



Anonymiseret udgave af
udtalelse fremsendt 12.
oktober 2017.

Nal. nr./j.nr.: 2016-702-0007

All. nr./brevnr.: 50017

Sull./sagsbeh.: HB

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse i sagen om afslag på aktindsigt i korrespondance, da Naalakkersuisut trak Landsplanredegørelsen fra Inatsisartuts efterårssamling (oprindeligt stilet til Departementet for Finanser og Skatter, der traf afgørelse om afslag på aktindsigt).

Sagsfremstillingen, som omtales i udtalelsen, gengives ikke.

Følgende betegnelser er brugt til at anonymisere sagen:

A: Klager

B: Departementschefen i Formandens Departement

C: Departementschefen i Departementet for Finanser og Skatter

Klage over afslag på aktindsigt

Ved brev af 26. oktober 2016 med bilag klagede A til mig over Departementet for Finanser og Skatters afslag på aktindsigt i korrespondancer til og fra henholdsvis departementschef B og Formanden for Naalakkersuisut om fjernelse af landsplanredegørelsen fra Inatsisartuts efterårssamling.

Det fremgår af sagen, at begæringen om aktindsigt omfatter to e-mails af 10. oktober 2016. Den ene e-mail er fra departementschef B, Formandens Departement. Den anden e-mail er fra departementschef C, Departementet for Finanser og Skatter (herefter departementet).

På baggrund af klagen valgte jeg at iværksætte en ombudsmandsundersøgelse af sagen.

Jeg har nu færdiggjort min undersøgelse.

Det er min opfattelse, at de to e-mails i sagen ikke kan undtages fra aktindsigt efter § 10, nr. 1, i landstingslov nr. 9. af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen (herefter offentlighedsloven).

Dette skyldes dels, at de pågældende e-mails ikke blev udarbejdet til brug for et møde, dels at det møde, der faktisk blev afholdt senere samme dag mellem Formanden for Naalakkersuisut og naalakkersuisoq for Finanser og Skatter efter min opfattelse ikke var et landsstyremøde (møde i Naalakkersuisut) i offentlighedslovens forstand.

Eftersom departementet imidlertid meddelte A afslag på hans begæring om aktindsigt, finder jeg, at departementet i afgørelsen burde have taget stilling til, om der kunne gives aktindsigt i videre omfang efter meroffentlighedsprincippet i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt.

Jeg henstiller til, at departementet genoptager sagen og behandler den i lyset af mine bemærkninger.

Jeg beder departementet om at meddele mig, hvad min henstilling giver departementet anledning til at foretage sig.

Nærværende udtalelse vil i anonymiseret form blive offentliggjort på min hjemmeside og optrykt i min beretning for 2017.

Jeg har valgt at udskille sagsfremstillingen i et bilag til min udtalelse.

Jeg udtaler herefter:

1. Afgrænsning af min undersøgelse

A søgte den 12. oktober 2016 departementet om aktindsigt i korrespondancer til og fra henholdsvis departementschef B og Formand for Naalakkersuisut Kim Kielsen om fjernelse af landsplanredegørelsen fra Inatsisartuts efterårssamling. Begæringen omfatter to e-mails fra henholdsvis departementschef B og departementschef C.

Departementet afslog ansøgningen om aktindsigt i de pågældende e-mails med henvisning til offentlighedslovens § 10, nr. 1, og gav følgende begrundelse:

”Efter offentlighedslovens § 10, nr. 1, omfatter retten til aktindsigt ikke dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for landsstyremøder. Bestemmelsen har til formål at beskytte Naalakkersuisuts politiske beslutningsprocesser.

De anførte dokumenter har tjent som grundlag for et møde mellem Formanden for Naalakkersuisut og medlem af Naalakkersuisut for Finanser, som mundede ud i en beslutning om at trække Landsplanredegørelse 2016 fra dagsordenen for Inatsisartutsamlingen.

Departementet har vurderet ekstraheringspligten efter offentlighedslovens § 11, hvorefter *oplysninger*, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet, skal udleveres uanset at et dokument er omfattet af § 10, nr. 1. Departementet vurderer, at dokumenterne ikke indeholder sådanne faktiske oplysninger af væsentlig betydning for sagsforholdet”.

Jeg har ved min behandling af sagen valgt at forholde mig til, om det var muligt at undtage de to e-mails fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 10, nr. 1.

Departementet har i sit afslag på aktindsigt ikke taget stilling til, om der ville kunne gives aktindsigt i videre omfang efter offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt. Departementet har imidlertid forholdt sig til dette spørgsmål i departementets efterfølgende udtalelse til mig.

Jeg har ved min behandling af sagen derfor også valgt at forholde mig til, om departementet ved deres afgørelse burde have taget stilling til, om der kunne gives aktindsigt i videre omfang efter meroffentlighedsprincippet i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt.

Afslutningsvist fremgår min henstilling i sagen.

Jeg har flere steder i min udtalelse taget udgangspunkt i dansk litteratur og Folketingets Ombudsmands praksis, i det omfang jeg ikke selv tidligere har haft lejlighed til at beskæftige mig med tilsvarende problemstillinger, idet retsgrundlaget i Grønland i det væsentligste er identisk med retsgrundlaget i Danmark, som det fremgår af de nævnte henvisninger. Hvor retsgrundlaget i Grønland efter min opfattelse ikke er identisk med retsgrundlaget i Danmark, har jeg anført dette.

2. Undtagelse af dokumenter efter offentlighedslovens § 10, nr. 1

2.1. Dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for et møde i Naalakkersuisut

Departementet oplyste i sin afgørelse af 20. oktober 2016 om at undtage de to e-mails fra aktindsigt, at dokumenterne havde tjent som grundlag for et møde mellem Formanden for Naalakkersuisut og naalakkersuisoq for Finanser og Skatter, som mundede ud i en beslutning om at trække Landsplanredegørelse 2016 fra dagsordenen for Inatsisartutsamlingen.

Departementet gav med denne henvisning afslag på aktindsigt efter offentlighedslovens § 10, nr. 1, som fastsætter følgende:

§ 10. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

1) Referater af landsstyremøder og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder”.

Departementet har i sin udtalelse af 16. januar 2017 til mig blandt andet oplyst følgende:

”Departementet har i afgørelse om at undtage dokumenterne lagt vægt på at der var tale om dokumenter til brug for et møde mellem medlemmer af Naalakkersuisut og som indeholdt forslag til en Naalakkersuisut-beslutning. De to dokumenter var ikke forudgående, rene embedsmandsmæssige bearbejdningsnotater. Godkendelse af svarnotater til Inatsisartut, samt beslutninger om at trække punkter fra en Inatsisartut-samling er beslutninger, der kun kan træffes af Naalakkersuisut, eventuelt ved en formandsbeslutning”.

Anvendelsesområdet for offentlighedslovens § 10, nr. 1, er efter min opfattelse snævert. Jeg kan tilslutte mig Folketingets Ombudsmands opfattelse, som den udtrykkes i FOB nr. 1989.175, hvor Folketingets Ombudsmand udtaler:

”Sammenhængen mellem lovens hovedprincip - offentlighed - og undtagelsesbestemmelserne taler efter min mening for, at der ved administrationen af loven følges det almindelige princip, at undtagelsesbestemmelserne ikke udstrækkes videre, end hensynet bag bestemmelserne nødvendiggør. Jeg finder det derfor betænkeligt at anerkende, at bestemmelsen benyttes på dokumenter, som ikke er udarbejdet direkte med henblik på møder mellem ministre, men i første række er tilvejebragt til brug for en ren embedsmandsmæssig bearbejdning, (og som kun muligvis ville blive forelagt på møder mellem ministre.)”

Forudsætningen for at undtage dokumenter fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 10, nr. 1, er efter min opfattelse, at dokumenterne konkret er udarbejdet direkte med henblik på at blive anvendt på et landsstyremøde (møde i Naalakkersuisut). Det kan imidlertid ikke kræves, at dokumenterne reelt blev anvendt på mødet.

Jeg henviser til John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave, (1998), side 195 ff, Jon Andersen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), side 416 og side 229 i betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision.

Det fremgår af sagens akter, at der den 10. oktober 2016 blev afsendt to e-mails. Den ene e-mail er fra departementschef B, Formandens Departement

ment. Den anden e-mail er fra departementschef C, Departementet for Finanser og Skatter.

Det fremgår af departementets udtalelse til mig, at beslutningen om at afholde mødet blev truffet på grundlag af indholdet i de to e-mails og således efter, at de to e-mails blev udfærdiget.

De afsendte e-mails er således ikke udtryk for dokumenter, som i offentlighedslovens forstand blev udarbejdet af Formandens Departement henholdsvis Departementet for Finanser og Skatter til brug for det pågældende møde. Det forhold, at de to e-mails kom til at tjene som grundlag for det senere aftalte møde mellem Formanden for Naalakkersuisut og naalakkersuisoq for Finanser og Skatter gør efter min opfattelse ikke, at de to e-mails kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedens § 10, nr. 1.

2.2. Afholdelse af et møde i Naalakkersuisut

Departementet anførte i sin afgørelse af 20. oktober 2016 om at undtage dokumenterne fra aktindsigt efter offentlighedsloven § 10, nr. 1, at dokumenterne har tjent som grundlag for et møde mellem Formanden for Naalakkersuisut og naalakkersuisoq for Finanser og Skatter.

Uanset, at jeg allerede har givet udtryk for, at det efter min opfattelse ikke er muligt at undtage de pågældende e-mails fra aktindsigt, da de ikke blev udarbejdet med henblik på det pågældende møde, finder jeg det for fuldstændighedens skyld relevant alligevel at tage stilling til, om de pågældende e-mails kunne have været undtaget fra aktindsigt, hvis de havde været udarbejdet med henblik på det pågældende møde. Det er en forudsætning herfor, at møder mellem enkelte medlemmer af Naalakkersuisut, herunder med Formanden for Naalakkersuisut, kan sidestilles med landsstyremøder (møder i Naalakkersuisut).

Det fremgår af de almindelige bemærkninger til den gældende grønlandske offentlighedslov, at loven er udarbejdet med udgangspunkt i den tidligere danske offentlighedslov, lov nr. 572 af 22. december 1985 om offentlighed i

forvaltningen, som trådte i kraft i Danmark den 1. januar 1987. Denne lov var imidlertid ikke gældende for Grønland, som i 1985 anvendte den endnu tidligere danske offentlighedslov, lov nr. 280 af 10. juni 1970 om offentlighed i forvaltningen.

Ved min gennemgang af sagen har jeg noteret mig, at § 10, nr. 1, i den gældende grønlandske offentlighedslov imidlertid adskiller sig både fra den daværende danske offentlighedslov fra 1985 og fra den endnu tidligere danske offentlighedslov fra 1970. Mens den grønlandske offentlighedslov omtaler landsstyremøder (møder i Naalakkersuisut), omtaler både den danske offentlighedslov af 1985 og 1970 møder mellem ministre.

Ved inatsisartutlov nr. 19 af 22. november 2011 om ændring af landstingslov om sagsbehandling i den offentlige forvaltning (sagsbehandlingsloven), som følge af indførelse af selvstyre og vedtagelse af ny kriminallov for Grønland m.v., blev Landsstyret overalt i sagsbehandlingsloven ændret til Naalakkersuisut. Uanset, at Grønlands Selvstyre aldrig har gennemført en tilsvarende konsekvensrettelse i offentlighedsloven, lægger jeg til grund, at Landsstyret også alle steder i offentlighedsloven skal læses som Naalakkersuisut.

Bestemmelsen i den grønlandske offentlighedslov lyder således:

§ 10. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

- 1) Referater af landsstyremøder og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder".

Bestemmelsen lød i den danske offentlighedslov fra 1985 således:

§ 10. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

- 1) Statsrådsprotokoller, referater af møder mellem ministre og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder".

Bestemmelsen lød i den danske offentlighedslov fra 1970 således:

§ 5. Adgang til at få oplysninger omfatter ikke:

1. statsrådsprotokoller, referater af møder mellem ministre og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder”.

Af bemærkningerne til § 10, nr. 1, i den gældende grønlandske offentlighedslov fremgår blandt andet, at bestemmelsen er enslydende med bestemmelsen i den danske offentlighedslov af 1970. Bemærkningerne til den grønlandske offentlighedslov § 10, nr. 1, bidrager ikke yderligere til forståelsen af, om møder i Naalakkersuisut, også skal forstås som møder mellem medlemmer af Naalakkersuisut.

Jeg har den 17. november 2016 anmodet departementet om at redegøre for departementets vurdering af, om det omtalte møde mellem Formanden for Naalakkersuisut og naalakkersuisoq for Finanser og Skatter måtte anses for et landsstyremøde (møde i Naalakkersuisut) i offentlighedslovens forstand.

Departementet har i udtalelsen af 16. januar 2017 blandt andet anført:

”Ordlyden og forarbejderne til den grønlandske offentlighedslov giver kun lidt vejledning til, hvad der må forstås ved et ”landsstyremøde”.

I sådanne tilfælde lægges det normalt til grund at danske retskilder, fx ombudsmands praksis og betænkninger m.v., fra før ændringen af offentlighedsloven i Danmark i 2013 kan anvendes som fortolkningsbidrag da § 10, nr. 1, i landstingslov om offentlighed i forvaltningen svarerede til § 10, nr. 1 [§10. Retten til aktindsigt omfatter ikke: 1. Statsrådsprotokoller, referater af møder mellem ministre og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder], i den dagældende danske offentlighedslov (Lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen (med senere ændringer)).

I betænkning nr. 1510/2009 (s. 538f) beskrives formålet og myndighedspraksis bag den danske offentlighedslov § 10, nr. 1.

Det fremgår, at det ikke har betydning, om der er tale om formelle eller uformelle møder mellem ministre. Ligeledes har det ikke betydning, om mødet er mellem to eller flere ministre”.

Om der er tilstrækkelig hjemmel for en afgørelse, beror i den almindelige situation, hvor myndigheden støtter sig på en bestemt skreven regel, på en fortolkning af den pågældende regel.

Hvor der er fortolkningsmæssig usikkerhed afklares denne ofte på grundlag af formålsbetragtninger, som støttes på oplysninger fra forarbejderne til lovbestemmelsen. Fortolkningen tager dog naturligt sit udgangspunkt i lovens ordlyd. Lovens formål vil således ikke uden videre slå igennem ved fortolkning, hvor lovens ordlyd ikke levner tvivl om resultatet.

Jeg henviser til Karsten Revsbech m.fl., Forvaltningsret, Almindelige emner, 6. udgave, (2016), side 165, og Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, (2002), side 314 ff.

Ifølge ordlyden i offentlighedslovens § 10, nr.1, omfatter retten til aktindsigt ikke referater af landsstyremøder (møder i Naalakkersuisut) og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder. Bestemmelsens ordlyd efterlader efter min opfattelse ikke nogen rimelig tvivl om, at møder mellem landsstyremedlemmer (medlemmer af Naalakkersuisut) ikke er omfattet. Uanset at bemærkningerne til bestemmelsen henviser til, at bestemmelsen skulle være enslydende med bestemmelsen i den danske offentlighedslov af 1970, må det konstateres, at dette ikke er tilfældet. Efter min opfattelse er forskellen på formuleringen af den gældende grønlandske offentlighedslov og de tidligere danske offentlighedslove afgørende. Jeg finder det således betænkeligt at antage, at dansk litteratur og praksis kan lægges til grund ved vurderingen af, om dokumenter udarbejdet med henblik på et møde mellem enkelte medlemmer af Landsstyret (Naalakkersuisut) kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 10, nr. 1. Det forhold at landsstyreformanden (Formanden for Naalakkersuisut) deltager i et sådant møde, påvirker efter min opfattelse ikke en sådan vurdering.

Ud fra en almindelig sproglig forståelse må der efter min opfattelse være tale om et landsstyremøde (møde i Naalakkersuisut), når medlemmerne af Landsstyret (Naalakkersuisut) er samlet som et kollektiv.

Jeg henviser endvidere til, at Formanden for Naalakkersuisut den 1. juni 2010 har underskrevet et cirkulære om møder i Naalakkersuisut, koordinationsudvalg, Koordinationsgruppe samt besvarelse af § 36, stk. 1 spørgsmål og sager til Inatsisartut m.v. Følgende fremgår indledningsvis af cirkulæret:

"Kapitel 1

Møder i Naalakkersuisut

§ 1. Naalakkersuisut er beslutningsdygtigt, når mindst halvdelen af medlemmerne deltager i et møde.

Stk. 2. Møder kan efter behov afholdes, således at et eller flere medlemmer deltager gennem telefonisk forbindelse eller gennem videokonferenceudstyr".

Cirkulæret efterlader ingen tvivl om, at et møde i Naalakkersuisut skal forstås som et kollektivt møde mellem medlemmerne af Naalakkersuisut.

Der vil efter min opfattelse således ikke være tale om et landsstyremøde (møde i Naalakkersuisut), såfremt enkelte medlemmer af Landsstyret (Naalakkersuisut) mødes, uanset om sådanne møder omfatter Landsstyreformanden (Formanden for Naalakkersuisut).

På baggrund heraf er det min opfattelse, at uanset om de i sagen omhandlede e-mails havde været udarbejdet med henblik på det senere på dagen afholdte møde mellem Formanden for Naalakkersuisut og naalakkersuisoq for Finansier og Skatter, ville de pågældende dokumenter ikke kunne have været undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 10, nr. 1.

3. Meroffentlighed

I afslaget på aktindsigt af 20. oktober 2016 henviser departementet til offentlighedslovens § 10, nr. 1, som grundlag for afslaget. Departementet har derudover vurderet, at de pågældende dokumenter ikke kan udleveres i medfør af ekstraheringspligten efter offentlighedslovens § 11.

Departementet forholder sig imidlertid tavs i forhold til spørgsmålet om meroffentlighed efter offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., som bestemmer:

”§ 4. Enhver kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-14, forlange at bliver gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. En forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt m.v.”.

Af bemærkningerne til offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., fremgår det:

”Reglerne i den gældende offentlighedslov afskærer ikke myndighederne fra efter eget skøn at give oplysninger i videre omfang, herunder på anden måde eller i en anden form, end loven forpligter til. Da spørgsmålet i praksis synes at have givet anledning til tvivl, foreslås det, at princippet om "meroffentlighed" udtrykkeligt anføres i loven. Adgangen til at give sådanne oplysninger begrænses dog af reglerne om tavshedspligt m.v.”.

Jeg har den 17. november 2016 anmodet departementet om at oplyse, om departementet har overvejet, om de undtagne e-mails kunne udleveres efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt.

Af departementets udtalelse af 16. januar 2017 oplyses følgende herom:

”Adgangen for en myndighed til at give aktindsigt i dokumenter ud fra princippet om meroffentlighed begrænses af regler om tavshedspligt.

Det følger at bestemmelserne i det gældende cirkulære om Naalakkersuisuts mødevirksomhed, at oplæg og referater fra møder i Naalakkersuisut skal behandles med fortrolighed. Bestemmelsen pålægger departementerne tavshedspligt om oplæg til Naalakkersuisut.

Departementet finder derfor ikke, at der er grundlag for at give aktindsigt i dokumenter efter reglen om meroffentlig, da mailkorrespondancen i det konkrete tilfælde må sidestilles med et oplæg til Naalakkersuisut og derfor omfattet af det gældende fortrolighedskrav.

Departementet kan afsluttende og for god ordens skyld anføre til bemærkningen i klagen om, at "Der dog er tale om noget så simpelt som to mails. Jeg tænker, at det er meget bred vurdering af, hvad der ligger i den bestemmelse" anføre, at på samme måde som offentlighedsloven i definition af dokumenter har en meget bred forståelse af dokumentbegrebet, så sker Naalakkersuisuts mødeforberedelse, herunder fremsendelse af mødematerialer, i vid udstrækning ved anvendelse af elektronisk kommunikation, herunder e-mail".

Eftersom departementet meddelte afslag på begæringen om aktindsigt, finder jeg, at departementet burde have taget stilling til spørgsmålet om offentlighedsprincipet i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt.

Jeg henviser til artiklen om retten til aktindsigt, herunder meroffentlighed, i min beretning for 2015, afsnit 3.3.

Idet jeg imidlertid som anført ovenfor finder, at dokumenterne ikke kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedsloven § 10, nr. 1, har jeg ved min behandling af klagen ikke fundet anledning til at forholde mig yderligere til spørgsmålet om meroffentlighed.

4. Henstilling

Det er min opfattelse, at de to e-mails i sagen ikke blev udarbejdet til brug for et møde, ligesom jeg finder, at det møde, der faktisk blev afholdt senere samme dag mellem Formanden for Naalakkersuisut og naalakkersuisoq for Finanser og Skatter ikke var et landsstyremøde (møde i Naalakkersuisut) i offentlighedslovens forstand.

Eftersom departementet imidlertid meddelte afslag på begæringen om aktindsigt, finder jeg, at departementet i afgørelsen burde have taget stilling til, om der kunne gives aktindsigt i videre omfang efter meroffentlighedsprincipet i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt.

Jeg har ved min behandling af klagen ikke forholdt mig til, hvorvidt aktindsigt kan undtages med henvisning til andre bestemmelser i offentlighedslo-

ven, og hvorvidt dokumenterne bør udleveres efter meroffentlighedsprincippet.

Jeg henstiller til, at departementet genoptager sagen og behandler den i lyset af mine ovennævnte bemærkninger.

Jeg beder departementet om at meddele mig, hvad min henstilling giver departementet anledning til at foretage sig.

Bilag:

- Sagsfremstilling

Kopi til:

- Formandens Departement, Imaneq 1A – 901, Postboks 1015, 3900 Nuuk

- A