



2018-17

Ministerium gav først aktindsigt i rapport om radioaktivt affald, da regeringen var klar med politisk udmelding

En journalist bad Uddannelses- og Forskningsministeriet om aktindsigt i en rapport fra en tværministeriel arbejdsgruppe om deponering af radioaktivt affald. Selv om det efter knap to uger blev klart for ministeriet, at journalisten efter miljøoplysningsloven havde krav på aktindsigt i hele rapporten, besluttede ministeriet at udsætte besvarelsen i cirka 10 dage. Ministeriet ville nemlig først udlevere rapporten, når den kunne offentliggøres på ministeriets hjemmeside sammen med et oplæg om regeringens politik på området. Det skyldtes, at sagen om deponering af radioaktivt affald var politisk meget følsom.

Det var efter ombudsmandens opfattelse uberettiget, at Uddannelses- og Forskningsministeriet udsatte besvarelsen af anmodningen om aktindsigt, indtil regeringen var klar til at offentliggøre rapporten sammen med regeringens oplæg til en langsigtet løsning på området.

Ministeriets behandling af aktindsigtsanmodningen var således efter ombudsmandens opfattelse i strid med det gældende retsgrundlag for behandling af sådanne sager og med helt grundlæggende hensyn og formål bag aktindsigtsreglerne. Ombudsmanden fandt derfor ministeriets behandling af sagen særdeles kritisabel.

Ombudsmanden besluttede i medfør af ombudsmandslovens § 24 at orientere Folketingets Retsudvalg og uddannelses- og forskningsministeren om sagen. Endvidere orienterede ombudsmanden Folketingets Uddannelses- og Forskningsudvalg.

(Sag nr. 17/04414)

Herunder gengives ombudsmandens udtalelse efterfulgt af en sagsfremstilling:

3. april 2018

EU-ret
9Forvaltningsret
11241.9 – 115.2 – 1.9Miljøret
9

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad handler sagen om?

På baggrund af en politisk beslutning i 2015 blev der nedsat en tværministeriel arbejdsgruppe, som skulle vurdere forskellige undersøgelser af en langtidsmellemlagerløsning for radioaktivt affald i Danmark. Arbejdsgruppen skulle rådgive regeringen om en langsigtet løsning for deponering af radioaktivt affald.

Arbejdsgruppen afgav en afrapportering den 21. april 2017.

Du bad den 28. august 2017 Uddannelses- og Forskningsministeriet om aktindsigt i afrapporteringen.

Ministeriet oplyste den 8. september 2017, at det på grund af sagens kompleksitet desværre ikke havde været muligt at færdigbehandle din anmodning.

De juridiske overvejelser i sagen blev afsluttet umiddelbart herefter.

Uddannelses- og Forskningsministeriet besluttede imidlertid, at udleveringen af afrapporteringen til dig skulle afvente, at dokumentet bl.a. blev sendt til Folketinget og offentliggjort på ministeriets hjemmeside sammen med en pressemeddelelse, som skitserede regeringens oplæg til en langsigtet løsning. Det betød, at du først fik svar på din aktindsigtsanmodning den 19. september 2017, hvor du fik udleveret afrapporteringen i dens helhed.

Jeg henviser til Uddannelses- og Forskningsministeriets udtalelse af 23. november 2017 til mig.

Min undersøgelse drejer sig om, hvorvidt det var berettiget, at Uddannelses- og Forskningsministeriet ikke umiddelbart efter den 8. september 2017 traf afgørelse i din aktindsigtssag.

Om sagens nærmere forløb henvises i øvrigt til sagsfremstillingen sidst i udtalelsen.

2. Uddannelses- og Forskningsministeriets bemærkninger

I udtalelsen af 23. november 2017 har Uddannelses- og Forskningsministeriet oplyst, at der efter modtagelsen af aktindsigtsanmodningen i ministeriet var juridiske overvejelser om rækkevidden af reglerne i miljøoplysningsloven. Ministeriet overvejede rækkevidden af bestemmelsen i den tidligere gældende

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

offentlighedslovs § 13, stk. 1, nr. 6, sammenholdt med undtagelsesbestemmelserne i miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 2.

Ministeriet fandt ikke grundlag for helt eller delvist at undtage oplysningerne i afrapporteringen fra aktindsigt, og hele dokumentet blev derfor udleveret.

Ministeriet har som nævnt ovenfor under pkt. 1 anslået, at de juridiske overvejelser blev afsluttet umiddelbart efter, at ministeriet i e-mailen af 8. september 2017 havde oplyst dig om, at det ikke havde været muligt at færdigbehandle aktindsigtsanmodningen på grund af sagens kompleksitet.

Ministeriet har i udtalelsen overordnet redegjort for forløbet omkring afklaringsen af en langsigtet løsning om deponering af dansk atomaffald. Ministeriet har nærmere forklaret, at spørgsmålet er politisk meget følsomt og forudsætter en tæt dialog med borgergrupper og civilsamfund, både for så vidt angår valg af model (slutdepot eller langsigtet mellemlager) og lokalisering af den langsigtede løsning.

På grund af sagens karakter besluttede ministeriet derfor, at udleveringen af afrapporteringen til dig skulle ske, samme dag som dokumentet bl.a. blev sendt til Folketinget og offentliggjort på ministeriets hjemmeside sammen med en pressemeddelelse af 19. september 2017, som skitserede regeringens oplæg til en langsigtet løsning.

Det indgik i ministeriets overvejelser, at pressemeddelelsen stod for snarlig offentliggørelse, og at aktindsigtsanmodningen derfor kunne besvares rimelig hurtigt.

Ministeriet har bemærket, at ministeriets samlede sagsbehandlingstid var på tre uger.

Ministeriet har beklaget, at den samlede håndtering af aktindsigtssagen betød, at anmodningen ikke blev besvaret hurtigst muligt, jf. miljøoplysningslovens § 4, stk. 3. Ministeriet har endvidere givet udtryk for, at det ved vurderingen af en aktindsigtsanmodning ikke i sig selv er relevant at inddrage hensyn til, hvornår det dokument, der er begæret aktindsigt i, eventuelt måtte blive offentliggjort.

3. Retsgrundlaget

Din anmodning om aktindsigt blev afgjort efter reglerne i miljøoplysningsloven (lovbekendtgørelse nr. 980 af 16. august 2017 om aktindsigt i miljøoplysninger).

3.1. Adgang til aktindsigt efter miljøoplysningsloven

Miljøoplysningsloven gennemfører bl.a. miljøoplysningsdirektivet (direktiv 2003/4/EF). Det fremgår bl.a. af direktivet, at øget offentlig adgang til miljøoplysninger og formidling af sådanne oplysninger medvirker til at skabe større miljøbevidsthed, fri udveksling af synspunkter, mere effektiv inddragelse af offentligheden i beslutningsprocessen på miljøområdet og i sidste ende til et bedre miljø, jf. herved direktivets betragtning nr. 1.

Det følger af § 2, stk. 1, i miljøoplysningsloven, at enhver – under de betingelser og med de undtagelser, der bl.a. følger af offentlighedsloven – har ret til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger, jf. dog lovens § 2, stk. 2-6, og § 3.

Det fremgår af lovens § 2, stk. 6, at bl.a. offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, ikke finder anvendelse på miljøoplysninger, i det omfang afslag på aktindsigt vil stride mod bestemmelserne i artikel 4, stk. 2, i miljøoplysningsdirektivet (direktiv 2003/4/EF).

Det fremgår af lovens § 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 således tale om henvisninger til den tidligere gældende offentlighedslov.

3.2. Sagsbehandlingsfrister

3.2.1. Miljøoplysningslovens § 4

Det fremgår af miljøoplysningslovens § 4, stk. 1, at en anmodning om aktindsigt i miljøoplysninger fra personer mv., der ikke er parter, behandles efter reglerne i § 16, stk. 1 og 2, i lov om offentlighed i forvaltningen, med de undtagelser, der er fastsat i miljøoplysningslovens § 4, stk. 2 og 3.

Efter miljøoplysningslovens § 4, stk. 3, skal sager om aktindsigt under hensyntagen til en eventuel tidsfrist, som anføres af den, der har fremsat anmodningen, afgøres "hurtigst muligt" og senest 1 måned efter modtagelsen af anmodningen eller – hvis sagens omfang og komplekse karakter er af en sådan art, at fristen på 1 måned ikke kan overholdes – senest 2 måneder efter modtagelsen.

Af forarbejderne til bestemmelsen (lovforslag nr. L 4 af 23. februar 2005) fremgår bl.a. følgende:

"Bestemmelsen svarer til den nugældende med den ændring, at sager om aktindsigt skal afgøres hurtigst muligt og under hensyn til en eventuel tidsfrist, som angives af den, der anmoder om oplysningerne, og at sager, hvor der gives et afslag på at stille oplysninger til rådighed i den ønskede form eller format, skal afgøres senest en måned efter modtagelsen af anmodningen.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Efter offentlighedslovens almindelige regel skal sager om aktindsigt også ekspederes hurtigt, men uden samme hensyntagen til at tilgodese en evt. tidsfrist fastsat af den, der begærer aktindsigt.

Det tilføjes, at offentlighedslovens almindelige regel om, at myndigheden skal reagere senest ti dage efter modtagelse aktindsigtsbegæringen, som hidtil også gælder for myndighederne i sager om aktindsigt i miljøoplysninger.”

Et lignende krav til hurtig sagsbehandling fremgår af den tidligere gældende offentlighedslovs § 16, stk. 1, om, at sager om aktindsigt skal afgøres ”snarest”. Dette fremgår ligeledes af den nye offentlighedslovs § 36, stk. 1, 1. pkt., jf. nedenfor.

3.2.2. Den tidligere offentlighedslovs § 16, stk. 1 og 2

Det fremgår af § 16, stk. 1, i offentlighedsloven fra 1985 bl.a., at vedkommande myndighed snarest afgør, om en begæring om aktindsigt kan imødekommes. Er begæringen ikke imødekommet eller afslået inden 10 dage efter, at den er modtaget af myndigheden, skal myndigheden underrette om grunden hertil samt om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge, jf. § 16, stk. 2.

I forarbejderne til bestemmelsen i § 16, stk. 1, 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.”

Det følger således af forarbejderne, at kravet om, at sager om aktindsigt skal afgøres snarest, må 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

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

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.

I John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 278 ff., er der i forhold til bestemmelsen i § 16 bl.a. anført følgende:

”2. Hurtig sagsbehandling i sager om aktindsigt

a. ...

I praksis anvendes ikke sjældent den fremgangsmåde, at betænkningen [fra et sagkyndigt udvalg] afleveres fredag eftermiddag til vedkommende minister. Denne har herefter weekenden til at sætte sig ind i betænkningens redegørelse og konklusioner. Samtlige begæringer om aktindsigt kan herefter imødekommes mandag, typisk samtidig med betænkningens offentliggørelse i øvrigt. En sådan fremgangsmåde kan ikke anses for at være i strid med offentlighedslovens § 16, idet aktindsigten må kunne udsættes i en kortere tid, medens ministeren gør sig bekendt med betænkningens eller redegørelsens indhold.

(...). Med hensyn til betænkninger m.v., der ikke er omfattet af § 2, stk. 1, 2. pkt., vil længere tids udsættelse, herunder udsættelse begrundet i hensynet til betjening af Folketinget, regeringen eller en eller flere af de øvrige ministre eller til faglige organisationer i almindelige ikke kunne accepteres, jf. *FOB 1992, side 72 ff.* Se hertil nedenfor punkt b, 6E.

b. ...

6E. *Andre særlige omstændigheder*

...

Offentlighedsloven giver principielt adgang til aktindsigt i såvel løbende sager som afsluttede sager. Afgørelsen af spørgsmålet om aktindsigt kan derfor ikke udsættes alene under henvisning til, at det må anses for uhensigtsmæssigt, at sagen gøres til genstand for offentlig omtale på et tidspunkt, hvor begæring om aktindsigt fremsættes, eventuelt fordi de dokumenter, der foreligger på dette tidspunkt, efter myndighedens skøn vil give et misvisende billede af sagen (...).

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Længere tids udsættelse begrundet i hensynet til betjeningen af Folketinget, regeringen eller en eller flere af de øvrige ministre eller til faglige organisationer kan i almindelighed ikke accepteres, jf. *FOB 1992, side 72 ff.* Heller ikke hensynet til den politiske beslutningsproces i øvrigt kan begrunde en udelukkelse fra aktindsigt i en længere periode. Det gælder, selv om der er indgået aftale med de politiske ordførere om ikke at offentliggøre materialet, se hertil *FOB 1992, side 53 ff.*, hvori forholdet til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, og § 10, nr. 2, overvejes med hensyn til beskyttelsen af den politiske beslutningsproces.”

3.2.3. Den nye offentlighedslovs § 36, stk. 2

Den nye offentlighedslovs § 36, stk. 2 (lov nr. 606 af 12. juni 2013) har følgende ordlyd:

”§ 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 (...).”

I bemærkningerne til bestemmelsen i § 36, stk. 2 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) er bl.a. anført følgende:

”Bestemmelsen i *stk. 2*, der med visse ændringer viderefører den gældende lovs § 16, stk. 1 og 2, fastslår i *1. pkt.*, at anmodninger om aktindsigt skal afgøres *snarest*. Dette krav skal bl.a. ses i sammenhæng med, at en hurtig sagsbehandling og afgørelse af aktindsigtsanmodninger i almindelighed vil være en væsentlig forudsætning for, at offentlighedsloven kan opfylde sin intention om, at medierne ved anvendelsen af loven skal have adgang til at orientere offentligheden om aktuelle sager, der er under behandling i den offentlige forvaltning, jf. også lovforslagets § 1, stk. 1, nr. 4, med tilhørende bemærkninger.

Med anvendelsen af udtrykket '*snarest*' er det således tilsigtet, at en anmodning om aktindsigt skal behandles og afgøres så hurtigt som muligt (...).”

I Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 640 ff., er der – svarende til, hvad der er anført af John Vogter ovenfor – bl.a. anført følgende om offentlighedslovens § 36:

”5. Udsættelse af sagsbehandlingsfristen på syv arbejdsdage

...

5.9. Særligt om aktindsigt i betænkninger mv.

I de tilfælde, hvor et sagkyndigt udvalg skal aflevere en betænkning eller lignende til vedkommende minister, anvendes i praksis ikke sjældent den fremgangsmåde, at betænkningen afleveres fredag eftermiddag til vedkommende minister. Denne har herefter weekenden til at sætte sig ind i betænkningens redegørelse og konklusioner. I det omfang der om fredagen modtages anmodninger om aktindsigt i betænkningen kan de herefter imødekommes mandag, typisk samtidig med betænkningens offentliggørelse i øvrigt. En sådan fremgangsmåde kan ikke anses for at være i strid med offentlighedslovens § 36, idet aktindsigten må *kunne udsættes i en kortere tid*, medens ministeren gør sig bekendt med betænkningens eller redegørelsens indhold (...).

5.10. Ugyldige udsættelsesgrunde

Offentlighedsloven giver principielt adgang til aktindsigt i såvel løbende sager som afsluttede sager. Afgørelsen af spørgsmålet om aktindsigt kan derfor ikke udsættes alene under henvisning til, at det må anses for uhensigtsmæssigt, at sagen gøres til genstand for offentlig omtale på et tidspunkt, hvor anmodningen om aktindsigt fremsættes, eventuelt fordi de dokumenter, der foreligger på dette tidspunkt, efter myndighedens skøn vil give et misvisende billede af sagen.

Heller ikke hensynet til den politiske beslutningsproces kan begrunde en udelukkelse fra aktindsigt i en længere periode. Det gælder, selv om der er indgået aftale med de politiske ordførere om ikke at offentliggøre materialet, jf. til dels FOB 1992, side 53.

Længere tids udsættelse begrundet i betjeningen af Folketinget, kan i almindelighed ikke accepteres, jf. FOB 1992, side 72. Det samme må antages at gælde længere tids udsættelse af hensyn til betjening af regeringen eller en eller flere af de øvrige ministre eller til faglige organisationer (...).”

Ombudsmanden har i flere sager berørt spørgsmålet om, hvilke hensyn der ikke kan varetages i forbindelse med afslag på – eller udsættelse af – aktindsigt eller udelukkelse fra myndighedernes informationsordninger. Se bl.a. sagerne gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, FOB 90.181, for 1992, FOB 92.141, for 2003, FOB 03.115, for 2004, FOB 04.452, for 2007, FOB 07.375 samt FOB 2017-11.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

4. Min opfattelse

4.1. Uddannelses- og Forskningsministeriet skulle vurdere din anmodning af 28. august 2017 om aktindsigt i afrapporteringen fra den tværministerielle arbejdsgruppe vedrørende deponering af radioaktivt affald efter miljøoplysningslovens regler, jf. ovenfor pkt. 3.

Uddannelses- og Forskningsministeriet har ikke gjort gældende, at der var grundlag for at afslå begæringen om aktindsigt, heller ikke midlertidigt.

Som sagen foreligger for mig, rejser den således alene spørgsmål om ministeriets sagsbehandlingstid i forbindelse med besvarelse af aktindsigtsbegæringen.

Sager om aktindsigt efter miljøoplysningsloven skal som nævnt afgøres "hurtigst muligt".

Kravet er udtryk for, at sager om miljøaktindsigt skal prioriteres og behandles hurtigt, og må ses i sammenhæng med miljøoplysningslovens formål om inddragelse af offentligheden i beslutningsprocesser på miljøområdet.

4.2. Jeg har forstået på din klage, at du mener, at det ikke var rigtigt, når Uddannelses- og Forskningsministeriet den 8. september 2017 skrev til dig, at ministeriet ikke havde haft mulighed for at færdigbehandle din anmodning om aktindsigt i afrapporteringen på grund af sagens kompleksitet.

Efter min gennemgang af sagen har jeg ikke bemærkninger til, at ministeriet skulle bruge tiden fra den 28. august til umiddelbart efter den 8. september 2017 på at overveje din anmodning om aktindsigt. Jeg har heller ikke tilstrækkeligt grundlag for at anfægte ministeriets oplysninger om, at ministeriets overvejelser af juridisk karakter ikke var afsluttet på tidspunktet for underretningen den 8. september 2017. Det gælder, selv om de pågældende overvejelser efter det oplyste blev afsluttet umiddelbart herefter.

Jeg bemærker dog for en ordens skyld, at underretningen skulle have været afsendt den 7. september 2017, jf. § 4, stk. 1, i miljøoplysningsloven sammenholdt med § 16, stk. 2, i den tidligere offentlighedslov.

Jeg har således lagt til grund, at Uddannelses- og Forskningsministeriet umiddelbart efter den 8. september 2017 havde færdiggjort sine juridiske overvejelser og vurderet, at oplysningerne i afrapporteringen i deres helhed skulle udleveres til dig.

4.3. Uddannelses- og Forskningsministeriet besluttede imidlertid, at udleveringen af afrapporteringen til dig skulle ske, samme dag som dokumentet bl.a.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

blev sendt til Folketinget og offentliggjort på ministeriets hjemmeside sammen med en pressemeddelelse, som skitserede regeringens oplæg til en langsigtet løsning.

Dette betød, at du først fik svar på din aktindsigtsanmodning ca. 10 dage senere – den 19. september 2017 – hvor du blev meddelt fuld aktindsigt i oplysningerne i afrapporteringen, jf. ministeriets udtalelse af 23. november 2017 til mig.

Jeg forstår således, at ministeriet traf en bevidst beslutning om at udsætte besvarelsen af din aktindsigtsanmodning i ca. 10 dage, selv om sagen var klar til afgørelse, og du efter ministeriets vurdering havde ret til indsigt i oplysningerne i afrapporteringen.

Min undersøgelse drejer sig herefter om, hvorvidt det var berettiget, at Uddannelses- og Forskningsministeriet ikke umiddelbart efter den 8. september 2017 traf afgørelse i din aktindsigtssag.

4.4. Uddannelses- og Forskningsministeriet har forklaret, at baggrunden for beslutningen om at udsætte besvarelsen af din aktindsigtsbegæring var, at spørgsmålet om langsigtet deponering af det danske atomaffald er politisk meget følsomt. Ministeriet besluttede derfor, at offentliggørelsen af afrapporteringen bl.a. skulle ske samtidig med regeringens oplæg til en langsigtet løsning på området, jf. ministeriets udtalelse af 23. november 2017 til mig.

Efter min opfattelse er det forhold, at aktindsigtsanmodningen i givet fald skulle besvares på et ubelejligt tidspunkt for ministeriet, ikke en saglig grund til at udsætte besvarelsen.

Baggrunden er, at afgørelser om aktindsigt efter miljøoplysningsloven som nævnt skal træffes hurtigst muligt, og at dette krav til hurtig sagsbehandling må ses i sammenhæng med miljøoplysningslovens formål om inddragelse af offentligheden i beslutningsprocessen på miljøområdet.

Det er således netop en intention bag offentlighedsordningen, at medierne skal have adgang til at orientere offentligheden om aktuelle sager, der er under behandling i den offentlige forvaltning, jf. pkt. 3 ovenfor.

4.5. I forhold til spørgsmålet om udsættelse af sagsbehandlingen i aktindsigtssager efter offentlighedsloven er jeg opmærksom på det, som er anført af John Vogter og Mohammad Ahsan (jf. pkt. 3 ovenfor), herunder om betjening af Folketinget og regeringen og om, at hensynet til den politiske beslutningsproces i øvrigt ikke kan begrunde en udelukkelse fra aktindsigt "i en længere periode".

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Det synes i denne litteratur at være forudsat, at besvarelse af begæring om aktindsigt efter offentlighedsloven i visse tilfælde – af hensyn til den politiske beslutningsproces – kan udsættes i en kortere periode.

I det omfang dette synspunkt i øvrigt måtte anses for rigtigt, må det efter min opfattelse anses for meget tvivlsomt, om det også finder anvendelse i sager, der skal afgøres efter lov om aktindsigt i miljøoplysninger. Det må herunder give anledning til væsentlig tvivl, om synspunktet er foreneligt med den EU-retlige regulering, der ligger til grund for denne lov, jf. pkt. 3.1.

Under alle omstændigheder ville synspunktet efter min opfattelse ikke kunne finde anvendelse i den konkrete foreliggende sag. Jeg bemærker i den forbindelse, at afrapporteringen havde været tilgængelig i ministeriet i endelig form siden den 21. april 2017, og at der ikke i øvrigt er oplyst omstændigheder, som synes omfattet af de tilfælde, der er beskrevet i den nævnte litteratur.

4.6. Tilbage står herefter, at det var uberettiget, at Uddannelses- og Forskningsministeriet ikke umiddelbart efter den 8. september 2017 – hvor de juridiske overvejelser i sagen efter det oplyste var afsluttet – traf afgørelse i din aktindsigtssag, men udsatte besvarelsen af aktindsigtsanmodningen med det angivne formål.

Jeg finder i den forbindelse ikke, at det kan tillægges betydning, at den samlede sagsbehandlingstid fra modtagelse af aktindsigtsanmodningen var på tre uger. Det forhold, at ministeriet forholdsvis hurtigt fik afklaret de juridiske overvejelser i sagen, kan således efter min opfattelse ikke føre til en ændret vurdering af, at ministeriet uberettiget udsatte besvarelsen af din anmodning om aktindsigt.

Sammenfattende var ministeriets behandling af din anmodning om aktindsigt efter min opfattelse i strid med det gældende retsgrundlag for behandlingen af sådanne sager og i strid med helt grundlæggende hensyn og formål bag aktindsigtsreglerne.

Jeg finder derfor, at ministeriets behandling af sagen er særdeles kritisabel.

Jeg har gjort Uddannelses- og Forskningsministeriet bekendt med min opfattelse.

Såfremt ombudsmandens undersøgelse af en sag viser, at der må antages at være begået fejl eller forsømmelser af større betydning, skal ombudsmanden give meddelelse om sagen til Folketingets Retsudvalg. Ombudsmanden skal endvidere give meddelelse om sagen til bl.a. vedkommende minister.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

I medfør af denne bestemmelse har jeg orienteret Folketingets Retsudvalg og uddannelses- og forskningsministeren om sagen.

Jeg har endvidere orienteret Folketingets Uddannelses- og Forskningsudvalg.

...

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Sagsfremstilling

På baggrund af en politisk beslutning i 2015 blev der nedsat en tværministeriel arbejdsgruppe, som skulle vurdere forskellige undersøgelser af en langtidsmellemlagerløsning for radioaktivt affald i Danmark. Arbejdsgruppen skulle rådgive regeringen om en langsigtet løsning for deponering af radioaktivt affald.

Arbejdsgruppen afgav en afrapportering den 21. april 2017.

Du bad den 28. august 2017 Uddannelses- og Forskningsministeriet om aktindsigt i den pågældende afrapportering.

Den 4. september 2017 gav ministeriet dig aktindsigt i nogle aktlister og oplyste samtidig, at ministeriet ville vende tilbage snarest muligt i forhold til anmodningen om aktindsigt i afrapporteringen.

Ministeriet meddelte dig den 8. september 2017 følgende:

”Uddannelses- og Forskningsministeriet har på grund af sagens kompleksitet desværre ikke haft mulighed for at færdigbehandle din anmodning om aktindsigt i afrapporteringen fra den tværministerielle arbejdsgruppe vedr. radioaktivt affald inden for den underretningsfrist på 10 dage, der er angivet i den tidligere offentlighedslovs § 16, stk. 2, jf. miljøoplysningslovens § 4, stk. 1. Ministeriet vil besvare anmodningen snarest og forventer at kunne færdigbehandle sagen inden for senest yderligere 7 arbejdsdage.”

Den 19. september 2017 gav ministeriet dig fuld aktindsigt i oplysningerne i afrapporteringen. Ministeriet beklagede samtidig sagsbehandlingstiden og oplyste, at afrapporteringen lidt senere samme dag ville blive offentliggjort på ministeriets hjemmeside sammen med en pressemeddelelse.

Samme dag klagede du til mig over forløbet og redegjorde for, hvorfor du mente, at der formentlig var varetaget usaglige hensyn. Du bad mig bl.a. om at undersøge, om det var en korrekt begrundelse, at sagen var så kompleks, at besvarelsen af aktindsigtsanmodningen måtte udsættes flere gange, eller om det kunne have spillet en rolle i forhold til tidspunktet for besvarelsen, hvornår regeringen var klar til at offentliggøre sin indstilling om opbevaring af radioaktivt affald.

Jeg sendte den 26. september 2017 din klage til Uddannelses- og Forskningsministeriet, som i et svar af 28. september 2017 til dig bl.a. tilkendegav, at sagen burde have været behandlet hurtigere. Ministeriet skrev bl.a.:

”Ministeriets samlede sagsbehandlingstid har således været på 3 uger.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Det fremgår af miljøoplysningslovens § 4, stk. 3, at: 'Sager om aktindsigt skal under hensyntagen til en eventuel tidsfrist, som anføres af den, der har fremsat anmodningen, afgøres hurtigst muligt og senest 1 måned efter modtagelsen af anmodningen eller, hvis sagens omfang og komplekse karakter er af en sådan art, at fristen på 1 måned ikke kan overholdes, senest 2 måneder efter modtagelsen.'

Henset til, at din anmodning vedrørte ét dokument, finder ministeriet, at sagen burde have været behandlet hurtigere. Det bemærkes, at hensyn til tidspunktet for et dokumentes offentliggørelse ikke efter ministeriets opfattelse er relevant i forhold til vurderingen af, om en anmodning om aktindsigt i det pågældende dokument kan imødekommes.

Ministeriet skal på den baggrund beklage sagens samlede forløb".

Den 4. oktober 2017 fastholdt du din klage til mig.

På den baggrund bad jeg den 10. november 2017 ministeriet om en udtalelse om sagen.

Herunder bad jeg ministeriet om at redegøre mere indgående for den tid, som ministeriet havde brugt på at besvare aktindsigtsanmodningen. Jeg oplyste, at jeg herved sigtede særligt til den kompleksitet i sagen, som ifølge ministeriet havde bevirket, at ministeriet ikke havde haft mulighed for at færdigbehandle anmodningen om aktindsigt i afrapporteringen på et tidligere tidspunkt.

Jeg bad endvidere ministeriet om at redegøre for det tidsmæssige forløb i forhold til besvarelsen af aktindsigtsanmodningen og offentliggørelsen af afrapporteringen i forbindelse med udsendelse af pressemeddelelsen den 19. september 2017.

I en udtalelse af 23. november 2017 skrev Uddannelses- og Forskningsministeriet følgende:

"Folketingets Ombudsmand har ved brev af 10. november 2017 anmodet Uddannelses- og Forskningsministeriet om en udtalelse om sagen i anledning af henvendelser af 19. september og 4. oktober 2017 fra journalist A ved medie B.

Ombudsmanden har anmodet ministeriet om at redegøre mere indgående for den tid, som ministeriet har brugt på at besvare A's anmodning om aktindsigt i den tværministerielle arbejdsgruppes afrapportering af 21. april 2017. Ombudsmanden har henvist til, at der særligt sigtes til den kompleksitet i sagen, som ministeriet i e-mail af 8. september 2017 har angivet som grunden til, at ministeriet ikke havde mulighed for at færdig-

behandle anmodningen om aktindsigt i afrapporteringen på et tidligere tidspunkt.

Ombudsmanden har desuden anmodet ministeriet om at redegøre for det tidsmæssige forløb i forhold til besvarelsen af aktindsigtsanmodningen og offentliggørelsen af afrapporteringen i forbindelse med udsendelsen af pressemeddelelsen den 19. september 2017.

I forhold til henvisningen til sagens kompleksitet skal ministeriet bemærke, at ministeriet efter modtagelsen af aktindsigtsanmodningen gjorde sig juridiske overvejelser om rækkevidden af reglerne i miljøoplysningsloven, der henviser til reglerne i den gamle offentlighedslov fra 1985, jf. miljøoplysningslovens § 6, stk. 2, 1. pkt.

Ministeriet overvejede i den forbindelse nærmere rækkevidden af bestemmelsen i den gamle offentlighedslovs § 13, stk. 1, nr. 6, sammenholdt med undtagelsesbestemmelserne i miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 2.

Ministeriets overvejelser førte frem til, at der ikke fandtes grundlag for helt eller delvist at undtage det pågældende dokument fra aktindsigt, og at hele dokumentet derfor skulle udleveres.

I forhold til det tidsmæssige aspekt i sagen anslår ministeriet, at de nævnte juridiske overvejelser blev afsluttet umiddelbart efter, at ministeriet i e-mail af 8. september 2017 havde oplyst A om, at det ikke havde været muligt at færdigbehandle aktindsigtsanmodningen på grund af sagens kompleksitet.

Rammerne for afklaring af en langsigtet løsning vedrørende deponering af dansk atomaffald går tilbage til folketingsbeslutning B48 fra 2003, hvor Folketinget besluttede at dekommissionere de nukleare anlæg på Forskningscenter Risø. Et overblik over den politiske behandling af sagen findes her: <https://ufm.dk/aktuelt/temaer/deponering-af-radioaktivt-affald-i-dk/politisk-behandling>.

De følgende tolv års behandling af sagen viste, at spørgsmålet om langsigtet deponering af det danske atomaffald er politisk meget følsom og forudsætter en tæt dialog med borgergrupper og civilsamfund. Det gælder både spørgsmålet om valg af model (slutdepot eller langsigtet mellem-lager) og spørgsmålet om lokalisering af den langsigtede løsning.

Uddannelses- og Forskningsministeriet overtog ansvaret for deponering af radioaktivt affald fra Sundheds- og Ældreministeriet i 2015.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Uddannelses- og Forskningsministeriet har anlagt en meget åben tilgang til arbejdet med forberedelse af en langsigtet løsning for deponering af dansk atomaffald.

Ministeriet har under Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøtte den 13. maj 2016 nedsat et kontaktforum bestående af repræsentanter for væsentlige interessenter i sagen, herunder borgergrupperne. Der har løbende været afholdt møder i kontaktforum. Alle referater fra møderne i kontaktforum er offentliggjort på ministeriets hjemmeside:

<https://ufm.dk/aktuelt/temaer/deponering-af-radioaktivt-affald-i-dk/kontaktforum>.

For at give offentligheden nemmere adgang til viden inden for de forskellige fagområder i sagen har styrelsen yderligere etableret et uvildigt ekspertpanel på seks medlemmer. Ekspertpanelet er blevet udpeget af Det Frie Forskningsråd efter anmodning fra Uddannelses- og Forskningsministeriet. Det uvildige ekspertpanel repræsenterer seks centrale fagområder indenfor håndtering af radioaktivt affald og har løbende besvaret henvendelser fra medlemmer af kontaktforum og andre interesserede (<https://ufm.dk/aktuelt/temaer/deponering-af-radioaktivt-affald-i-dk/det-uvildige-ekspertpanel-1>).

Derudover har styrelsen på en temaside om atomaffald offentliggjort alle rapporter og andet materiale, der er udarbejdet som en del af beslutningsgrundlaget for en langsigtet løsning om atomaffald (<https://ufm.dk/aktuelt/temaer/deponering-af-radioaktivt-affald-i-dk>).

Henset til den politisk meget følsomme karakter af sagen om deponering af dansk atomaffald blev det besluttet, at udleveringen af dokumentet til de to journalister, der havde anmodet om aktindsigt, herunder A, skulle ske den samme dag, som dokumentet blev sendt til Folketinget, kontaktforum og offentliggjort på ministeriets hjemmeside sammen med en pressemeddelelse, dvs. den 19. september 2017. Pressemeddelelsen skitserede regeringens oplæg til en langsigtet løsning.

Det indgik i overvejelserne, at pressemeddelelsen stod over for snarlig offentliggørelse, hvilket betød at aktindsigtsanmodningen kunne besvares rimeligt hurtigt. Det bemærkes, at ministeriets samlede sagsbehandlingstid har været på 3 uger.

Ministeriet kan kun beklage, at den samlede håndtering af aktindsigtssagen betød, at anmodningen ikke blev besvaret hurtigst muligt, jf. miljøoplysningslovens § 4, stk. 3.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Som ministeriet også har givet udtryk for i brev af 28. september 2017 til A, er det ikke ministeriets opfattelse, at det i forhold til vurderingen af en aktindsigtsanmodning i sig selv er relevant at inddrage hensyn til, hvornår det dokument, der er begæret aktindsigt i, eventuelt måtte blive offentliggjort.”

I en e-mail af 6. december 2017 fremkom du med følgende bemærkninger til ministeriets udtalelse:

”1) Det fremgår, at ministeriet ’umiddelbart efter’, at ministeriet havde sendt en mail til mig 8/9 2017 med beskeden, at der var tale om en sag med en særlig kompleksitet. Det viser, at jeg modtog en usand besked den 8/9 2017. Dokumentet var i øvrigt fra april 2017, og en journalist fra (...) havde, så vidt jeg ved, tidligere og på ny søgt aktindsigt i det samme dokument på 9 sider. Med andre ord har ministeriet haft rigtig lang tid til sine overvejelser, før de modtog min aktindsigt i august.

2) Hvorfor sender ministeriet mig ikke dokumentet straks, de har færdiggjort deres overvejelser?

3) Det fremgår, at ministeriet i stedet besluttede, at henset til sagens ’politisk meget følsomme karakter’ ville ministeriet først give aktindsigt samme dag, som dokumentet blev offentliggjort. For mig at se er det en klar indrømmelse af, at usaglige hensyn har spillet ind i ministeriets overvejelser – henset til at ministeriet på ny giver udtryk for den opfattelse, at det ikke ’i sig selv’ er relevant for vurderingen af en aktindsigt, hvornår det ønskede dokument måtte blive offentliggjort. Ved ikke at besvare aktindsigten så hurtigt som muligt, har ministeriet forhindret pressen i at leve op til offentligheds vigtigste opgave, nemlig muligheden for at kontrollere myndighederne.

4) På den baggrund klinger det hult, at ministeriet ’kan kun beklage’, at aktindsigten ikke blev besvaret hurtigst muligt. Det er jo ministeriets egen beslutning.”