



JUSTITSMINISTERIET

Dato: 17. februar 2021
Kontor: Forvaltningsretskontoret
Sagsbeh: Hanne Louise Jensen
Sagsnr.: 2021-0032/23-0034
Dok.: 1810970

Besvarelse af spørgsmål nr. 19 (Alm. del) fra Folketingets Udvalg for Forretningsordenen

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 19 (Alm. del), som Folketingets Udvalg for Forretningsordenen har stillet til justitsministeren den 22. januar 2021. Spørgsmålet er stillet efter ønske fra Mai Mercado (KF).

Nick Hækkerup

/

Rasmus Krogh Pedersen

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 3392 3340
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Spørgsmål nr. 19 (Alm. del) fra Folketingets Udvalg for Forretningsordenen:

”Vil ministeren kommentere henvendelsen af 20. januar 2021 fra jurist og offentlighedsrådgiver Oluf Jørgensen til Udvalget for Forretningsordenen om aktindsigt i forbindelse med mink-sagen, jf. UFO alm. del – bilag 63, og herunder give sin vurdering af den omtalte brug af offentlighedslovens »generalklausul« til at afskære aktindsigt i materiale, som ikke indgår i en faktisk nedsat undersøgelseskommissions arbejde, men blot muligvis vil komme til at indgå i en senere undersøgelseskommissions arbejde, samt sin vurdering af det beskrevne med hensyn til forholdet til miljøoplysningsloven?”

Svar:

1. Det fremgår af Oluf Jørgensens henvendelse af 20. januar 2021 til Folketingets Udvalg for Forretningsordenen, at en række myndigheder har anvendt den såkaldte generalklausul i offentlighedslovens § 33, nr. 5, til at afslå aktindsigt i dokumenter, som forventes at ville indgå i den kommende granskningskommission, der skal undersøge forløbet vedrørende manglende hjemmel til at udvide indsatsen med aflivning af mink til hele landet.

Oluf Jørgensen anfører i den forbindelse bl.a., at afslagene på aktindsigt tilsyneladende bygger på en generel formodning om, at aktindsigt vil skade en kommissions undersøgelser. Dette er ifølge Oluf Jørgensen imidlertid ikke sandsynliggjort, og afslagene bliver derfor – efter hans opfattelse – ikke begrundet konkret.

Oluf Jørgensen anfører endvidere, at myndighedernes afgørelser ikke tager højde for, at det ikke – ifølge ham – er muligt at anvende generalklausulen i offentlighedsloven til at undtage miljøoplysninger. Han anfører i den sammenhæng bl.a., at generalklausulen efter hans opfattelse falder helt uden for kravet til udtrykkelige og præcise undtagelser i det EU-direktiv, som miljøoplysningsloven gennemfører. Han anfører også, at bestemmelsen i lov om undersøgelseskommissioners § 31, hvorefter myndigheder skal have samtykke fra en undersøgelseskommission, før myndigheden kan give aktindsigt i materiale, der indgår i kommissionens undersøgelse, ikke gælder for aktindsigt efter miljøoplysningsloven.

Det er sammenfattende Justitsministeriets vurdering, at det efter omstændighederne kan være berettiget at afslå aktindsigt i materiale, der må forventes at ville indgå i den kommende kommissionsundersøgelse af forløbet vedrørende aflivning af alle mink.

Det er endvidere Justitsministeriets vurdering, at hvis dokumenter, som må forventes at ville indgå i den kommende kommissionsundersøgelse, måtte indeholde miljøoplysninger, vil disse efter omstændighederne også kunne undtages fra aktindsigt.

I begge tilfælde vil afslag på aktindsigt efter ministeriets opfattelse kunne ske i medfør af den såkaldte generalklausul i offentlighedsloven.

Nedenfor følger en nærmere redegørelse for Justitsministeriets vurdering af de spørgsmål, som Oluf Jørgensens henvendelse til Udvalget for Forretningsordenen giver anledning til.

2. Den 10. december 2020 tilkendegav et bredt flertal i Folketinget i et underudvalg under Udvalget for Forretningsordenen, at der skal nedsættes en kommissionsundersøgelse, som skal undersøge forløbet vedrørende manglende hjemmel til at udvide indsatsen med aflivning af mink til hele landet.

Den 21. december 2020 afgav Udvalget for Forretningsordenen en beretning om etablering af en undersøgelsesform med særlig parlamentarisk forankring. Det fremgår af beretningen, at kommissionsundersøgelsen i det væsentlige skal være underlagt samme bestemmelser som undersøgelseskommissioner efter lov om undersøgelseskommissioner.

Beretningen er vedlagt et kommissorium for en kommende kommissionsundersøgelse af forløbet vedrørende aflivning af alle mink, som alle partier med repræsentation i det nævnte underudvalg ifølge beretningen er enige om. Det fremgår heraf, at kommissionen skal undersøge og redegøre for relevante myndigheders og ministres handlinger og involvering i tilknytning til beslutningen i november 2020 om, at alle mink i Danmark skulle aflives straks som led i indsatsen til bekæmpelse af covid-19, herunder bl.a. beslutningsprocesserne i og imellem relevante myndigheder i perioden fra 4. november 2020 til 21. december 2020. På baggrund af undersøgelsen og redegørelsen skal kommissionen bl.a. foretage retlige vurderinger til belysning af, om der foreligger grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar.

3. Lov om undersøgelseskommissioner (jf. lov nr. 357 af 2. juni 1999 med senere ændringer) indeholder i § 4 en opstilling af de opgaver, som en undersøgelseskommission, der er nedsat i medfør af loven, kan udføre. Det følger af § 4, stk. 2, at en undersøgelseskommission kan få til opgave at undersøge og redegøre for et faktisk begivenhedsforløb. Efter § 4, stk. 4, kan en undersøgelseskommission også få til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af, om der foreligger grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar. En undersøgelseskommission kan dog ikke få til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af spørgsmålet om ministres ansvar. Det fremgår af de specielle bemærkninger til bestemmelsen i § 4, stk. 4 (jf. lovforslag nr. L 3 fremsat den 8. oktober 1998), at formålet med en undersøgelseskommissions virksomhed i denne henseende vil være at tilvejebringe et materiale, på hvilket grundlag anklagemyndigheden, disciplinærmyndigheden mv. afgør, om sagen skal fremmes, navnlig ved, at der rejses tiltale eller disciplinærforfølgning indledes.

Det følger af lovens § 5, stk. 1, at undersøgelseskommissionen efter samråd med udspørgeren afgør, hvordan undersøgelsen skal tilrettelægges. Heri ligger bl.a., at kommissionen selv afgør, hvilket materiale der skal indgå i undersøgelsen, hvilke personer der skal afgive forklaring, hvad de pågældende skal afgive forklaring om, herunder hvilket materiale personerne eventuelt skal forholde sig til som led i forklaringerne, og i hvilken rækkefølge forklaringerne skal afgives.

Ifølge § 29, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner gælder offentlighedsloven, forvaltningsloven og ombudsmandsloven ikke for den virksomhed, som udøves af en undersøgelseskommission. Møder i en undersøgelseskommission foregår desuden for lukkede døre, jf. herved § 29, stk. 2.

Det fremgår af de specielle bemærkninger til bestemmelsen i § 29, stk. 2 (jf. lovforslag nr. L 3 fremsat den 8. oktober 1998), at en undersøgelseskommissions virksomhed bedst kan sammenlignes med den, som politiet udfører, og at politiets efterforskning ikke gennemføres i fuld offentlighed, idet dette på afgørende måde vil svække efterforskningens effektivitet.

En undersøgelseskommission har desuden rådighed over, i hvilket omfang der som led i aktindsigt skal være offentlighed omkring det materiale, der indgår i undersøgelsen. Det er således fastsat i lovens § 31, stk. 1, at der ikke uden samtykke fra undersøgelseskommissionen må gives aktindsigt efter

offentlighedsloven i materiale, der indgår i undersøgelsen. Indtil undersøgelseskommissionen har afgivet sin beretning, er der desuden ikke adgang til aktindsigt i rettens materiale efter retsplejelovens § 41, jf. herved lovens § 31, stk. 2.

Bestemmelsen i § 31, stk. 1, finder først anvendelse, når en undersøgelseskommission er nedsat. I perioden frem til kommissionens nedsættelse kan myndigheder imidlertid efter omstændighederne være berettiget til at afslå aktindsigt i dokumenter og oplysninger, som må forventes at ville indgå i kommissionens undersøgelse, jf. nærmere herom nedenfor.

4. Bestemmelsen i offentlighedslovens § 33, nr. 5 (jf. lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020), lyder således:

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

[...]

5) Private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.”

Om bestemmelsens anvendelse i relation til kommende undersøgelseskommissioner fremgår følgende af de specielle bemærkninger til bestemmelsen (lovforslag nr. L 144, fremsat den 7. februar 2013):

”Bestemmelsen kan ligeledes anvendes til at undtage dokumenter og oplysninger, som må forventes at komme til at indgå i en kommende undersøgelseskommissions arbejde, såfremt det vurderes, at en udlevering af materialet vil være skadelig for kommissionens gennemførelse af sin undersøgelse. Det vil bero på en samlet, konkret vurdering, om retten til aktindsigt kan begrænses i forhold til de oplysninger og dokumenter, der er anmodet om aktindsigt i. I vurderingen vil det skulle indgå, hvor nært forestående nedsættelsen af en undersøgelseskommission er. Endvidere vil der skulle lægges vægt på de pågældende dokumenters og oplysningers karakter, herunder om der i forhold til en kommende undersøgelseskommissions arbejde vil være tale om centrale dokumenter og oplysninger. Bestemmelsen vil f.eks. kunne anvendes til efter en konkret vurdering at undtage dokumenter og oplysninger fra aktindsigt i den situation, hvor der foreligger en (regerings-)beslutning om at nedsætte en undersøgelseskommission, men endnu ikke foreligger et kommissorium, og hvor det materiale, som der ønskes aktindsigt i, ud fra de foreliggende oplysninger om undersøgelsens genstand og omfang må antages at ville indgå i og være af central betydning

for den kommende undersøgelseskommissions arbejde. Alleerede offentliggjorte dokumenter vil ikke kunne undtages fra aktindsigt. Når en undersøgelseskommission er nedsat, finder § 31, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner anvendelse. Af denne bestemmelse følger, at der ikke uden samtykke fra undersøgelseskommissionen må gives aktindsigt efter lov om offentlighed i forvaltningen i materiale, der indgår i undersøgelsen.”

Som det fremgår af forarbejderne til offentlighedslovens § 33, nr. 5, skal der ved vurderingen af, om udlevering af bestemt materiale vil være skadeligt for undersøgelseskommissionens gennemførelse af sin undersøgelse, lægges vægt på bl.a., hvor nært forestående kommissionens undersøgelse er (*»nærhedskriteriet«*). Der skal også lægges vægt på de pågældende dokumenters og oplysningers karakter, herunder om der i forhold til en kommende undersøgelseskommissions arbejde vil være tale om centrale dokumenter og oplysninger (*»kravet om centrale oplysninger«*).

Justitsministeriet bemærker i forlængelse heraf, at når det antages, at udlevering af materiale som led i aktindsigt efter omstændighederne vil kunne være skadeligt for gennemførelsen af en kommissionsundersøgelse, hænger det sammen med, at det ellers ville være muligt at foretage sideløbende undersøgelser, f.eks. i pressen, af de spørgsmål, som kommissionen befatter sig med, hvilket ville indebære, at personer, der senere skal afgive forklaring for undersøgelseskommissionen, som led i sådanne undersøgelser ville kunne få indsigt i eller blive bedt om at forholde sig til dokumenter og oplysninger, der er centrale for kommissionsundersøgelsen. Dette ville bl.a. kunne påvirke undersøgelseskommissionens muligheder for at tilrettelægge undersøgelsen og gennemføre denne på fuldt forsvarlig og fyldestgørende vis.

Adgangen til – under disse omstændigheder – at undtage dokumenter og oplysninger fra aktindsigt skal således ses i sammenhæng med bestemmelsen i § 31, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner, og de formål, som denne bestemmelse varetager.

Justitsministeriet bemærker derudover, at en undersøgelseskommission kan få til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af, om der foreligger grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar, jf. § 4, stk. 4, i lov om undersøgelseskommissioner. Som det fremgår af pkt. 2 ovenfor, vil det bl.a. være tilfældet med den kommende kommissionsundersøgelse af forløbet vedrørende aflivning af alle mink.

På et tidspunkt, hvor en kommissionsundersøgelse, der har til opgave bl.a. at foretage sådanne retlige vurderinger af et muligt strafansvar eller disciplinært ansvar, er nært forestående, er der efter Justitsministeriets opfattelse desuden et hensyn at tage til de implicerede embedsmænds retssikkerhed. De har således – hvis de er genstand for en kommissionsundersøgelse – en række rettigheder, f.eks. retten til bisidder og kontradiktion, som vil kunne kompromitteres, hvis sagsforløbet gøres til genstand for sideløbende undersøgelser, f.eks. i pressen.

5. Justitsministeriet vurderer, at nedsættelsen af den kommende kommissionsundersøgelse af forløbet vedrørende aflivning af alle mink må anses for nært forestående, jf. herved Folketingets Udvalg for Forretningsordenens beretning af 21. december 2020, der bl.a. indeholder et kommissorium for undersøgelsen.

Justitsministeriet vurderer endvidere, at de hensyn, som begrundes, at der efter omstændighederne kan gives afslag på aktindsigt i materiale, som forventes at ville indgå i – og være af central betydning for – en undersøgelseskommission, også gør sig gældende i relation til den kommende kommissionsundersøgelse.

På denne baggrund vurderer Justitsministeriet, at det vil være berettiget at afslå aktindsigt i materiale, der må forventes at ville indgå i – og være af central betydning for – den kommende kommissionsundersøgelse af forløbet vedrørende aflivning af alle mink.

6. For så vidt angår spørgsmålet om forholdet til miljøoplysningsloven kan Justitsministeriet indledningsvis oplyse, miljøoplysningsloven hører under Miljøministeriets ressort, og at det følgende derfor har været drøftet med Miljøministeriet.

Det følger af § 2, stk. 1, i miljøoplysningsloven (jf. lovbekendtgørelse nr. 980 af 16. august 2017), at enhver har ret til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger under de betingelser og med de undtagelser, der følger af offentlighedsloven og forvaltningsloven, jf. dog stk. 2-6.

Miljøoplysningsloven gennemfører EU-direktivet om offentlig adgang til miljøoplysninger (direktiv 2003/4/EF) og konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet (Århus-konventionen) i dansk ret.

Begrebet miljøoplysninger er defineret i miljøoplysningslovens § 3. Miljøoplysninger omfatter efter bestemmelsen bl.a. oplysninger om tilstanden i miljøelementer (luft, vand, jord mv.) og oplysninger om faktorer (stoffer, støj, stråling mv.), der påvirker eller kan påvirke miljøelementer. Miljøoplysninger omfatter også oplysninger, der kun mere indirekte vedrører miljøet. Det gælder bl.a. oplysninger om administrative foranstaltninger såsom politikker, lovgivning, planer mv., der påvirker eller kan påvirke miljøelementer. Oplysninger, som vedrører menneskers sundhedstilstand, er også omfattet af definitionen af miljøoplysninger, i det omfang menneskers sundhedstilstand påvirkes af tilstanden i miljøelementer.

Hvis der er tale om miljøoplysninger, følger det af miljøoplysningslovens § 6, stk. 2, 1. pkt., at aktindsigt efter loven skal vurderes efter offentlighedsloven fra 1985 (jf. lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer).

Efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, 1. pkt., skal der foretages en konkret afvejning af offentlighedens interesser, der varetages ved udlevering af miljøoplysningerne, over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering. Det følger endvidere af miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, 2. pkt., at bl.a. § 13 i 1985-offentlighedsloven skal anvendes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysninger offentliggøres i det konkrete tilfælde. Miljøoplysningslovens § 2, stk. 6, fastsætter desuden, at bl.a. bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 6, i 1985-offentlighedsloven ikke finder anvendelse på miljøoplysninger, i det omfang afslag på aktindsigt vil stride imod bestemmelserne i artikel 4, stk. 2, i direktivet om offentlig adgang til miljøoplysninger. Efter direktivets artikel 4, stk. 2, litra c, kan medlemsstaterne afslå en anmodning om adgang til miljøoplysninger, hvis offentliggørelse kunne have en ugunstig indvirkning på retssagers behandling ved domstolene, en persons mulighed for at få en retfærdig rettergang, eller offentlige myndigheders mulighed for efterforskning af strafferetlig eller disciplinær art.

Det følger af § 13, stk. 1, nr. 6, i 1985-offentlighedsloven, at retten til aktindsigt kan 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.

Bestemmelsens ordlyd er identisk med § 33, nr. 5, i den nugældende offentlighedslov.

Forarbejderne til den tidligere offentlighedslov indeholdt ikke en særskilt omtale af spørgsmålet om aktindsigt i dokumenter, som forventes at ville indgå i en kommissionsundersøgelse.

Spørgsmålet er derimod omtalt i bl.a. Folketingets Ombudsmands udtalelse af 10. september 2013, gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2013, side 22 (FOB 2013.22). I udtalelsen, der vedrørte Forsvarsministeriets sagsbehandlingstid i en sag om aktindsigt, anførte ombudsmanden bl.a. følgende:

”Det er almindeligt antaget, at der også inden nedsættelsen af en undersøgelseskommission – og dermed inden bestemmelsen i § 31, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner kan finde anvendelse – efter omstændighederne kan gives afslag på aktindsigt, med henvisning til at de pågældende dokumenter må forventes at indgå i den kommende kommissions undersøgelse, og at udlevering af dokumenterne må antages at kunne skade kommissionens arbejde. Hjemlen for afslag i disse tilfælde er den såkaldte generalklausul i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6.”

Ombudsmanden anførte desuden, at det, der er anført om emnet i de specielle bemærkninger til bestemmelsen i § 33, nr. 5, i den nugældende offentlighedslov, jf. pkt. 4 ovenfor, måtte antages at svare til dagældende ret efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6.

Der kan også henvises til Folketingets Ombudsmands udtalelse af 12. februar 2016, gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2016, side 8 (FOB 2016.8).

7. Det beror på en konkret vurdering, om et dokument, der er omfattet af en aktindsigtsanmodning, indeholder miljøoplysninger, som dermed skal behandles efter miljøoplysningsloven.

Justitsministeriet har ikke grundlag for nærmere at udtale sig om, hvorvidt dokumenter, som må forventes at ville indgå i den kommende kommissionsundersøgelse af forløbet vedrørende aflivning af alle mink, måtte indeholde miljøoplysninger.

Hvis det er tilfældet, er det imidlertid Justitsministeriets vurdering, at bestemmelsen i 1985-offentlighedslovens 13, stk. 1, nr. 6, efter omstændighederne vil kunne anvendes til at undtage sådant materiale fra aktindsigt.

Det er således Justitsministeriets opfattelse, at bestemmelsen i 1985-offentlighedslovens 13, stk. 1, nr. 6, på dette punkt svarer til bestemmelsen i § 33, nr. 5, i den nugældende offentlighedslov. Ministeriet henviser i den forbindelse til FOB 2013.22 og FOB 2016.8, der er omtalt ovenfor.

Hvad angår bestemmelsen i miljøoplysningslovens § 2, stk. 6, hvorefter bl.a. § 13, stk. 1, nr. 6, i 1985-offentlighedsloven ikke finder anvendelse på miljøoplysninger, i det omfang afslag på aktindsigt vil stride imod bestemmelserne i artikel 4, stk. 2, i direktivet om offentlig adgang til miljøoplysninger, bemærker Justitsministeriet, at undtagelse af materiale, der forventes at ville indgå i – og være af central betydning for – den kommende kommissionsundersøgelse, efter ministeriets opfattelse vil være omfattet af direktivets artikel 4, stk. 2, litra c. Efter denne bestemmelse kan medlemsstaterne afslå en anmodning om adgang til miljøoplysninger, hvis offentliggørelse kunne have en ugunstig indvirkning på bl.a. offentlige myndigheders mulighed for efterforskning af strafferetlig eller disciplinær art. Justitsministeriet kan i den forbindelse henvise til, at det følger af kommissoriet for den kommende kommissionsundersøgelse, at kommissionen bl.a. skal foretage retlige vurderinger til belysning af, om der foreligger grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar (både strafansvar og disciplinært ansvar), og at oplysningerne undtages fra aktindsigt, bl.a. fordi det vurderes, at offentliggørelse kan være skadeligt for undersøgelsens gennemførelse.

Justitsministeriet bemærker endelig, at det forhold, at bestemmelsen i § 31, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner alene henviser til offentlighedsloven – og dermed ikke udtrykkeligt til miljøoplysningsloven – ikke efter ministeriets opfattelse kan føre til en anden vurdering. Det skyldes, at aktindsigt efter miljøoplysningsloven som tidligere nævnt skal vurderes efter reglerne i offentlighedsloven, jf. herved miljøoplysningslovens § 6, stk. 2, 1. pkt. Der vil således efter ministeriets opfattelse også skulle foretages høring af undersøgelseskommissionen, før en myndighed kan give aktindsigt efter miljøoplysningsloven i materiale, der indgår i undersøgelsen. Dette må antages at følge af den almindelige pligt til sagsoplysning samt eventuelt en analogi af bestemmelsen i § 31, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner.