter.

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.

2.2. Offentlighedslovens § 7 (interne arbejdsdokumenter)

Efter § 7 i offentlighedsloven (lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer) omfatter retten til aktindsigt ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses bl.a. dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug, jf. § 7, nr. 1.

For at et dokument kan betragtes som et internt arbejdsdokument, er det en forudsætning, at dokumentet ikke er afgivet til udenforstående. Se bl.a. betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 514 f.

2.3. Offentlighedslovens § 11 (ekstrahering)

Det bestemmes i § 11, stk. 1, i offentlighedsloven fra 1985, at oplysninger i dokumenter, der er omfattet af bl.a. § 7, om faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagsforholdet skal meddeles i overensstemmelse med lovens almindelige regler (ekstrahering).

Om det nærmere indhold af udtrykket ”faktiske omstændigheder” henviser jeg til betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 556 ff.

Det fremgår af forarbejderne til den nye offentlighedslov (lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen), at denne lovs bestemmelse om ekstra-

hering i § 28, stk. 1, med visse redaktionelle og sproglige ændringer viderefører den tidligere gældende offentlighedslovs § 11, stk. 1, (offentlighedsloven fra 1985).

Pligten til at ekstrahere oplysninger om en sags faktiske grundlag er nærmere beskrevet i forarbejderne til den nye offentlighedslov. Heri er bl.a. anført følgende (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 til lov om offentlighed i forvaltningen, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser):

”Til § 28

...

Det afgørende for, om en oplysning skal ekstraheres efter bestemmelsen i *stk. 1, 1. pkt.*, er – i lighed med, hvad der følger af gældende ret – om der er tale om egentlige faktuelle oplysninger eller andre oplysninger, der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag.

Udtrykket *oplysninger om en sags faktiske grundlag* i *stk. 1, 1. pkt.*, omfatter på den baggrund 'egentlige faktuelle oplysninger', som f.eks. oplysninger i et internt dokument om, at der på en motorvejsstrækning passerer 20.000 biler dagligt eller en oplysning – der bygger på undersøgelser og analyser – om, at der på samme motorvejsstrækning tidligere passerede mellem 20.000 og 50.000 biler dagligt, samt andre oplysninger, der medvirker til at skabe klarhed om sagen, herunder oplysninger om de metoder og forudsætninger, som en forvaltningsmyndighed har anvendt ved fastlæggelsen af de 'egentlige faktuelle oplysninger'.

Ekstraheringspligten efter *stk. 1, 1. pkt.*, omfatter ikke interne og eksterne faglige vurderinger samt politiske og strategiske udtalelser, ligesom ekstraheringspligten ikke omfatter tilkendegivelser af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse eller oplysninger, der isoleret set gengiver generelle objektive kendsgerninger, der ikke direkte vedrører sagen, f.eks. oplysninger om indholdet af gældende ret.”

Ekstraheringspligten gælder således for oplysninger, der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag. Som angivet i forarbejderne er myndighedens tilkendegivelser af standpunkter, vurderinger mv. omvendt ikke omfattet af ekstraheringspligten.

2.4. Særligt om miljøoplysningslovens § 2, stk. 3

Som nævnt indeholder § 2, stk. 3, i miljøoplysningsloven både en generel og en konkret afvejningsregel.

Bestemmelsen fik sin nuværende ordlyd ved lov nr. 310 af 2. maj 2005 om ændring af miljøoplysningsloven, der gennemførte direktiv 2003/4/EF i dansk ret. Af bemærkningerne til det lovforslag, som ændringsloven bygger på, fremgår bl.a. følgende (lovforslag nr. L 4 af 23. februar 2005, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser):

”Til nr. 3.

Forslaget gennemfører direktivets generelle afvejningsregel i artikel 4, stk. 2, om at adgangen til at begrænse aktindsigten skal fortolkes restriktivt under hensyn til offentlighedens interesse i, at oplysningerne offentliggøres og direktivets konkrete afvejningsregel, hvorefter de offentlige interesser, der varetages ved udlevering i hver enkelt sag om aktindsigt, skal afvejes overfor de interesser, der varetages ved at afslå udlevering.”

Se også direktivets præambel (betragtning 16):

”Retten til information indebærer, at oplysninger som udgangspunkt skal udleveres, og at de offentlige myndigheder bør kunne afslå en anmodning om miljøoplysninger i ganske bestemte, klart afgrænsede tilfælde. Grundene til at give afslag bør fortolkes restriktivt, idet de offentlige interesser, der varetages ved udlevering, bør afvejes over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering. (...)”

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

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

...

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

lysningslovens konkrete afvejningsregel som sådan en *ret* for den aktindsigtssøgende.”

3. Min vurdering

3.1. Er talepapiret et internt dokument?

Miljø- og Fødevarerministeriet har i afgørelsen af 20. februar 2017 anført, at der er tale om et internt talepapir, som alene har været anvendt af ministeren som støtte til hans indledning af borgermødet, og som ikke har været udleveret. Af hensyn til ministeriets interne arbejdsgange finder ministeriet det væsentligt at kunne fastholde, at der er tale om et internt arbejdsdokument.

I udtalelsen til mig har Miljø- og Fødevarerministeriet oplyst, at det fortsat er ministeriets vurdering, at ministerens talepapir er et internt dokument, da det ikke er blevet afgivet til udenforstående.

Efter min gennemgang af dokumentet er jeg enig med Miljø- og Fødevarerministeriet i, at ministerens talepapir er et internt arbejdsdokument omfattet af § 7, nr. 1, i offentlighedsloven fra 1985.

Jeg har bl.a. lagt vægt på, at det er antaget, at det forhold, at en minister under et møde i Folketinget eller under en offentlig forsamling holder en tale, som svarer til det taleudkast, der er udarbejdet af embedsværket, ikke indebærer, at dokumentet dermed anses for afgivet til udenforstående.

Jeg henviser til John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 174, og Mohammed Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 1. udgave (2014), s. 413.

3.2. Indeholder talepapiret ekstraheringspligtige oplysninger?

Det fremgår af Miljø- og Fødevarerministeriets afgørelse, at talepapiret efter ministeriets opfattelse ikke indeholder faktiske oplysninger, der skal ekstraheres efter § 11, stk. 1, i den gamle offentlighedslov, idet talepapiret alene indeholder politiske og strategiske synspunkter.

Jeg har gennemgået det undtagne dokument, og det er min opfattelse, at i hvert fald en del af punkterne på s. 4-6 i talepapiret efter omstændighederne vil skulle anses for at indeholde oplysninger om faktiske omstændigheder, idet oplysningerne umiddelbart synes at beskrive allerede indtrufne begivenheder, initiativer, som regeringen har gennemført, og tiltag, som regeringen på nuværende tidspunkt har besluttet at gennemføre fremadrettet. Se i den forbindelse bl.a. ombudsmandens udtalelse af 15. maj 2014, som er offentliggjort som sag nr. 2014-14 på ombudsmandens hjemmeside, www.ombudsmanden.dk.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

I forbindelse med vurderingen af, om et talepapir indeholder ekstraheringspligtige oplysninger, er det efter min opfattelse ikke afgørende, om ministeren rent faktisk har valgt at bruge oplysningerne i talepunkterne under sin tale. Det afgørende er karakteren af de enkelte oplysninger og den kontekst, som de indgår i.

For nogle af tilkendegivelserne på s. 4-6 i talepapiret står det mig imidlertid ikke umiddelbart klart, om der refereres til allerede truffne beslutninger, eller om der er tale om oplæg eller ideer til ministeren om politiske eller strategiske beslutninger, som ministeren (f.eks. på tidspunktet for talens afholdelse) kan træffe. I det omfang det sidste er tilfældet, er der efter min opfattelse ikke tale om oplysninger, der er ekstraheringspligtige efter bestemmelsen i § 11, stk. 1, i offentlighedsloven fra 1985.

Jeg er således ikke i stand til på det foreliggende grundlag endeligt at vurdere, i hvilket omfang de nævnte oplysninger må anses for ekstraheringspligtige. Jeg har derfor henstillet til Miljø- og Fødevareministeriet at genoptage sagen for – i lyset af det, som jeg har anført ovenfor – at foretage en vurdering af, hvilke oplysninger der er ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 11, stk. 1.

Jeg har ikke herved taget stilling til, om oplysningerne – i det omfang de er ekstraheringspligtige – vil kunne undtages efter andre bestemmelser i offentlighedsloven fra 1985.

3.3. Afvejning efter miljøoplysningsloven

I udtalelsen af 22. marts 2017 til mig har Miljø- og Fødevareministeriet beklaget, at ministeriets afvejning efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, ikke fremgår tilstrækkelig klart af afgørelsen. Ministeriet har herefter anført følgende:

”For udlevering af talepapiret taler offentlighedens og klagers interesse i at få aktindsigt samt indsigt i ministerens synspunkter og initiativer vedrørende kystsikring.

For afslag på udlevering taler, at talepapiret er et internt dokument, som indeholder en række politiske og strategiske initiativer, som ministeren kunne fremdrage i sin tale alt efter, hvad der på det givne tidspunkt vurderes som opportunt. Endvidere har talepapiret alene haft til hensigt at fungere som støtte for især ministerens forberedelse af talen. Indholdet heri er således ikke nødvendigvis i overensstemmelse med ministerens faktiske tale.

Offentliggørelse af talepapiret kan derfor skabe et forkert og forvrænget billede af den egentlige tale. Dette gælder både i forhold til offentligheden

og i forhold til klager, hvis klager alene støtter sig til talepapiret som 'referat' af mødet.

Miljø- og Fødevarerministeriet kan i øvrigt oplyse, at der var fri adgang for alle til mødet, herunder pressen. Klager har således haft mulighed for at møde fysisk op, hvorved hun ville have hørt ministerens tale, som klager således ville kunne videreformidle.

Ministeriet har – selv efter en restriktiv fortolkning af adgangen til at begrænse aktindsigt i talepapiret – fundet, at hensynene som ligger bag § 7, nr. 1 sammenholdt med hensynet til den interne politiske proces samt ministerens mulighed for at kunne tale frit, vægter tungere end hensynet til offentliggørelse af talepapiret.”

Jeg må på baggrund af Miljø- og Fødevarerministeriets oplysninger i udtalelsen lægge til grund, at ministeriet har foretaget en konkret afvejning af de modstående hensyn i forbindelse med en udlevering, således som det er forudsat i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3. Jeg må endvidere lægge til grund, at ministeriet har været opmærksom på, at bestemmelserne om undtagelser fra aktindsigt skal anvendes restriktivt.

Bestemmelsen i § 7 i offentlighedsloven fra 1985 om interne dokumenter har bl.a. til formål at beskytte myndighedernes interne beslutningsproces. Afvejningsreglerne i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, gælder imidlertid fuldt ud for sådanne interne dokumenter.

Efter min gennemgang af det undtagne interne dokument kan jeg ikke kritisere Miljø- og Fødevarerministeriets vurdering og afvejning efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 3. Jeg kan dermed heller ikke kritisere, at dokumentet – bortset fra de oplysninger, der eventuelt skulle have været udleveret i form af ekstrahering, jf. pkt. 3.2 – blev undtaget fra aktindsigt.

3.4. Meroffentlighed

Det fremgår af Miljø- og Fødevarerministeriets afgørelse, at ministeriet ikke har fundet grundlag for at udlevere talepapiret efter princippet om meroffentlighed.

Da jeg har henstillet til Miljø- og Fødevarerministeriet at genoptage sagen med henblik på fornyet overvejelse om ekstrahering efter offentlighedslovens § 11, stk. 1, har jeg ikke fundet anledning til at forholde mig til ministeriets afslag på meroffentlighed for så vidt angår talepapirets s. 4-6.

For så vidt angår talepapiret i øvrigt har jeg ikke grundlag for at kritisere ministeriets vurdering.

4. Konklusion

Jeg beder dig afvente Miljø- og Fødevarerministeriets stillingtagen til spørgsmålet om ekstrahering, før du tager stilling til, om der er grundlag for at rette henvendelse til mig igen.

Jeg har bedt Miljø- og Fødevarerministeriet om at underrette mig om ministeriets nye afgørelse.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

I forlængelse af min udtalelse genoptog Miljø- og Fødevarerministeriet sagen og gav journalisten delvis aktindsigt i miljø- og fødevarerministerens talepapir fra borgermødet om kystbeskyttelse den 4. februar 2017.

Det fremgik af Miljø- og Fødevarerministeriets afgørelse, at ministeriet havde foretaget en fornyet gennemgang af talepapiret og fundet, at en del af talen indeholdt faktiske oplysninger, der skulle udleveres i henhold til § 11, stk. 1, i offentlighedsloven fra 1985.