



Ankestyrelsens brev til
Københavns Kommune

Henvendelse om aktindsigt

22. februar 2019

Nyhedschefen hos [nyhedsmediet A] har den 11. januar 2019 klaget til Københavns Kommune over kommunens afgørelse af samme dato om delvist afslag på aktindsigt.

J.nr. 19-3758

Københavns Kommune har den 21. januar 2019 fastholdt afgørelsen og sendt sagen til Ankestyrelsen.

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Konklusion

Tel +45 3341 1200

Ankestyrelsen rejser ikke en tilsynssag.

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

Vi finder ikke grundlag for at antage, at en nærmere undersøgelse af sagen vil føre til en konstatering af, at Københavns Kommune har undtaget akter i strid med retten til aktindsigt.

EAN-nr:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

Vi gør derfor ikke mere i sagen.

Ankestyrelsen bemærker, at den retsopfattelse vedrørende kompetencen til at tage stilling til aktindsigt i lovgivningssager, som kom til udtryk i vores udtalelse af 21. december 2018, ikke skal anses for gældende. Udtalelsen er derfor ikke længere tilgængelig på Ankestyrelsens hjemmeside.

Sagens baggrund

En journalist fra [nyhedsmediet A] bad den 9. oktober 2018 Københavns Kommune om aktindsigt i følgende:

”- Al kommunikation mellem Københavns Kommune og Transport-, Bygnings- og Boligministeriet om Lynetteholmen og etableringen af en Østlig Ringvej/Havnetunnelen.

- Al kommunikation mellem Københavns Kommune og Erhvervsministeriet om Lynetteholmen og etableringen af en Østlig Ringvej/Havnetunnelen.

- Al kommunikation mellem Københavns Kommune og By og Havn om Lynetteholmen og etableringen af en Østlig Ringvej/Havnetunnelen.”

Københavns Kommune meddelte den 12. november 2018 delvist afslag på aktindsigt, idet kommunen havde undtaget en række dokumenter fra aktindsigt med henvisning til miljøoplysningslovens § 2, stk. 1, og § 6, stk. 2, samt 1985-offentlighedslovens § 2, stk. 1, 3. pkt., om lovgivningssager.

Kommunen begrundede afgørelsen med, at dokumenterne må anses som en integreret del af den samlede sag om tilvejebringelse af den lovgivning, som er en grundlæggende forudsætning for, at Lynetteholmen-projektet kan gennemføres. Kommunen henviste til, at det fremgår af den offentliggjorte principaftale, som er indgået mellem regeringen og Københavns Kommunes overborgmester, at regeringen vil skulle fremsætte en række lovforslag i tilknytning til projektet om anlæg af Lynetteholmen inkl. infrastrukturprojekter. Kommunen havde derfor vurderet, at der er tale om et lovgivningsprojekt af konkret karakter. Kommunen tog tillige stilling til meroffentlighed efter 1985-offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt.

Nyhedschefen hos [nyhedsmediet A] klagede den 15. november 2018 over kommunens afgørelse. Kommunen fastholdt den 26. november 2018 afgørelsen og indbragte sagen for Ankestyrelsen med en række supplerende bemærkninger.

Ankestyrelsen fik ved telefonisk henvendelse til kommunen den 17. december 2018 oplyst, at kommunen ikke havde overvejet, om den har kompetence til at træffe afgørelse vedrørende aktindsigt i lovgivningssagen, eller om anmodningen helt eller delvist burde have været afgjort af det ministerium, som lovgivningssagen hører under.

På den baggrund bad Ankestyrelsen den 21. december 2018 Københavns Kommune om at genoptage sagens behandling og tage stilling til kompetencespørgsmålet. Ankestyrelsen henviste til, at det fremgår af de specielle bemærkninger til § 15 i lovforslag nr. L 5 af 2. oktober 1985 til lov om offentlighed i forvaltningen, at begæringer om aktindsigt i sager

om lovgivning skal afgøres af det ministerium, under hvis område sagen hører.

Københavns Kommune har efterfølgende den 11. januar 2019 på ny meddelt delvist afslag på aktindsigt. Kommunen har i sin afgørelse blandt andet anført følgende:

"Afgørelse

Du meddeles hermed aktindsigt svarende til materiale, der tidligere er udleveret til dig med Københavns Kommunes afgørelse af den 12. november 2018. Kommunen lægger i denne forbindelse til grund, at du er i besiddelse af disse akter.

Vedrørende din anmodning om aktindsigt i al yderligere kommunikation mellem Københavns Kommune og Transport-, Bygnings- og Boligministeriet og Erhvervsministeriet om Lynetteholmen og etableringen af en Østlig Ringvej/Havnetunnelen i form af specifikke dokumenter, jf. nedenfor, skal Københavns Kommune henvise til det respektive ressortministerium.

Begrundelse

Københavns Kommune har i forbindelse med genoptagelse af sagen til fornyet behandlingen vurderet, at de relevante dokumenter og oplysninger grundet deres karakter er omfattet af miljøoplysningsloven.

[...]

Det følger af den tidligere offentlighedslovs § 2, stk. 1, pkt. 3, at loven ikke gælder sager om lovgivning. Det fremgår af lovbemærkningerne til § 15 i lovforslag nr. L 5 af 2. oktober 1985 til lov om offentlighed i forvaltningen, at begæringer om aktindsigt i sager om lovgivning skal afgøres af det ministerium, under hvis område sagen hører.

Københavns Kommune har tidligere vurderet, at der er grundlag for at anse sagernes øvrige dokumenter som en integreret del af den samlede sag om tilvejebringelse af den lovgivning, som er en grundlæggende forudsætning for, at Lynetteholmen-projektet kan gennemføres. Kommunen har ikke i forbindelse med genoptagelse og fornyet vurdering af

sagen fundet anledning til at anlægge en anden vurdering, idet det bemærkes, at der er tale om dokumenter, som ikke alene indgår i kommunens sager.

Dette er baggrunden for, at Københavns Kommune ikke udleverer sagernes øvrige specifikke dokumenter i form af 16 akter fra kommunens egne sager med sagsnr. 2018-0282484, 2 akter fra sagsnr. 2018-0294392 og 3 akter fra sagsnr. 2017-02744747. Kommunen skal bemærke, at kommunen har været i dialog med de respektive ressortministerier herom, og at ministerierne efter kommunens oplysninger har undtaget disse enslydende dokumenter fra egne sager.

Københavns Kommune har overvejet, om de pågældende akter burde udleveres til dig efter princippet om meroffentlighed i den tidligere offentlighedslovs § 4, stk. 1, 2. pkt. Allerede af den årsag, at der er tale om dokumenter, som kan anses som integreret del af den samlede sag om tilvejebringelse af den lovgivning for Lynetteholmen-projektet kan gennemføres, herunder at der er tale om dokumenter, som ikke alene indgår i kommunens sager, har Københavns Kommune ikke fundet grundlag for at udlevere de pågældende akter.”

Nyhedschefen har den 11. januar 2019 klaget over kommunens afgørelse af samme dato.

Københavns Kommune har den 21. januar 2019 fastholdt afgørelsen og sendt sagen til Ankestyrelsen med blandt andet følgende supplerende bemærkninger:

”På baggrund af Ankestyrelsens hjemvisningskrivelse af 21. december 2018 har Københavns Kommune vurderet, at der er grundlag for at anse de fra afgørelsen af 12. november 2018 i øvrigt undtagne dokumenter som en integreret del af den samlede sag om tilvejebringelse af den lovgivning, som er en grundlæggende forudsætning for, at Lynetteholmen-projektet kan gennemføres.

Kommunen skal bemærke, at kommunen har været i dialog med Transport-, Bygnings- og Boligministeriet herom, og at

ministeriet efter kommunens oplysninger har undtaget disse enslydende dokumenter fra egne sager.

Kommunen har ikke i forbindelse med genoptagelse og fornyet vurdering af nærværende sag om aktindsigt fundet anledning til at anlægge en anden vurdering, idet det bemærkes, at der er tale om dokumenter, som ikke alene indgår i kommunens sager.

På denne baggrund har Københavns Kommune henvist anmoder til at rette henvendelse til de respektive ressortministerier, dels i forhold til evt. anden kommunikation om Lynetteholmen under Erhvervsministeriet og dels i forhold til de fra Københavns Kommunes sager undtagne sager om Lynetteholmen, da spørgsmålet efter kommunens vurdering må afgøres efter den tidligere offentlighedslovs § 2, stk. 1, pkt. 3 om lovgivningssager. Kommunen bemærker hertil, at det fremgår af lovbemærkningerne til § 15 i lovforslag nr. L 5 af 2. oktober 1985 til lov om offentlighed i forvaltningen, at begæringer om aktindsigt i sager om lovgivning skal afgøres af det ministerium, under hvis område sagen hører[...]"

Ankestyrelsen er efter styrelsens udtalelse af 21. december 2018 af Miljø- og Fødevarerministeriet blevet gjort opmærk på, at det er ministeriets opfattelse, at 1985-offentlighedslovens § 15, herunder lovbemærkningerne om ressortministeriets kompetence til at behandle aktindsigt i lovgivningssager, ikke finder anvendelse på miljøoplysninger. Hvis en myndighed er i besiddelse af miljøoplysninger, er myndigheden således selv forpligtet til at behandle en anmodning om aktindsigt heri, uanset at der kan være tale om oplysninger, der indgår i en lovgivningssag.

Ankestyrelsen rejser ikke en tilsynssag

Ankestyrelsen bemærker indledningsvis, at vi – efter en fornyet vurdering af kompetencespørgsmålet – er enig med Miljø- og Fødevarerministeriet i, at den myndighed, der modtager en anmodning om aktindsigt i miljøoplysninger, som den er i besiddelse af, skal tage stilling til, i hvilket omfang der kan gives aktindsigt, uanset om der måtte være tale om en lovgivningssag.

Vi lægger herved vægt på, at det følger af EU-retten, at myndighederne er forpligtet til at undergive miljøoplysningsloven en direktivkonform fortolkning. Denne pligt til at fortolke miljøoplysningsloven og de bestemmelser i offentlighedsloven, som miljøoplysningsloven henviser til, i overensstemmelse med EU-retten, fremgår også af lovens forarbejder, hvor det flere steder understreges, at loven forudsættes at være i overensstemmelse med det bagvedliggende miljøoplysningsdirektiv og Århus-konventionen.

Det fremgår af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF artikel 3, stk. 1, at medlemsstaterne sikrer, at offentlige myndigheder er forpligtet til i overensstemmelse med dette direktivs bestemmelser at stille miljøoplysninger, *som de er i besiddelse af* eller som opbevares for dem, til rådighed for enhver informationssøgende.

Vi har i øvrigt noteret os, at det fremgår af Vejledning til lov om aktindsigt i miljøoplysninger (VEJ nr. 10564 af 14. juni 2006), at 1985-offentlighedslovens § 15, stk. 1, ikke finder anvendelse på miljøoplysninger.

Den retsopfattelse vedrørende kompetencen til at tage stilling til aktindsigt i lovgivningssager, som kom til udtryk i vores udtalelse af 21. december 2018, skal ikke længere anses for gældende. Udtalelsen er derfor ikke længere tilgængelig på Ankestyrelsens hjemmeside.

Sagen har herefter givet Ankestyrelsen anledning til at vurdere, om vi vil rejse en tilsynssag om kommunens afslag på aktindsigt i en række dokumenter.

Københavns Kommune har afgjort aktindsigtsanmodningen efter miljøoplysningsloven.

Ankestyrelsen har ikke på det foreliggende fundet grundlag for at tilsidesætte denne vurdering af, at miljøoplysningsloven finder anvendelse.

Det fremgår af miljøoplysningslovens § 2, stk. 1, at enhver under de betingelser og med de undtagelser, der følger af lov om offentlighed i forvaltningen og forvaltningsloven, har ret til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger, jf. dog stk. 2-6 og § 3.

Det fremgår af miljøoplysningslovens § 6, stk. 2, at henvisninger i miljøoplysningsloven til bestemmelser i lov om offentlighed i forvaltningen skal forstås som henvisninger til de pågældende bestemmelser i lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer (1985-offentlighedsloven).

Ankestyrelsen har forstået Københavns Kommunes afslag af 11. januar 2019 sådan, at kommunen har undtaget en række dokumenter fra aktindsigt med henvisning til 1985-offentlighedslovens § 2, stk. 1, 3. pkt.

Det fremgår heraf, at sager om lovgivning, herunder bevillingslove, kun er omfattet af loven, for så vidt lovforslag er fremsat for Folketinget.

På baggrund af sagens oplysninger har Ankestyrelsen besluttet ikke at rejse en tilsynssag. Vi finder ikke grundlag for at antage, at en nærmere undersøgelse af sagen vil føre til en konstatering af, at Københavns Kommune har undtaget akter i strid med retten til aktindsigt.

Vi gør derfor ikke mere i sagen.

Vi offentliggør dette brev på www.ast.dk i anonymiseret form

Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det står i § 48, stk. 1, i kommunestyrelsesloven.

Ankestyrelsen beslutter, om der er tilstrækkelig anledning til at rejse en tilsynssag. Det står i § 48 a i kommunestyrelsesloven.

Venlig hilsen

Line Mussegaard Christensen

Kopi er sendt til:

[nyhedsmediet A]

Vi har anvendt:

Lovbekendtgørelse om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven)
nr. 47 af 15. januar 2019

Lovbekendtgørelse om aktindsigt i miljøoplysninger
(miljøoplysningsloven) nr. 980 af 16. august 2017

Lov om offentlighed i forvaltningen (1985-offentlighedsloven) nr. 572 af
19. december 1985 med senere ændringer