



Ombudsmanden for Inatsisartut

Myndighedsstrukturen og aktindsigt på råstofområdet

10. oktober 2014

Ombudsmanden for Inatsisartut har ved brev af 15. juli 2014 rettet henvendelse til Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked (departementet) vedrørende aktindsigt på råstofområdet.

Ombudsmanden fra Inatsisartut har blandt andet noteret sig, at det er medlemmet af Naalakkersuisut for råstoffer og dermed departementets opfattelse, at dokumenter, der udveksles mellem Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen for Råstofområdet, er interne arbejdsdokumenter og derved som udgangspunkt undtaget fra aktindsigt.

Ombudsmanden for Inatsisartut har i den forbindelse bedt departementet om en udtalelse i sagen. Ombudsmanden har bedt departementet om i udtalelsen særligt at redegøre for myndighedsstrukturen på råstofområdet både i en statsretlig (selvstyretlig) kontekst og i lyset af råstoflovgivningen.

Departementet skal med nærværende udtalelse afgive den ønskede redegørelse om myndighedsstrukturen og aktindsigt på råstofområdet.

Postboks 1601
3900 Nuuk
Grønland
Tel: (+299) 34 50 00
Fax: (+299) 32 56 00
Email: jhes@nanoq.gl
www.nanoq.gl

Indhold

<i>Afsnit</i>	<i>Overskrift</i>	<i>Side</i>
1	Sammenfatning	3
1.1	Myndighedsstrukturen på råstofområdet efter råstofloven	3
1.1.1	Råstofmyndigheden efter de tidligere gældende danske råstoflove for Grønland	3
1.1.2	Råstofmyndigheden efter den grønlandske råstoflov	5
1.1.3	De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland (GEUS) og Nationalt Center for Miljø og Energi (DCE)	8
1.2	Aktindsigt på råstofområdet og forholdet til reglerne om tavshedspligt	11
2	Myndighedsstrukturen på råstofområdet efter råstofloven	16
2.1	Råstofmyndigheden efter de tidligere gældende danske råstoflove for Grønland	16
2.2	Råstofmyndigheden efter den grønlandske råstoflov	24
2.3	De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland (GEUS) og Nationalt Center for Miljø og Energi (DCE) i tiden før selvstyreloven	36
2.3.1	De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland (GEUS)	36
2.3.2	Nationalt Center for Miljø og Energi (DCE)	39
2.4	De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland (GEUS) og Nationalt Center for Miljø og Energi (DCE) efter selvstyreloven	39
3	Aktindsigt på råstofområdet	46
3.1	Aktindsigt efter offentlighedsloven for Grønland	46
3.2	Forholdet til tavshedspligt	63

1 Sammenfatning

1.1 Myndighedsstrukturen på råstofområdet efter råstofloven

1.1.1 Råstofmyndigheden efter de tidligere gældende danske råstoflove for Grønland

Den første egentlige danske råstoflov for Grønland blev vedtaget i 1965. Kompetencen til at træffe afgørelser på råstofområdet var efter denne lov hos den danske Minister for Grønland.

I 1978 fik Grønland hjemmestyre efter hjemmestyreloven. Samtidig blev der etableret en særlig ordning på råstofområdet. Formålet med denne ordning var at give Grønlands hjemmestyre kompetence og mere indflydelse på råstofområdet. De nærmere bestemmelser om kompetencefordelingen og myndighedsstrukturen på råstofområdet blev fastsat i den danske råstoflov fra 1978.

Det følger af blandt andet § 2 i råstofloven fra 1978 og hjemmestyrelovens § 8, stk. 2, at beslutningskompetencen, for så vidt angår afgørelser om iværksættelse af og meddelelse af tilladelser til forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland, var fælles for det grønlandske landsstyre og den danske regering.

Der blev efter § 3 i råstofloven fra 1978 oprettet et fællesråd, der skulle understøtte den fælles beslutningskompetence og sikre, at det grønlandske landsstyre og den danske regering fik lige indsigt i udviklingen på råstofområdet, herunder specielt i alle dele af råstofforvaltningens virksomhed. Fællesrådet skulle således blandt andet have fuld indsigt i alle ansøgninger og oplæg, der blev behandlet af råstofforvaltningen, ligesom fællesrådet skulle have adgang til den sagkundskab, der var til rådighed for råstofforvaltningen.

Fællesrådet havde ingen selvstændig beslutningskompetence på råstofområdet, men skulle afgive indstillinger til det grønlandske landstyre og den danske regering vedrørende udøvelsen af den fælles beslutningskompetence. Cheferne for henholdsvis det grønlandske landsstyres administration og det danske ministeries departement skulle tilknyttes fællesrådet som tilfornordnede. Det skulle sikre den nødvendige koordinering af politik, beslutninger og administration på råstofområdet med tilsvarende myndighedsudøvelse på andre områder, uanset om kompetencen på disse områder var hos det grønlandske landsstyre eller den danske regering.

Inden for rammerne af de aftaler, der blev indgået mellem landstyret og regeringen, kunne den danske minister for Grønland træffe afgørelser som led i det offentlige myndighedsudøvelse og forvaltning, jf. § 4 i råstofloven fra 1978. Det indebar blandt andet, at ministeren kunne fastsætte detailforskrifter, udøve godkendelsesfunktioner og føre kontrol og tilsyn med tekniske, geologiske, biologiske og regnskabsmæssige forhold og visse andre forhold.

Der blev med loven oprettet en råstofforvaltning under den danske minister for Grønland, der skulle varetage forvaltningsopgaverne i forbindelse med forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland og sekretariatsfunktionen for fællesrådet, jf. § 3, stk. 4, og § 5 i råstofloven fra 1978.

Det grønlandske landsstyre og den danske regering havde således fælles beslutningskompetence som en samlet råstofmyndighed og fungerede og handlede derfor funktionelt som en fælles overordnet del af en samlet råstofmyndighed, når de traf afgørelser om disse forhold, selvom der organisatorisk var tale om to helt selvstændige og klart adskilte myndigheder, og selvom de to myndigheder var henholdsvis en grønlandsk myndighed og en dansk myndighed.

Udover det grønlandske landstyre og den danske regering fungerede fællesrådet og råstofforvaltningen ligeledes funktionelt som en del af den samlede råstofmyndighed efter råstofloven fra 1978, når de handlede inden for råstofområdet.

Fællesrådet var således underordnet landstyret og regeringen og havde primært til formål at følge udviklingen og sagsbehandlingen på råstofområdet og at afgive indstillinger og udtalelser derom til landstyret og regeringen til brug for deres afgørelser på råstofområdet og koordinering af den samlede politik og myndighedsudøvelse på råstofområdet.

Råstofforvaltningen under den danske minister for området varetog forvaltningen på råstofområdet og gennemførelsen af de overordnede afgørelser, der blev truffet af landsstyret og regeringen i fællesskab. Råstofforvaltningen udførte også sekretariatsopgaver for fællesrådet og leverede sagkyndig bistand til rådet.

Det fulgte således af hjemmestyrelovens § 8 og råstoflovens §§ 2-5, at det grønlandske landstyre, den danske regering, fællesrådet og råstofforvaltningen var forskellige dele af en samlet råstofmyndighed, når de traf afgørelser, afgav indstillinger eller udtalelser eller i øvrigt forvaltede forhold inden for råstofområdet, herunder miljøforhold vedrørende råstofaktiviteter. Desuden fungerede det grønlandske landstyre, den danske regering, fællesrådet og råstofforvaltningen dermed funktionelt som forskellige dele af en samlet råstofmyndighed, der traf afgørelser, afgav indstillinger og udtalelser og i øvrigt forvaltede alle væsentlige forhold inden for råstofområdet, herunder miljøforhold vedrørende råstofaktiviteter. Landstyret, regeringen, fællesrådet og råstofforvaltningen var på denne måde forskellige dele af en samlet råstofmyndighed og fungerede ligeledes som forskellige dele af en samlet råstofmyndighed, selvom de organisatorisk fremstod som forskellige og selvstændige myndigheder, og selvom myndighederne var henholdsvis grønlandske, danske og fælles grønlandsk-danske.

Denne opfattelse blev ligeledes lagt til grund i de grønlandske og danske myndigheders administrative praksis.

Derudover fremgår det af rigslovgivningen på miljø- og havmiljøområdet, at kompetencen vedrørende råstofrelaterede miljø- og havmiljøforhold ikke følger den generelle kompetence på henholdsvis miljøområdet og havmiljøområdet. Hensyn til miljø- og havmiljøforhold vedrørende råstofaktiviteter skal i stedet varetages som led i den samlede myndighedsudøvelse på råstofområdet, og kompetencen vedrørende disse forhold er således hos den myndighed, der har kompetencen til at træffe afgørelser inden for råstofområdet.

Dette understøttes ligeledes af de almindelige bemærkninger til lovforslaget til lov nr. 317 af 3. juni 1998 om ændring af lov om mineralske råstoffer i Grønland (råstofloven), lov om beskyttelse af havmiljøet (havmiljøloven) og lov om kontinentalsoklen (Overførelse af råstofforvaltningen til Grønlands Hjemmestyre). Det fulgte deraf, at miljø-, sikkerheds- og ressourcemæssige hensyn i relation til råstofområdet fortsat skulle varetages af råstofmyndigheden som led i den samlede myndighedsbehandling inden for råstofområdet, og at dette fortsat fulgte af den lovfastsatte råstofordning efter overførelsen af forvaltningskompetencen fra den relevante danske minister for området og råstofforvaltningen under ministeren til det grønlandske landsstyre og råstofdirektoratet under landsstyret.

Myndighedsstrukturen på råstofområdet blev generelt videreført indtil 1. januar 2010, hvor Grønlands Selvstyre overtog kompetencen på råstofområdet. Der skete dog den ændring, at den forvaltningskompetence, der hidtil havde været hos den danske minister for området og råstofforvaltningen under ministeren, blev overført til det grønlandske landsstyre og råstofdirektoratet under landsstyret. Det skete ved lov nr. 317 af 3. juni 1998 om ændring af lov om mineralske råstoffer i Grønland (råstofloven), lov om beskyttelse af havmiljøet (havmiljøloven) og lov om kontinentalsoklen (Overførelse af råstofforvaltningen til Grønlands Hjemmestyre) og i overensstemmelse med en aftale indgået mellem Grønlands Hjemmestyre og regeringen om forvaltningen vedrørende mineralske råstoffer i Grønland fra 1. juli 1998.

1.1.2 Råstofmyndigheden efter den grønlandske råstoflov

Den 1. januar 2010 overtog Grønlands Selvstyre kompetencen på råstofområdet efter selvstyreloven. Derved overtog Grønlands Selvstyre den lovgivende og udøvende magt på råstofområdet, jf. selvstyrelovens § 1.

Grønlands Selvstyre udnyttede kompetencen til at vedtage den første grønlandske råstoflov, Inatsisartutlov nr. 7 af 7. december 2009 om mineralske råstoffer og aktiviteter af betydning herfor (råstofloven). Loven trådte i kraft 1. januar 2010.

Det følger af råstoflovens § 3, stk. 1, bemærkningerne til § 3 i forslaget til råstofloven og afsnit 2.3 i de almindelige bemærkninger til forslaget til råstofloven, at råstofmyndigheden under Naalakkersuisut er den samlede, kompetente og ansvarlige myndighed for råstof- og undergrundsområdet i Grønland, herunder for alle forhold vedrørende mineralske råstoffer, råstofaktiviteter, anvendelse af undergrunden og tilknyttede energiaktiviteter. Råstofloven fra 2009 viderefører derved generelt den myndighedsstruktur med en samlet råstofmyndighed, der var gældende før Grønlands Selvstyre overtog kompetencen på råstofområdet. Efter råstofloven fra 2009 er den danske regering dog ikke længere er tillagt nogen kompetence på råstofområdet, ligesom det blandt andet af denne grund ikke længere er relevant at opretholde fællesrådet.

Efter råstofloven fra 2009 er det således Naalakkersuisut, der træffer de overordnede beslutninger på råstofområdet og Naalakkersuisut, der har den overordnede myndighedskompetence på råstofområdet. Medlemmet af Naalakkersuisut med ansvar for råstofområdet, medlemmets departement og Råstofstyrelsen varetager på vegne af

Naalakkersuisut den praktiske forvaltning inden for råstofområdet og udmøntningen af de beslutninger, der træffes af Naalakkersuisut.

I råstofloven fra 2009 og bemærkningerne dertil præciseres det, at myndighedsudøvelsen på råstofområdet generelt skal være organiseret på en måde så myndighedsbehandlingen på området foretages som en samlet og integreret myndighedsbehandling. Det præciseres videre, at myndighedsbehandlingen på råstofområdet vedrører alle forhold og regler vedrørende mineralske råstoffer, råstofaktiviteter, anvendelse af undergrunden og tilknyttede energiaktiviteter tilknyttede rørledningsaktiviteter og andre tilknyttede aktiviteter. Det betyder, at forskellige myndighedsenheder fungerer som en samlet myndighed (en samlet funktionel myndighed), når myndighedsenhederne træffer afgørelse og foretager myndighedsbehandling vedrørende alle forhold og regler på råstofområdet.

Det fremgår af bemærkningerne til § 3, stk. 1, i forslaget til råstofloven fra 2009, at den samlede forvaltning af råstofområdet skal organiseres på en måde, så forvaltningen af råstofområdet afgrænses i forhold til den øvrige administration, således at blandt andet bevillinger, personaleopgaver og indtægter fra gebyrer med videre, som kan opkræves til brug for dækning af udgifter i råstofmyndighedens regi, kan identificeres og henføres til sagsområdet på en kontrollerbar måde, se blandt andet selvstyrelovens § 7.

Råstofloven blev ændret med Inatsisartutlov nr. 26 af 18. december 2012 om ændring af råstofloven. I ændringsloven er det anført, hvilke konkrete myndighedsenheder, der er omfattet af råstofmyndigheden.

Det fremgår således af råstoflovens § 3 a og § 3 c, at råstofmyndigheden omfatter Naalakkersuisut og to underordnede fagmyndigheder. Naalakkersuisut er fortsat den overordnede råstofmyndighed med det samlede administrative ansvar for råstofområdet.

Den generelle administrative myndighed for råstofområdet under Naalakkersuisut er efter lovændringen Råstofstyrelsen, der i et vist omfang svarer til det tidligere Råstofdirektorat. Den anden administrative myndighed er Miljøstyrelsen for Råstofområdet (Miljøstyrelsen), der skal varetage miljømæssige forhold inden for råstofområdet.

Miljøstyrelsens forvaltning af miljøforhold på råstofområdet sker på grundlag af miljøreglerne i råstofloven og bestemmelser og tilladelsesvilkår om miljø fastsat i medfør af råstofloven. Forvaltning sker således ikke på grundlag af de almindelige miljøregler i miljølovgivningen. Miljøstyrelsen fungerer derved som en del af råstofmyndigheden.

Det følger af afsnit 2.1 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget om ændring af råstofloven, at formålet med lovændringen blandt andet var at skabe større klarhed og gennemsigtighed vedrørende forvaltningens organisering på råstofområdet og vedrørende klagemuligheder. Der var således med lovændringen generelt ikke tilsigtet nogen realitetsændring af den særlige ordning på råstofområdet med en samlet råstofmyndighed, der træffer integrerede myndighedsafgørelser under inddragelse af alle relevante forhold inden for råstofområdet.

Råstoflovens §§ 3 og 3 a-3 c er således blandt andet bestemmelser om, hvordan beføjelserne og arbejdsopgaverne med hensyn til administrationen af råstofområdet som udgangspunkt er fordelt mellem Naalakkersuisut, som den overordnede myndighedsenhed i råstofmyndigheden, og Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen, som de underordnede myndighedsenheder i råstofmyndigheden. Bestemmelserne må fortolkes i overensstemmelse med råstoflovens øvrige bestemmelser om, at Naalakkersuisut har det overordnede ansvar for lovens anvendelse og administration, og lovens bestemmelser om, at Naalakkersuisut, som den overordnede myndighedsenhed i råstofmyndigheden, kan fastsætte generelle administrative bestemmelser, som de underordnede myndighedsenheder i råstofmyndigheden skal følge ved deres myndighedsbehandling. Se blandt andet råstoflovens §§ 84 og 85, der giver Naalakkersuisut hjemmel til at fastsætte bestemmelser om forskellige forhold inden for råstofområdet.

Efter Grønlands Selvstyres overtagelse af råstofområdet 1. januar 2010 er den særlige råstofordning på råstofområdet med en samlet råstofmyndighed videreført. Naalakkersuisut, Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen, er og fungerer som en samlet råstofmyndighed, når de træffer afgørelser inden for råstofområdet, selvom de er forskellige myndighedsenheder i Naalakkersuisut og departementerne med ansvar for henholdsvis råstoffer og miljø. Naalakkersuisut er den overordnede myndighedsenhed i råstofmyndigheden, og Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen er underordnede myndighedsenheder i råstofmyndigheden. Når der træffes afgørelser inden for råstofområdet skal de tre myndighedsenheder således træffe en samlet og integreret afgørelse under inddragelse af alle relevante hensyn, herunder hensynet til at råstofaktiviteter udføres forsvarligt med hensyn til sikkerhed, sundhed, miljø, ressourceudnyttelse og samfundsmæssig bæredygtighed og hensigtsmæssigt og i overensstemmelse med anerkendt god international praksis, jf. råstoflovens § 1, stk. 2.

Dette er i overensstemmelse med en mangeårig retlig og administrativ praksis for råstofordningens organisatoriske og administrative indretning og funktion. Denne praksis indebærer, at der er en samlet råstofmyndighed, der træffer samlede og integrerede afgørelser på råstofområdet, og som efter råstoflovgivningen er indrettet og fungerer på denne måde, selvom råstofmyndigheden består af eller omfatter flere myndighedsenheder.

Det forhold, at der er tale om en samlet råstofmyndighed på råstofområdet, der varetager alle relevante hensyn inden for råstofområdet, lægges ligeledes forudsætningsvis til grund i et notat om afgrænsning af havmiljøområdet og råstofområdet i Grønland (udateret). Notatet blev sendt fra Naturstyrelsen under det danske miljøministerium til Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked med e-mail den 15. august 2014. I notatets sammenfatning og konklusion på side 10 anføres:

"Samlet set synes gennemgangen at vise, at de råstofrelaterede miljø- og havmiljøforhold har været betragtet som en integreret del af råstofordningen for Grønland. I lyset heraf vurderes det, at selvstyreloven og bemærkningerne til loven må læses sådan, at de råstofrelaterede havmiljøforhold må betragtes som

en del af råstofområdet i selvstyrelovens forstand og dermed blev overtaget af selvstyret som en del af råstofområdet den 1. januar 2010."

1.1.3 De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland (GEUS) og Nationalt Center for Miljø og Energi (DCE)

Grønlands Geologiske Undersøgelse (G.G.U.), der senere blev en del af De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland (GEUS), blev oprettet i 1946.

I 1994 blev det ved aftale af 14. november 1994 mellem landstyreformanden (nu formanden for Naalakkersuisut) og statsministeren sikret, at de grønlandske myndigheder i forbindelse med projekter, der relaterede sig til det grønlandske råstofområde, vederlagsfrit kunne trække oplysninger og data fra samtlige institutioner under Miljø- og Energiministeriet, deriblandt fra G.G.U. og DMU.

I 2007 blev lov nr. 536 af 6. juni 2007 om GEUS vedtaget. Det følger af § 3 i lov om GEUS og bemærkningerne til lovforslaget til loven, at GEUS skal yde rådgivning til offentlige myndigheder vedrørende natur-, miljø-, energi- og råstofmæssige spørgsmål og varetage en række myndighedsopgaver af særlig karakter inden for disse områder. Det følger videre af loven og bemærkningerne til lovforslaget at GEUS fortsat blandt andet skal bistå den centrale myndighed, der forvalter råstofloven, i forbindelse med myndighedens varetagelse af opgaver inden for råstofområdet

Det følger således af loven og bemærkningerne til lovforslaget i sammenhæng med hjemmestyrelovens § 8 og §§ 2-5 i den danske råstoflov fra 1978, se nærmere derom i afsnit 2.1 ovenfor, at GEUS også før vedtagelsen af selvstyreloven og Grønlands Selvstyres overtagelse af råstofområdet arbejdede tæt sammen med råstofmyndigheden, rådgav denne, deltog i råstofmyndighedens udførelse af myndighedsopgaver og tilvejebragte nødvendige oplysninger og data, når råstofmyndigheden traf afgørelser, afgav indstillinger eller udtalelser eller i øvrigt forvaltede råstofområdet. Funktionelt var og fungerede GEUS dermed som en del af den samlede råstofmyndighed, når GEUS ydede rådgivning til de øvrige myndighedsenheder inden for råstofmyndigheden og i øvrigt varetog myndighedsopgaver inden for råstofområdet.

Dette er endvidere lagt til grund i de grønlandske og danske myndigheders mangeårige retlige og administrative praksis på området og forudsat i hjemmestyreloven og den danske råstoflov fra 1978, blandt andet som følge af, at råstofmyndigheden ikke i alle tilfælde ville kunne have tilvejebragt det nødvendige grundlag for afgørelserne på råstofområdet uden bistand fra GEUS.

Danmarks Miljøundersøgelser (DMU), der senere blev en del af Nationalt Center for Miljø og Energi (DCE), blev oprettet administrativt som sektorforskningsinstitution i 1989. I 1996 blev Grønlands Miljøundersøgelser ligeledes lagt ind under Danmarks Miljøundersøgelser.

Fra 1. januar 2007 blev DMU en del af Aarhus Universitet i forbindelse med regeringens reform af forsknings- og universitetsområdet.

I de grønlandske og danske myndigheders mangeårige retlige og administrative praksis på råstofområdet og i hjemmestyreloven og den danske råstoflov fra 1978 blev det lagt til grund, at DMU funktionelt var og fungerede som en del af den samlede råstofmyndighed, når DMU ydede rådgivning til de øvrige myndighedsenheder inden for råstofmyndigheden og i øvrigt varetog myndighedsopgaver inden for råstofområdet. Dette var således også tilfældet, før vedtagelsen af selvstyreloven og Grønlands Selvstyres overtagelse af råstofområdet.

I 2010 blev selvstyreloven vedtaget. Med loven blev der etableret en ny selvstyreordning for Grønland. Selvstyreloven har således til formål at sikre størst mulig grad af ligestilling mellem Grønland og Danmark, herunder at øge det grønlandske folks selvbestemmelse i størst muligt omfang inden for rammerne af det eksisterende rigsfællesskab. Selvstyreloven fastlægger desuden de retlige rammer for Grønlands Selvstyres overtagelse af yderligere kompetence på forskellige sagsområder og rammerne for det øvrige samarbejde mellem grønlandske og danske myndigheder, således at den grønlandske indflydelse på sagsområder, der fortsat varetages af rigsmyndighederne, øges.

Selvstyrelovens §§ 5-10 regulerer de økonomiske relationer mellem Grønlands Selvstyre og staten. Lovens § 9 vedrører særligt de økonomiske relationer mellem Grønlands Selvstyre og staten i forhold til forskning og rådgivning inden for råstofområdet ved Grønlands Selvstyres overtagelse af råstofområdet efter selvstyrelovens § 2.

Det følger af selvstyrelovens § 9, stk. 1, at regeringen skal sikre, at Grønlands Selvstyre efter overtagelsen af råstofområdet fortsat har adgang til den nødvendige rådgivning og anden opgavevaretagelse ved administrationen af råstofområdet mod betaling. I bemærkningerne til § 9 i lovforslaget anføres det, at der ved denne formulering henvises til opgaver, der har været udført af de danske forskningsinstitutioner GEUS og DMU.

Det fremgår af selvstyrelovens § 9, stk. 2, og af bemærkningerne til § 9 i lovforslaget, at Naalakkersuisut og regeringen ved Grønlands Selvstyres overtagelse af råstofområdet skal indgå en aftale om rådgivning og anden opgavevaretagelse ved administrationen af råstofområdet. Det forudsættes, at aftalen indgås for en 5-årig periode. Efter udløbet af den første 5-årige aftale er det Naalakkersuisut, der efter stk. 3 afgør, om aftalen skal fornyes i form af flerårige aftaler.

Det følger af selvstyrelovens § 9, stk. 4, og af bemærkningerne til § 9 i lovforslaget, at så længe Naalakkersuisut indgår de nævnte aftaler med regeringen om rådgivning og anden opgavevaretagelse ved administrationen af råstofområdet, skal regeringen stille forskning af særlig relevans for råstofefterforskningen i Grønland vederlagsfrit til rådighed for Naalakkersuisut. I bemærkningerne til § 9 i lovforslaget anføres det, at der ved denne formulering henvises til basale institutions- og forskningsopgaver, herunder videreførelse og finansiering af driften af råstofspecifikke databaser, som for eksempel seismiske databaser, mineraldatabaser og databaser over følsomme naturområder, som GEUS og DMU hidtil har udført af relevans for råstofefterforskningen i Grønland.

Senest i august 2014 indgik Naalakkersuisut og den danske regering en ny projekt- og rådgivningsaftale. Aftalen løber fra 1. januar 2015 til 31. december 2019 og vil afløse den indtil da gældende femårige samarbejdsaftale.

Baggrunden for selvstyrelovens § 9 er, at selvstyret umiddelbart efter overtagelsen forventedes at have behov for, at samarbejdet med danske institutioner på det administrative og forskningsmæssige niveau kan fortsætte. Det er derved hensigten at sikre et fortsat efterforskningsniveau, som følger målsætningen om at skabe et grundlag for at få indtægter fra udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland.

Råstoflovens § 2, stk. 4, giver GEUS og DMU adgang til uden tilladelse at udføre forskning svarende til den hidtidige forskning udført af GEUS og DMU af særlig relevans for råstofefterforskningen i Grønland.

Det følger således af råstoflovens § 2, stk. 4, at GEUS og DMU indtager en særlig position, når GEUS og DMU udfører forskning af særlig relevans for råstofefterforskningen i Grønland, svarende til den forskning, som GEUS og DMU udførte for råstofmyndigheden, før Grønlands Selvstyre overtog kompetencen på råstofområdet. Denne forskning kan således efter råstoflovens § 2, stk. 4, udføres uden at råstofmyndigheden har meddelt tilladelse til forskningen.

Det følger således af selvstyrelovens § 9, bemærkningerne til forslaget til selvstyreloven, råstofloven fra 2009 og bemærkningerne dertil, at regeringen skal sikre, at GEUS og DMU (fra 1. juli 2011 DCE) fortsat yder rådgivning til og varetager myndighedsopgaver for råstofmyndigheden på samme måde som før Grønlands Selvstyres overtagelse af kompetencen på råstofområdet, og at dette skal ske fra og efter overtagelsen af kompetencen på råstofområdet og så længe Naalakkersuisut ønsker det.

På samme måde som før Grønlands Selvstyres overtagelse af råstofområdet arbejder GEUS og DCE således tæt sammen med råstofmyndigheden, rådgiver denne og tilvejebringer de nødvendige oplysninger og data, når råstofmyndigheden træffer afgørelser, afgiver indstillinger eller udtalelser eller i øvrigt forvalter råstofområdet. Det indebærer, at GEUS og DCE stadig funktionelt er og fungerer som en del af den samlede råstofmyndighed, når GEUS og DCE yder rådgivning til de øvrige myndigheder inden for råstofmyndigheden og i øvrigt varetager myndighedsopgaver inden for råstofområdet.

Dette er videre lagt til grund i de grønlandske og danske myndigheders retlige og administrative praksis på området og forudsat i selvstyreloven og råstofloven fra 2009, blandt andet som følge af, at råstofmyndigheden i nogle tilfælde ikke kan tilvejebringe det nødvendige grundlag for afgørelserne på råstofområdet uden bistand fra GEUS og DCE. Se i den forbindelse særligt afsnit 2.3 i bemærkningerne til lovforslaget til råstofloven fra 2009 (citeret ovenfor i dette afsnit), hvor det anføres, at de overordnede miljømæssige og tekniske godkendelser og myndighedsbehandling vedrørende råstofaktiviteter, skal foretages af personale, der har erfaring med og indsigt i projekter af denne art, hvilket er baggrunden for råstofmyndighedens tætte samarbejde med GEUS og DMU.

Desuden følger det af selvstyrelovens § 9, bemærkningerne til forslaget til selvstyreloven, råstofloven fra 2009 og bemærkningerne dertil, at de første 5 år efter Grønlands Selvstyres overtagelse af kompetencen på råstofområdet skulle Naalakkersuisut i praksis blandt andet anvende GEUS og DMU som rådgivere på råstofområdet. Det gælder fortsat ved den aftalte videreførelse af samarbejdet med GEUS og DCE i 2015-2019. Naalakkersuisut's samarbejde med disse videnskabelige institutioner og rådgivere var og er således baseret på lovbestemmelser om Naalakkersuisut's adgang til anvendelse af GEUS og DCE og om de to institutioners mulige deltagelse i og udførelse af myndighedsopgaver som dele af råstofmyndigheden.

Med ændringen af råstofloven i 2012 blev den hidtidige praksis om at anvende GEUS og DCE som rådgivere for råstofmyndigheden og til at tilvejebringe de nødvendige oplysninger og data, når råstofmyndigheden træffer afgørelser, afgiver indstillinger eller udtalelser eller i øvrigt forvalter råstofområdet, ligeledes indskrevet i råstofloven.

1.2 Aktindsigt på råstofområdet og forholdet til reglerne om tavshedspligt

I dette afsnit omtales forholdene og reglerne vedrørende aktindsigt i dokumenter, der udarbejdes af Naalakkersuisut, departementet, Råstofstyrelsen, Miljøstyrelsen, GEUS eller DCE eller udveksles mellem disse myndighedsenheder indbyrdes, i forbindelse med disse myndighedsenheders myndighedsbehandling som råstofmyndighed inden for råstofområdet.

Det følger af offentlighedslovens § 4, stk. 1, at enhver, med de undtagelser, der fremgår af lovens §§ 7-14, har ret til efter begæring at blive gjort bekendt med dokumenter, der er udarbejdet eller modtaget af en forvaltningsmyndighed.

Det følger af offentlighedslovens § 7, at interne arbejdsdokumenter som udgangspunkt ikke er omfattet af retten til aktindsigt.

Det fremgår af offentlighedslovens § 7, at interne arbejdsdokumenter blandt andet er dokumenter, der er udarbejdet af en myndighed til eget brug, dokumenter, der udveksles mellem forskellige enheder inden for samme myndighed, og dokumenter, der udveksles mellem en kommunalbestyrelse og dennes udvalg og afdelinger og andre administrative myndigheder i kommunens regi og mellem disse myndigheder indbyrdes.

Det anføres i bemærkningerne til § 7 i forslaget til offentlighedsloven, at ved afgørelsen af, om der er tale om et internt arbejdsdokument vil et afgørende moment ofte være, om dokumentet i det væsentlige alene indeholder eller i øvrigt afspejler en forvaltningsmyndigheds egne interne overvejelser med hensyn til en sags fortsatte behandling eller afgørelse.

Når det skal afgøres, om et dokument er et internt arbejdsdokument, har det således betydning, om dokumentet er udvekslet mellem forskellige enheder inden for samme

myndighed eller mellem forskellige selvstændige myndigheder, jf. offentlighedslovens § 7, nr. 2.

Offentlighedens § 7 indeholder ikke nogen nærmere definition af, hvornår der er tale om enheder inden for samme myndighed, og hvornår der er tale om selvstændige myndigheder.

Det anføres flere steder i forarbejderne til de danske og grønlandske offentlighedslove, herunder blandt andet i bemærkningerne til § 7 i forslaget til den grønlandske offentlighedslov, at vurderingen af, om der tale om forskellige enheder inden for samme myndighed eller flere selvstændige myndigheder, som udgangspunkt beror på en konkret vurdering af det underliggende retsgrundlag.

I vurderingen af, om der tale om forskellige administrative enheder inden for samme myndighed eller flere selvstændige myndigheder, kan der ifølge forarbejderne til bestemmelsen blandt andet lægges vægt på det organisatoriske forhold mellem forskellige administrative enheder, om en administrativ enhed træffer afgørelse på egne vegne, om en administrativ enhed er tillagt omfattende og betydningsfulde opgaver, om der er rekursadgang til en anden administrativ enhed, om en administrativ enhed er undergivet en anden administrativ enheds instruktionsbeføjelse og om en administrativ enhed indtager en selvstændig rolle i forhold til det omgivende administrative system. Derudover må der lægges vægt på, om varetagelsen af de enkelte administrative enheders funktioner må antages at forudsætte, at der sker udveksling af dokumenter mellem forskellige enheder, og at denne udveksling skal betragtes som intern, jf. blandt andet bemærkningerne til § 7 i forslaget til offentlighedsloven.

Endvidere har Folketingets Ombudsmand i en række nyere afgørelser ved fortolkningen af offentlighedslovens bestemmelser og anvendelsen deraf lagt vægt på myndighedernes fortolkning og anvendelse af de pågældende bestemmelser i praksis. Det fremgår blandt andet af nogle nyere udtalelser fra Folketingets Ombudsmand, hvor ombudsmanden på trods af, at betydelige forhold taler imod myndighedernes vurderinger, lægger disse til grund. Ombudsmanden tillægger det i den forbindelse betydelig vægt, at myndighederne har lagt disse vurderinger til grund i administrativ praksis.

Et yderligere relevant forhold, der skal inddrages i vurderingen og i fortolkningen af offentlighedslovens § 7, er baggrunden for og formålet med bestemmelsen i offentlighedslovens § 7.

Det fremgår af bemærkningerne til § 7 i forslaget til offentlighedsloven, at bestemmelsen blandt andet har til formål at beskytte en myndigheds interne beslutningsproces og de offentligt ansattes arbejdsvilkår. Det skal således være muligt at foretage frie og formløse overvejelser og forberedende arbejde inden for det offentlige, uden at der senere er risiko for, at de overvejelser og dokumenter, der indgår på forskellige stadier i den interne beslutningsproces, offentliggøres..

Som anført følger det af blandt andet bemærkningerne til § 7 i forslaget til offentlighedsloven, at der skal foretages en samlet vurdering under inddragelse af alle relevante for-

hold, når det skal afgøres om dokumenter, der udarbejdes af myndighedsenheder eller udveksles mellem dem, er interne arbejdsdokumenter og dermed som udgangspunkt ikke omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 7. Det gælder også for dokumenter, der udarbejdes af Naalakkersuisut, departementet, Råstofstyrelsen, Miljøstyrelsen, GEUS eller DCE i forbindelse med disse myndighedsenheders myndighedsbehandling som råstofmyndighedsenheder inden for råstofområdet.

Naalakkersuisut, departementet, Råstofstyrelsen, Miljøstyrelsen for Råstofområdet, GEUS og DCE er og fungerer, som anført ovenfor, som forskellige myndighedsenheder inden for en samlet råstofmyndighed, når de træffer afgørelser, afgiver indstillinger eller udtalelser eller i øvrigt foretager myndighedsbehandling inden for råstofområdet.

Naalakkersuisut er den overordnede myndighedsenhed i råstofmyndigheden. Det er således Naalakkersuisut, der i det væsentligste er tillagt kompetencen efter råstofloven. Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen er underordnede myndighedsenheder i råstofmyndigheden, der på vegne af Naalakkersuisut varetager den praktiske forvaltning inden for råstofområdet og udmøntningen af de beslutninger, der træffes af Naalakkersuisut. Når der træffes afgørelser inden for råstofområdet skal Naalakkersuisut, departementet, Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen således træffe en samlet og integreret afgørelse under inddragelse af alle relevante hensyn, herunder hensynet til at råstofaktiviteter udføres forsvarligt med hensyn til sikkerhed, sundhed, miljø, ressourceudnyttelse og samfundsmæssig bæredygtighed og hensigtsmæssigt og i overensstemmelse med anerkendt god international praksis, jf. råstoflovens § 1, stk. 2, og § 3.

GEUS og DCE arbejder tæt sammen med de øvrige myndighedsenheder inden for råstofmyndigheden, rådgiver disse og tilvejebringer de nødvendige oplysninger og data, når råstofmyndigheden træffer samlede afgørelser, afgiver indstillinger eller udtalelser eller i øvrigt forvalter råstofområdet. Det indebærer, at GEUS og DCE funktionelt er og fungerer som en del af den samlede råstofmyndighed, når GEUS og DCE yder rådgivning til de øvrige myndigheder inden for råstofmyndigheden og i øvrigt varetager myndighedsopgaver inden for råstofområdet.

Som nævnt ovenfor er det forudsat i råstofloven og lagt til grund i mangeårig administrativ praksis, at råstofmyndigheden skal foretage en samlet og integreret myndighedsbehandling og træffe samlede og integrerede afgørelse inden for råstofområdet. I forbindelse med denne myndighedsbehandling og overvejelserne omkring og forberedelsen af afgørelser inden for råstofområdet må der således nødvendigvis ske en udveksling af dokumenter mellem de forskellige myndighedsenheder inden for råstofmyndigheden. Disse dokumenter vil ofte indeholde myndighedsenhedernes egne interne overvejelser med hensyn til en sags behandling og afgørelse og dermed have karakter af foreløbige interne arbejdsdokumenter, jf. i overensstemmelse dermed bemærkningerne til § 7 i forslaget til offentlighedsloven. Blandt andet som følge af de hensyn, der ligger bag offentlighedslovens § 7, har det stor betydning, at disse dokumenter, der udveksles mellem forskellige myndighedsenheder inden for råstofmyndigheden, ikke er omfattet af retten til aktindsigt.

Som anført af kommissionen i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, bind I, side 564, vil offentlighed omkring sådanne dokumenter blandt andet kunne skade en myndigheds faglige troværdighed, hvis ufærdige og muligvis forkerte udkast til eksempelvis afgørelser offentliggøres og opfattes som udtryk for den pågældende myndigheds faglige formåen. Ligesom der ville kunne opstå tvivl om, hvorvidt en myndighed står inde for sin holdning, hvis en myndigheds foreløbige holdning, der er indeholdt i et udkast, ikke er i overensstemmelse med den endelige afgørelse i en sag. Videre vil indsigt i et udkast kunne skabe en forventning om en afgørelses udfald.

Indsigt i interne dokumenter, der udveksles mellem forskellige myndighedsenheder inden for råstofmyndigheden, vil desuden kunne svække grundlaget for beslutninger og afgørelser inden for råstofmyndigheden, da det ikke i samme omfang ville være muligt at foretage frie og formløse overvejelser og drøftelser mellem de forskellige myndighedsenheder, uden at der senere er risiko for at disse overvejelser offentliggøres. Se i overensstemmelse dermed kommissionens betragtninger i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, bind I, side 563-566.

Derudover vil det kunne skade en myndighedens forhandlingsposition, hvis de øvrige deltagere i forhandlinger har kendskab til myndighedens interne vurderinger af forhold, der forhandles om. Det kan for eksempel være tilfældet ved råstofmyndighedens forhandlinger med private virksomheder, der ønsker at få meddelt en tilladelse til efterforskning efter eller udnyttelse af olie og gas eller mineraler. Ved sådanne forhandlinger kan det forringe råstofmyndighedens forhandlingsposition betydeligt, hvis den pågældende virksomhed eller andre kan få indsigt i dokumenter, der indeholder de overvejelser og drøftelser, der som led i forhandlingerne finder sted mellem forskellige myndighedsenheder inden for råstofmyndigheden.

Endvidere ville det kunne medføre vanskeligheder med hensyn til samarbejde eller koordinering, hvis de forskellige myndighedsenheder inden for råstofmyndigheden ikke kan udveksle forskellige meninger, vurderinger og synspunkter uden at dette bliver kendt i offentligheden. Se i overensstemmelse dermed kommissionens betragtninger i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, bind I, side 509-510.

Af de ovenfor anførte grunde og andre grunde er det departementets opfattelse, at dokumenter, der udveksles på forskellige måder mellem Naalakkersuisut, departementet, Råstofstyrelsen, Miljøstyrelsen, GEUS og DCE, som udgangspunkt er interne arbejdsdokumenter og dermed som udgangspunkt ikke omfattes af retten til aktindsigt. Det skyldes særligt, at det både er forudsat i råstofloven og lagt til grund i mangeårig administrativ praksis, at de forskellige myndighedsenheder inden for råstofmyndigheden er og fungerer som en samlet administrativ myndighed, når der træffes afgørelse, afgives indstillinger og udtalelser eller i øvrigt foretages myndighedsbehandling inden for råstofområdet. Varetagelsen af de forskellige myndighedsenheders opgaver som led i den samlede myndighedsbehandling og arbejdet med afgørelser inden for råstofområdet må således forudsætte, at dokumenter, der udveksles mellem de forskellige myndighedsenheder inden for råstofområdet, ikke er omfattes af retten til aktindsigt.

Det følger af offentlighedslovens § 8, at en række nærmere angivne interne dokumenter, som foreligger i endelig form, uanset lovens § 7, er omfattet af retten til aktindsigt. Dette gælder blandt andet dokumenter, der udelukkende gengiver indholdet af myndighedens endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse, dokumenter, der udelukkende indeholder en gengivelse af oplysninger om en sags faktiske omstændigheder, der er af betydning for en sags afgørelse, selvstændige dokumenter, der er udarbejdet af en myndighed for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder, og dokumenter, der indeholder generelle retningslinjer for behandling af bestemte sagstyper.

Det følger af offentlighedslovens § 10 at visse dokumenttyper, udover interne arbejdsdokumenter, som udgangspunkt er undtaget fra retten til aktindsigt. Undtagelsen er begrundet i dokumenternes funktion og hensynet til offentlige myndigheders arbejdsproces.

Selvom et dokument er undtaget fra retten til aktindsigt, fremgår det af offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2 pkt., at en forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang end fastsat i loven (meroffentlighedsprincippet). Ved vurderingen af om der bør gives meroffentlighed, må der foretages en afvejning af på den ene side hensynet til de beskyttelsesinteresser, der ligger bag en undtagelsesbestemmelse, og andre lovlige hensyn, som for eksempel det offentliges ressourcehensyn, og på den anden side hensynet til de interesser, der ligger bag begæringen om aktindsigt, herunder om ansøgeren har en særlig interesse i materialet.

Offentlighedsloven indeholder som anført regler om, i hvilket omfang offentligheden har ret til at forlange at blive gjort bekendt med forvaltningsmyndighedernes dokumenter. Der er således tale om regler, der vedrører spørgsmålet om videregivelse af oplysninger fra den offentlige forvaltning til offentligheden.

Det samme forhold reguleres ligeledes af reglerne om tavshedspligt, da reglerne om tavshedspligt regulerer, i hvilket omfang en offentlig ansat må videregive oplysninger af fortrolig karakter.

Spørgsmålet om sammenhængen mellem offentlighedslovens regler om aktindsigt og reglerne om tavshedspligt er reguleret i offentlighedslovens § 14.

Det følger af offentlighedslovens § 14, at det ikke er enhver bestemmelse om tavshedspligt, der afskærer offentlighedens adgang til aktindsigt, men alene de tavshedspligtbestemmelser, der har karakter af særlige tavshedspligtforskrifter. Det vil særligt være tilfældet, hvis det er en særlig tavshedspligtbestemmelse fastsat i en lov eller i medfør af en lov, eller hvis tavshedspligtbestemmelsen nærmere angiver eller regulerer (præciserer) tavshedspligtens indhold eller omfang. I det omfang der foreligger en sådan særlig tavshedspligtbestemmelse, vil den således i realiteten have karakter af en særlig undtagelsesbestemmelse fra offentlighedslovens hovedregel om aktindsigt.

En sådan særlig tavshedspligtbestemmelse følger af råstoflovens § 86, stk. 4.

Det følger af råstoflovens § 86, stk. 4, sammenholdt med offentlighedslovens § 14, at der kan fastsættes vilkår i tilladelser til forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland, som undtager oplysninger, en myndighed har modtaget som led i en rettighedshavers rapportering, fra retten til aktindsigt efter offentlighedsloven. Sådanne vilkår er gennem en længere årrække blevet fastsat i en række tilladelser til forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland og i godkendelser af udnyttelses- og nedlukningsplaner efter henholdsvis råstoflovens § 19 og 43 og andre godkendelser af aktiviteter under sådanne tilladelser efter råstoflovens § 86, stk. 1. Se for eksempel § 20 om fortrolighed i modeltilladelse til efterforskning og kulbrinter i et havområde i Nordøstgrønland anvendt ved udbudsrunder i Grønlandshavet i 2012-2013. Tilsvarende bestemmelser findes i øvrige tilladelser til forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland.

2 Myndighedsstrukturen på råstofområdet efter råstofloven

2.1 Råstofmyndigheden efter de tidligere gældende danske råstoflove for Grønland

Kompetencen på råstofområdet var efter lov nr. 166 af 12. maj 1965 om mineralske råstoffer i Grønland (råstofloven) hos den danske Minister for Grønland. I lovens § 2, stk. 1, blev det således blandt andet anført:

"Ministeren for Grønland kan give tilladelser til forundersøgelse og meddele bevilling med eneret til efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland."

Efter råstofloven fra 1965 var det således den danske Minister for Grønland, der havde kompetencen til at træffe afgørelser og var ansvarlig for forvaltningen inden for råstofområdet.

I 1978 fik Grønland hjemmestyre med lov nr. 577 af 29. november 1978 om Grønlands Hjemmestyre (hjemmestyreloven). Samtidig blev der etableret en særlig ordning på råstofområdet. Hovedprincipperne i råstofordningen var fastlagt i hjemmestyreloven. I lovens § 8 var det således anført:

"§ 8. Den fastboende befolkning i Grønland har grundlæggende rettigheder til Grønlands naturgivne ressourcer.

Stk. 2. Til sikring af den fastboende befolknings rettigheder med hensyn til de ikke-levende ressourcer og til sikring af rigsenhedens interesser fastsættes det ved lov, at forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af nævnte ressourcer finder sted i henhold til aftale mellem regeringen og landsstyret.

Stk. 3. Forinden aftale efter stk. 2 indgås, kan et landsstyremedlem kræve, at sagen forelægges for landstinget, som kan bestemme, at landsstyret ikke skal medvirke til indgåelse af en aftale af det pågældende indhold."

I bemærkningerne til § 8 i forslaget til hjemmestyreloven var det følgende anført:

"Bestemmelsen i stk. 1 har karakter af en politisk principklæring og kan af den grund næppe gøres til genstand for en egentlig juridisk fortolkning.

Til grund for bestemmelsen ligger en anerkendelse af, at den fastboende befolkning i Grønland har grundlæggende rettigheder vedrørende de naturgivne ressourcer, hvilket navnlig fører til en formulering af visse politisk-moralske krav, som bør respekteres. Disse krav udspringer især af en følelsesmæssig samhørighed mellem en befolkning og det land, den har beboet gennem hundreder af år. Denne samhørighed fører naturligt til et krav om visse rettigheder, som ikke dækkes af den traditionelle juridiske sprogbrug.

De rettigheder, der skal tages hensyn til for så vidt angår de ikke-levende ressourcer (råstofområdet), er følgende:

- 1) ret til afgørende indflydelse på råstofområdet, navnlig på råstofpolitikens udformning og på udviklingstakten,
- 2) ret til at sikre imødegåelse af eventuelle skadelige påvirkninger af det fysiske og sociale miljø, således at Grønlands traditionelle erhverv, kultur og leveform beskyttes,
- 3) ret til udbytte af råstofvirksomhed med henblik på at skabe et økonomisk fundament for forbedring af levevilkårene også på længere sigt.

Ingen af disse rettigheder er absolutte i juridisk forstand og må endvidere ses i relation til den statsretlige ordening, der ønskes for riget og for befolkningen og som anerkendes af begge parter. Til sikring af disse rettigheder og til sikring af rigsenhedens interesser er den foreslåede råstofordning baseret på følgende principper:

at Grønland og Danmark skal være ligestillede med hensyn til fastlæggelsen af retningslinierne for råstofudviklingen i Grønland samt vedtagelsen af de konkrete beslutninger, som er afgørende for udviklingens forløb (ligestillingsprincippet),

at der i konsekvens af ligestillingsprincippet bør etableres en fælles beslutningskompetence for rigsmyndighederne og hjemmestyret med hensyn til de væsentlige beslutninger på råstofområdet, således at såvel rigsmyndighederne som hjemmestyret skal kunne modsætte sig en udvikling eller konkrete beslutninger, som af den pågældende part anses for uønsket (gensidig vetoret),

at der bør etableres et praktisk samvirke mellem de politiske instanser og den administrative og tekniske kapacitet, der er nødvendig for det offentlige styring af råstofområdet, og at hjemmestyret skal sikres adgang til i beslutningsprocessen at udnytte sagkundskab i samme omfang som rigsmyndighederne.

Ligestillingsprincippet og den fælles beslutningskompetence har fundet udtryk i bestemmelsen i stk. 2, hvori det foreslås fastsat ved lov, at forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af de naturgivne, ikke-levende ressourcer skal finde sted i henhold til aftale mellem regeringen og landsstyret. De øvrige principper i råstofordningen er ligesom det nærmere indhold af den fælles beslutningskompetence og regler om fordelingen af offentlige indtægter fra råstofvirksomhed for så vidt angår mineralske råstoffer fastlagt i forslaget til lov om mineralske råstoffer i Grønland. Tilsvarende principper vil også skulle indgå i evt. lovgivning om andre ikke-levende ressourcer.

Bestemmelsen i stk. 3 indebærer, at spørgsmålet om, hvorvidt man fra grønlandsk side skal gøre brug af vetoet, skal afgøres af landstinget, hvis blot et af landsstyrets medlemmer forlanger det. For så vidt angår forholdet mellem regeringen og folketinget, vil folketinget i overensstemmelse med sædvanlig parlamentarisk praksis på et hvilket som helst tidspunkt kunne gøre et politisk ansvar gældende over for regeringen i anledning af aftaler, som denne måtte have indgået med landsstyret eller undladt at indgå." (Understreget her.)

De nærmere bestemmelser om kompetencefordelingen og myndighedsstrukturen på råstofområdet blev fastsat i lov nr. 585 af 29. november 1978 om mineralske råstoffer i Grønland (råstofloven).

Lovens §§ 2-5 havde følgende ordlyd:

"§ 2. I henhold til aftale mellem regeringen og landsstyret kan ministeren for Grønland iværksætte forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland samt meddele tilladelser til forundersøgelse og bevilning med eneret til efterforskning og udnyttelse af sådanne råstoffer.

Stk. 2. Forinden aftale efter stk. 1 indgås kan et landsstyremedlem kræve, at sagen forelægges for landstinget, som kan bestemme, at landsstyret ikke skal medvirke til indgåelse af en aftale af det pågældende indhold.

§ 3. Der oprettes et fællesråd, hvis opgave er at følge udviklingen på råstofområdet i Grønland, og som har fuld indsigt i de sager, der behandles i råstofforvaltningen, jfr. § 5. Fællesrådet kan afgive indstilling til regering og landsstyre i spørgsmål, der skal afgøres efter reglerne i § 2.

Stk. 2 Fællesrådet består af en formand samt 6 til 10 andre medlemmer. Formanden udnævnes af kongen for 4 år efter fælles indstilling fra regeringen og hjemmestyret. Regeringen og hjemmestyret udpeger hver for sin funktions-tid halvdelen af rådets øvrige medlemmer og heraf 1 person fra hver gruppe, der skal fungere som næstformand.

Stk. 3 Chefen for landsstyrets administration og chefen for ministeriets departement tilknyttes fællesrådet som tilforordnede.

Stk. 4 Råstofforvaltningen udfører sekretariatsforretninger for fællesrådet og tilvejebringer sagkyndig bistand for rådet.

Stk. 5 Fællesrådet fastsætter selv sin forretningsorden.

§ 4. Ministeren for Grønland kan inden for rammerne af aftaler truffet i medfør af § 2 fastsætte sådanne administrative forskrifter, som er led i varetagelsen af det offentlige forvaltning med hensyn til forundersøgelser, efterforskning og udnyttelse, jfr. § 5, stk. 1. Tilsvarende gælder med hensyn til forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse, der er iværksat, eller hvortil bevilling er meddelt, forinden denne lovs ikrafttræden.

§ 5. Til varetagelse af forvaltningen vedrørende forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland oprettes en råstofforvaltning under ministeren for Grønland, jfr. § 4.

Stk. 2 Råstofforvaltningens chef udnævnes af kongen efter fælles indstilling fra regering og hjemmestyre." (Understreget her.)

Oprettelsen af fællesrådet efter § 3 i råstofloven fra 1978 skulle understøtte den fælles beslutningskompetence og sikre, at det grønlandske landsstyre og den danske regering fik lige indsigt i udviklingen på råstofområdet, herunder specielt i alle dele af råstofforvaltningens virksomhed. Fællesrådet skulle således blandt andet have fuld indsigt i alle ansøgninger og oplæg, der blev behandlet af råstofforvaltningen, ligesom fællesrådet skulle have adgang til den sagkundskab, der var til rådighed for råstofforvaltningen.¹ Fællesrådets fulde navn var Fællesrådet vedrørende Mineralske Råstoffer i Grønland.

Fællesrådet havde ingen selvstændig beslutningskompetence på råstofområdet, men skulle afgive indstillinger til det grønlandske landstyre og den danske regering vedrørende udøvelsen af den fælles beslutningskompetence. Indstillingerne kunne afgives samlet af hele fællesrådet, eller enkelte medlemmer af fællesrådet kunne afgive særskilte indstillinger til den politiske myndighed (landstyret eller regeringen), de hver især var udpeget af.²

Det følger af § 3, stk. 3, i råstofloven fra 1978, at cheferne for henholdsvis det grønlandske landsstyres administration og det danske ministeries departement skulle tilknyttes fællesrådet som tilforordnede. Det skulle sikre den nødvendige koordinering af politik, beslutninger og administration på råstofområdet med tilsvarende myndighedsudøvelse på andre områder, uanset om kompetencen på disse områder var hos det grønlandske landstyre eller den danske regering.³

Inden for rammerne af de aftaler, der blev indgået mellem landstyret og regeringen, kunne den danske minister for Grønland træffe afgørelser som led i det offentlige myndighedsudøvelse og forvaltning, jf. § 4 i råstofloven fra 1978. Det indebærer blandt andet, at ministeren kunne fastsætte detailforskrifter, udøve godkendelsesfunktioner og føre kontrol og tilsyn med tekniske, geologiske, biologiske og regnskabsmæssige forhold og visse andre forhold.⁴

¹ Jf. bemærkningerne til § 3 i bemærkningerne til forslag til råstofloven fra 1978.

² Jf. bemærkningerne til § 3 i bemærkningerne til forslag til råstofloven fra 1978.

³ Jf. bemærkningerne til § 3 i bemærkningerne til forslag til råstofloven fra 1978.

⁴ Jf. bemærkningerne til § 4 i bemærkningerne til forslag til råstofloven fra 1978.

Der blev med loven oprettet en råstofforvaltning under den danske minister for Grønland, der skulle varetage forvaltningsopgaverne i forbindelse med forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland og sekretariatsfunktionen for fællesrådet, jf. § 3, stk. 4, og § 5 i råstofloven fra 1978.

Efter råstofloven fra 1978 var det således det grønlandske landsstyre og den danske regering, som sammen havde den overordnede beslutningskompetence og det overordnede ansvar på råstofområdet. Hverken det grønlandske landsstyre eller den danske regering havde kompetence til på egen hånd at træffe afgørelser om iværksættelse af forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland og meddelelse af tilladelser til forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af råstoffer.

Det grønlandske landsstyre og den danske regering havde således fælles beslutningskompetence som en samlet råstofmyndighed og fungerede og handlede derfor funktionelt som en fælles overordnet del af en samlet råstofmyndighed, når de traf afgørelser om disse forhold, selvom der organisatorisk var tale om to helt selvstændige og klart adskilte myndigheder, og selvom de to myndigheder var henholdsvis en grønlandsk myndighed og en dansk myndighed.

Udover det grønlandske landstyre og den danske regering fungerede fællesrådet og råstofforvaltningen ligeledes funktionelt som en del af den samlede råstofmyndighed efter råstofloven fra 1978, når de handlede inden for råstofområdet.

Råstofforvaltningen under den danske minister for området varetog forvaltningen på råstofområdet og gennemførelsen af de overordnede afgørelser, der blev truffet af landsstyret og regeringen i fællesskab. Råstofforvaltningen udførte også sekretariatsopgaver for fællesrådet og leverede sagkyndig bistand til rådet.

Det fulgte således af hjemmestyrelovens § 8 og råstoflovens §§ 2-5, at det grønlandske landstyre, den danske regering, fællesrådet og råstofforvaltningen var forskellige dele af en samlet råstofmyndighed, når de traf afgørelser, afgav indstillinger eller udtalelser eller i øvrigt forvaltede forhold inden for råstofområdet, herunder miljøforhold vedrørende råstofaktiviteter. Desuden fungerede det grønlandske landstyre, den danske regering, fællesrådet og råstofforvaltningen dermed funktionelt som forskellige dele af en samlet råstofmyndighed, der traf afgørelser, afgav indstillinger og udtalelser og i øvrigt forvaltede alle væsentlige forhold inden for råstofområdet, herunder miljøforhold vedrørende råstofaktiviteter. Landstyret, regeringen, fællesrådet og råstofforvaltningen var på denne måde forskellige dele af en samlet råstofmyndighed og fungerede ligeledes som forskellige dele af en samlet råstofmyndighed, selvom de organisatorisk fremstod som forskellige og selvstændige myndigheder, og selvom myndighederne var henholdsvis grønlandske, danske og fælles grønlandsk-danske.

Myndighedsstrukturen på råstofområdet blev generelt videreført indtil 1. januar 2010, hvor Grønlands Selvstyre overtog kompetencen på råstofområdet.⁵ Der skete dog den ændring, at den forvaltningskompetence, der hidtil havde været hos den danske minister for området og råstofforvaltningen under ministeren, blev overført til det grønland-

⁵ -nedenfor.

ske landsstyre og råstofdirektoratet under landsstyret. Det skete ved lov nr. 317 af 3. juni 1998 om ændring af lov om mineralske råstoffer i Grønland (råstofloven), lov om beskyttelse af havmiljøet (havmiljøloven) og lov om kontinentalsoklen (Overførelse af råstofforvaltningen til Grønlands Hjemmestyre) og i overensstemmelse med en aftale indgået mellem Grønlands Hjemmestyre og regeringen om forvaltningen vedrørende mineralske råstoffer i Grønland fra 1. juli 1998.

Ordnningen med en samlet myndighed, der varetager myndighedsbehandling vedrørende alle forhold inden for råstofområdet, er også i mange år blevet lagt til grund i retlig og administrativ praksis hos de grønlandske og danske myndigheder og i rigsløvgivningen, herunder blandt andet i miljølovgivningen.

Med virkning fra 1. januar 1989 overtog Grønlands Hjemmestyles kompetencen på området for miljø for landområder i Grønland ved lov nr. 850 af 21. december 1988 for Grønland om miljøforhold m.v. (bemyndigelsesloven). Lovens § 1, stk. 1 og 2, havde følgende ordlyd:

"§ 1. Grønlands Hjemmestyre fastsætter ved landstingsforordning regler for Grønland om beskyttelse af miljøet og om regulering af og tilsyn med forhold af miljømæssig betydning.

Stk. 2. Fastsættelse af regler om beskyttelse af miljøet samt regulering af og tilsyn med forhold af miljømæssig betydning i forbindelse med forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af ikke-levende ressourcer i Grønland, herunder mineralske råstoffer, foretages dog fortsat på grundlag af den lovgivning, der ligger til grund for meddelelse af bemyndigelse eller bevilling til sådanne aktiviteter, samt som led i den samlede myndighedsbehandling af disse." (Understreget her.)

Grønlands Hjemmestyre udnyttede den overtagne kompetence for miljø for landområder til at vedtage landstingsforordning nr. 12 af 22. december 1988 en beskyttelse af miljøet. I landstingsforordningens § 3 fandtes en bestemmelse, der var enslydende med § 1, stk. 2, i bemyndigelsesloven.

I bemærkningerne til § 1 i lovforslaget til bemyndigelsesloven var det anført:

"Da det ikke er hensigten, at der med lovforslaget skal gennemføres nogen ændring af råstofordningen for Grønland, foreslås det ved bestemmelsen i stk. 2 at præcisere, at de gældende bestemmelser på dette område og eventuelle fremtidige ændringer heraf ikke berøres af lovforslaget. Hensyn til miljøforhold og beskyttelsen af disse indgår som væsentlige og integrerede elementer ved planlægning og udførelse af forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af ikke-levende ressourcer i Grønland, herunder mineralske råstoffer."

Det fulgte af § 1, stk. 2, i bemyndigelsesloven og bemærkninger dertil og af § 3 i landstingsforordning nr. 12 af 22. december 1988 en beskyttelse af miljøet, at hjemmestyret i forbindelsen med overtagelsen af miljøområdet for landområder i Grønland ikke overtog kompetencen vedrørende råstofrelaterede miljøforhold i landområder. Råstofrelaterede

miljøforhold udgjorde derved ikke en del af det generelle miljøområde for landområder i Grønland. Råstofrelaterede miljøhensyn skulle i stedet fortsat varetages som led i den samlede myndighedsbehandling på råstofområdet efter den særlige råstofordning for Grønland. Det fremgik i overensstemmelse dermed af bemærkningerne til lovforslaget, at forhold af miljømæssig betydning indgik som vigtige og integrerede elementer i myndighedsbehandlingen på råstofområdet. Råstofmyndigheden skulle således inddrage alle relevante hensyn, herunder miljøhensyn, når der blev truffet afgørelser inden for råstofområdet.

Samme fortolkning af § 1, stk. 2, i bemyndigelsesloven og bemærkninger dertil fremgår af et notat om afgrænsning af havmiljøområdet og råstofområdet i Grønland (udateret). Notatet blev sendt fra Naturstyrelsen under det danske miljøministerium til Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked med e-mail den 15. august 2014. På side 10 i notatet anføres det således:

"Gennemgangen viser vedrørende miljøforhold på land, at råstofrelaterede miljøforhold ikke blev overtaget af hjemmestyret sammen med miljøområdet i 1989, men forblev hos Råstofforvaltningen i Danmark, som administrerede råstofordningen, og som således varetog disse miljøhensyn som led i den samlede myndighedsbehandling."⁶

Inatsisartutlov nr. 9 af 22. november 2011 om beskyttelse af miljøet er den gældende lov, der regulerer forholdene vedrørende miljø for landområder. I denne lov er det ligeledes fastslået, at loven ikke regulerer de råstofrelaterede miljøforhold. Lovens § 4 har således følgende ordlyd:

"§ 4. Fastsættelse af regler om miljømæssig beskyttelse i forbindelse med aktiviteter, der er omfattet af Inatsisartutlov om mineralske råstoffer og aktiviteter direkte af betydning herfor, omfattes ikke af Inatsisartutloven."

Grønlands Hjemmestyre overtog ved lov nr. 921 af 25. november 1993 (bemyndigelsesloven), der er en ændringslov til bemyndigelsesloven fra 1988, ligeledes kompetencen på havmiljøområdet ud til 3 sømil (søterritoriet). Kompetencen vedrørende råstofrelaterede miljøforhold for områder i Grønlands søterritorium blev dog, på samme måde som ved overtagelsen af kompetencen på miljøområdet for landområder i Grønland, ikke overtaget som en del af den generelle myndighedsovertagelse af området. I stedet skulle kompetencen vedrørende råstofrelaterede miljøforhold for områder i Grønlands søterritorium i medfør af loven fortsat udøves som led i den overordnede myndighedsbehandling på råstofområdet.⁷

Den gældende lov om regulering af miljøforhold i havområder ud til 3 sømil er landstingsforordning nr. 4 af 3. november 1994 om beskyttelse af havmiljøet. I forordningen

⁶ Se ligeledes side 4 i notatet.

⁷ Samme fortolkning fremgår af et notat om afgrænsning af havmiljøområdet og råstofområdet i Grønland (udateret), se side 5-6 og side 10. Notatet blev sendt fra Naturstyrelsen under det danske miljøministerium til Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked med e-mail den 15. august 2014.

er det ligeledes fastslået, at den ikke regulerer de råstofrelaterede miljøforhold. Lovens § 6 har således følgende ordlyd:

"§ 6. Fastsættelse af regler om miljømæssig beskyttelse af det grønlandske søterritorium samt regulering af og tilsyn med forhold af miljømæssig betydning i forbindelse med forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af ikke-levende ressourcer, herunder mineralske råstoffer, omfattes ikke af landstingsforordningen, men foretages fortsat på grundlag af den lovgivning, der ligger til grund for meddelelse af bemyndigelse eller bevilling til sådanne aktiviteter, samt som et led i den samlede myndighedsbehandling af disse."

. Miljøforhold i havområder uden for 3 sømil i Grønland er reguleret af den danske havmiljølov⁸, der er sat i kraft for Grønland med enkelte ændringer ved anordning nr. 1012 af 14. december 1994 og anordning nr. 1035 af 22. oktober 2004 om ikrafttræden for Grønland af lov om beskyttelse af havmiljøet (havmiljøanordningen).

Havmiljølovens § 68, stk. 1 og 2, har følgende ordlyd:

"§ 68. Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning sættes i kraft for Grønland med de afvigelser, som de særlige grønlandske forhold tilsiger.

Stk. 2. For virksomhed omfattet af tilladelser til undersøgelse og udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland, herunder kulbrinter, varetages myndighedsbeføjelserne og -opgaverne i henhold til loven, bortset fra beføjelser til at fastsætte regler i henhold til loven, af Grønlands landsstyre. Grønlands landsstyre kan som led i den samlede myndighedsbehandling af råstofaktiviteter i Grønland, jf. lov nr. 335 af 6. juni 1991 om mineralske råstoffer mv. i Grønland (råstofloven) og lov om kontinentalsoklen, jf. lovekendtgørelse nr. 182 af 1. maj 1979, fravige bestemmelserne i loven eller regler udstedt i medfør heraf, hvor dette ikke strider mod internationale aftaler." (Understreget her.)

En tilsvarende bestemmelse findes i havmiljøanordningens § 2, der har følgende ordlyd:

"§ 2. For virksomhed omfattet af tilladelser til forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland, herunder kulbrinter, varetages myndighedsbeføjelserne og – opgaverne i henhold til loven, bortset fra beføjelser til at fastsætte regler i henhold til loven, af Grønlands landsstyre som led i den samlede myndighedsbehandling af råstofaktiviteter i Grønland i henhold til lov om mineralske råstoffer i Grønland (råstofloven) og lov om kontinentalsoklen.

Stk. 2. Grønlands landsstyre kan som led i den samlede myndighedsbehandling af råstofaktiviteter i Grønland nævnt i stk. 1 fravige bestemmelserne i loven eller regler udstedt i medfør heraf, hvor dette ikke strider mod internationale aftaler." (Understreget her.)

⁸ Lovekendtgørelse nr. 963 af 3. juli 2013.

Det følger således af havmiljølovens § 68, stk. 2 og havmiljøanordningens § 2, at myndighedsbehandlingen vedrørende råstofrelaterede miljøforhold i havområder uden for 3 sømil skal udøves efter lovgivningen på råstofområdet som led i den samlede myndighedsbehandling på råstofområdet. Det svarer således til det, der gælder i forhold til myndighedsbehandlingen vedrørende miljøforhold i landområder og i havområder i søterritoriet i Grønland.⁹

Det følger videre af havmiljøanordningens § 2, stk. 2, at Grønlands landsstyre (Naalakkersuisut) som led i den samlede myndighedsbehandling af råstofaktiviteter i Grønland kan fravige bestemmelserne i havmiljøloven eller regler udstedt i medfør deraf, hvor dette ikke strider mod internationale aftaler.

Det fremgår således af rigslovgivningen på miljø- og havmiljøområdet, at kompetencen vedrørende råstofrelaterede miljø- og havmiljøforhold ikke følger den generelle kompetence på henholdsvis miljøområdet og havmiljøområdet. Hensyn til miljø- og havmiljøforhold vedrørende råstofaktiviteter skal i stedet varetages som led i den samlede myndighedsudøvelse på råstofområdet. Kompetencen vedrørende disse forhold er således hos den myndighed, der har kompetencen til at træffe afgørelser inden for råstofområdet.

Dette understøttes ligeledes af de almindelige bemærkninger til lovforslaget til lov nr. 317 af 3. juni 1998 om ændring af lov om mineralske råstoffer i Grønland (råstofloven), lov om beskyttelse af havmiljøet (havmiljøloven) og lov om kontinentalsoklen (Overførelse af råstofforvaltningen til Grønlands Hjemmestyre). Under punkt 10 var det således anført:

"Miljø-, sikkerheds- og ressourcemæssige hensyn vil fortsat være overordnede og centrale elementer i myndighedsbehandlingen, og lovforslaget tilsigter ingen ændringer i det hidtidige grundlag for fastsættelse af regler om beskyttelse af miljøet samt regulering af og tilsyn med forhold af miljømæssig betydning i forbindelse med råstofaktiviteter."

Det følger deraf, at miljø-, sikkerheds- og ressourcemæssige hensyn i relation til råstofområdet fortsat skulle varetages af råstofmyndigheden som led i den samlede myndighedsbehandling inden for råstofområdet, og at dette fortsat fulgte af den lovfastede råstofordning efter overførelsen af forvaltningskompetencen fra den relevante danske minister for området og råstofforvaltningen under ministeren til det grønlandske landsstyre og råstofdirektoratet under landsstyret.

2.2 Råstofmyndigheden efter den grønlandske råstoflov

⁹ Samme fortolkning fremgår af et notat om afgrænsning af havmiljøområdet og råstofområdet i Grønland (udateret), se side 7. Notatet blev sendt fra Naturstyrelsen under det danske miljøministerium til Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked med e-mail den 15. august 2014.

Den 1. januar 2010 overtog Grønlands Selvstyre kompetencen på råstofområdet efter § 2 og § 3, stk. 2, i lov nr. 473 af 12. juni 2009 om Grønlands Selvstyre (selvstyreloven), jf. lovbilagets liste II, nr. 26.

Grønlands Selvstyre udnyttede kompetencen til at vedtage den første grønlandske råstoflov, Inatsisartutlov nr. 7 af 7. december 2009 om mineralske råstoffer og aktiviteter af betydning herfor (råstofloven). Loven trådte i kraft 1. januar 2010, jf. lovens § 98, stk. 1.

Råstoflovens § 3 vedrører myndighedsstrukturen på råstofområdet. I loven § 3 anføres:

"§ 3. Råstofmyndigheden under Naalakkersuisut er den samlede administrative myndighed for råstofområdet, herunder alle forhold vedrørende mineralske råstoffer, råstofaktiviteter, anvendelse af undergrunden til lagring eller formål vedrørende råstofaktiviteter, tilknyttede energiaktiviteter, tilknyttede rørledningsaktiviteter og andre tilknyttede aktiviteter.

Stk. 2. Naalakkersuisut drager omsorg for, at alle forhold vedrørende mineralske råstoffer, råstofaktiviteter, anvendelse af undergrunden til lagring eller formål vedrørende råstofaktiviteter, tilknyttede energiaktiviteter, tilknyttede rørledningsaktiviteter og andre tilknyttede aktiviteter varetages som en samlet integreret myndighedsbehandling.

Stk. 3. Myndighedsbehandling foretages på grundlag af denne Inatsisartutlov og bestemmelser fastsat i medfør af Inatsisartutlov. Myndighedsbehandling foretages også på grundlag af andre love og regler, som har betydning for mineralske råstoffer, råstofaktiviteter, anvendelse af undergrunden til lagring eller formål vedrørende råstofaktiviteter, tilknyttede energiaktiviteter, tilknyttede rørledningsaktiviteter og andre tilknyttede aktiviteter, medmindre det følger af de andre love eller regler, at andre myndigheder skal foretage myndighedsbehandlingen. Råstofmyndigheden er den administrative og kompetente myndighed efter de andre love og regler med hensyn til mineralske råstoffer, råstofaktiviteter, anvendelse af undergrunden til lagring eller formål vedrørende råstofaktiviteter, tilknyttede energiaktiviteter, tilknyttede rørledningsaktiviteter og andre tilknyttede aktiviteter."(Understreget her.)

I bemærkningerne til § 3 i forslaget til råstofloven fra 2009 anføres:

"Til stk. 1

Det fremgår af bestemmelsen, at råstofmyndigheden under Naalakkersuisut er myndighed for råstofområdet i Grønland, herunder alle forhold vedrørende mineralske råstoffer, råstofaktiviteter, anvendelse af undergrunden til visse formål og tilknyttede energiaktiviteter. Råstofmyndigheden er således den administrerende myndighed for de aktiviteter, som dette forslag omfatter. Ved bestemmelsen institueres den hidtidige ordning på råstofområdet med en særskilt råstofmyndighed, der skal varetage den centrale praktiske administration af de beslutninger, der træffes af Naalakkersuisut samt de forvaltningsopgaver, der i øvrigt skal varetages i medfør af denne lov og anden lovgivning, der har betydning for aktiviteter omfattet af denne lov. Disse opgaver har hidtil efter den

gældende råstoflov været varetaget af Råstofdirektoratet under Naalakkersuisut.

I forhold til staten forudsætter den nye råstofordning og den indtægtsdefinition, som følger af selvstyreloven, at den samlede forvaltning af råstofområdet skal organiseres og afgrænses i forhold til den øvrige administration, således at bevillinger, personaleopgaver med videre samt indtægter fra gebyrer med videre, som kan opkræves til brug for dækning af udgifter i råstofmyndighedens regi, kan identificeres og henføres til sagsområdet på en kontrollerbar måde.

Der er ikke hermed taget stilling til, om råstofmyndigheden skal organiseres under et departement eller direkte under det kompetente medlem af Naalakkersuisut, men fremtidige ændringer i myndighedsudøvelsen på råstofområdet skal ske med respekt af, at indtægtsdefinitionen fortsat er i overensstemmelse med selvstyrelovens intentioner.

Til stk. 2

Den foreslåede bestemmelse fastslår, at Naalakkersuisut skal drage omsorg for, at myndighedsudøvelsen på råstofområdet organiseres som en samlet og integreret myndighedsbehandling. Myndighedsbehandlingen omfatter alle forhold og regler vedrørende mineralske råstoffer, råstofaktiviteter, anvendelse af undergrunden til lagring eller formål tilknyttet råstofaktiviteter og tilknyttede energiaktiviteter.

En samlet og integreret myndighedsbehandling skal bidrage til en helhedsorienteret sagsbehandling på de teknisk vanskelige forvaltningsområder, som forudsætter kendskab til råstof- og undergrundsaktiviteters geologiske, tekniske og økonomiske forhold samt forhold, der kan have betydning for sikkerhed, sundhed, miljø, ressourceudnyttelse og samfundsmæssig bæredygtighed.

Endvidere skal en samlet og integreret myndighedsbehandling sikre og styrke faglige miljøer, der til enhver tid kan varetage opgaver på det niveau, som forvaltningen af råstof- og undergrundsområdet kræver, og som de nationale og internationale råstofvirksomheder forventer.

Endelig skal Naalakkersuisut sikre, at der er en sammenhængende styring og prioritering af forvaltningsområdet. Dermed kan der blandt andet tages højde for, at det grønlandske samfunds økonomiske og erhvervsmæssige interesser i råstofaktiviteter og tilknyttede undergrundsaktiviteter må anskues og varetages i sammenhæng med hensynene til sikkerhed, sundhed, miljø, ressourceudnyttelse og samfundsmæssig bæredygtighed.

En samlet og integreret myndighedsbehandling giver mulighed for bedre og lettere at varetage og koordinere det administrative arbejde og mindske dobbeltarbejde og uklarheder i arbejdsdelingen.

Råstofmyndigheden vil være ansvarlig for alle forvaltningsaktiviteter på råstofområdet, herunder vedrørende råstofaktiviteter, undergrundsaktiviteter og tilknyttede energiaktiviteter. Dette kræver, at den relevante viden og erfaring om disse aktiviteter samles, og at sagsbehandlingen integreres på tværs af faglige specialer. Det forventes, at den samlede og integrerede myndighedsbehandling kan forbedre grundlaget for Naalakkersuisut's beslutninger om væsentlige samfundsspørgsmål på råstof- og undergrundsområdet.

Administrationen af råstofområdet blev 1. juli 1998 overført fra miljø- og energiministeren/Råstofforvaltningen for Grønland til Grønlands Landsstyre/Råstoffdirektoratet for, at der kunne blive opbygget en samlet erfaring og indsigt på råstofområdet i Grønland og inden for varetagelsen af de forvaltningsopgaver, der er relateret til råstofområdet, herunder opgaver vedrørende geologiske, tekniske, branchemæssige og miljømæssige forhold.

For at sikre, at den relevante viden og erfaring, som er opbygget om disse aktiviteter, fortsat kan bevares og udbygges, videreføres med bestemmelsen, princippet om den samlede og integrerede myndighedsbehandling. Samtidig med den fulde overtagelse af råstofområdet overtages sagsområdet arbejdsmiljø for offshore arbejde. Det forventes, at den samlede og integrerede myndighedsbehandling giver forvaltningen mulighed for bedre og lettere at varetage og koordinere det administrative arbejde samt mindske dobbeltarbejde og uklarheder i arbejdsdelingen.

Bestemmelsen suppleres af den foreslåede bestemmelse i stk. 3. Den indebærer, at råstofmyndigheden som hidtil også er den ansvarlige og kompetente myndighed efter andre love og regler med hensyn til mineralske råstoffer, råstofaktiviteter, anvendelse af undergrunden til lagring eller formål tilknyttet råstofaktiviteter og tilknyttede energiaktiviteter.

Til stk. 3

Efter den foreslåede bestemmelse skal råstofmyndighedens myndighedsbehandling foretages på grundlag af dette forslag og bestemmelser fastsat i medfør af forslaget. Myndighedsbehandling skal endvidere som hidtil foretages på grundlag af andre love eller regler, som har betydning for mineralske råstoffer, råstofaktiviteter, anvendelse af undergrunden til lagring eller andre formål tilknyttet råstofaktiviteter og tilknyttede energiaktiviteter, tilknyttede rørledningsaktiviteter og andre tilknyttede aktiviteter, medmindre det følger af de andre love eller regler, at andre myndigheder skal foretage myndighedsbehandlingen. Endelig følger det af bestemmelsen, at råstofmyndigheden er den ansvarlige og kompetente myndighed efter disse andre love og regler med hensyn til mineralske råstoffer, råstofaktiviteter, anvendelse af undergrunden til visse formål og tilknyttede energiaktiviteter, tilknyttede rørledningsaktiviteter og andre tilknyttede aktiviteter. Der henvises endvidere til § 9, stk. 2, om lovens anvendelsesområde i forhold til arbejdsmiljø på landterritoriet." (Understreget her.)

I afsnit 2.3 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget til råstofloven er det videre anført:

"Myndighedsforhold

[...]

Efter forslaget er råstofmyndigheden den ansvarlige myndighed for råstof- og undergrundsområdet i Grønland, herunder alle forhold vedrørende mineralske råstoffer, råstofaktiviteter, anvendelse af undergrunden og tilknyttede energiaktiviteter. Råstofmyndigheden er således den ansvarlige myndighed for de aktiviteter, som forslaget omfatter.

Råstofmyndigheden skal fortsat fungere som en myndighed, der foretager en samlet og integreret myndighedsbehandling. Den omfatter alle forhold og regler vedrørende mineralske råstoffer, råstofaktiviteter, anvendelse af undergrunden og tilknyttede energiaktiviteter.

Alle forvaltningsaktiviteter, der vedrører mineralske råstoffer, råstofaktiviteter, anvendelse af undergrunden eller tilknyttede energiaktiviteter, samles således i råstofmyndigheden. Dermed søges opnået en helhedsorienteret sagsbehandling på de forvaltningsområder, som forudsætter kendskab til specialiserede emner som råstof- og undergrundsaktiviteters geologiske, tekniske og økonomiske forhold samt forhold, der kan have betydning for sikkerhed, sundhed, miljø, ressourceudnyttelse og samfundsmæssig bæredygtighed.

Endvidere skal råstofmyndigheden som en samlet integreret myndighed sikre og styrke faglige miljøer, der til enhver tid kan varetage opgaver på det niveau og inden for de sagsbehandlingstider, som forvaltningen af råstof- og undergrundsområdet kræver, og som de nationale og internationale råstofvirksomheder forventer.

Endelig skal råstofmyndigheden bidrage til en sammenhængende styring og prioritering af forvaltningsområdet. Dermed kan der blandt andet tages højde for, at det grønlandske samfunds økonomiske og erhvervsmæssige interesser i råstof- og undergrundsaktiviteterne må anskues og varetages i sammenhæng med hensynene til sikkerhed, sundhed, miljø, ressourceudnyttelse og samfundsmæssig bæredygtighed." (Understreget her.)

Det følger således af råstoflovens § 3, stk. 1, bemærkningerne til § 3 i forslaget til råstofloven og afsnit 2.3 i de almindelige bemærkninger til forslaget til råstofloven, at råstofmyndigheden under Naalakkersuisut er den samlede, kompetente og ansvarlige myndighed for råstof- og undergrundsområdet i Grønland, herunder for alle forhold vedrørende mineralske råstoffer, råstofaktiviteter, anvendelse af undergrunden og tilknyttede energiaktiviteter. Råstofloven fra 2009 viderefører derved generelt den myndighedsstruktur med en samlet råstofmyndighed, der er gældende før Grønlands Selvstyre overtog kompetencen på råstofområdet. Efter råstofloven fra 2009 er den danske rege-

ring dog ikke længere tillagt nogen kompetence på råstofområdet, ligesom det blandt andet af denne grund ikke længere er relevant at opretholde fællesrådet.

Efter råstofloven fra 2009 er det således Naalakkersuisut, der træffer de overordnede beslutninger på råstofområdet og Naalakkersuisut, der har den overordnede myndighedskompetence på råstofområdet. Medlemmet af Naalakkersuisut med ansvar for råstofområdet, medlemmets departement og Råstofstyrelsen varetager på vegne af Naalakkersuisut den praktiske forvaltning inden for råstofområdet og udmøntningen af de beslutninger, der træffes af Naalakkersuisut.

I råstofloven fra 2009 og bemærkningerne dertil præciseres det, at myndighedsudøvelsen på råstofområdet generelt skal være organiseret på en måde så myndighedsbehandlingen på området foretages som en samlet og integreret myndighedsbehandling. Det præciseres videre, at myndighedsbehandlingen på råstofområdet vedrører alle forhold og regler vedrørende mineralske råstoffer, råstofaktiviteter, anvendelse af undergrunden og tilknyttede energiaktiviteter tilknyttede rørledningsaktiviteter og andre tilknyttede aktiviteter. Det betyder, at forskellige myndighedsenheder fungerer som en samlet myndighed (en samlet funktionel myndighed), når myndighedsenhederne træffer afgørelse og foretager myndighedsbehandling vedrørende alle forhold og regler på råstofområdet.

Det fremgår af bemærkningerne til § 3, stk. 1, i forslaget til råstofloven fra 2009, at den samlede forvaltning af råstofområdet skal organiseres på en måde, så forvaltningen af råstofområdet afgrænses i forhold til den øvrige administration, således at blandt andet bevillinger, personaleopgaver og indtægter fra gebyrer med videre, som kan opkræves til brug for dækning af udgifter i råstofmyndighedens regi, kan identificeres og henføres til sagsområdet på en kontrollerbar måde, se blandt andet selvstyrelovens § 7. Det fremgår videre af bemærkningerne til § 3, stk. 1, i forslaget til råstofloven fra 2009, at der dermed ikke er taget stilling til, om råstofmyndigheden skal organiseres under et departement eller direkte under det kompetente medlem af Naalakkersuisut, men fremtidige ændringer i myndighedsudøvelsen på råstofområdet skal ske med respekt af, at indtægtsdefinitionen fortsat er i overensstemmelse med selvstyrelovens intentioner.

I Inatsisartutlov nr. 26 af 18. december 2012 om ændring af råstofloven anføres det, hvilke konkrete myndighedsenheder, der er omfattet af råstofmyndigheden.

Med ændringen af råstofloven blev §§ 3 a-3 c, der ligeledes vedrører myndighedsstrukturen, indsat i råstofloven. Råstoflovens §§ 3 a-3 c har følgende ordlyd:

"§ 3 a. Råstofmyndigheden, jf. § 3, stk. 1, omfatter Råstofstyrelsen, jf. stk. 2, og Miljøstyrelsen for Råstofområdet, jf. stk. 3.

Stk. 2. Råstofstyrelsen er den generelle administrative myndighed for råstofområdet, bortset fra forhold vedrørende miljø, jf. stk. 3.

Stk. 3. Miljøstyrelsen for Råstofområdet (Miljøstyrelsen) er den administrative myndighed for miljøforhold vedrørende råstofområdet, herunder miljøbeskyttelse, naturbeskyttelse, miljøansvar og miljøvurdering.

Stk. 4. Råstofmyndighedens vurderinger og afgørelser vedrørende miljøforhold baseres på vurderinger og udkast til afgørelser fra en eller flere videnskabelige og uafhængige miljøinstitutioner.

Stk. 5. Forvaltning og myndighedsbehandling vedrørende råstofområdet er organiseret efter et princip om, at rettighedshavere og andre kommunikerer med en enkelt myndighed og modtager alle meddelelser, dokumenter og afgørelser mv. fra denne myndighed. Råstofstyrelsen varetager den administrative kommunikation vedrørende råstofområdet i forhold til rettighedshavere og andre omfattet af denne lovsartutlov.

Stk. 6. Råstofstyrelsen er den koordinerende forvaltningsmyndighed og indhenter nødvendige udtalelser og afgørelser fra Miljøstyrelsen. Miljøstyrelsen og Råstofstyrelsen orienterer hinanden løbende om sagsbehandling og afgørelser.

§ 3 b. Klage over en afgørelse truffet af Råstofstyrelsen eller Miljøstyrelsen kan indbringes for Naalakkersuisut. Klageberettigede er:

- 1) Den, der er part i sagen.
- 2) Alle, der må antages at have en væsentlig individuel interesse i sagens udfald.
- 3) Foreninger og organisationer, der efter deres vedtægter har til formål at varetage væsentlige interesser vedrørende rekreative, miljø og naturmæssige interesser eller samfundsmæssige forhold.

Stk. 2. Klagefristen er 6 uger. Klagefristen regnes fra dagen for meddelelsen, hvis afgørelsen er meddelt til en part, og fra dagen for offentliggørelse, hvis afgørelsen er offentligt bekendtgjort. Hvis klagefristen udløber på en lørdag eller en helligdag, forlænges klagefristen til den følgende hverdag.

Stk. 3. En klage skal indgives skriftligt til den myndighed, der har truffet afgørelsen. Snarest muligt efter klagefristens udløb sender myndigheden klagen og myndighedens afgørelse og bemærkninger til klagen til Naalakkersuisut.

Stk. 4. En klage over en tilladelse, en godkendelse eller en dispensation har ikke opsættende virkning, medmindre Naalakkersuisut bestemmer andet.

Stk. 5. Naalakkersuisut kan fastsætte bestemmelser om, at bestemte tilladelser, godkendelser og dispensationer ikke må udnyttes inden for klagefristen.

Stk. 6. En klage over et påbud eller et forbud har ikke opsættende virkning, medmindre Naalakkersuisut bestemmer andet.

§ 3 c. Naalakkersuisut kan fastsætte nærmere bestemmelser om forholdene nævnt i §§ 3-3b, herunder om klage og begrænsning af adgang til klage over visse typer af afgørelser truffet af Råstofstyrelsen eller Miljøstyrelsen, jf. dog stk. 25.

Stk. 2. Naalakkersuisut træffer afgørelse om meddelelse, væsentlig ændring, overdragelse, tilbagekaldelse og godkendelse af tilbagelevering af en tilladelse til efterforskning eller udnyttelse af mineralske råstoffer.

Stk. 3. Afgørelser om forhold, der kan få væsentlig indvirkning på samfundet eller miljøet, træffes af Naalakkersuisut, medmindre Naalakkersuisut har fastsat bestemmelser om, at bestemte afgørelser træffes af Råstofstyrelsen eller Miljøstyrelsen.

Stk. 4. Naalakkersuisut fastsætter nærmere bestemmelser om Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsens opgaver og beføjelser, herunder deres afgørelseskompetence, jf. dog stk. 2, 3 og 5.

Stk. 5. Afgørelser vedrørende en tilladelse til forundersøgelse, jf. kapitel 4, eller en tilladelse til småskala efterforskning efter eller udnyttelse af mineraler, jf. kapitel 8, træffes af Råstofstyrelsen eller Miljøstyrelsen, medmindre afgørelserne kan få væsentlig indvirkning på samfundet eller miljøet, jf. stk. 3." (Understreget her.)

I bemærkningerne til § 3 a, stk. 4, i lovforslaget om ændring af råstofloven anføres blandt andet:

"Bestemmelsen fastslår, at Råstofmyndigheden, forstået som både Råstof- og Miljøstyrelsen, i indstillinger med videre skal basere disse på vurderinger foretaget af uafhængige miljøinstitutioner.

Hvor Naalakkersuisut er øverste myndighed, vil råstofmyndighedens indstilling som altid være en samlet indstilling vedrørende samtlige forhold. Vurderinger med videre fra de uafhængige miljøinstitutioner vil som hidtil blive vedlagt en indstilling i den fulde udgave.

Hverken Naalakkersuisut, Råstofstyrelsen eller Miljøstyrelsen er dog bundet af vurderingerne, der indgår som et delelement i en helhedsafgørelse. Miljøstyrelsen vil eksempelvis stadig kunne lave en negativ indstilling om et forhold, selv om den rådgivende miljøinstitution, har angivet, at et forhold ikke har nævneværdig miljøpåvirkning eller indstille til at forholdet yderligere undersøges.

Den endelige beslutning og afgørelse tilkommer i alle tilfælde Naalakkersuisut, der på baggrund af samtlige elementer og forhold træffer en samlet afgørelse, hvori der foretages en vægtning af samtlige forhold og en afvejning af samtlige elementer i forhold til kravene i råstofloven." (Understreget her.)

I afsnit 2.1 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget om ændring af råstofloven er det anført:

"2.1. Råstofmyndigheden

Efter forslaget er Naalakkersuisut som overordnet råstofmyndighed fortsat den samlede administrative myndighed for råstofområdet. Naalakkersuisut sørger dermed fortsat for, at der sker en samlet og integreret myndighedsbehandling af alle forhold vedrørende mineralske råstoffer, råstofaktiviteter og andre aktiviteter omfattet af råstofloven.

Forslaget fastslår, at aktiviteter, der kan få væsentlig indvirkning på samfundet eller miljøet skal godkendes af Naalakkersuisut. Dette er udtryk for det gældende princip om, at tilladelse til eller godkendelse af aktiviteter, der kan få væsentlig indvirkning på samfundet eller miljøet, bør træffes af Naalakkersuisut, som værende Grønlands Selvstyres øverste forvaltningsmyndighed.

Igennem en mangeårig periode var praksis, at alle sager vedrørende tilladelser blev behandlet i Fællesrådet vedrørende Mineralske Råstoffer i Grønland, hvorefter indstillingerne herfra efterfølgende blev tiltrådt eller forkastet af Naalakkersuisut og den danske minister for området. Denne praksis har været fastholdt siden Grønlands Selvstyre overtog råstofområdet den 1. januar 2010 på den måde, at sagerne har været forelagt Naalakkersuisut til afgørelse.

På råstofområdet træffes dagligt en række konkrete afgørelser, dels i henhold til egentlige ansøgninger om råstofaktiviteter men også i forbindelse med godkendelser af aktiviteter i henhold til allerede udstedte tilladelser.

Råstofdirektoratet behandler og træffer afgørelser i sager om generelle godkendelser i henhold til standardvilkår for forundersøgelse og efterforskning, herunder de gældende feltregler. Råstofdirektoratet fører ligeledes tilsyn med overholdelse af råstofloven og gældende vilkår herfor, samt meddeler påbud m.v. om overholdelse heraf. Råstofdirektoratet udarbejder herudover indstillinger vedrørende forhold, som Naalakkersuisut eller Medlem af Naalakkersuisut for råstoffer skal træffe afgørelse i.

Forslaget fastlægger en ny overordnet organisering af råstofmyndigheden. Den omfatter Naalakkersuisut og 2 underordnede fagmyndigheder.

Ved vedtagelsen af råstofloven lagde Inatsisartut til grund, at der er en række fordele ved en enkelt råstofmyndighed for hele råstofområdet og ved en samlet, integreret myndighedsbehandling af alle forhold vedrørende råstofområdet. Det følger blandt andet af råstoflovens § 3. Disse fordele er søgt videreført.

Den generelle myndighed for råstofområdet er efter forslaget Råstofstyrelsen, der svarer til det nuværende Råstofdirektorat med enkelte ændringer som følge af forslaget.

Den anden myndighed er Miljøstyrelsen for Råstofområdet (Miljøstyrelsen). Begge styrelser vil blive oprettet som særlige myndigheder, med henblik på at fastholde og udvikle den faglige og tekniske viden og erfaring samt de faglige og tekniske kompetencer i øvrigt, som er påkrævede for at foretage den samlede og integrerede myndighedsbehandling og træffe afgørelser om faglige og tekniske forhold. Samt for at sikre, at ressourcerne anvendes til netop disse formål.

Miljøstyrelsen vil herefter overtage den daglige administration og sagsbehandling vedrørende sager om miljøforhold på råstofområdet, som i dag foretages af Råstofdirektoratet. Forslaget tilsigter i øvrigt ikke nogen ændring af den ovenfor nævnte afgørelseskompetence. Miljøstyrelsen vil derfor kunne træffe afgørelse vedrørende generelle godkendelser i henhold til standardvilkår for forundersøgelse og efterforskning, herunder de gældende feltregler med videre.

I overensstemmelse med den hidtidige praksis på området, vil henholdsvis Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen på baggrund af hidtidig praksis træffe afgørelser i forhold til de standardvilkår, der er gældende på området, herunder de vilkår og retningslinier, der generelt er godkendt af Naalakkersuisut.

Det betyder således, at Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen eksempelvis forventes at træffe afgørelser i sager vedrørende tildeling af småskala tilladelser på standardvilkår, godkendelse af aktiviteter i henhold til vilkår for allerede meddelte tilladelser til forundersøgelse, efterforskning eller udnyttelse. Ligeledes vil styrelserne forestå almindelig sagsbehandling, borgerbetjening samt udarbejdelse af indstillinger til sager, der skal behandles af Naalakkersuisut.

Styrelserne vil ligeledes føre tilsyn indenfor deres respektive områder og vil kunne meddele påbud om overholdelse af råstofloven og vilkår for meddelelse af tilladelser og godkendelser meddelt efter denne.

Behandling af sager om aktiviteter, der kan få væsentligt indflydelse på miljøet eller samfundet, herunder om meddelelse af tilladelse til efterforskning og udnyttelse af kulbrinter og udnyttelse af hårde mineraler forelægges som hidtil for det samlede Naalakkersuisut til beslutning. Ligesom afgørelser, hvori der foreslås en væsentlig praksis ændring ligeledes skal forelægges Naalakkersuisut til afgørelse.

Naalakkersuisut beslutter som led i ressortfordelingen, hvilken enhed der behandler de enkelte spørgsmål. Efter forslaget vedtagelse, vil der skulle foretages en ny delegation og afgrænsning af beslutningskompetencen mellem Naalakkersuisut og de nye råstofmyndigheder.

Ved Naalakkersuisut forstås i den sammenhæng det samlede Naalakkersuisut. Når det skal afgøres, om en aktivitet kan få væsentlig indvirkning på samfundet eller miljøet, må der blandt andet tages hensyn til reglerne i råstoflovens kapitel 15 (§§ 73-75) om miljøvurdering og kapitel 16 (§§ 76-78) om vurdering af samfundsmæssig bæredygtighed. Se særligt §§ 73 og 76 og bemærkningerne til disse bestemmelser i forslaget til råstofloven.

Efter § 73, stk. 1, kan tilladelse til og godkendelse af seks forskellige typer aktiviteter, der er nævnt i stk. 1, nr. 1-6, kun meddeles, når en vurdering af virkningerne på miljøet (VVM) ved udførelse af aktiviteten er foretaget og en redegørelse derfor (VVM-redegørelse) er godkendt af Naalakkersuisut. Efter § 73, stk. 2, kan tilladelse til og godkendelse af andre aktiviteter, der må antages at kunne få væsentlig indvirkning på miljøet, kun meddeles, når en miljøvurdering er foretaget og en VVM-redegørelse er godkendt af Naalakkersuisut.

Andre aktiviteter som godkendelse af rapportering i henhold til vilkår i tilladelser om økonomiske, tekniske, miljømæssige og geologiske forhold skal modsat ikke godkendes af Naalakkersuisut ligesom løbende godkendelse af tekniske installationer og driftsmæssige forhold af sikkerheds- og sundhedsmæssig be-

tydning er andre eksempler på aktiviteter, der ikke kræver godkendelse af Naalakkersuisut.

[...]

Med forslaget ønsker Naalakkersuisut således at fastsætte lovbestemmelser om forvaltningens organisering på råstofområdet og om forvaltningsenhedernes overordnede funktioner. Naalakkersuisut ønsker dermed at skabe større klarhed og gennemsigtighed om de gældende regler om disse forhold på råstofområdet, således at forvaltningen, såvel som borgere og private virksomheder, får nemmere ved at forstå og anvende reglerne i praksis.

Forslaget fastsætter nye regler om, at en klage over en afgørelse truffet af Råstofstyrelsen eller Miljøstyrelsen for Råstofområdet kan indbringes for Naalakkersuisut, der så træffer afgørelse i sagen.

Dette er i overensstemmelse med hensynet om, at sager vedrørende forhold af væsentlig betydning generelt bør afgøres af eller kunne afgøres af Naalakkersuisut som selvstyrets øverste forvaltningsmyndighed.

Forslaget vil ikke ændre ved praksis hvorefter afgørelser om væsentlig og principiel ændring af praksis, eller hvor der er tale om væsentlige høringsproblestillinger samt beslutninger om meddelelse af tilladelse til efterforskning og udnyttelse af kulbrinter og udnyttelse af hårde mineraler som hidtil forelægges for det samlede Naalakkersuisut til beslutning.

I grønlandsk og dansk lovgivning findes en række eksempler på lovbestemmelser, der regulerer forholdene vedrørende adgang til administrativ behandling af klager over afgørelser (administrativ rekurs). Lovbestemmelserne er fastsat, selvom ekstern delegation til en underordnet forvaltningsmyndighed i sig selv kan skabe en sådan ret til administrativ rekurs efter ulovbestemte regler. Sådanne lovbestemmelser kan f.eks. angive, hvilke dele af en overordnet myndighed en afgørelse skal påklages til, klagefristens længde og forholdene vedrørende beregningen heraf, samt om en klage har opsættende virkning.

Med forslaget ønsker Naalakkersuisut at fastsætte lovbestemmelser om adgang til klage over afgørelser og dermed lovfæste de ulovbestemte, generelle regler derom samt fastsætte enkelte, nærmere regler derom. Naalakkersuisut ønsker dermed at skabe større klarhed og gennemsigtighed om de gældende regler om disse forhold på råstofområdet, således at forvaltningen, såvel som borgere og private virksomheder, får nemmere ved at forstå og anvende reglerne i praksis. Dette medfører generelt de samme fordele som nævnt ovenfor med hensyn til fastsættelsen af lovbestemmelser om forvaltningens organisering på råstofområdet og forvaltningsenhedernes overordnede funktioner." (Understreget her.)

Det fremgår således af råstoflovens § 3 a og § 3 c, at råstofmyndigheden omfatter Naalakkersuisut og to underordnede fagmyndigheder. Naalakkersuisut er fortsat den overordnede råstofmyndighed med det samlede administrative ansvar for råstofområdet.

Den generelle administrative myndighed for råstofområdet under Naalakkersuisut er efter lovændringen Råstofstyrelsen, der i et vist omfang svarer til det tidligere Råstofdirektorat. Den anden administrative myndighed er Miljøstyrelsen for Råstofområdet (Miljøstyrelsen), der skal varetage miljømæssige forhold inden for råstofområdet.

Miljøstyrelsens forvaltning af miljøforhold på råstofområdet sker på grundlag af miljøreglerne i råstofloven og bestemmelser og tilladelsesvilkår om miljø fastsat i medfør af råstofloven. Forvaltning sker således ikke på grundlag af de almindelige miljøregler i miljølovgivningen. Miljøstyrelsen fungerer derved som en del af råstofmyndigheden.

Det følger af afsnit 2.1 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget om ændring af råstofloven, at formålet med lovændringen blandt andet var at skabe større klarhed og gennemsigtighed vedrørende forvaltningens organisering på råstofområdet og vedrørende klagemuligheder. Der var således med lovændringen generelt ikke tilsigtet nogen realitetsændring af den særlige ordning på råstofområdet med en samlet råstofmyndighed, der træffer integrerede myndighedsafgørelser under inddragelse af alle relevante forhold inden for råstofområdet.

Råstoflovens §§ 3 og 3 a-3 c er således blandt andet bestemmelser om, hvordan beføjelserne og arbejdsopgaverne med hensyn til administrationen af råstofområdet som udgangspunkt er fordelt mellem Naalakkersuisut, som den overordnede myndighedsenhed i råstofmyndigheden, og Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen, som de underordnede myndighedsenheder i råstofmyndigheden. Bestemmelserne må fortolkes i overensstemmelse med råstoflovens øvrige bestemmelser om, at Naalakkersuisut har det overordnede ansvar for lovens anvendelse og administration, og lovens bestemmelser om, at Naalakkersuisut, som den overordnede myndighedsenhed i råstofmyndigheden, kan fastsætte generelle administrative bestemmelser, som de underordnede myndighedsenheder i råstofmyndigheden skal følge ved deres myndighedsbehandling. Se blandt andet råstoflovens §§ 84 og 85, der giver Naalakkersuisut hjemmel til at fastsætte bestemmelser om forskellige forhold inden for råstofområdet.

Efter Grønlands Selvstyres overtagelse af råstofområdet 1. januar 2010 er den særlige råstofordning på råstofområdet med en samlet råstofmyndighed videreført. Naalakkersuisut, Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen, er og fungerer som en samlet råstofmyndighed, når de træffer afgørelser inden for råstofområdet, selvom de er forskellige myndighedsenheder i Naalakkersuisut og departementerne med ansvar for henholdsvis råstoffer og miljø. Naalakkersuisut er den overordnede myndighedsenhed i råstofmyndigheden, og Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen er underordnede myndighedsenheder i råstofmyndigheden. Når der træffes afgørelser inden for råstofområdet skal de tre myndighedsenheder således træffe en samlet og integreret afgørelse under inddragelse af alle relevante hensyn, herunder hensynet til at råstofaktiviteter udføres forsvarligt med hensyn til sikkerhed, sundhed, miljø, ressourceudnyttelse og samfundsmæssig bære-

dygtighed og hensigtsmæssigt og i overensstemmelse med anerkendt god international praksis, jf. råstoflovens § 1, stk. 2. Dette er i overensstemmelse med en mangeårig retlig og administrativ praksis for råstofordningens organisatoriske og administrative indretning og funktion. Denne praksis indebærer, at der er en samlet råstofmyndighed, der træffer samlede og integrerede afgørelser på råstofområdet, og som efter råstoflovgivningen er indrettet og fungerer på denne måde, selvom råstofmyndigheden består af eller omfatter flere myndighedsenheder.

Det forhold, at der er tale om en samlet råstofmyndighed på råstofområdet, der varetager alle relevante hensyn inden for råstofområdet, lægges ligeledes forudsætningsvis til grund i et notat om afgrænsning af havmiljøområdet og råstofområdet i Grønland (udateret). Notatet blev sendt fra Naturstyrelsen under det danske miljøministerium til Departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked med e-mail den 15. august 2014. I notatets sammenfatning og konklusion på side 10 anføres:

"Samlet set synes gennemgangen at vise, at de råstofrelaterede miljø- og havmiljøforhold har været betragtet som en integreret del af råstofordningen for Grønland. I lyset heraf vurderes det, at selvstyreloven og bemærkningerne til loven må læses sådan, at de råstofrelaterede havmiljøforhold må betragtes som en del af råstofområdet i selvstyrelovens forstand og dermed blev overtaget af selvstyret som en del af råstofområdet den 1. januar 2010."

2.3 De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland (GEUS) og Nationalt Center for Miljø og Energi (DCE) i tiden før selvstyreloven

2.3.1 De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland (GEUS)

I forbindelse med Minelovskommissionens udarbejdelse af et udkast til lovforslag til den første danske råstoflov for Grønland, udarbejdede Minelovskommissionen ligeledes et forslag til lov om Grønlands Geologiske Undersøgelse. Lovforslaget blev vedtaget som lov nr. 238 af 14. juni 1965 om Grønlands Geologiske undersøgelse.

Lovens § 1 havde følgende ordlyd:

"§1. Statens videnskabelige og praktiske undersøgelse af de geologiske forhold i Grønland varetages af Grønlands geologiske Undersøgelse, der udgør et direktorat under Ministeriet for Grønland.

Stk. 2. Grønlands geologiske Undersøgelse er rådgivende organ for Ministeriet for Grønland med hensyn til alle spørgsmål, der er af betydning for de i stk. 1 nævnte forhold samt for ministeriets bestræbelser til fremme af og kontrol med minevirksomhed i Grønland, alt i overensstemmelse med lovgivningens regler derom."

Det følger deraf, at G.G.U. var organiseret som et direktorat under Ministeriet for Grønland, og at G.G.U. havde en rådgivende funktion over for ministeriet. Ifølge bemærkning-

gerne til lovforslaget til lov om Grønlands Geologiske Undersøgelse var G.G.U.'s hovedopgave at foretage systematisk udforskning af Grønland med henblik på at tilvejebringe geologiske kort, der var en afgørende forudsætning for efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer.

I 1994 blev det ved aftale af 14. november 1994 mellem landstyreformanden (nu formanden for Naalakkersuisut) og statsministeren sikret, at de grønlandske myndigheder i forbindelse med projekter, der relaterede sig til det grønlandske råstofområde, vederlagsfrit kunne trække oplysninger og data fra samtlige institutioner under Miljø- og Energiministeriet, deriblandt fra G.G.U. og DMU.¹⁰

I 1995 blev lov om Grønlands Geologiske Undersøgelse ophævet ved lov nr. 408 af 14. juni 1995 om ophævelse af lov om Grønlands Geologiske Undersøgelse. Derefter blev Grønlands Geologiske Undersøgelse og Danmarks Geologiske Undersøgelser sammenlagt i Danmarks og Grønlands Geologiske Undersøgelse (GEUS).

Forholdene omkring GEUS var derefter reguleret af lov nr. 1076 af 20. december 1995 om sektorforskningsinstitutioner, der fra 1. januar 2005 blev erstattet af lov nr. 326 af 5. maj 2004 om sektorinstitutioner (sektorinstitutionsloven).

I 2007 blev lov nr. 536 af 6. juni 2007 om De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland (GEUS) vedtaget. Lovens §§ 1-3 havde følgende ordlyd:

"§ 1. De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland (GEUS) er en selvstændig og uafhængig forskningsinstitution under Miljøministeriet.

§ 2. GEUS er ansvarlig for den videnskabelige udforskning af de geologiske forhold i Danmark og Grønland med tilhørende sokkelområder.

Stk. 2. GEUS skal drive forskning indtil højeste internationale niveau om forhold, som er af betydning for udnyttelsen og beskyttelsen af Danmarks og Grønlands geologiske naturværdier. GEUS skal endvidere foretage kortlægning, overvågning, dataindsamling, dataforvaltning og formidling om de nævnte forhold.

Stk. 3. GEUS udfører sin forskning uafhængigt af miljøministeren og skal værne om videnskabsetikken.

§ 3. GEUS yder geologisk rådgivning til offentlige myndigheder i natur-, miljø-, energi- og råstofmæssige spørgsmål, og deltager i udførelsen af myndighedsopgaver inden for disse områder.

Stk. 2. GEUS er nationalt geologisk datacenter og stiller i denne egenskab data og viden til rådighed for myndigheder, uddannelsesinstitutioner, virksomheder og private m.v.

¹⁰ En tilsvarende aftale blev indgået mellem Grønlands Landsstyre og regeringen 1. juli 1998. Dele af aftalen er optrykt på side 420-421 i Grønlandsk-dansk selvstyrekommissions betænkning om selvstyre i Grønland fra april 2008.

Stk. 3. Ved varetagelsen af myndighedsopgaver efter stk. 1 og 2 er GEUS undergivet miljøministerens instruktionsbeføjelse." (Understreget her.)

I de almindelige bemærkninger til lovforslaget til loven anføres følgende om lovforslagets baggrund og formål:

"Lovforslaget har til formål at etablere et nyt regelgrundlag for den hidtidige sektorforskningsinstitution Danmarks og Grønlands Geologiske Undersøgelse (GEUS), der indebærer, at GEUS bliver en selvstændig og uafhængig forskningsinstitution og skifter navn.

Lovforslaget skal ses på baggrund af beslutningen om at integrere hovedparten af de eksisterende sektorforskningsinstitutioner i universiteterne.

Regeringen finder imidlertid ikke, at GEUS bør være en del af universitetsområdet. Det skyldes, at GEUS varetager en række myndighedsopgaver af særlig karakter, herunder på råstofområdet, samt har særlige relationer til søsterinstitutioner i andre lande. Hertil kommer, at institutionen er det største samlede forskningsmiljø på det geologiske område, ligesom GEUS med sine opgaver i Grønland har stor betydning for Rigsfællesskabet, blandt andet i relation til kontinentalsokkelprojektet.

Derfor foreslår regeringen, at Danmarks og Grønlands Geologiske Undersøgelse (GEUS) omdannes til en national, selvstændig og uafhængig forskningsinstitution og skifter navn til De nationale geologiske undersøgelser for Danmark og Grønland (GEUS).

Det følger af § 3 i lov om GEUS og bemærkningerne til lovforslaget til loven, at GEUS skal yde rådgivning til offentlige myndigheder vedrørende natur-, miljø-, energi- og råstofmæssige spørgsmål og varetage en række myndighedsopgaver af særlig karakter inden for disse områder. Det følger videre af loven og bemærkningerne til lovforslaget at GEUS fortsat blandt andet skal bistå den centrale myndighed, der forvalter råstofloven, i forbindelse med myndighedens varetagelse af opgaver inden for råstofområdet

Det følger således af loven og bemærkningerne til lovforslaget i sammenhæng med hjemmestyrelovens § 8 og §§ 2-5 i den danske råstoflov fra 1978, se nærmere derom i afsnit 2.1 ovenfor, at GEUS også før vedtagelsen af selvstyreloven og Grønlands Selvstyres overtagelse af råstofområdet arbejdede tæt sammen med råstofmyndigheden, rådgav denne, deltog i råstofmyndighedens udførelse af myndighedsopgaver og tilvejebragte nødvendige oplysninger og data, når råstofmyndigheden traf afgørelser, afgav indstillinger eller udtalelser eller i øvrigt forvaltede råstofområdet. Funktionelt var og fungerede GEUS dermed som en del af den samlede råstofmyndighed, når GEUS ydede rådgivning til de øvrige myndighedsenheder inden for råstofmyndigheden og i øvrigt varetog myndighedsopgaver inden for råstofområdet. Dette er endvidere lagt til grund i de grønlandske og danske myndigheders mangeårige retlige og administrative praksis på området og forudsat i hjemmestyreloven og den danske råstoflov fra 1978, blandt andet

som følge af, at råstofmyndigheden ikke i alle tilfælde ville kunne have tilvejebragt det nødvendige grundlag for afgørelserne på råstofområdet uden bistand fra GEUS.

2.3.2 Nationalt Center for Miljø og Energi (DCE)

Danmarks Miljøundersøgelser (DMU), der senere blev en del af Nationalt Center for Miljø og Energi (DCE), blev oprettet administrativt som sektorforskningsinstitution i 1989 ved sammenlægning af fem speciallaboratorier under Miljøstyrelsen (Havforureningslaboratoriet, Ferskvandslaboratoriet, Luftforureningslaboratoriet, Analytisk-kemisk Laboratorium og Center for Jordøkologi) og Levnedsmiddelstyrelsens mikrobiologiske laboratorium. I 1996 blev Grønlands Miljøundersøgelser ligeledes lagt ind under Danmarks Miljøundersøgelser.

Fra 1. januar 2007 blev DMU en del af Aarhus Universitet i forbindelse med regeringens reform af forsknings- og universitetsområdet.

I de grønlandske og danske myndigheders mangeårige retlige og administrative praksis på råstofområdet og i hjemmestyrelsen og den danske råstoflov fra 1978 blev det lagt til grund, at DMU funktionelt var og fungerede som en del af den samlede råstofmyndighed, når DMU ydede rådgivning til de øvrige myndighedsenheder inden for råstofmyndigheden og i øvrigt varetoq myndighedsopgaver inden for råstofområdet. Dette var således også tilfældet, før vedtagelsen af selvstyreloven og Grønlands Selvstyres overtagelse af råstofområdet.

2.4 De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland (GEUS) og Nationalt Center for Miljø og Energi (DCE) efter selvstyreloven

I 2010 blev lov nr. 473 af 12. juni 2009 om Grønlands Selvstyre (selvstyreloven) vedtaget

Selvstyrelovens §§ 5-10 regulerer de økonomiske relationer mellem Grønlands Selvstyre og staten. Lovens § 9 vedrører særligt de økonomiske relationer mellem Grønlands Selvstyre og staten i forhold til forskning og rådgivning inden for råstofområdet ved Grønlands Selvstyres overtagelse af råstofområdet efter selvstyrelovens § 2.

Selvstyrelovens § 9 har følgende ordlyd:

"§ 9. Ved Grønlands Selvstyres overtagelse af råstofområdet sikrer regeringen, at der mod betaling ydes rådgivning og anden opgavevaretagelse til brug for selvstyrets varetagelse af råstofområdet.

Stk. 2. Naalakkersuisut og regeringen indgår med virkning fra Grønlands Selvstyres overtagelse af råstofområdet aftale om de i stk. 1 nævnte ydelser.

Stk. 3. Naalakkersuisut kan beslutte at forny den i stk. 2 nævnte aftale i form af flerårige aftaler.

Stk. 4. Ved indgåelse af aftaler efter stk. 2 og 3 stiller regeringen forskning af særlig relevans for råstofefterforskningen i Grønland vederlagsfrit til rådighed for Naalakkersuisut." (Understreget her.)

Det følger af selvstyrelovens § 9, stk.1, at regeringen skal sikre, at Grønlands Selvstyre efter overtagelsen af råstofområdet fortsat har adgang til den nødvendige rådgivning og anden opgavevaretagelse ved administrationen af råstofområdet mod betaling. I bemærkningerne til § 9 i lovforslaget anføres det, at der ved denne formulering henvises til opgaver, der har været udført af de danske forskningsinstitutioner GEUS og DMU.

Det fremgår af selvstyrelovens § 9, stk. 2, og af bemærkningerne til § 9 i lovforslaget, at Naalakkersuisut og regeringen ved Grønlands Selvstyres overtagelse af råstofområdet skal indgå en aftale om rådgivning og anden opgavevaretagelse ved administrationen af råstofområdet. Det forudsættes, at aftalen indgås for en 5-årig periode. Efter udløbet af den første 5-årige aftale er det Naalakkersuisut, der efter stk. 3 afgør, om aftalen skal fornyes i form af flerårige aftaler.

Det følger af selvstyrelovens § 9, stk. 4, og af bemærkningerne til § 9 i lovforslaget, at så længe Naalakkersuisut indgår de nævnte aftaler med regeringen om rådgivning og anden opgavevaretagelse ved administrationen af råstofområdet, skal regeringen stille forskning af særlig relevans for råstofefterforskningen i Grønland vederlagsfrit til rådighed for Naalakkersuisut. I bemærkningerne til § 9 i lovforslaget anføres det, at der ved denne formulering henvises til basale institutions- og forskningsopgaver, herunder videreførelse og finansiering af driften af råstofs-specifikke databaser, som for eksempel seismiske databaser, mineraldatabaser og databaser over følsomme naturområder, som GEUS og DMU hidtil har udført af relevans for råstofefterforskningen i Grønland.

Senest i august 2014 indgik Naalakkersuisut og den danske regering en ny projekt- og rådgivningsaftale. Aftalen løber fra 1. januar 2015 til 31. december 2019 og vil afløse den indtil da gældende femårige samarbejdsaftale.

Baggrunden for selvstyrelovens § 9 er, at selvstyret umiddelbart efter overtagelsen forventedes at have behov for, at samarbejdet med danske institutioner på det administrative og forskningsmæssige niveau kan fortsætte. Det er derved hensigten at sikre et fortsat efterforskningsniveau, som følger målsætningen om at skabe et grundlag for at få indtægter fra udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland.

Samtidig med vedtagelsen af selvstyreloven blev lov nr. 474 af 12. juni 2009 om forskellige forhold i forbindelse med Grønlands Selvstyre vedtaget. Lov om forskellige forhold i forbindelse med Grønlands Selvstyre har til formål at skabe hjemmel til, at regeringen kan opfylde sine forpligtelser efter selvstyreloven, herunder særligt sin forpligtelser efter selvstyrelovens § 9.

I § 1 i lov om forskellige forhold i forbindelse med Grønlands Selvstyre anføres:

"§ 1. Ministeren for videnskab, teknologi og udvikling kan ved Grønlands Selvstyres overtagelse af råstofområdet pålægge universiteter, der hidtil har udført opgaver på området efter universitetslovens § 2, stk. 4, at fortsætte hermed mod betaling."

I bemærkningerne til § 1 i lovforslaget til lov om forskellige forhold i forbindelse med Grønlands Selvstyre er det anført:

"Til § 1

Den foreslåede bestemmelse er en konsekvens af forslaget til lov om Grønlands Selvstyre. Hidtil har Aarhus Universitet udført opgaver på råstofområdet efter opdrag fra miljøministeren. Hvis råstofområdet overtages af Grønlands Selvstyre, skabes der med bestemmelsen sikkerhed for, at Aarhus Universitet fortsat kan forpligtes til at udføre opgaverne mod betaling."

Råstoflovens § 2, stk. 4, giver GEUS og DMU adgang til uden tilladelse at udføre forskning svarende til den hidtidige forskning udført af GEUS og DMU af særlig relevans for råstofefterforskningen i Grønland. Råstoflovens § 2 har følgende ordlyd:

"§ 2. Grønlands Selvstyre har ejendomsretten til at råde over og udnytte mineralske råstoffer i undergrunden i Grønland.

Stk. 2. De følgende aktiviteter må kun finde sted i henhold til tilladelse meddelt af Naalakkersuisut efter reglerne i inatsisartutloven, jf. dog §§ 45-48:

- 1) Forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland samt udførsel af mineralske råstoffer fra Grønland.
- 2) Anvendelse af undergrunden til lagring eller formål vedrørende råstofaktiviteter.
- 3) Udnyttelse af energi fra vand, vind eller undergrund til aktiviteter omfattet af Inatsisartutlov.
- 4) Etablering og drift af rørledninger til brug for aktiviteter omfattet af Inatsisartutlov.

Stk. 3. Grønlands Selvstyre kan dog udføre videnskabelige og praktiske undersøgelser af generel eller kortlægningsmæssig karakter vedrørende mineralske råstoffer, råstofaktiviteter, anvendelse af undergrunden til lagring eller formål vedrørende råstofaktiviteter, tilknyttede energiaktiviteter, tilknyttede rørledningsaktiviteter eller andre tilknyttede aktiviteter.

Stk. 4. De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland (GEUS) og Danmarks Miljøundersøgelser (DMU) kan dog udføre forskning af særlig relevans for råstofefterforskningen i Grønland, i det omfang og så længe forskningen udføres for at opfylde regeringens forpligtelse til at stille sådan forskning til rådighed for Naalakkersuisut efter Lov om Selvstyre for Grønland § 9, stk. 4." (Understreget her.)

I bemærkningerne til § 2, stk. 4, i forslaget til råstofloven er det anført:

"Bestemmelsen fastsætter en særlig og begrænset undtagelse til det generelle tilladelseskrav efter § 2, stk. 2, og § 49.

Efter bestemmelsen kan De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland (GEUS) og Danmarks Miljøundersøgelser/Aarhus Universitet (DMU) uden tilladelse udføre forskning svarende til den hidtidige forskning fra

GEUS og DMU, herunder samfinansieret forskning, af særlig relevans for råstofefforforskningen i Grønland. Forskningen kan dog alene udføres uden tilladelse, i det omfang og så længe forskningen udføres for at opfylde regeringens forpligtelse til at stille sådan forskning til rådighed for Naalakkersuisut efter selvstyrelovens § 9, stk. 4. GEUS og DMU kan således ikke uden tilladelse udføre forskning eller andre aktiviteter, der er omfattet af forslaget, hvis det ikke sker for at opfylde regeringens forpligtelse til at stille forskning til rådighed for Naalakkersuisut efter selvstyrelovens § 9, stk. 4, eller hvis regeringen ikke længere har en sådan forpligtelse." (Understreget her.)

Det følger således af råstoflovens § 2, stk. 4, at GEUS og DMU indtager en særlig position, når GEUS og DMU udfører forskning af særlig relevans for råstofefforforskningen i Grønland, svarende til den forskning, som GEUS og DMU udførte for råstofmyndigheden, før Grønlands Selvstyre overtog kompetencen på råstofområdet. Denne forskning kan således efter råstoflovens § 2, stk. 4, udføres uden at råstofmyndigheden har meddelt tilladelse til forskningen.

I bemærkningerne til lovforslaget til råstofloven anføres i afsnit 1.2.4. det følgende om samarbejdet på råstofområdet:

"1.2.4. Samarbejdet på råstofområdet

I de almindelige bemærkninger til lov om Grønlands Selvstyre (afsnit 5.3.6) anføres følgende vedrørende samarbejdet mellem grønlandske og danske myndigheder på råstofområdet:

"Indtil Selvstyret overtager råstofområdet efter bestemmelserne i dette lovforslag, er råstofområdet reguleret i hjemmestyreloven, råstofloven samt i de aftaler, som, baseret på denne lovgivning, er eller måtte blive indgået mellem landsstyret og regeringen, herunder »Aftalen mellem Grønlands landsstyre og regeringen om forvaltningen vedrørende mineralske råstoffer i Grønland fra 1. juli 1998«.

Råstofområdet er i dag præget af et omfattende samarbejde mellem grønlandske og danske myndigheder. Det forudses, at Selvstyret umiddelbart efter en overtagelse af råstofområdet vil have behov for, at samarbejdet med danske institutioner på det administrative og det forskningsmæssige niveau kan fortsætte.

Efter lovforslagets § 9 indgås derfor en aftale mellem Naalakkersuisut og regeringen gældende fra umiddelbart efter, at Grønland har overtaget sagsområdet. Det forudsættes, at aftalen skal gælde for en 5-årig periode. Forud for udløbet af den første femårige aftale kan Naalakkersuisut beslutte at forny aftalen i form af en flerårig aftale, som kan fornys successivt i form af flerårige aftaler. Sådanne aftaler forudsættes at indeholde følgende elementer:

Naalakkersuisut modtager mod betaling ydelser fra danske offentlige forskningsinstitutioner i form af rådgivning og anden opgavevaretagelse til brug for Selvstyrets varetagelse af råstofområdet. Hensigten er, at Naalakkersuisut får adgang til sådan rådgivning mv. i samme omfang som i det hidtidige samarbejde med GEUS og DMU (fra den 1. januar 2007 en del af Aarhus Universitet). Det forudsættes, at betalingen for disse ydelser svarer til de udgifter, som GEUS og DMU hidtil har haft som følge af udførelsen af disse opgaver, dvs. en årlig betaling, som i 2004 lå på henholdsvis 3,0 mio. kr. og 2,2 mio. kr. til GEUS og DMU. Selvstyret kan herudover indgå aftale med GEUS og DMU om supplerende rådgivning mv. fra GEUS og DMU eller fra anden side.

Som nævnt kan der efter udløbet af den første femårige aftale efter ønske fra Naalakkersuisut indgås efterfølgende flerårige aftaler om nævnte eller lignende ydelser. I givet fald er det tanken, at forhandlingerne indledes tolv måneder før udløbet af den indeværende aftale. Begrundelsen for den relativt lange aftaleperiode og indledningen af forhandlingerne i god tid før aftaleperiodens start er at sikre, at Selvstyrets råstofmyndigheder får mulighed for at afgøre, hvorvidt man ønsker et fortsat samarbejde med de danske forskningsinstitutioner, eller om man vil købe rådgivning fra anden side, samt at forskningsinstitutionerne får mulighed for at tilrettelægge deres aktivitetsniveau over en årrække.

Ved indgåelse af ovennævnte aftaler stiller regeringen forskning svarende til den hidtidige forskning fra offentlige danske forskningsinstitutioner af særlig relevans for råstofefterforskningen i Grønland vederlagsfrit til rådighed for Naalakkersuisut, så længe aftalerne kontinuerligt videreføres. Der tænkes her på de basale institutions- og forskningsopgaver, herunder videreførelse og finansiering af driften af råstofs specifikke databaser som f.eks. seismiske databaser, mineraldatabaser og databaser over følsomme naturområder, som GEUS og DMU hidtil har udført af relevans for råstofefterforskningen i Grønland. Indsatsen vil i den første aftaleperiode være af samme økonomiske omfang som i 2005 (pris- og lønreguleret). GEUS og DMU har oplyst, at det beløbsmæssigt drejer sig om i alt ca. 29 mio. kr. årligt.

Det forudsættes endvidere, at Selvstyret på sin side under en sådan aftale gennemfører råstofprojekter til markedsføring af råstofpotentialet mv. af samme økonomiske omfang som hidtil, og at Selvstyret i den første aftaleperiode gennemfører disse projekter som projektsamarbejde med GEUS og DMU i et omfang, der svarer til omfanget i perioden 2000-2004, dvs. for en aftaleperiode som helhed svarende til knap halvdelen af projektomfanget. Staten medfinansierer i samme omfang som i ovennævnte periode disse projektaktiviteter.

Samtidig med fremsættelsen af dette lovforslag vil der blive fremsat forslag til lov om forskellige forhold i forbindelse med Grønlands Selvstyre, der vil tilvejebringe hjemmel til, at regeringen kan opfylde sine forpligtelser i henhold til § 9.

Det står Selvstyret frit, om man efter den første femårige aftaleperiode ønsker at indgå nye flerårige aftaler med regeringen om træk på offentlige danske

forskningsinstitutioner, ligesom dette lovforslag ikke begrænser Naalakkersuisut's muligheder for herefter at indgå lignende aftaler til anden side.

De grønlandske og danske institutioners og myndigheders opgaver og udgifter i forbindelse med den nuværende råstofordning er nærmere beskrevet i bilag 3 i rapport afgivet af Arbejdsgruppen vedrørende ikke-levende ressourcer under Selvstyrekommissionen."

Hensynet til kontinuiteten i samarbejdet med de danske offentlige forskningsmyndigheder i den første femårige aftaleperiode, og hensynet til selvstyrets muligheder for bedst muligt at kunne opfylde dets forpligtelser efter indgåede aftaler, tilsiger at myndighedsudøvelsen på råstofområdet opretholdes som en samlet integreret myndighedsudøvelse." (Understreget her.)

I bemærkningerne til lovforslaget til råstofloven anføres i afsnit 2.3 det følgende om myndighedsforhold:

"2.3. Myndighedsforhold

I det nuværende Råstofdirektorat er der igennem en årrække oparbejdet stor erfaring og indsigt i forvaltningen af råstofområdet og varetagelsen af forvaltningsopgaver, der er relateret til råstofområdet, herunder opgaver vedrørende tekniske, branchemæssige og miljømæssige forhold.

Den nuværende organisation i Råstofdirektoratet vil efter lovens ikrafttrædelse fortsat varetage forvaltning af råstofområdet og tilknyttede energiaktiviteter tillige med undergrundsaktiviteter. Det indebærer, at den relevante viden og erfaring om disse aktiviteter bevares samlet, og at sagsbehandlingen fortsat kan ske integreret på tværs af faglige specialer.

Det forventes, at den samlede og integrerede myndighedsbehandling giver det bedste grundlag for Naalakkersuisut's beslutninger om væsentlige samfundsspørgsmål på råstof- og undergrundsområdet.

Det forudsættes ligeledes, at der vil ske en omfattende koordinering i forhold til den generelle lovgivning vedrørende sammenfaldende forvaltning, således at de generelle forvaltningsmyndigheder inddrages via høringssvar og koordineret tilsyn. De overordnede miljømæssige og tekniske godkendelser og myndighedsbehandling vedrørende råstofaktiviteter, skal dog foretages af personale, der har erfaring med og indsigt i projekter af denne art. Dette er baggrunden for Råstofdirektoratets tætte samarbejde med Danmarks Miljøundersøgelser (DMU) og De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland (GEUS).

Endelig er råstofmyndigheden den ansvarlige og kompetente myndighed efter andre love og regler med hensyn til mineralske råstoffer, råstofaktiviteter, anvendelse af undergrunden og tilknyttede energiaktiviteter.

Denne forvaltning vil ske i tæt samarbejde med de generelle forvaltningsmyndigheder på disse områder, således at det sikres, at den overordnede politik på området varetages." (Understreget her.)

Det følger således af selvstyrelovens § 9, bemærkningerne til forslaget til selvstyreloven, råstofloven fra 2009 og bemærkningerne dertil, at regeringen skal sikre, at GEUS og DMU (fra 1. juli 2011 DCE) fortsat yder rådgivning til og varetager myndighedsopgaver for råstofmyndigheden på samme måde som før Grønlands Selvstyres overtagelse af kompetencen på råstofområdet, og at dette skal ske fra og efter overtagelsen af kompetencen på råstofområdet og så længe Naalakkersuisut ønsker det.

Det følger desuden af råstoflovens § 2, stk. 4, at GEUS og DMU indtager en særlig position, når GEUS og DMU udfører forskning og varetager opgaver i forbindelse med administrationen af råstofområdet i Grønland.

På samme måde som før Grønlands Selvstyres overtagelse af råstofområdet arbejder GEUS og DCE således tæt sammen med råstofmyndigheden, rådgiver denne og tilvejebringer de nødvendige oplysninger og data, når råstofmyndigheden træffer afgørelser, afgiver indstillinger eller udtalelser eller i øvrigt forvalter råstofområdet. Det indebærer, at GEUS og DCE stadig funktionelt er og fungerer som en del af den samlede råstofmyndighed, når GEUS og DCE yder rådgivning til de øvrige myndigheder inden for råstofmyndigheden og i øvrigt varetager myndighedsopgaver inden for råstofområdet.

Dette er videre lagt til grund i de grønlandske og danske myndigheders retlige og administrative praksis på området og forudsat i selvstyreloven og råstofloven fra 2009, blandt andet som følge af, at råstofmyndigheden i nogle tilfælde ikke kan tilvejebringe det nødvendige grundlag for afgørelserne på råstofområdet uden bistand fra GEUS og DCE. Se i den forbindelse særligt afsnit 2.3 i bemærkningerne til lovforslaget til råstofloven fra 2009 (citeret ovenfor i dette afsnit), hvor det anføres, at de overordnede milløsmæssige og tekniske godkendelser og myndighedsbehandling vedrørende råstofaktiviteter, skal foretages af personale, der har erfaring med og indsigt i projekter af denne art, hvilket er baggrunden for råstofmyndighedens tætte samarbejde med GEUS og DMU. Desuden følger det af selvstyrelovens § 9, bemærkningerne til forslaget til selvstyreloven, råstofloven fra 2009 og bemærkningerne dertil, at de første 5 år efter Grønlands Selvstyres overtagelse af kompetencen på råstofområdet skulle Naalakkersuisut i praksis blandt andet anvende GEUS og DMU som rådgivere på råstofområdet. Det gælder fortsat ved den aftalte videreførelse af samarbejdet med GEUS og DCE i 2015-2019. Naalakkersuisut's samarbejde med disse videnskabelige institutioner og rådgivere var og er således baseret på lovbestemmelser om Naalakkersuisut's adgang til anvendelse af GEUS og DCE og om de to institutioners mulige deltagelse i og udførelse af myndighedsopgaver som dele af råstofmyndigheden.

Med ændringen af råstofloven i 2012 blev den hidtidige praksis om at anvende GEUS og DCE som rådgivere for råstofmyndigheden og til at tilvejebringe de nødvendige oplysninger og data, når råstofmyndigheden træffer afgørelser, afgiver indstillinger eller udtalelser eller i øvrigt forvalter råstofområdet, ligeledes indskrevet i råstofloven.

Råstoflovens § 3 a, stk. 4, har således følgende ordlyd:

"Stk. 4. Råstofmyndighedens vurderinger og afgørelser vedrørende miljøforhold baseres på vurderinger og udkast til afgørelser fra en eller flere videnskabelige og uafhængige miljøinstitutioner." (Understreget her.)

I bemærkningerne til § 3 a, stk. 4, i lovforslaget til råstofloven anføres:

"Til stk. 4

Som nævnt ovenfor i bemærkningerne til stk. 3 skal det nuværende samarbejde mellem Naalakkersuisut og DCE - Nationalt Center for Miljø og Energi (DCE) fortsætte uændret som et samarbejde mellem Miljøstyrelsen og DCE. Det er dog hensigten, at Grønlands Naturinstitut gradvist skal overtage de arbejdsopgaver, der varetages af DCE, i det omfang instituttet etablerer den nødvendige viden og kompetence.

I en periode kan Råstofmyndighedens afgørelser og vurderinger dermed være baseret på vurderinger og udkast til afgørelser fra DCE og Grønlands Naturinstitut.

Bestemmelsen fastslår, at Råstofmyndigheden, forstået som både Råstof- og Miljøstyrelsen, i indstillinger med videre skal basere disse på vurderinger foretaget af uafhængige miljøinstitutioner.

Hvor Naalakkersuisut er øverste myndighed, vil råstofmyndighedens indstilling som altid være en samlet indstilling vedrørende samtlige forhold. Vurderinger med videre fra de uafhængige miljøinstitutioner vil som hidtil blive vedlagt en indstilling i den fulde udgave.

Hverken Naalakkersuisut, Råstofstyrelsen eller Miljøstyrelsen er dog bundet af vurderingerne, der indgår som et delelement i en helhedsafgørelse. Miljøstyrelsen vil eksempelvis stadig kunne lave en negativ indstilling om et forhold, selv om den rådgivende miljøinstitution, har angivet, at et forhold ikke har nævneværdig miljøpåvirkning eller indstille til at forholdet yderligere undersøges.

Den endelige beslutning og afgørelse tilkommer i alle tilfælde Naalakkersuisut, der på baggrund af samtlige elementer og forhold træffer en samlet afgørelse, hvori der foretages en vægtning af samtlige forhold og en afvejning af samtlige elementer i forhold til kravene i råstofloven." (Understreget her.)

3 Aktindsigt på råstofområdet

3.1 Aktindsigt efter offentlighedsloven for Grønland

I dette afsnit omtales forholdene og reglerne vedrørende aktindsigt i dokumenter, der udarbejdes af Naalakkersuisut, departementet, Råstofstyrelsen, Miljøstyrelsen, GEUS

eller DCE eller udveksles mellem disse myndighedsenheder indbyrdes, i forbindelse med disse myndighedsenheders myndighedsbehandling som råstofmyndighed inden for råstofområdet.

Reglerne om offentlighedens generelle ret til aktindsigt i forvaltningens dokumenter i Grønland er fastsat i landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven).¹¹ Lovens § 4 har følgende ordlyd:

"§ 4. Enhver kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-14, forlange at blive 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.

Stk. 2. Den, hvis personlige forhold er omtalt i et dokument, kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-11 og § 14, forlange at blive gjort bekendt med oplysningerne herom. Det gælder dog ikke i det omfang de hensyn, der er nævnt i § 13, eller hensynet til den pågældende selv eller andre med afgørende vægt taler imod.

Stk. 3. Begæring efter stk. 1 og 2 skal angive de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med." (Understreges her.)

Det følger af offentlighedslovens § 4, stk. 1, at enhver, med de undtagelser, der fremgår af lovens §§ 7-14, har ret til efter begæring at blive gjort bekendt med dokumenter, der er udarbejdet eller modtaget af en forvaltningsmyndighed.

I offentlighedslovens §§ 7-10 findes regler om undtagelse af visse dokumenter fra retten til aktindsigt. Lovens §§ 7, 8 og 10 har følgende ordlyd:

"§ 7. Retten til aktindsigt omfatter ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses

- 1) dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug,
- 2) brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed, og
- 3) brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes udvalg, afdelinger og andre organer eller mellem disse organer indbyrdes.

§ 8. Retten til aktindsigt omfatter uanset bestemmelsen i § 7 interne arbejdsdokumenter, som foreligger i endelig form, når

- 1) dokumenterne alene gengiver indholdet af myndighedens endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse,
- 2) dokumenterne alene indeholder en gengivelse af oplysninger, som myndigheden har haft pligt til at notere efter bestemmelsen i § 6,

¹¹ Loven er baseret på den danske lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen, der blev sat i kraft for Grønland ved anordning nr. 1187 af 27. december 1994 med virkning fra 1. januar 1995. I forhold til den tidligere gældende danske offentlighedslov er § 9 og § 17, stk. 3, 3.-5. pkt., ændret i den grønlandske offentlighedslov.

- 3) dokumenterne er selvstændige dokumenter, der er udarbejdet af en myndighed for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder, eller
- 4) dokumenterne indeholder generelle retningslinier for behandlingen af bestemte sagstyper.

[...]

§ 10. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

- 1) Referater af landsstyremøder og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder.
- 2) Brevveksling mellem landsstyreområder om lovgivning, herunder bevillingslove.
- 3) Dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed.
- 4) Myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres.
- 5) Materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser." (Understreget her.)

I bemærkningerne til §§ 7, 8 og 10 i lovforslaget til den grønlandske offentlighedslov anføres:

"Til § 7:

Bestemmelsen, der med enkelte sproglige ændringer svarer til den gældende lovs § 5, nr. 3-5, tilsigter at beskytte myndighedernes interne beslutningsprocesser. Retten til aktindsigt omfatter efter denne bestemmelse som udgangspunkt ikke dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug ved behandlingen af en sag. Denne adgang til at undtage interne arbejdsdokumenter fra retten til aktindsigt gælder i almindelighed dog kun, så længe materialet er i den pågældende myndigheds besiddelse og således udelukkende danner grundlag for myndighedens egne interne overvejelser.

Bestemmelsen angiver tillige, hvornår et dokument anses for internt. Det er dog ikke muligt udtømmende at opregne, hvilke dokumenttyper begrebet "internt arbejdsmateriale" dækker over. I tvivlstilfælde vil et afgørende moment ofte være, om dokumentet i det væsentlige alene indeholder eller i øvrigt afspejler en forvaltningsmyndigheds egne interne overvejelser med hensyn til en sags fortsatte behandling eller afgørelse.

Ifølge bestemmelsen i nr. 1 anses dokumenter for det første for interne, i det omfang de udarbejdes af en myndighed til eget brug. Som eksempel på sådanne dokumenter kan nævnes: (1) referater, notater og lignende, der udover en beskrivelse af sagens faktum, således som det fremtræder på grundlag af sagens dokumenter, typisk vil indeholde den eller de pågældende medarbejders juridiske eller anden vurdering af sagen samt i tilslutning hertil et forslag til dens afgørelse eller fortsatte behandling, (2) patient- og klientjournaler, (3) ud-

kast til skrivelser og til administrative retsforskrifter og planer, (4) referater af møder eller andre drøftelser med udenforstående, der alene udarbejdes til myndighedens eget brug, og (5) "vidsbøger", praksisoversigter og lignende.

Som interne dokumenter anses ifølge nr. 2 også brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed. Det er uden betydning, om brevvekslingen foregår ved udveksling af formelige skrivelser eller mere uformelt ved påtegninger, "mavebælter" eller lignende, hvilket ganske svarer til den tilsvarende undtagelsesbestemmelse i den gældende lovs § 5, nr. 4. Bestemmelsen indeholder ikke - lige så lidt som den gældende lovs § 5, nr. 4 - nogen nærmere angivelse af, hvad der skal anses for "forskellige enheder inden for samme myndighed".

Afgrænsningen heraf beror på en konkret vurdering af det underliggende retsgrundlag. Herved må den organisatoriske opbygning af de pågældende administrative enheder tages i betragtning (f.eks. hvilken grad af selvstændighed, den enkelte enhed indtager, om der træffes afgørelse på egne vegne, rekursadgangen, instruktionsbeføjelsen m.v.). Endvidere må der lægges vægt på, om varetagelsen af de enkelte enheders indbyrdes funktioner må antages at forudsætte, at udveksling af dokumenter enhederne imellem betragtes som intern.

Endelig er det præciseret i bestemmelsen i nr. 3, at brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes udvalg, afdelinger og andre organer eller brevveksling mellem disse organer indbyrdes også omfattes af undtagelsesbestemmelsen om interne arbejdsdokumenter. Som følge af den almindelige kommunal retlige grundsætning om kommunalforvaltningens enhed må det antages, at anvendelsesområdet for bestemmelsen i nr. 3 formentlig i det hele er dækket af reglen i nr. 2. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at udeladelsen af bestemmelsen, der er enslydende med gældende lovs § 5, nr. 5, kunne give anledning til fortolkningstvivl.

Den almindelige bestemmelse om, at interne arbejdsdokumenter er undtaget fra retten til aktindsigt, begrænses af reglerne i forslaget § 8, 9 og 11, jf. nærmere nedenfor.

Til § 8:

Bestemmelsen, der ikke findes i den gældende lov, begrænser den hidtidige adgang til at undtage dokumenter som interne ved at opregne nogle typer af dokumenter, som ikke er omfattet af undtagelsesadgangen om internt arbejdsmateriale i § 7. Dokumenterne er derfor - med de undtagelser, der i øvrigt måtte gælde efter §§ 12, 13 og 14 - omfattet af retten til aktindsigt, uanset at dokumentet er udarbejdet som led i den interne behandling af sagen. De angivne dokumenttyper indeholder ikke og afspejler heller ikke på anden måde den pågældende myndigheds interne overvejelser om sagens afgørelse eller fortsatte behandling. Hverken hensynet til myndighedens interne beslutningsproces eller væsentlige administrative hensyn kan derfor med rimelighed anfø-

res til støtte for at undtage disse dokumenter fra retten til aktindsigt. Det foreslås derfor, at de i fremtiden skal være omfattet af pligten til at give aktindsigt.

Bestemmelsen i nr. 1 omfatter dokumenter, der alene gengiver indholdet af myndighedens endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse. Det forudsættes herved, at dokumentet ikke tillige indeholder oplysning om myndighedens overvejelser vedrørende beslutningen eller i øvrigt er af foreløbig karakter, som f.eks. koncepter, der først udarbejdes, efter at vedkommende, typisk kollegiale, myndighed har truffet sin afgørelse. F.eks. vil en beslutningsprotokol - i modsætning til voterings- og forhandlingsprotokoller - være omfattet af bestemmelsen i nr. 1. Såfremt beslutningen alene består i tiltrædelser af en indstilling, vil adgangen til aktindsigt også omfatte denne, i det omfang det er nødvendigt for at få kendskab til beslutningens indhold. Det vil formentlig i praksis navnlig sige indstillingens konklusion. Denne bestemmelse betegner næppe nogen ændring i forhold til gældende ret.

[...]

Til § 10:

Bestemmelsen angiver nogle undtagelser fra retten til aktindsigt for visse typer af dokumenter begrundet i den funktion, som dokumentet varetager.

Bestemmelserne i nr. 1 og 2, der tilsigter at beskytte den politiske beslutningsproces, er enslydende med den gældende offentlighedslov § 5, nr. 1 og 2.

Et ministeriums brevveksling om lovgivning med andre myndigheder end ministerier er ikke omfattet af undtagelsesreglen i nr. 2. En tidsbegrænset undtagelsesadgang i adgangen til aktindsigt i disse sager er imidlertid indeholdt i lovforslagets § 2, stk. 2.

Undtagelsen i nr. 3 er ny i forhold til den gældende offentlighedslov. Reglen tager sigte på tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden forvaltningsmyndighed. Undtagelsesadgangen vil også kunne finde anvendelse i tilfælde, hvor en myndighed i forbindelse med en bestemt sags behandling udøver sekretariatsmæssige funktioner i forhold til en anden myndighed, uden at betingelserne for at anse organerne for en og samme myndighed af den grund er opfyldt, f.eks. hvor et direktorat til brug for vedkommende landsstyremedlem udarbejder et udkast til besvarelse af et landstingssspørgsmål eller en ansøgning til finansudvalget. [...]" (Understreget her.)

Det følger af offentlighedslovens § 7, at interne arbejdsdokumenter som udgangspunkt ikke er omfattet af retten til aktindsigt.

Det fremgår af offentlighedslovens § 7, at interne arbejdsdokumenter blandt andet er dokumenter, der er udarbejdet af en myndighed til eget brug, dokumenter, der udveksles mellem forskellige enheder inden for samme myndighed, og dokumenter, der ud-

veksles mellem en kommunalbestyrelse og dennes udvalg og afdelinger og andre administrative myndigheder i kommunens regi og mellem disse myndigheder indbyrdes.

Det er i § 7 ikke udtømmende anført, hvilke dokumenter der skal betragtes som interne arbejdsdokumenter. Andre dokumenter end de i § 7 anførte kan således anses for at være interne arbejdsdokumenter og dermed som udgangspunkt undtaget fra retten til aktindsigt. Det anføres i bemærkningerne til § 7 i forslaget til offentlighedsloven, at ved afgørelsen af, om der er tale om et internt arbejdsdokument vil et afgørende moment ofte være, om dokumentet i det væsentlige alene indeholder eller i øvrigt afspejler en forvaltningsmyndigheds egne interne overvejelser med hensyn til en sags fortsatte behandling eller afgørelse.

Når det skal afgøres, om et dokument er et internt arbejdsdokument, har det således betydning, om dokumentet er udvekslet mellem forskellige enheder inden for samme myndighed eller mellem forskellige selvstændige myndigheder, jf. offentlighedslovens § 7, nr. 2.

Offentlighedens § 7 indeholder ikke nogen nærmere definition af, hvornår der er tale om enheder inden for samme myndighed, og hvornår der er tale om selvstændige myndigheder.

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, bind I, side 56, er anført følgende om spørgsmålet:

"Ved afgørelsen af, om forskellige enheder skal anses som en del af samme myndighed eller som selvstændige myndigheder, tages der udgangspunkt i en organisatorisk præget vurdering af forholdet mellem de pågældende enheder/myndigheder, og der lægges således bl.a. vægt på, om enheden træffer afgørelse på egne vegne, om enheden er tillagt omfattende og betydningsfulde opgaver, om der er rekursadgang til en anden administrativ enhed, om enheden er undergivet en anden administrativ enheds instruktionsbeføjelse og om den pågældende enhed indtager en selvstændighed i forhold til det omgivende administrative system."

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, bind I, side 519-520, anføres videre:

"I forarbejderne til bestemmelsen er anført følgende om spørgsmålet, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 219 f.:

"Bestemmelsen indeholder ikke [...] nogen nærmere angivelse af, hvad der skal anses for 'forskellige enheder inden for samme myndighed'. Afgrænsningen heraf beror på en konkret vurdering af det underliggende retsgrundlag. Herved må den organisatoriske opbygning af de pågældende administrative enheder tages i betragtning (f.eks. hvilken grad af selvstændighed, den enkelte enhed indtager, om der træffes afgørelse på egne vegne, rekursadgangen, instruktionsbeføjelsen m.v.). Endvidere må der lægges vægt på, om vareta-

gelsen af de enkelte enheders indbyrdes funktioner må antages at forudsætte, at udveksling af dokumenter enhederne imellem betragtes som intern."

Der skal således ved afgørelsen af, om forskellige enheder skal anses som en del af samme myndighed eller som selvstændige myndigheder, tages udgangspunkt i en organisatorisk præget vurdering af forholdet mellem de pågældende myndigheder. Dette organisatoriske kriterium kan i visse tilfælde suppleres med et funktionelt kriterium, hvor der skal lægges vægt på, om varetagelsen af de forskellige enheders indbyrdes funktioner må antages at forudsætte, at udvekslingen af dokumenter mellem disse må betragtes som intern." (Understreget her.)

Det anføres flere steder i forarbejderne til de danske og grønlandske offentlighedslove, herunder blandt andet i bemærkningerne til § 7 i forslaget til den grønlandske offentlighedslov (se citatet ovenfor i dette afsnit), at vurderingen af, om der tale om forskellige enheder inden for samme myndighed eller flere selvstændige myndigheder, som udgangspunkt beror på en konkret vurdering af det underliggende retsgrundlag.

I vurderingen af, om der tale om forskellige administrative enheder inden for samme myndighed eller flere selvstændige myndigheder, kan der ifølge forarbejderne til bestemmelsen blandt andet lægges vægt på det organisatoriske forhold mellem forskellige administrative enheder, om en administrativ enhed træffer afgørelse på egne vegne, om en administrativ enhed er tillagt omfattende og betydningsfulde opgaver, om der er rekursadgang til en anden administrativ enhed, om en administrativ enhed er undergivet en anden administrativ enheds instruktionsbeføjelse og om en administrativ enhed indtager en selvstændig rolle i forhold til det omgivende administrative system. Derudover må der lægges vægt på, om varetagelsen af de enkelte administrative enheders funktioner må antages at forudsætte, at der sker udveksling af dokumenter mellem forskellige enheder, og at denne udveksling skal betragtes som intern, jf. blandt andet bemærkningerne til § 7 i forslaget til offentlighedsloven.

Endvidere har Folketingets Ombudsmand i en række nyere afgørelser ved fortolkningen af offentlighedslovens bestemmelser og anvendelsen deraf lagt vægt på myndighedernes fortolkning og anvendelse af de pågældende bestemmelser i praksis. Det fremgår blandt andet af de følgende udtalelser fra Folketingets Ombudsmand, hvor ombudsmanden på trods af, at betydelige forhold taler imod myndighedernes vurderinger, lægger disse til grund. Ombudsmanden tillægger det i den forbindelse betydelig vægt, at myndighederne har lagt disse vurderinger til grund i administrativ praksis.

I Folketingets Ombudsmands udtalelse af 17. maj 2004, der er vedlagt denne udtalelse som bilag 1, havde en journalist klaget til ombudsmanden over Justitsministeriets afgørelse om at give afslag på en anmodning om aktindsigt i dokumenter udvekslet mellem Direktoratet for Kriminalforsorgen og Justitsministeriet. Justitsministeriet begrundede afgørelsen med, at det er ministeriets samlede vurdering, at dokumenter, der udveksles mellem Direktoratet for Kriminalforsorgen og Justitsministeriet, må anses for at være interne arbejdsdokumenter, og dermed som udgangspunkt undtaget fra retten til aktindsigt. Det er således ministeriets opfattelse, at Direktoratet for Kriminalforsorgen og

Justitsministeriets departement er forskellige myndighedsenheder inden for samme myndighed, selvom en række forhold taler for at direktoratet skal betragtes som en selvstændig myndighed i forhold til Justitsministeriets departement. Direktoratet for Kriminalforsorgen varetager således en række væsentlige opgaver, ligesom direktoratet har sin egen hoveddriftskonto på finansloven. Heroverfor står imidlertid, at direktoratet i almindelighed træffer afgørelser på ministerens vegne, at direktoratet i de fleste tilfælde er undergivet ministeriets instruktionsbeføjelse (og ikke departementets) og at direktoratets afgørelser som hovedregel ikke kan påklages til departementet. Justitsministeriet anførte ligeledes, at denne opfattelse var lagt til grund i langvarig administrativ praksis.

Ombudsmanden anførte i sin udtalelse i sagen, at der var betydelig tvivl om direktoratets organisatoriske forhold. Under hensyn til at udveksling af dokumenter mellem direktoratet og departementet i langvarig administrativ praksis er blevet anset som intern fandt ombudsmanden ikke, at der var tilstrækkeligt grundlag for at kritisere afgørelsen. I ombudsmandens udtalelse anføres på side 7:

"Jeg er enig med Justitsministeriets lovafdeling i at direktoratets organisatoriske placering i forhold til Justitsministeriets departement må give anledning til nogen retlig tvivl. En række forhold taler for at direktoratet som hævdet af ministeriet må betragtes som en selvstændig enhed i Justitsministeriet, og dermed at brevveksling mellem direktoratet og departementet anses for intern i relation til offentlighedslovens § 7. For denne opfattelse taler især at der ikke er adgang til at påklage direktoratets afgørelser til departementet, at direktøren i de fleste sager har umiddelbart referat til ministeren, at direktoratets afgørelser træffes på Justitsministeriets vegne samt fraværet af instruktionsbeføjelse for departementet i de fleste borgerrelaterede sager. Imod taler at direktorat har sager som ifølge straffuldbyrdsloven forudsættes at blive truffet af Direktoratet for Kriminalforsorgen, samt at direktoratet navnlig i sager vedrørende økonomiske forhold ikke har direkte referat til ministeren, samt at direktoratet i disse sager er undergivet departementets instruktionsbeføjelse.

Under hensyn til den betydelige tvivl der således hersker med hensyn til direktoratets organisatoriske status, samt til at brevveksling mellem direktoratet og departementet i praksis gennem længere tid er blevet anset for intern, finder jeg ikke at have tilstrækkeligt grundlag for at kritisere direktoratets afgørelse om at afslå aktindsigt." (Understreget her.)

I Folketingets Ombudsmands udtalelse af 2. marts 2006, der er vedlagt denne udtalelse som bilag 2, havde ombudsmanden bedt Finansministeriet om en udtalelse om § 3 i Finansministeriets skrivelse af 27. juni 2000 om Personalestyrelsen, hvoraf det fremgår, at Personalestyrelsen træffer afgørelser på vegne af Finansministeren, og at styrelsens afgørelser derfor ikke kan indbringes for anden administrativ myndighed. Finansministeriet bad til brug for besvarelsen til ombudsmanden Justitsministeriet om en udtalelse i sagen. Justitsministeriet anførte blandt andet, at Personalestyrelsen varetager en række omfattende og væsentlige opgaver og har sin egen hoveddriftskonto på finansloven, hvilket kan tale for, at Personalestyrelsen skal betragtes som en selvstændig myndighed i forhold til Finansministeriets departement. Heroverfor står imidlertid, at Personalesty-

relsen ikke har selvstændig afgørelseskompetence, men udøver en række beføjelser og træffer afgørelse på vegne af Finansministeren, at Personalestyrelsens direktør har direkte referat til Finansministeriets departementschef, at Personalestyrelsen ikke er undergivet departementets instruktionsbeføjelse og at det i administrativ praksis, herunder i en række administrativt udstedte forskrifter udstedt af Personalestyrelsen er forudsat, at styrelsen er en del af Finansministeriets departement. På baggrund deraf er det Justitsministeriets samlede vurdering, at Personalestyrelsen og Finansministeriets departement må anses som forskellige myndighedsenheder inden for samme myndighed. Finansministeriet henholdt sig i det hele til Justitsministeriets udtalelse.

Ombudsmanden anførte i sin udtalelse i sagen, at der var betydelig tvivl om Personalestyrelsens organisatoriske placering. Under hensyn til at det i administrativ praksis er forudsat, at styrelsen er en del af departementet, foretog ombudsmanden sig ikke yderligere i sagen. I ombudsmandens udtalelse anføres på side 7-8:

"Jeg er enig med Justitsministeriet i, at en række forhold taler for at anse Personalestyrelsen som en selvstændig myndighed i forhold til Finansministeriets departement. For denne opfattelse taler, at Personalestyrelsen varetager en række væsentlige opgaver vedrørende løn- og ansættelsesvilkår for ansatte i staten og folkekirken, bl.a. aftaleindgåelser og fastlæggelse af den overordnede personalepolitik, og at styrelsen har sin egen hoveddriftskonto på finansloven. Endvidere har styrelsen ikke referat direkte til ministeren. Jeg har endvidere for så vidt angår indgåelse af resultatkontrakt, noteret mig, at det af finansloven for 2004, konto § 07.14.01, fremgår at styrelsen har indgået resultatkontrakt "med Finansministeriet". Denne ordlyd peger i retning af to selvstændige myndigheder.

Imod taler at styrelsen ikke er oprettet ved lov eller i henhold til lov, og at styrelsens afgørelseskompetence ikke er fastsat ved eller i henhold til lov. Styrelsen træffer således afgørelse på finansministerens vegne, og styrelsen er ikke undergivet departementets, men alene departementschefens instruktionsbeføjelser.

På denne baggrund er det min opfattelse, at styrelsens organisatoriske status giver anledning til betydelig tvivl. Under hensyn til at det i praksis er forudsat, at styrelsen er en del af departementet og at styrelsens afgørelser ikke kan påklages til departementet, foretager jeg mig efter omstændighederne ikke mere i sagen." (Understreget her.)

I Folketingets Ombudsmands udtalelse af 25. juni 2012, der er vedlagt denne udtalelse som bilag 3, tog ombudsmanden blandt andet stilling til, om der var hjemmel til at meddele Henrik Sass Larsen tavshedsplæg efter § 27, stk. 3, i den tidligere gældende forvaltningsloven med hensyn til et notat udarbejdet af Politiets Efterretningstjeneste (PET), som indeholdt oplysninger af betydning for Henrik Sass Larsens sikkerhedsgodkendelse. En forudsætning for at kunne pålægge en person en sådan tavshedspligt er, at de omfattede oplysninger er videregivet til den pågældende, uden at myndigheden er forpligtet dertil. Bestemmelsen kan således ikke anvendes i forhold til oplysninger, der

er omfattet af retten til aktindsigt. Ombudsmanden skulle således tage stilling til om oplysningerne i notatet var undtaget fra retten til aktindsigt. I ombudsmandens udtalelse anføres på side 7:

"Efter min gennemgang af notatet og ud fra sagens omstændigheder i øvrigt er det efter min opfattelse noget tvivlsomt, om der for alle dele af notatet foreligger så afgørende hensyn til forebyggelse mv. af lovovertrædelser, at der ikke ville skulle gives aktindsigt. Den gengivelse af tilkendegivelserne fra Justitsministeriets departementschef, som er indeholdt i Henrik Sass Larsens referat af det første møde i Statsministeriet den 28. september 2011 – og hvis indhold Justitsministeriet ikke har bestridt – kan afhængig af den nærmere forståelse siges at underbygge denne tvivl.

Jeg har imidlertid ikke fuldt tilstrækkeligt grundlag for at tilsidesætte Justitsministeriets vurdering af, at der efter en konkret vurdering af oplysningerne i notatet forelå hensyn til forebyggelse af lovovertrædelser mv., der med afgørende vægt talte imod, at der skulle gives aktindsigt i dem, if. offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 3, sammenholdt med § 4, stk. 2. Jeg har i den forbindelse også lagt vægt på, at ombudsmanden tidligere har accepteret PET's praksis om, at der efter en konkret vurdering i almindelighed ikke gives indsigt (egenaccess) i materiale, som efterretningstjenesten har om en person. Se bl.a. Folketingets Ombudsmands beretning for 1998, s. 176 ff. Jeg henviser også til Østre Landsrets dom i Ugeskrift for Retsvæsen for 2006, s. 65 ff." (Understreget her.)

Et yderligere relevant forhold, der skal inddrages i vurderingen og i fortolkningen af offentlighedslovens § 7, er baggrunden for og formålet med bestemmelsen i offentlighedslovens § 7.

Det fremgår af bemærkningerne til § 7 i forslaget til offentlighedsloven, at bestemmelsen blandt andet har til formål at beskytte en myndigheds interne beslutningsproces og de offentligt ansattes arbejdsvilkår. Det skal således være muligt at foretage frie og formløse overvejelser og forberedende arbejde inden for det offentlige, uden at der senere er risiko for, at de overvejelser og dokumenter, der indgår på forskellige stadier i den interne beslutningsproces, offentliggøres. Det samme følger af kommissionens betænkning om forslaget til den tidligere gældende danske offentlighedslov.¹²

I betænkning nr. 325/1963, side 51, anførte kommissionen således følgende om begrundelsen for at undtage interne arbejdsdokumenter fra aktindsigt:

"Det er kommissionens opfattelse, at afgørende administrative hensyn taler for, at [...] interne arbejdsdokumenter må undtages fra offentligheden. Det findes nødvendigt, at tjenestemændene har adgang til på fri og formløs måde at foretage deres overvejelser over sagerne og udføre det forberedende arbejde, eventuelt under drøftelser med kolleger, uden at arbejde under presset af en offentliggørelse af de i referaterne nedfældede betragtninger, som måske vil skifte i værdi, efterhånden som sagen skrider frem. Det er da også almindeligt

¹² Lov nr. 280 af 10. juni 1970 om offentlighed i forvaltningen.

anerkendt, at sådanne arbejdsdokumenter bør undtages fra offentligheden.
(Understreget her.)

I betænkning nr. 325/1963, side 66, anførte kommissionen følgende vedrørende § 4 i den tidligere gældende danske offentlighedslov, der svarer til § 7 i den grønlandske offentlighedslov:

"Udgangspunktet for udformningen af bestemmelsen i § 4, stk. 2, har været, at de offentlige myndigheders arbejdsdokumenter er af en sådan foreløbig karakter, at de ikke bør være undergivet offentlighedsprincippet. Forvaltningsmyndighederne må have mulighed for frit og uforstyrret at overveje og drøfte de afgørelser, som skal træffes. Efter den svenske ordning er arbejdsdokumenter offentlige efter sagernes færdigbehandling, men kun for så vidt de henlægges sammen med den pågældende sag. Det må antages, at man under en sådan ordning vil være tilbøjelig til - som det efter det for kommissionen oplyste også sker i Sverige - at udskille eller tilintetgøre arbejdsdokumenter med deraf følgende ulemper for forvaltningen ved behandlingen af senere lignende sager, og man har derfor ment det rigtigt at undtage disse dokumenter fra offentlighedsprincippet, også efter at sagen er afsluttet." (Understreget her.)

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, bind I, side 509-510, anfører kommissionen blandt andet følgende om baggrunden og formålet med at undtage interne arbejdsdokumenter, navnlig ud fra offentlighedslovens § 7, nr. 1:

"På denne baggrund kan det mere sammenfattende konstateres, at undtagelsen af interne arbejdsdokumenter fra retten til aktindsigt tilgodeser såvel de offentligt ansattes som forvaltningsmyndighedernes interesse. De offentligt ansattes interesse tilgodeses ved, at der med undtagelsen gives de ansatte adgang til på en fri og formløs måde at foretage deres overvejelser og udføre det forberedende arbejde uden at arbejde under presset af en offentliggørelse af mere foreløbige overvejelser. Forvaltningsmyndighedernes interesse tilgodeses ved, at den interne beslutningsproces - og de forskellige stadier af denne - beskyttes mod offentliggørelse.

Hertil kommer også mere overordnet, at manglende offentlighed omkring internt arbejdsmateriale bidrager til at forhindre samarbejds- og loyalitetskonflikter mellem den politiske ledelse af forvaltningen og embedsværket som følge af, at eventuelle meningsforskelle med hensyn til en sags behandling eller afgørelse bliver genstand for offentlig omtale, jf. betænkning nr. 857/1978, side 213 f." (Understreget her.)

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, bind I, side 563-566, anføres følgende:

"Hensyn bag undtagelsen af interne dokumenter

6.1.1.1. Bestemmelserne i den gældende lovs § 7, nr. 1-3, der undtager interne arbejdsdokumenter fra retten til aktindsigt, er begrundet i hensynet til at beskytte forvaltningsmyndighedernes interne beslutningsproces samt hensynet

til embedsværkets arbejdsvilkår, jf. pkt. 2.1.1 ovenfor. Kommissionen finder, at de nævnte hensyn fortsat begrundet en undtagelse af interne dokumenter fra retten til aktindsigt.

I den forbindelse skal kommissionen særligt fremhæve, at offentlighed omkring interne dokumenter ville kunne resultere i en svækkelse af grundlaget for de beslutninger, der træffes i den offentlige forvaltning. En almindelig offentlighed omkring den rådgivning, som f.eks. en minister modtager fra sine embedsmænd, kunne således føre til, at embedsmænd pålagde sig selv uhensigtsmæssige begrænsninger i forhold til indholdet af og formen for ministerrådgivningen. Man kunne således risikere, at embedsmændene for ikke at havne i et offentligt modsætningsforhold til vedkommende minister ville undlade at rådgive skriftligt om f.eks. faglige svagheder ved en løsning, som ministeren er tilhænger af, eller om eventuelle alternative løsninger, hvis offentlig kendskab til indholdet af rådgivningen kunne bruges mod ministeren af f.eks. politiske modstandere.

Som nævnt finder kommissionen, at hensynet til at beskytte forvaltningsmyndighedernes interne beslutningsproces samt hensynet til embedsværkets arbejdsvilkår begrundet en undtagelse af interne dokumenter fra retten til aktindsigt. Kommissionen finder dog anledning til at præcisere disse hensyn nærmere, og skal således bemærke følgende:

6.1.1.1.2 Den omstændighed, at hensynet til forvaltningsmyndighedernes interne beslutningsproces begrundet, at interne dokumenter undtages fra retten til aktindsigt, hænger efter kommissionens opfattelse sammen med flere forhold. Offentlighed vedrørende et internt dokument, f.eks. udkast til en beslutning, vil således kunne skade myndighedens faglige troværdighed, hvis de ufærdige og muligvis forkerte udkast bliver kendt og opfattet som udtryk for den pågældende myndigheds faglige formåen, ligesom indsigt i et udkast vil kunne skabe en uberettiget forventning om, at "beslutningen" i sagen vil blive truffet i overensstemmelse med det, der er anført i udkastet.

Der kan endvidere peges på, at offentlighed omkring en myndigheds foreløbige holdning til et spørgsmål i nogles øjne vil kunne skade myndighedens almindelige troværdighed, hvis den foreløbige holdning, der er indeholdt i et udkast, afviger fra det, som endte med at være den endelige holdning. Skaden vil f.eks. kunne ske ved, at der opstår tvivl om, hvorvidt myndigheden står inde for deres holdning - f.eks. en anbefaling af en løsning eller støtte til en idé - når det af udkastet fremgår, at nogen i myndigheden på et tidspunkt har haft en anden holdning.

Det er endvidere kommissionens opfattelse, at offentlighed omkring interne dokumenter vil kunne skade myndighedens forhandlingsposition i relation til forhandlinger med andre myndigheder, politikere og private. Det vil således være en stor ulempe for en myndighed, hvis de øvrige deltagere i forhandlingerne har kendskab til myndighedens (interne) vurderinger af de spørgsmål, som der

under forhandlingerne skal opnås enighed om. Et sådant kendskab vil skabe ulighed mellem på den ene side myndigheden og på den anden side andre forhandlingsparter, der ikke er underlagt reglerne om aktindsigt.

6.1.1.1.3. Det forhold, at hensynet til embedsværkets arbejdsvilkår begrundet, at interne dokumenter, herunder udkast til breve, notater mv., undtages fra offentlighed, skal efter kommissionens opfattelse ses i sammenhæng med, at de udkast til breve, notater mv., der - eventuelt under et tidspres - udarbejdes på et tidligt tidspunkt i sagens forberedelse, ikke nødvendigvis vil have samme kvalitet som det endelige dokument. I visse tilfælde kan det foreløbige dokument således have en sådan (ringe) kvalitet, at det - af hensyn til den embedsmand, der har udarbejdet dokumentet - ikke bør offentliggøres.

Det nævnte hensyn skal endvidere ses i sammenhæng med, at de interne dokumenter vil kunne indeholde mere foreløbige og skitseagtige tanker om, hvorledes et spørgsmål skal løses, ligesom dokumenterne vil kunne indeholde alternative synspunkter, overvejelser og løsningsmodeller. Der er efter kommissionens opfattelse en risiko for, at embedsværket ikke i samme omfang vil overveje og nedfælde alternative synspunkter og løsningsmodeller mv., hvis sådanne overvejelser - der som nævnt kan have en mere foreløbig og skitseagtig karakter - som udgangspunkt skulle være offentligt tilgængelige.

Det er på den baggrund kommissionens opfattelse, at embedsmændene skal have frihed i udførelsen af deres arbejde, og ikke skal leve med det pres, at interne dokumenter med foreløbige og ufærdige overvejelser kan blive offentliggjort som led i den almindelige offentlighedsordning. En sådan frihed i udførelsen af arbejdet vil - foruden at varetage hensynet til den enkelte embedsmand - understøtte kvaliteten af embedsværkets arbejde, da det må forventes, at embedsværket ikke vil være så tilbageholdende med at overveje forskellige og alternative løsningsmodeller.

6.1.1.1.4. Herudover er det kommissionens opfattelse, at der i forhold til en myndighed, der er politisk ledet, gør sig særlige hensyn gældende for så vidt angår spørgsmålet om offentlighed omkring interne dokumenter.

Det er således kommissionens opfattelse, at eksempelvis en minister af hensyn til sine politiske manøremuligheder skal kunne bede sine embedsmænd foretage såvel faglige som taktiske og politiske vurderinger af spørgsmål, uden at der bliver offentlighed omkring de pågældende interne vurderinger.

Hvis der uden videre er offentlighed omkring de oplysninger, som f.eks. en minister modtager som led i rådgivningen af politiske sager, vil det reelt gøre det umuligt for ministeren at fungere i det politiske system, idet de politiske manøremuligheder for ministeren (den politiske leder) bliver begrænset. Oplysningerne vil f.eks. kunne afsløre, at ministeren overvejer at tage et politisk initiativ, at der har været andre udgaver af et offentliggjort politisk initiativ, og at ministeren tidligere har haft en anden holdning til initiativet.

Sådanne afsløringer vil f.eks. i forbindelse med forhandlinger kunne udgøre en uforholdsmæssig fordel for oppositionen, interesseorganisationer samt andre, der indgår i det politiske system, men vil samtidig forringe ministerens politiske spillerum og manøvre muligheder. Hertil kommer, at offentlighed omkring de oplysninger, som ministeren modtager fra embedsværket, efter omstændighederne vil kunne indebære en risiko for, at ministeren af andre politikere samt offentligheden tillægges politiske holdninger til et spørgsmål, som den pågældende ikke har taget stilling til endnu.

Det er på denne baggrund kommissionens opfattelse, at offentlighed omkring den rådgivning, som ministeren (den politiske leder) modtager fra sine embedsmænd navnlig i politisk prægede sager, i realiteten vil kunne indebære, at ministeren som følge af offentlighedslovens regler om aktindsigt havner i en situation, hvor det er nødvendigt at "kæmpe" med såvel foreløbige som endelige faglige, taktiske og politiske vurderinger fra vedkommendes egne embedsmænd. Offentlighed omkring de interne dokumenter vil således kunne indebære en væsentlig forringelse af den politiske leders arbejdsvilkår.

Herudover er det også - som nævnt ovenfor under pkt. 6.1.1.1.1 - kommissionens opfattelse, at offentlighed omkring interne dokumenter, herunder sådanne dokumenter, der indgår i politisk prægede sager, ville kunne føre til, at embedsmænd pålagde sig selv uhensigtsmæssige begrænsninger i forhold til indholdet af og formen for ministerrådgivningen. Det er på denne baggrund kommissionens opfattelse, at hensynet til, at myndighederne - herunder myndigheder, som ledes af en politiker - kan fungere på en effektiv og hensigtsmæssig måde, indebærer, at interne dokumenter som udgangspunkt ikke skal være undergivet aktindsigt." (Understreges her.)

Som anført ovenfor følger det af blandt andet bemærkningerne til § 7 i forslaget til offentlighedsloven, at der skal foretages en samlet vurdering under inddragelse af alle relevante forhold, når det skal afgøres om dokumenter, der udarbejdes af myndigheder eller udveksles mellem dem, er interne arbejdsdokumenter og dermed som udgangspunkt ikke omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 7. Det gælder også for dokumenter, der udarbejdes af Naalakkersuisut, departementet, Råstofstyrelsen, Miljøstyrelsen, GEUS eller DCE i forbindelse med disse myndighedsenheders myndighedsbehandling som råstofmyndighedsenheder inden for råstofområdet.

Naalakkersuisut, departementet, Råstofstyrelsen, Miljøstyrelsen for Råstofområdet, GEUS og DCE er og fungerer, som anført ovenfor i afsnit 2, som forskellige myndighedsenheder inden for en samlet råstofmyndighed, når de træffer afgørelser, afgiver indstillinger eller udtalelser eller i øvrigt foretager myndighedsbehandling inden for råstofområdet.

Naalakkersuisut er den overordnede myndighedsenhed i råstofmyndigheden. Det er således Naalakkersuisut, der i det væsentligste er tillagt kompetencen efter råstofloven. Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen er underordnede myndighedsenheder i råstofmyndig-

heden, der på vegne af Naalakkersuisut varetager den praktiske forvaltning inden for råstofområdet og udmøntningen af de beslutninger, der træffes af Naalakkersuisut. Når der træffes afgørelser inden for råstofområdet skal Naalakkersuisut, departementet, Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen således træffe en samlet og integreret afgørelse under inddragelse af alle relevante hensyn, herunder hensynet til at råstofaktiviteter udføres forsvarligt med hensyn til sikkerhed, sundhed, miljø, ressourceudnyttelse og samfundsmæssig bæredygtighed og hensigtsmæssigt og i overensstemmelse med anerkendt god international praksis, jf. råstoflovens § 1, stk. 2, og § 3. Se nærmere derom i afsnit 2.1 og 2.2 ovenfor.

GEUS og DCE arbejder tæt sammen med de øvrige myndighedsenheder inden for råstofmyndigheden, rådgiver disse og tilvejebringer de nødvendige oplysninger og data, når råstofmyndigheden træffer samlede afgørelser, afgiver indstillinger eller udtalelser eller i øvrigt forvalter råstofområdet. Det indebærer, at GEUS og DCE funktionelt er og fungerer som en del af den samlede råstofmyndighed, når GEUS og DCE yder rådgivning til de øvrige myndigheder inden for råstofmyndigheden og i øvrigt varetager myndighedsopgaver inden for råstofområdet. Se nærmere derom i afsnit 2.3 og 2.4 ovenfor.

Som nævnt ovenfor i blandt andet afsnit 2.1 og 2.2 er det forudsat i råstofloven og lagt til grund i mangeårig administrativ praksis, at råstofmyndigheden skal foretage en samlet og integreret myndighedsbehandling og træffe samlede og integrerede afgørelse inden for råstofområdet. I forbindelse med denne myndighedsbehandling og overvejelserne omkring og forberedelsen af afgørelser inden for råstofområdet må der således nødvendigvis ske en udveksling af dokumenter mellem de forskellige myndighedsenheder inden for råstofmyndigheden. Disse dokumenter vil ofte indeholde myndighedsenhedernes egne interne overvejelser med hensyn til en sags behandling og afgørelse og dermed have karakter af foreløbige interne arbejdsdokumenter, jf. i overensstemmelse dermed bemærkningerne til § 7 i forslaget til offentlighedsloven. Blandt andet som følge af de hensyn, der ligger bag offentlighedslovens § 7, har det stor betydning, at disse dokumenter, der udveksles mellem forskellige myndighedsenheder inden for råstofmyndigheden, ikke er omfattet af retten til aktindsigt.

Som anført af kommissionen i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, bind I, side 564 (gengivet ovenfor), vil offentlighed omkring sådanne dokumenter blandt andet kunne skade en myndigheds faglige troværdighed, hvis ufærdige og muligvis forkerte udkast til eksempelvis afgørelser offentliggøres og opfattes som udtryk for den pågældende myndigheds faglige formåen. Ligesom der ville kunne opstå tvivl om, hvorvidt en myndighed står inde for sin holdning, hvis en myndigheds foreløbige holdning, der er indeholdt i et udkast, ikke er i overensstemmelse med den endelige afgørelse i en sag. Videre vil indsigt i et udkast kunne skabe en forventning om en afgørelses udfald.

Indsigt i interne dokumenter, der udveksles mellem forskellige myndighedsenheder inden for råstofmyndigheden, vil desuden kunne svække grundlaget for beslutninger og afgørelser inden for råstofmyndigheden, da det ikke i samme omfang ville være muligt at foretage frie og formløse overvejelser og drøftelser mellem de forskellige myndighedsenheder, uden at der senere er risiko for at disse overvejelser offentliggøres. Se i

overensstemmelse dermed kommissionens betragtninger i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, bind I, side 563-566, som er gengivet ovenfor.

Derudover vil det kunne skade en myndighedens forhandlingsposition, hvis de øvrige deltagere i forhandlinger har kendskab til myndighedens interne vurderinger af forhold, der forhandles om. Det kan for eksempel være tilfældet ved råstofmyndighedens forhandlinger med private virksomheder, der ønsker at få meddelt en tilladelse til efterforskning efter eller udnyttelse af olie og gas eller mineraler. Ved sådanne forhandlinger kan det forringe råstofmyndighedens forhandlingsposition betydeligt, hvis den pågældende virksomhed eller andre kan få indsigt i dokumenter, der indeholder de overvejelser og drøftelser, der som led i forhandlingerne finder sted mellem forskellige myndighedsenheder inden for råstofmyndigheden.

Endvidere ville det kunne medføre vanskeligheder med hensyn til samarbejde eller koordinering, hvis de forskellige myndighedsenheder inden for råstofmyndigheden ikke kan udveksle forskellige meninger, vurderinger og synspunkter uden at dette bliver kendt i offentligheden. Se i overensstemmelse dermed kommissionens betragtninger i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, bind I, side 509-510, som er gengivet ovenfor.

Af de ovenfor anførte grunde og andre grunde er det departementets opfattelse, at dokumenter, der udveksles på forskellige måder mellem Naalakkersuisut, departementet, Råstofstyrelsen, Miljøstyrelsen, GEUS og DCE, som udgangspunkt er interne arbejdsdokumenter og dermed som udgangspunkt ikke omfattet af retten til aktindsigt. Det skyldes særligt, at det både er forudsat i råstofloven og lagt til grund i mangeårig administrativ praksis, at de forskellige myndighedsenheder inden for råstofmyndigheden er og fungerer som en samlet administrativ myndighed, når der træffes afgørelse, afgives indstillinger og udtalelser eller i øvrigt foretages myndighedsbehandling inden for råstofområdet. Varetagelsen af de forskellige myndighedsenheders opgaver som led i den samlede myndighedsbehandling og arbejdet med afgørelser inden for råstofområdet må således forudsætte, at dokumenter, der udveksles mellem de forskellige myndighedsenheder inden for råstofområdet, ikke er omfattet af retten til aktindsigt.

Som eksempel på den administrative praksis, der er blevet anvendt på området kan det anføres, at Fællesrådet, der er nærmere omtalt ovenfor i afsnit 2.1, generelt i forbindelse med dets møder traf afgørelse om, hvilke af de på mødet behandlede dokumenter, herunder dokumenter der var modtaget fra Råstofdirektoratet, der senere kunne offentliggøres. Dermed tog Fællesrådet indirekte også stilling til, hvilke af disse dokumenter, der ikke kunne offentliggøres. Det må derfor antages, at Fællesrådet lagde til grund, at dokumenterne ikke var undergivet aktindsigt, og at det derfor var op til Fællesrådet at træffe afgørelse om, hvorvidt dokumenterne skulle offentliggøres. Denne opfattelse er i overensstemmelse med Råstofdirektoratets indstilling vedrørende suppleant Poul Qvist Jørgensens anmodning om adgang til Fællesrådets sagsmateriale fra 11. august 1998.

I Råstofdirektoratets indstilling anføres det således:

"[...]

2. Som grundlag for fællesrådets drøftelser modtager fællesrådet via Råstofdirektoratet sagsmateriale vedrørende bl.a. miner- og olieselskaber. Sagsmaterialet indeholder ofte oplysninger, som selskaberne ønsker holdt fortroligt grundet deres økonomiske og strategiske karakter. Råstofdirektoratet opbevarer, som det er international praksis for myndigheder indenfor råstofområdet, denne type sagsmateriale således, at materialet ikke er tilgængeligt i almindelighed, og kun kopieres og udleveres til relevante sagsbehandlere og beslutningstage-re.

[...]"

Det følger af offentlighedslovens § 8, at en række nærmere angivne interne dokumenter, som foreligger i endelig form, uanset lovens § 7, er omfattet af retten til aktindsigt. Dette gælder blandt andet dokumenter, der udelukkende gengiver indholdet af myndighedens endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse, dokumenter, der udelukkende indeholder en gengivelse af oplysninger om en sags faktiske omstændigheder, der er af betydning for en sags afgørelse, selvstændige dokumenter, der er udarbejdet af en myndighed for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder, og dokumenter, der indeholder generelle retningslinjer for behandling af bestemte sagstyper.

Det følger af offentlighedens § 10 at visse dokumenttyper, udover interne arbejdsdokumenter, som udgangspunkt er undtaget fra retten til aktindsigt. Undtagelsen er begrundet i dokumenternes funktion og hensynet til offentlige myndigheders arbejdsproces.

Det følger af offentlighedslovens § 10, nr. 1, at referater af møder i Naalakkersuisut og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder, er undtaget fra aktindsigt. Et oplæg til Naalakkersuisut, som for eksempel departementet eller råstofstyrelsen udarbejder til brug for et møde i Naalakkersuisut, er således undtaget fra aktindsigt efter denne bestemmelse. Bestemmelsen omfatter kun dokumenter, der er udarbejdet specifikt til Naalakkersuisut's møder. Dokumentet er undtaget, uanset om det reelt anvendes på mødet eller ej.

Det følger af offentlighedslovens § 2, stk. 2, at sager om lovgivning først er omfattet af offentlighedsloven og dermed retten til aktindsigt efter lovens § 4 fra det tidspunkt, hvor et lovforslag er fremsat for Inatsisartut. Også efter dette tidspunkt giver offentlighedslovens § 10, nr. 2, dog en vis beskyttelse af internt præget samarbejde og den interne politiske beslutningsproces. Efter lovens § 10, nr. 2, omfatter retten til aktindsigt således ikke brevveksling mellem departementer om lovgivning, herunder bevillingslove. Sådant brevveksling er således undtaget fra offentlighed, også efter at lovforslaget er fremsat for Inatsisartut.

Retten til aktindsigt omfatter videre ikke dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed, jf. offentlighedslovens § 10, nr. 3. Offentlighedslovens § 10, nr. 3, tager navnlig sigte på de relativt sjældne tilfælde, hvor det er bestemt eller forudsat i lovgivningen, at sekretariatsfunktionerne

for en myndighed varetages af en anden myndighed. Uden for de lovbestemte tilfælde kan der dog også være tale om, at en myndighed udfører sekretariatsfunktionen for en anden myndighed.

Selvom et dokument er undtaget fra retten til aktindsigt, fremgår det af offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2 pkt., at en forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang end fastsat i loven (meroffentlighedsprincippet). Ved vurderingen af om der bør gives meroffentlighed, må der foretages en afvejning af på den ene side hensynet til de beskyttelsesinteresser, der ligger bag en undtagelsesbestemmelse, og andre lovlige hensyn, som for eksempel det offentlige ressourcehensyn, og på den anden side hensynet til de interesser, der ligger bag begæringen om aktindsigt, herunder om ansøgeren har en særlig interesse i materialet.

3.2 Forholdet til tavshedspligt

Offentlighedsloven indeholder som anført i afsnit 3.1 regler om, i hvilket omfang offentligheden har ret til at forlange at blive gjort bekendt med forvaltningsmyndighedernes dokumenter. Der er således tale om regler, der vedrører spørgsmålet om videregivelse af oplysninger fra den offentlige forvaltning til offentligheden.

Det samme forhold reguleres ligeledes af reglerne om tavshedspligt, da reglerne om tavshedspligt regulerer, i hvilket omfang en offentlig ansat må videregive oplysninger af fortrolig karakter.

Spørgsmålet om sammenhængen mellem offentlighedslovens regler om aktindsigt og reglerne om tavshedspligt er reguleret i offentlighedslovens § 14, der har følgende ordlyd:

"§ 14. Pligten til at meddele oplysninger er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv. Det gælder ikke, for så vidt angår den almindelige tavshedspligt efter straffeloven, landstingsloven om den offentlige forvaltning og tjenestemandsløvgivningen."

I bemærkningerne til § 14 i forslaget til offentlighedsloven anføres det:

"Til § 14:

I overensstemmelse med princippet i den gældende offentlighedslovs § 7 fastslås det i denne bestemmelse, at pligten til at meddele oplysninger efter offentlighedsloven er begrænset i det omfang, de pågældende dokumenter indeholder oplysninger, der er undergivet tavshedspligt efter særlige bestemmelser om tavshedspligt, der er fastsat ved lov eller hjemmel i lov. Pligten til at give aktindsigt begrænses som hidtil ikke af de almindelige regler om tavshedspligt i kriminalloven og tjenestemandsløvgivningen eller de regler i den øvrige lovgivning, der alene gentager eller henviser til kriminallovens regler, uden at der derved foretages en præcisering eller ændring af tavshedspligtens omfang. Det samme gælder bestemmelserne om tavshedspligt i det fremsatte forslag til landstingslov om den offentlige forvaltning. Bestemmelser, der f.eks. alene har

til formål at præcisere eller udvide kredsen af de personer, der skal være omfattet af tavshedspligten, vil således ikke begrænse pligten til at give aktindsigt.

Den gældende formulering i § 7 om "lovgivningens bestemmelser om tavshedspligt" har i praksis givet anledning til tvivl om, hvorvidt bestemmelser om tavshedspligt, der er fastsat administrativt, kan begrænse pligten til at give aktindsigt. Det er derfor i forslaget præciseret, at særlige bestemmelser om tavshedspligt, der er fastsat med hjemmel i lov, kan begrænse pligten til at give aktindsigt. Det følger heraf, at bestemmelsen om tavshedspligt skal være fastsat med hjemmel i en lovbestemmelse, der udtrykkelig i lovteksten eller forarbejderne hertil afgiver hjemmel for administrativ fastsættelse af tavshedspligt, der med hensyn til tavshedspligtens omfang går videre end kriminallovens almindelige regler.

Det er alene egentlige tavshedspligtsbestemmelser, der kan medføre indskrænkninger i pligten til at give aktindsigt efter § 14. Bestemmelser i lovgivningen, f.eks. om at møder skal holdes for lukkede døre, eller at offentlig gengivelse af, hvad der er passeret under et møde, ikke er tilladt, kan ikke anses for særlige tavshedspligtsbestemmelser efter § 14. De almindelige bestemmelser om tavshedspligt i kriminallovens og forslaget til landstingslov om den offentlige forvaltning vil efter bestemmelsen ikke have betydning med hensyn til pligten til at give aktindsigt. Disse bestemmelser er dog fortsat afgørende for, i hvilket omfang en myndighed er berettiget til at give aktindsigt i videre omfang, end hvad der er pligt til efter offentlighedslovens regler (meroffentlighed), jf. således også formuleringen af bestemmelsen om "meroffentlighed" i § 4, stk. 1, 2. pkt." (Understreget her.)

Det følger således af offentlighedslovens § 14, at det ikke er enhver bestemmelse om tavshedspligt, der afskærer offentlighedens adgang til aktindsigt, men alene de tavshedspligtbestemmelser, der har karakter af særlige tavshedspligtforskrifter. Det vil særligt være tilfældet, hvis det er en særlig tavshedspligtsbestemmelse fastsat i en lov eller i medfør af en lov, eller hvis tavshedspligtbestemmelsen nærmere angiver eller regulerer (præciserer) tavshedspligtens indhold eller omfang. I det omfang der foreligger en sådan særlig tavshedspligtbestemmelse, vil den således i realiteten have karakter af en særlig undtagelsesbestemmelse fra offentlighedslovens hovedregel om aktindsigt.¹³

En sådan særlig tavshedspligtsbestemmelse følger af råstoflovens § 86, stk. 4. Råstoflovens § 86, stk. 4, har følgende ordlyd:

"Stk. 4. Rettighedshavere skal regelmæssigt fremsende rapportering om den udførte virksomhed og dennes resultater. Vilkår om rapportering samt om fortrolighed i forbindelse dermed fastsættes i tilladelserne."

I bemærkningerne til § 86, stk. 4, i forslaget til råstofloven anføres:

"Til stk. 4

¹³ Jf. Betænkning nr. 1510 fra 2009 om offentlighedsloven, kapitel 18.

Bestemmelsen vedrører rettighedshaveres rapportering til myndighederne.

Bestemmelserne svarer til § 25, stk. 4, i den gældende råstoflov.

Efter bestemmelsen skal rettighedshaveren løbende rapportere om den udførte virksomhed under dette forslag og resultaterne af aktiviteterne. Der fastsættes nærmere vilkår om indrapportering i tilladelsen, herunder eksempelvis om form, hyppighed og indhold. Derudover fastsættes nærmere vilkår om fortrolighed for rapportering og resultater.

Det er nødvendigt at fastsætte regler om fortrolighed, idet visse oplysninger kan karakteriseres som erhvervshemmeligheder, der kan give andre en uberettiget fordel, såfremt Naalakkersuisut kunne forpligtes til at udlevere disse ved eksempelvis en aktindsigtsanmodning.

Bestemmelsen er i fuld overensstemmelse med landstingslov om offentlighed i forvaltningen, der i § 3, stk. 1 siger, at "Landsstyret kan fastsætte regler om, at nærmere angivne myndigheder, sagsområder eller arter af dokumenter, for hvilke bestemmelserne i §§ 7-14 i almindelighed vil medføre, at begæring om aktindsigt kan afslås, skal være undtaget fra loven".

De pågældende rapporter vil som udgangspunkt være omfattet af §§ 12-14 i landstingslov om offentlighed i forvaltningen. Når det alligevel er fundet nødvendigt at medtage en regel om fortrolighed i forslaget, er dette begrundet i, at visse oplysninger udveksles med andre myndigheder, samt sendes til Inatsisartutudvalg." (Understreget her.)

Det følger således af råstoflovens § 86, stk. 4, sammenholdt med offentlighedslovens § 14, at der kan fastsættes vilkår i tilladelser til forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland, som undtager oplysninger, en myndighed har modtaget som led i en rettighedshavers rapportering, fra retten til aktindsigt efter offentlighedsloven. Sådanne vilkår er gennem en længere årrække blevet fastsat i en række tilladelser til forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland og i godkendelser af udnyttelses- og nedlukningsplaner efter henholdsvis råstoflovens § 19 og 43 og andre godkendelser af aktiviteter under sådanne tilladelser efter råstoflovens § 86, stk. 1. Se for eksempel § 20 om fortrolighed i modeltilladelse til efterforskning og kulbrinter i et havområde i Nordøstgrønland anvendt ved udbudsrunderen i Grønlandshavet i 2012-2013.¹⁴ Bestemmelsen har følgende ordlyd:

"§ 20. Fortrolighed

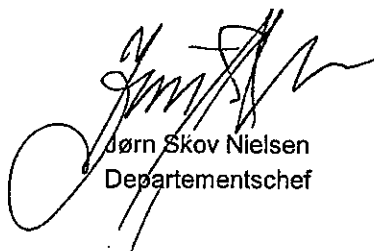
2001. Alle data og enhver rapportering fremsendt i henhold til punkt 1801-1802 skal af [Råstofmyndigheden] behandles som fortrolig i 5 år fra det tidspunkt, hvor rapporteringen skulle have været [Råstofmyndigheden] i hænde. Fortrolighedsperioden ophører dog:

¹⁴ Denne modeltilladelse og øvrige tilladelser til forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland er tilgængelige på govmin.gl.

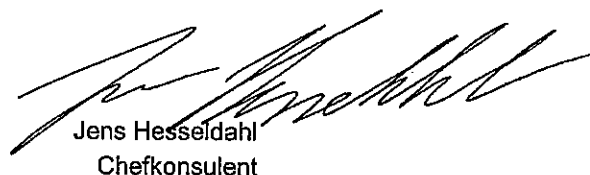
- a. For områder, der er tilbageleveret i henhold til punkt 202 og 203, ved tilbageleveringen.
 - b. For områder, der ikke er omfattet af en Udnyttelsestilladelse, ved Efterforskningstilladelsens ophør.
 - c. For en Udnyttelsestilladelse ved tilladelsens ophør.
2002. Uanset punkt 2001 er [Råstofmyndigheden] berettiget til:
- a. At afgive generelle udtalelser vedrørende det af tilladelsen omfattede område og den af tilladelsen omfattede virksomhed på grundlag af det af rettighedshaveren fremsendte materiale;
 - b. At anvende og offentliggøre, uden begrænsninger og betingelser, data af miljømæssig, sundhedsmæssig, socio-økonomisk, teknisk, besejlingsmæssig, meteorologisk og glaciologisk karakter, herunder bathymetriske kort, hvis dette efter [Råstofmyndighedens] opfattelse vurderes at være af almen samfundsmæssig interesse, dog med undtagelse af materiale, som er under patentering;
 - c. At anvende og offentliggøre materiale, der er fremsendt af rettighedshaveren om generelle geologiske og geofysiske forhold, herunder generaliserede fortolkninger.

Forud for offentliggørelse i henhold til punkt 2002.b og c orienterer [Råstofmyndigheden] rettighedshaveren herom. Rettighedshaveren skal orientere [Råstofmyndigheden] før offentliggørelse af indholdet af bilag 1-5 til denne tilladelse." (Understreget her.)

Tilsvarende bestemmelser findes i øvrige tilladelser til forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland.



Jørn Skov Nielsen
Departementschef



Jens Hesseldahl
Chefkonsulent

FOLKETINGETS OMBUDSMAND

Gammel Torv 22. 1457 København K
Telefon 33 13 25 12. Telefax 33 13 07 17
Personlig henvendelse 10-15

Dato: 17. maj 2004

J.nr.: 2002-4002-601
Sagsbehandler: JA
(Bedes anført ved henvendelser)
Akt. nr.: 15

(Journalist A)

I brev af 9. december 2002 klagede De til mig over en afgørelse af 25. november 2002 der var truffet af Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, om afslag på Deres begæring om aktindsigt i brevvæksling mellem Direktoratet for Kriminalforsorgen og Justitsministeriet vedrørende direktoratets økonomi i tiden fra den 1. juli 2002 til den 8. november 2002.

Jeg modtog en udtalelse af 7. november 2003 fra Justitsministeriets departement.

Direktoratet for Kriminalforsorgen anførte i afgørelsen af 25. november 2002 følgende:

” ...

Det følger af offentlighedslovens § 7, at retten til aktindsigt ikke omfatter en myndigheds interne arbejdsdokumenter, idet interne arbejdsdokumenter ifølge bestemmelsen dels er dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug dels er den brevvæksling, der sker mellem forskellige enheder inden for samme myndighed.

Direktoratet har som følge heraf undtaget de dokumenter, der enten er udarbejdet til direktoratets interne brug eller er udvekslet mellem direktoratet og Justitsministeriet, og som derfor af denne grund må anses for interne.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har imidlertid på møde med de politiske partier bag Kriminalforsorgens flerårsaftale udleveret et notat om Kriminalforsorgens økonomi i 2002 og 2003. Dette notat vedlægges som opfølgning på Deres anmodning om aktindsigt.

Direktoratet har endvidere i medfør af princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt. overvejet, om det materiale der er undtaget fra aktindsigt burde udleveres. Direktoratet har imidlertid ikke fundet grundlag herfor, idet direktoratet navnlig har lagt vægt på det hensyn til beskyttelse af den interne beslutningsproces, som lig-

ger bag undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 7.

Direktoratet beklager den sene besvarelse af Deres henvendelse.”

I udtalelsen af 7. november 2003 har Justitsministeriets lovafdeling redegjort nærmere for begrundelsen for at den omhandlede brevveksling anses for intern. Ministeriet anførte:

”...

1. Efter offentlighedslovens § 7 omfatter retten til aktindsigt ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses bl.a. brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed, jf. § 7, nr. 2.

Offentlighedslovens § 7 angiver ikke nærmere, hvad der skal forstås ved ”forskellige enheder inden for samme myndighed”. Af bemærkningerne til bestemmelsen i offentlighedslovens § 7, nr. 2, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 219-220, fremgår imidlertid følgende:

”...

Afgrænsningen heraf beror på en konkret vurdering af det underliggende retsgrundlag. Herved må den organisatoriske opbygning af de pågældende administrative enheder tages i betragtning (f.eks. hvilken grad af selvstændighed, den enkelte enhed indtager, om der træffes afgørelse på egne vegne, rekursadgangen, instruktionsbeføjelsen m.v.). Endvidere må der lægges vægt på, om varetagelsen af de enkelte enheders indbyrdes funktioner må antages at forudsætte, at udveksling af dokumenter enhederne imellem betragtes som intern.

...”

Der henvises endvidere til betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, side 189, og til bemærkningerne til den tidligere offentlighedslov (Folketingstidende 1969-70, tillæg B, sp. 2071f og 2148f) og betænkning nr. 325/1963 om offentlighed i forvaltningen.

I betænkning nr. 325/1963 om offentlighed i forvaltningen, side 65, er det om kommissionens udkast til en bestemmelse, hvorefter brevveksling mellem forskellige afdelinger eller kontorer mv. inden for samme myndighed ikke skal være undergivet aktindsigt, anført, at udveksling af dokumenter mellem Direktoratet for Fængselsvæsenet og departementet i Justitsministeriet ikke vil være offentlig.

Spørgsmålet om, i hvilke tilfælde en administrativ enhed må antages at udgøre en selvstændig myndighed i relation til offentlighedslovens § 7, er også behandlet i den forvaltningsretlige litteratur.

I Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), side 116 f, er bl.a. anført:

'Ud fra praksis kan formentlig opregnes følgende mere almindelige kriterier til afgørelse om en administrativ enhed er en selvstændig forvaltningsmyndighed:

- hvor *omfattende og betydningsfulde* de opgaver der er henlagt til den administrative enhed må siges at være
- hvor klart den administrative enheds opgaver er *afgrænset* fra andre administrative enheders opgaver,
- om disse opgaver udføres på den administrative enheds *egne vegne* (og herunder – i den udstrækning opgaverne består i at træffe afgørelser – om afgørelse træffes på egne vegne),
- om der er *rekursadgang* til en anden administrativ enhed,
- om den administrative enhed har eller er undergivet *instruktionsbeføjelse*, i bekræftende fald må der ses på om instruktionsbeføjelsen er rettet mod eller tilkommer en i forhold til den administrative enhed forskellig *forvaltningsenhed*, eller – alternativt – en i forhold til den administrative enhed direkte foresat eller underordnet forvaltningsstilling; som eksempler kan nævnes: Et ministeriums departement i forhold til et ordinært direktorat under ministeriet – til forskel fra en minister i forhold til ministeren underordnet generaldirektorat hvor generaldirektoratet ikke udfører sine funktioner på egne, men på ministerens vegne,
- om den administrative enhed er opført selvstændigt i *klassificeringsloven* (lov nr. 13 af 18. juni 1969 (*Lovtidende B*) om tjenestemandslønninger m.m. og klassificering af tjenestemandstillinger i staten, folkeskolen og folkekirken, loven er i vidt omfang senere erstattet af aftaler i henhold til tjenestemandslovens § 45), og
- i øvrigt den grad af selvstændighed i forhold til det omgivende administrative system den administrative enhed indtager.'

Spørgsmålet er endvidere behandlet bl.a. i John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), side 176 ff, hvor det er anført, at elementer, der kan tale for, at et direktorat og et departement ikke udgør én myndighed, vil være, at direktoratet træffer afgørelse på egne vegne, at direktoratets selvstændige afgørelseskompetence er af forholdsvis omfattende karakter, at direktøren ikke har direkte referat til ministeren, at direktoratets afgørelser kan påklages til departementet, at direktoratet ikke er undergivet departementets instruktionsbeføjelse, og at direktoratet er opført selvstændigt på finansloven.

Om et direktorat og et departement udgør én og samme myndighed må afgøres generelt. Det vil sige, at der ikke kan foretages en sontring, således at et direktorat i forbindelse med visse af sine funktioner anses for en del af departementet, mens direktoratet i forbindelse med udøvelsen af andre funktioner anses for en selvstændig myndighed, jf. herved John Vogter, a.st., side 177.

2. Om de organisatoriske forhold mv., der vedrører Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, kan oplyses følgende:

Ved Justitsministeriets cirkulære af 28. marts 1973 om ændring af kriminalforsorgens

organisation overgik administrationen af kriminalforsorgen i frihed med virkning fra den 1. april 1973 til Justitsministeriet, Direktoratet for Fængselsvæsenet. Samtidig skete der med cirkulæret en sammenlægning af Dansk forsorgsselskab og Justitsministeriet, Direktoratet for Fængselsvæsenet. Centralstyrelsen fik herefter betegnelsen Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Direktoratet for Kriminalforsorgen har selvstændig hoveddriftskonto på finansloven.

Straffuldbyrdelesloven udgør lovgrundlaget for væsentlige dele af Direktoratet for Kriminalforsorgens virksomhed. Efter lovens § 2 varetager Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, således den centrale ledelse og administration ved fuldbyrdelsen af fængselsstraffe, bødestrafte, betingede domme, samfundstjeneste og forvaring.

I bemærkningerne til justitsministerens forslag nr. L 145 af 8. december 1999 til lov om fuldbyrdelse af straf mv. (Folketingstidende 1999-00, tillæg A, sp. 3662f) er bl.a. anført følgende:

‘4.2.1. Den centrale myndighed

4.1.2.1. Gældende ret

...

De nærmere regler om fuldbyrdelse af straffedomme fastsættes af Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, der varetager den centrale ledelse og administration af fuldbyrdelsen af straffe mv. Direktøren for kriminalforsorgen står i sit embede i almindelighed umiddelbart under justitsministeren ved afgørelse af bl.a. konkrete og generelle sager vedrørende straffuldbyrdelsen. Det indebærer, at Direktoratet for Kriminalforsorgen normalt træffer den endelige administrative afgørelse i klagesager vedrørende straffuldbyrdelsesspørgsmål.

...

4.1.2.2. Straffelovrådets forslag

Om arbejdsgruppens overvejelser henvises til 1989-betænkningen, s. 44, 645, jf. § 2 i arbejdsgruppens lovudkast, og s. 678-679, og om Straffelovrådets overvejelser henvises til 1998-betænkningen, s. 97, jf. § 2 i rådets lovudkast, og s. 146.

Straffelovrådet finder i lighed med arbejdsgruppen, at det til vejledning for de dømte bør fremgå af straffuldbyrdelesloven, hvilken myndighed der varetager den centrale ledelse og administration af fuldbyrdelsen af straf mv. Endvidere bør det af loven eller bestemmelser udfærdiget i medfør heraf fremgå, hvilke myndigheder der har kompetence til at træffe de afgørelser, der omhandles i loven.

Rådet foreslår på den baggrund, at der som § 2 i rådets lovudkast indsættes en be-

stemmelse, hvorefter Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, varetager den centrale ledelse og administration af fuldbyrdelsen af de i § 1 nævnte straffe mv.

...

4.1.2.3. Justitsministeriets overvejelser

Justitsministeriet kan tiltræde Straffelovrådets udkast til bestemmelse, der fastslår, hvilken myndighed der varetager den centrale ledelse og administration af fuldbyrdelsen af straf mv. Lovforslaget er udformet i overensstemmelse hermed, jf. § 2.'

I Justitsministeriets cirkulære af 5. maj 1980 er om sagsbehandlingen i Direktoratet for Kriminalforsorgen bl.a. anført følgende:

'Direktøren for kriminalforsorgen står i sit embede i nedenfor anførte omfang umiddelbart under justitsministeren:

1. Afgørelse af konkrete sager samt udfærdigelse af generelle forskrifter vedrørende fuldbyrdelse af strafferetlige retsfølger, herunder gennemførelse af tilsyn og andre foranstaltninger. Undtaget er dog afgørelser og regler, der har større principiel betydning, eller som må antages at medføre ikke uvæsentlige økonomiske konsekvenser, eller som i øvrigt stiller krav om en samlet vurdering, i hvilken der i væsentligt omfang skal inddrages synspunkter og hensyn, der normalt varetages af andre myndigheder end kriminalforsorgen.

2. Afgørelse af personalesager vedrørende stillinger til og med lønramme 33 eller hertil svarende stillinger reguleret ved overenskomst. Undtaget er dog sager, hvis afgørelse må antages at indebære ikke uvæsentlige økonomiske eller administrative konsekvenser, eller i øvrigt bør samordnes med tilsvarende sager inden for andre områder af justitsministeriet. Alle dekoreringssager forelægges justitsministeriets departementschef.

I andre sager samt i de under punkt 1 og 2 nævnte undtagelsestilfælde står direktøren for kriminalforsorgen i sit embede under justitsministeriets departement.'

3. Som det fremgår, varetager Direktoratet for Kriminalforsorgen en række omfattende og meget væsentlige opgaver, herunder den overordnede administration i forbindelse med fuldbyrdelse af straffe mv. Dette kan – sammenholdt med det, der er anført i Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., a. st. (jf. ovenfor pkt. 1) – tale for i relation til offentlighedslovens § 7 at anse direktoratet for at være en selvstændig myndighed i forhold til Justitsministeriets departement. Det samme gælder den omstændighed, at direktoratet har sin egen hoveddriftskonto på finansloven.

Heroverfor står imidlertid, at direktoratet i almindelighed træffer afgørelser mv. på ministerens vegne, og at direktoratet i almindelighed alene er undergivet ministerens (og ikke departementets) instruktionsbeføjelse. Endvidere antages det som

almindelig regel, at direktoratets afgørelser ikke kan påklages til departementet, jf. bl.a. forarbejderne til straffuldbyrdelsesloven omtalt i pkt. 2 ovenfor.

Det anførte indebærer endvidere, at uanset, at direktoratets opgaver som nævnt ovenfor er omfattende og meget væsentlige, er direktoratets kompetence således ikke selvstændig, jf. forarbejderne til offentlighedslovens § 7 og John Vogter, a. st. (jf. ovenfor pkt. 1).

På den baggrund er det – i overensstemmelse med, hvad der har været lagt til grund i langvarig praksis og i forarbejderne til den oprindelige offentlighedslov, jf. pkt. 1 ovenfor – Justitsministeriets opfattelse, at Direktoratet for Kriminalforsorgen og Justitsministeriets departement i relation til bestemmelsen i offentlighedslovens § 7, nr. 2, må anses for forskellige enheder inden for samme myndighed. Brevveksling mellem Direktoratet for Kriminalforsorgen og Justitsministeriets departement må derfor efter Justitsministeriets opfattelse anses for intern brevveksling, jf. offentlighedslovens § 7, nr. 2.

4. Om spørgsmålet om adgang til at klage til departementet over direktoratets afgørelser i sager om aktindsigt bemærkes følgende:

Efter offentlighedslovens § 15, stk. 2, kan afgørelser om aktindsigtsspørgsmål påklages særskilt til den myndighed, der er klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den sag, som begæringen om aktindsigt vedrører.

Som anført ovenfor under pkt. 2 står direktøren for kriminalforsorgen i almindelighed umiddelbart under justitsministeren, herunder ved afgørelse af bl.a. konkrete og generelle sager vedrørende straffuldbyrdelse. Endvidere træffer Direktoratet for Kriminalforsorgen normalt den endelige administrative afgørelse i klagesager vedrørende straffuldbyrdelsesspørgsmål, og direktoratets afgørelser kan ikke påklages til departementet. I overensstemmelse hermed er det Justitsministeriets opfattelse, at der i disse tilfælde ikke består en adgang til at klage til departementet over direktoratets afgørelser om aktindsigt.

I visse nærmere angivne tilfælde står direktøren i sit embede under Justitsministeriets departement, jf. nærmere Justitsministeriets cirkulære af 5. maj 1980 om sagsbehandlingen i Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Efter Justitsministeriets opfattelse må spørgsmål om Direktoratet for Kriminalforsorgens økonomi – som den omhandlede brevveksling vedrører – anses for et sådant tilfælde, hvor direktøren i sit embede står under Justitsministeriets departement.

Det nævnte cirkulære indebærer, at en sag i sådanne tilfælde – inden en sag færdigbehandles – i fornødent omfang skal gå gennem den relevante afdeling i departementet og departementschefen, herunder inden en indstilling om en sags afgørelse mv. i givet fald forelægges for ministeren.

Formålet hermed er bl.a. at sikre, at der ved behandlingen af de pågældende sager –

herunder inden en sag eventuelt forelægges for ministeren – sker den fornødne koordinering med andre sager inden for Justitsministeriets område, der vedrører f.eks. økonomiske spørgsmål.

Heller ikke i de sidstnævnte tilfælde er der således tale om en ordning, som tillægger direktoratet selvstændige beføjelser til at behandle, herunder afgøre, en sag.

På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at der heller ikke i de sidstnævnte tilfælde består en adgang til at klage til departementet over en sags afgørelse eller sagens behandling i øvrigt, og at der dermed heller ikke består en adgang til at klage over en afgørelse om aktindsigt i den pågældende sag, jf. offentlighedslovens § 15, stk. 2.

...”

Ombudsmandens udtalelse

Jeg er enig med Justitsministeriets lovafdeling i at direktoratets organisatoriske placering i forhold til Justitsministeriets departement må give anledning til nogen retlig tvivl. En række forhold taler for at direktoratet som hævdet af ministeriet må betragtes som en selvstændig enhed i Justitsministeriet, og dermed at brevveksling mellem direktoratet og departementet anses for intern i relation til offentlighedslovens § 7. For denne opfattelse taler især at der ikke er adgang til at påklage direktoratets afgørelser til departementet, at direktøren i de fleste sager har umiddelbart referat til ministeren, at direktoratets afgørelser træffes på Justitsministerens vegne samt fraværet af en instruktionsbeføjelse for departement i de fleste borgerrelaterede sager. Imod taler at direktoratet har sager som ifølge straffuldbyrdsloven forudsættes at blive truffet af Direktoratet for Kriminalforsorgen, samt at direktoratet navnlig i sager vedrørende økonomiske forhold ikke har direkte referat til ministeren, samt at direktoratet i disse sager er undergivet departementets instruktionsbeføjelse.

Under hensyn til den betydelige tvivl der således hersker med hensyn til direktoratets organisatoriske status, samt til at brevveksling mellem direktoratet og departementet i praksis igennem længere tid er blevet anset for intern, finder jeg ikke at have tilstrækkeligt grundlag for at kritisere direktoratets afgørelse om at afslå aktindsigt.

På baggrund af den retlige tvivl der kan rejses om besvarelsen af spørgsmålet, har jeg samtidig hermed underrettet Folketingets Retsudvalg og Justitsministeriet om problemet, jf. ombudsmandslovens § 12. Jeg har endvidere anset det for rigtigst at underrette den af Justitsministeren nedsatte Offentlighedskommission om sagen.

Jeg beklager meget den sene besvarelse af Deres klage.

Med venlig hilsen

Jens Møller
Direktør

FOLKETINGETS OMBUDSMAND

Gammeltorv 22, 1457 København K
Telefon 33 13 25 12. Telefax 33 13 07 17
Personlig henvendelse 10-15

Dato:

J.nr.: 2003-0082-239
Sagsbehandler: JK
(Bedes anført ved henvendelser)
Akt. nr.: 15

Finansministeriet
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K

Vedrørende Finansministeriets skrivelse af 27. juni 2000 om Personalestyrelsen

I brev af 9. januar 2003 bad jeg Finansministeriet om en udtalelse om § 3 i Finansministeriets skrivelse af 27. juni 2000 om Personalestyrelsen hvoraf det fremgår at Personalestyrelsen træffer afgørelse på finansministerens vegne og at styrelsens afgørelser derfor ikke kan indbringes for anden administrativ myndighed.

Finansministeriet bad Justitsministeriet om en udtalelse, og i brev af 28. oktober 2005 til Finansministeriet skrev Justitsministeriet bl.a. følgende:

”I Finansministeriets brev til Justitsministeriet, hvorved der anmodes om et bidrag til udtalelsen til Folketingets Ombudsmand, anføres bl.a. følgende:

’Der er ikke lovhjemmel til at afskære klageadgangen fra Personalestyrelsen til Finansministeriets departement. Men det har været Finansministeriets hensigt i forbindelse med udskillelsen af Personalestyrelsen, at styrelsen skulle være en enhed inden for Finansministeriets departement ...’

Det spørgsmål, som Finansministeriet ønsker Justitsministeriets udtalelse om, er således, hvorvidt Personalestyrelsen skal betragtes som en i forhold til Finansministeriets departement selvstændig underordnet forvaltningsmyndighed (bl.a. med den konsekvens, at det kræver lovhjemmel at afskære en eventuel rekursadgang til Finansministeriets departement), eller om styrelsen og Finansministeriets departement skal betragtes som forskellige enheder inden for samme myndighed (bl.a. med den konsekvens, at styrelsens afgørelser ikke kan påklages til Finansministeriets departement som en overordnet myndighed).

...

1. Det er almindeligt antaget, at der ved vurderingen af, hvorvidt en administrativ enhed må antages at udgøre én selvstændig forvaltningsmyndighed kan tages udgangspunkt i den praksis, der har udviklet sig i relation til bl.a. offentlighedslovens § 7,

hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter en myndigheds interne arbejdsdokumenter, jf. bl.a. Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), side 117.

I offentlighedslovens § 7, nr. 2, er det fastsat, at som interne arbejdsdokumenter anses brevvæksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed.

Offentlighedslovens § 7 angiver ikke nærmere, hvad der skal forstås ved 'forskellige enheder inden for samme myndighed'. Af bemærkningerne til bestemmelsen i offentlighedslovens § 7, nr. 2, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 219-220, fremgår imidlertid følgende:

...
Afgrænsningen heraf beror på en konkret vurdering af det underliggende retsgrundlag. Herved må den organisatoriske opbygning af de pågældende administrative enheder tages i betragtning (f.eks. hvilken grad af selvstændighed, den enkelte enhed indtager, om der træffes afgørelse på egne vegne, rekursadgangen, instruktionsbeføjelsen m.v.). Endvidere må der lægges vægt på, om varetagelsen af de enkelte enheders indbyrdes funktioner må antages at forudsætte, at udveksling af dokumenter enhederne imellem betragtes som intern.
...'

Der henvises endvidere til betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, side 189, og til bemærkningerne til den tidligere offentlighedslov (Folketingstidende 1969-70, tillæg B, sp. 2071f og 2148f) og betænkning nr. 325/1963 om offentlighed i forvaltningen, side 65.

Spørgsmålet om, i hvilke tilfælde en administrativ enhed må antages at udgøre én selvstændig myndighed i relation til offentlighedslovens § 7, er også behandlet i den forvaltningsretlige litteratur, jf. bl.a. Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), side 117 f.

I Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., a.st., side 118, er bl.a. anført følgende om de mere almindelige kriterier, der anvendes ved vurderingen af, om en administrativ enhed udgør én selvstændig forvaltningsmyndighed:

'Ud fra praksis kan formentlig opregnes følgende mere almindelige kriterier til afgørelse af om en administrativ enhed er en selvstændig forvaltningsmyndighed:

- hvor *omfattende og betydningsfulde* de opgaver der er henlagt til den administrative enhed, må siges at være,
- hvor klart den administrative enheds opgaver er *afgrænset* fra andre administrative enheders opgaver,
- om disse opgaver udføres på den administrative enheds *egne vegne* (og herunder - i den udstrækning opgaverne består i at træffe afgørelser - om afgørelse træffes på egne vegne),
- om der er *rekursadgang* til en anden administrativ enhed,
- om den administrative enhed har eller er undergivet *instruktionsbeføjelse*; i be-

- kræftende fald må der ses på om instruktionsbeføjelsen er rettet mod eller tilkommer en i forhold til den administrative enhed forskellig forvaltningsenhed, eller – alternativt – en i forhold til den administrative enhed direkte foresat eller underordnet forvaltningsstilling; som eksempler kan nævnes: Et ministeriums departement i forhold til et ordinært direktorat under ministeriet – til forskel fra en minister i forhold til et ministeren underordnet generaldirektorat hvor generaldirektoratet ikke udfører sine funktioner på egne, men på ministerens vegne,
- om den administrative enhed er opført selvstændigt i *klassificeringsloven* (lov nr. 13 af 18. juni 1969 (*Lovtidende B*) om tjenestemandslønninger m.m. og klassificering af tjenestemandstillinger i staten, folkeskolen og folkekirken; loven er i vidt omfang senere erstattet af aftaler i henhold til tjenestemandslovens § 45), og
 - i øvrigt den grad af selvstændighed i forhold til det omgivende administrative system den administrative enhed indtager.’

Spørgsmålet er endvidere behandlet bl.a. i John Vogter, *Offentlighedsloven med kommentarer*, 3. udgave (1998), side 176 ff, hvor det er anført, at elementer, der kan tale for, at et direktorat og et departement ikke udgør én myndighed, vil være, at direktoratet træffer afgørelse på egne vegne, at direktoratets selvstændige afgørelseskompetence er af forholdsvis omfattende karakter, at direktøren ikke har direkte referat til ministeren, at direktoratets afgørelser kan påklages til departementet, at direktoratet ikke er undergivet departementets instruktionsbeføjelse, og at direktoratet er opført selvstændigt på finansloven.

Der kan om spørgsmålet også henvises til Folketingets Ombudsmands udtalelse af 17. maj 2004 (j.nr. 2002-4002-601), hvor ombudsmanden har taget stilling til, om Direktoratet for Kriminalforsorgen skal betragtes som en i forhold til Justitsministeriets departement selvstændig forvaltningsmyndighed, eller om direktoratet og Justitsministeriets departement skal betragtes som forskellige enheder inden for samme myndighed.

2. Om Personalestyrelsens organisatoriske forhold mv. har Finansministeriet oplyst følgende:

Personalestyrelsen er oprettet ved en administrativ beslutning med virkning fra den 1. marts 2000, jf. Finansministeriets skrivelse nr. 116 af 27. juni 2000 om Personalestyrelsen, hvori der er anført følgende:

’§ 1. Personalestyrelsen er oprettet den 1. marts 2000.

§ 2. Personalestyrelsen varetager pr. 1. august 2000 de opgaver, der er nævnt i bilaget til denne meddelelse.

§ 3. Personalestyrelsen træffer afgørelse på finansministerens vegne, og styrelsens afgørelser kan derfor ikke indbringes for anden administrativ myndighed.’

I det bilag, der er nævnt i skrivelsens § 2, er anført følgende om Personalestyrelsens

opgaver:

'Personalestyrelsens opgaver pr. 1. august 2000

- 1) Fastsættelse og godkendelse af løn-, pensions- og andre ansættelsesvilkår for ansatte i staten og folkekirken og på visse tilskudsområder, herunder de opgaver, der er overført til finansministeren ved bekendtgørelse nr. 21 af 11. januar 1973.
- 2) Opgaver vedrørende statens løn-, pensions-, og personalepolitik samt ledelsespolitik vedrørende personaleledelse og lederens egen udvikling.
- 3) Opgaver vedrørende tjenestemandspensionslovgivningen mv., bortset fra de opgaver vedrørende beregning og anvisning af tjenestemandspensioner mv., der varetages af Finansstyrelsen.
- 4) Afgørelse af sager om ydelser efter tjenestemandspensionsloven, jf. tjenestemandspensionslovens § 31, og afgivelse af udtalelse om tjenestemandens krav på pension, jf. tjenestemandspensionslovens § 31, stk. 2.
- 5) Bevillings- og regnskabsansvaret for finanslovens § 36. Pensionsvæsenet.
- 6) Sekretariatsfunktionen for Centralrådet for Statens Samarbejdsudvalg, Stillingsvurderingsrådet og Nævnet for Helbredsbedømmelser i Tjenestemandssager.
- 7) Behandling af klager over afgørelser truffet af Finansstyrelsen i sager om inddrivelse af statslige fordringer, studiegæld samt sager om tjenestemandspension og rådighedsløn.'

Ved kongelig resolution af 27. november 2001 er sager vedrørende inddrivelse af statslige fordringer og studiegæld overført fra Finansstyrelsen til Skatteministeriet. Finansministeriet har ikke i forbindelse med disse ressortomlægninger revideret pkt. 7 i skrivelse nr. 116 af 27. juni 2000.

Personalestyrelsen har pr. 1. januar 2003 i øvrigt overtaget opgaverne vedrørende løn- og personalestatistik fra Økonomistyrelsen, jf. bemærkningerne til konto § 07.14.01 på 2004-finansloven. Finansministeriet har oplyst, at denne overførsel af opgaver er sket ved en beslutning i Finansministeriets koncernledelse, og at Økonomistyrelsen på tidspunktet for overførslen af de nævnte opgaver blev betragtet som en enhed inden for Finansministeriets departement.

Finansministeriet har desuden oplyst, at Økonomistyrelsen med virkning fra den 2. oktober 2003 fusionerede med Finansstyrelsen og i den forbindelse overtog Finansstyrelsens sagsområder og aktiviteter, medens Finansstyrelsen blev nedlagt, jf. § 1 i skrivelse nr. 9538 af 2. oktober 2003 om Økonomistyrelsen.

I en e-mail af 28. januar 2004 har Finansministeriet bl.a. oplyst følgende om Personalestyrelsens opgaver:

'Personalestyrelsen behandler klager over Økonomistyrelsens (tidligere Finansstyrelsens) afgørelser på de områder, der er nævnt i skrivelsen [Finansministeriets skrivelse nr. 116 af 27. juni 2000 om Personalestyrelsen]. Disse klagesager har tidligere været behandlet endeligt af Økonomistyrelsen, bortset fra en kortere periode i 1999-2000, hvor klagerne blev afgjort i departementet. På øvrige områder – fx vedrørende aktindsigt – behandles klager over Økonomistyrelsen af Finansministeriets departement. Alle afgørelser, som træffes af Økonomistyrelsen kan således indbringes for en anden instans.

I øvrigt træffer Personalestyrelsen i første instans (og eneste) afgørelser efter tjenestemandsløven og tjenestemandspensionsloven. Indtil oprettelsen af Personalestyrelsen blev disse afgørelser truffet af departementet i første (og eneste) instans. Oprettelsen af Personalestyrelsen har således ikke frataget borgerne en rekursmulighed.

For så vidt angår tjenestemandsløven, drejer det sig om afgivelse af udtalelser efter § 31, stk. 2, hvorefter finansministeren forud for enhver uansøgt afsked og forud for ansøgt afsked, der skyldes helbredsmæssige årsager, skal udtale sig om tjenestemandens krav på pension.

For så vidt angår tjenestemandspensionsloven, drejer det sig om afgørelser efter § 31, der vedrører spørgsmålet om, hvorvidt betingelserne for at modtage ydelser efter tjenestemandsløven er opfyldt.'

Finansministeriet har i øvrigt oplyst, at Personalestyrelsen ikke ved eller i henhold til lov er tillagt selvstændig afgørelseskompetence, at Personalestyrelsens afgørelser træffes på finansministerens vegne, hvilket også kommer til udtryk i § 3 i Finansministeriets skrivelse nr. 116 af 27. juni 2000 om Personalestyrelsen, at Personalestyrelsen har selvstændig hoveddriftskonto på finansloven, jf. konto § 07.14.01 på 2004-finansloven, at Personalestyrelsen ikke har direkte referat til finansministeren, men at styrelsen refererer direkte til Finansministeriets departementschef, og at Personalestyrelsen således er undergivet departementschefens instruktionsbeføjelse, men ikke som sådan departementets instruktionsbeføjelse.

Finansministeriet har endvidere oplyst, at Personalestyrelsen i en række administrative forskrifter, som styrelsen har udstedt, fremstår som en del af Finansministeriets departement.

Det fremgår f.eks. af Personalestyrelsens cirkulære af 11. december 2000 om anvendelse af tjenestemandsansættelse i staten og kirken, der er underskrevet af den daværende finansminister, at cirkulæret er udstedt af Finansministeriet.

Endvidere fremgår det af Personalestyrelsens cirkulære af 18. december 2003 om justering af tjenestemandslønninger mv. fra 1. oktober 2003, at det er udstedt på finansministerens vegne.

I en aftale af 18. december 2003 om justering af tjenestemandslønninger mv. fra 1.

oktober 2003, som Personalestyrelsen har indgået med tjenestemændenes centralorganisationer, og som er knyttet til det nævnte cirkulære som bilag 1, fremgår det, at aftalen er indgået af Finansministeriet.

Finansministeriet har også fremhævet, at bekendtgørelse nr. 13 af 14. januar 2004 om samordning af pensioner, der er omfattet af den nordiske pensionsoverenskomst, er underskrevet af den nuværende finansminister samt en medarbejder fra Personalestyrelsen, og fremstår som udstedt af Finansministeriet.

Endelig har Finansministeriet oplyst, at Personalestyrelsen siden 2001 har indgået resultatkontrakter med Finansministeriets departement. Af disse kontrakter fremgår det dog udtrykkeligt, at Personalestyrelsen er en del af Finansministeriet.

Med hensyn til anvendelsen af resultatkontrakter internt i de enkelte myndigheder har Finansministeriet oplyst følgende i et brev af 6. januar 2005:

'Finansministeriet er blevet bedt om at redegøre for mulighederne for, at der kan indgås resultat- eller resultatlønskontrakter internt i en myndighed.

Betegnelsen resultatkontrakt anvendes oftest om aftaler indgået mellem en over- og underordnet myndighed, fx mellem et departement og en styrelse. Tilsvarende anvendes betegnelsen direktørkontrakter oftest om resultatlønsaftaler mellem departementet og direktøren for en styrelse eller institution. Der findes dog også eksempler på kontrakter indgået internt i en myndighed. Finansministeriet ligger ikke inde med sådanne eksempler, men har kendskab til, at de anvendes på en række områder, bl.a. Udenrigsministeriet, Arbejdsskadestyrelsen og Erhvervs- og Selskabsstyrelsen.

Uanset anvendelsen af betegnelsen 'kontrakt' er der ikke tale om juridisk bindende kontrakter, men alene om aftaler indgået mellem to eller flere parter inden for det ministerielle hierarki og inden for den lovmæssige regulering, som den eller de pågældende myndigheder er underlagt. Det står de enkelte ministerområder frit for at anvende kontrakter såvel mellem myndigheder som inden for den enkelte myndighed. To kontrakter kan således være opbygget på præcis samme måde uanset, at den ene er indgået inden for myndigheden, mens den anden er indgået mellem myndigheder.

Da det står de enkelte ministerier frit for at anvende sådanne interne kontrakter, og da kontrakterne ikke er juridisk bindende, er det vurderingen at eksistensen af sådanne kontrakter ikke i sig selv siger noget om myndighedsforholdene.'

3. Som det fremgår af pkt. 2 ovenfor, varetager Personalestyrelsen en række omfattende og væsentlige opgaver, herunder bl.a. fastsættelse og godkendelse af løn-, pensions- og andre ansættelsesvilkår for ansatte i staten og folkekirken, ligesom styrelsen varetager opgaver vedrørende statens løn-, pensions- og personalepolitik. Dette kan – sammenholdt med det, der er anført i Hans Gammeltoft-Hansen m. fl., a.st. (jf. ovenfor pkt. 1) – tale for at anse Personalestyrelsen som en selvstændig myndighed i forhold til Finansministeriets departement. Det samme gælder den omstændighed, at styrelsen har sin egen hoveddriftskonto på finansloven.

Heroverfor står imidlertid en række forhold:

Personalestyrelsen har ikke en selvstændig afgørelseskompetence, der er fastsat ved eller i henhold til lov. Personalestyrelsen udøver derimod i henhold til administrative beslutninger, som er truffet af finansministeren, en række af de beføjelser, der efter bl.a. lovgivningen tilkommer finansministeren. I overensstemmelse hermed træffer Personalestyrelsen afgørelse på finansministerens vegne og ikke på styrelsens egne vegne.

Der kan endvidere peges på, at Personalestyrelsen ikke er oprettet ved eller i henhold til lov, og at styrelsens beføjelser således vil kunne begrænses administrativt, ligesom direktoratet vil kunne nedlægges ved en administrativ beslutning.

Herudover kan der peges på, at Personalestyrelsens direktør har direkte referat til Finansministeriets departementschef og ikke er undergivet departementets instruktionsbeføjelser.

Endelig kan der henvises til, at det i en række administrative forskrifter, der er udstedt af Personalestyrelsen – jf. pkt. 2 ovenfor – er forudsat, at styrelsen er en del af Finansministeriets departement.

På den anførte baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at Personalestyrelsen og Finansministeriets departement må anses som forskellige enheder inden for samme myndighed. Det indebærer bl.a., at de afgørelser, som Personalestyrelsen træffer, ikke kan påklages til Finansministeriets departement med henvisning til det almindelige over-/underordningsforhold.

Det bemærkes, at den omstændighed, at Personalestyrelsen siden 2001 har indgået resultatkontrakter med Finansministeriets departement, efter Justitsministeriets opfattelse ikke kan tillægges selvstændig betydning ved vurderingen af, om styrelsen må anses som en selvstændig myndighed. Det skyldes, at Finansministeriet har oplyst, at resultatkontrakter både anvendes i forholdet mellem to forskellige myndigheder og internt i en myndighed.”

Finansministeriet har i brev af 17. november 2005 i det hele henholdt sig til Justitsministeriets udtalelse.

Ombudsmandens udtalelse

Vedrørende det retlige grundlag for vurderingen af sagen henviser jeg til Justitsministeriets redegørelse.

Jeg er enig med Justitsministeriet i at en række forhold taler for at anse Personalestyrelsen som en selvstændig myndighed i forhold til Finansministeriets departement. For

denne opfattelse taler at Personalestyrelsen varetager en række væsentlige opgaver vedrørende løn- og ansættelsesvilkår for ansatte i staten og folkekirken, bl.a. aftaleindgælder og fastlæggelse af den overordnede personalepolitik, og at styrelsen har sin egen hoveddriftskonto på finansloven. Endvidere har styrelsen ikke referat direkte til ministeren. Jeg har endvidere for så vidt angår indgåelse af resultatkontrakt, noteret mig at det af finansloven for 2004, konto § 07.14.01, fremgår at styrelsen har indgået resultatkontrakt "med Finansministeriet". Denne ordlyd peger i retning af to selvstændige myndigheder.

Imod taler at styrelsen ikke er oprettet ved lov eller i henhold til lov, og at styrelsens afgørelseskompetence ikke er fastsat ved eller i henhold til lov. Styrelsen træffer således afgørelse på finansministerens vegne, og styrelsen er ikke undergivet departementets, men alene departementschefens instruktionsbeføjelser.

På denne baggrund er det min opfattelse at styrelsens organisatoriske status giver anledning til betydelig tvivl. Under hensyn til at det i praksis er forudsat at styrelsen er en del af departementet og at styrelsens afgørelser ikke kan påklages til departementet, foretager jeg mig efter omstændighederne ikke mere i sagen.

På baggrund af den retlige tvivl der kan rejses om besvarelsen af spørgsmålet, har jeg dog samtidig hermed underrettet Folketingets Retsudvalg om problemet, jf. ombudsmandslovens § 12. Jeg har endvidere anset det for rigtigst at underrette den af justitsministeren nedsatte offentlighedskommission om sagen.

Med venlig hilsen



Advokatfirmaet Peter Lundmark Jensen
Peter Lundmark Jensen
Vimmelskiftet 41 A, 3.
1161 København K

Gammeltorv 22
DK-1457 København K
Tlf. +45 33 13 25 12
Fax +45 33 13 07 17

www.ombudsmanden.dk
post@ombudsmanden.dk

Personlig henvendelse: 10-14
Telefonisk henvendelse:
Man.-tors. 9-16, fre. 9-15

Henrik Sass Larsen, manglende afholdelse af forebyggende samtale

23-11-2012

Jeg har nu færdigbehandlet sagen.

Dok.nr. 12/02509-17/LL
Bedes oplyst ved henvendelse

Jeg har ikke fundet grundlag for at tage stilling til de nye klagepunkter, som fremgår af dit partshøringssvar af 2. november 2012. Min undersøgelse drejer sig derfor kun om spørgsmålet om manglende afholdelse af forebyggende samtale.

Jeg kan ikke kritisere Justitsministeriets afgørelse af 14. maj 2012, hvor ministeriet henholdt sig til Politiets Efterretningstjenestes udtalelse af 24. januar 2012, herunder efterretningstjenestens politifaglige vurdering af, at der ikke var grundlag for en forebyggende samtale med Henrik Sass Larsen.

Nedenfor i afsnittet "Ombudsmandens udtalelse" kan du læse nærmere om resultatet af min undersøgelse. Fra s. 7 er der en sagsfremstilling.

Ombudsmandens udtalelse

1. Nye klagepunkter

Din klage af 6. juni 2012 drejede sig om Justitsministeriets afgørelse af 14. maj 2012 om Politiets Efterretningstjenestes (PET's) manglende afholdelse af forebyggende samtale med Henrik Sass Larsen. Det var derfor dette forhold, som jeg den 7. juni 2012 bad PET og Justitsministeriet om at udtale sig om.

I dit partshøringssvar af 2. november 2012 vedrørende PET's og Justitsministeriets udtalelser af henholdsvis 19. og 24. september 2012 har du udvidet din oprindelige klage. Du klager nu også over, at Henrik Sass Larsen på møderne i Statsministeriet den 28. september 2011 fejlagtigt blev bibragt den opfattelse, at der var foretaget en undersøgelse af hans forhold efter de formelle regler om sikkerhedsgodkendelse. Du klager endvidere over PET's

sagsbehandling i det forløb, som førte til udarbejdelsen af notatet af 16. august 2012.

Rammen for ombudsmandens undersøgelse af din klage vedrørende Henrik Sass Larsen blev oprindeligt fastlagt i den tidligere ombudsmands brev til dig af 17. november 2011. Heraf fremgik bl.a. følgende principielle synspunkter:

"Efter grundlovens § 14, 2 pkt., bestemmer regenten ministrenes antal og forretningernes fordeling imellem dem. Beføjelsen udøves af statsministeren der således træffer bestemmelse om hvor mange ministre der skal udnævnes, og hvilke sagstyper eller emner der skal henhøre under de forskellige ministre. Der er tale om en grundlovsumiddelbar kompetence, et såkaldt prærogativ. Se bl.a. Peer Lorentzen mfl., Danmarks Riges Grundlov med kommentarer, 2. udgave (2006), s. 146 f, og Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret 2, 3. udgave (2001), s. 37-38.

Ministre er som udgangspunkt omfattet af ombudsmandens kontrol. Principielt gælder det for al virksomhed, dvs. både når en minister handler som øverste forvaltningschef, på regeringens vegne, og når ministre træffer afgørelser efter grundlovens prærogativer. Efter fast praksis behandler ombudsmanden således f.eks. klager over afslag på benådning, jf. grundlovens § 24, 1. pkt. Se bl.a. Kaj Larsen mfl., Ombudsmandsloven med kommentarer, (1999), s. 25, og Jens Garde mfl., Forvaltningsret, Almindelige Emner, 5. udgave (2007), s. 458.

Hensynet til ombudsmandens politiske neutralitet betyder imidlertid at ombudsmanden bør afstå fra at undersøge de elementer der er af politisk karakter. Se bl.a. den sag der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2007, s. 109 ff. Som følge heraf mener jeg ikke at jeg bør behandle klager over statsministerens beslutninger som følge af kompetencen i grundlovens § 14, 2. pkt., eller beslutninger eller sagsforløb som har nær tilknytning hertil. Se herom bl.a. det ovennævnte sted i Forvaltningsret, Almindelige Emner, Michael Gøtze mfl., Danmarks Riges Grundlov med kommentarer, 2. udgave, s. 364, og Henning Koch i Ugeskrift for Retsvæsen 2001B, s. 90."

Jeg kan henholde mig til det anførte, som jeg er enig i. Om spørgsmålet kan i øvrigt henvises til Hans Gammeltoft-Hansen i Folketingets Ombudsmands beretning for 2009, s. 9.

Ved den nærmere fastlæggelse af, hvilke konkrete beslutninger mv. ombudsmanden i en sag som den foreliggende bør tage stilling til, må det herefter bl.a. indgå, om der er tale om forvaltningsretlige afgørelser med hjemmel i lov, som i princippet også kunne have været truffet over for enhver anden borger, eller om der omvendt er tale om beslutninger og forløb af udelukkende eller

helt overvejende politisk karakter. Det må også mere generelt indgå, om der er et reelt behov for, at den pågældende kan anmode om ombudsmandens bistand.

Inden for den anførte ramme har jeg – bl.a. i min udtalelse af 25. juni 2012 – behandlet spørgsmålet om Henrik Sass Larsens ret til aktindsigt i det notat, som han fik forevist på mødet i Statsministeriet den 28. september 2011, og spørgsmålet om tavshedsplæg i forhold til oplysningerne i notatet.

I den forbindelse har jeg bl.a. lagt vægt på, at der i disse tilfælde er truffet forvaltningsretlige afgørelser med hjemmel i lov, som har haft betydning for Henrik Sass Larsens juridiske rettigheder også i tiden efter regeringsdannelsen, og som efter deres karakter kunne være truffet over for enhver anden borger. De to spørgsmål hang i øvrigt nøje sammen i den forstand, at der efter forvaltningslovens § 27, stk. 3, ikke kunne have været meddelt Henrik Sass Larsen tavshedsplæg, såfremt han havde haft ret til aktindsigt i det omhandlede notat (jf. nærmere min udtalelse af 25. juni 2012).

Jeg har endvidere behandlet spørgsmålet om manglende afholdelse af en forebyggende samtale med Henrik Sass Larsen (jf. pkt. 2 nedenfor). I den forbindelse har jeg bl.a. lagt vægt på, at der er tale om et forløb, som alene knytter sig til PET, og som tidsmæssigt ligger væsentligt inden forløbet om regeringsdannelsen.

De nye klagepunkter i dit brev af 2. november 2012 drejer sig bl.a. om det nærmere forløb af møderne i Statsministeriet den 28. september 2011 og om, hvad Henrik Sass Larsen fik oplyst i den forbindelse.

Disse møder blev afholdt umiddelbart forud for regeringsdannelsen, og din klage drejer sig ikke om forvaltningsretlige afgørelser, men – forstår jeg – i første række om, hvilket indtryk Statsministeriets og Justitsministeriets departementschefer har efterladt Henrik Sass Larsen med for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt han for at kunne blive udnævnt til minister formelt skulle sikkerhedsgodkendes efter de almindelige regler herom.

I lyset af det, der er anført ovenfor, finder jeg det mest korrekt ikke at gå nærmere ind i dette spørgsmål. Jeg kan i den forbindelse tilføje, at ombudsmandsinstitutionen generelt ikke er egnet til f.eks. afklaring af, hvad der er sket eller sagt på møder. Det skyldes bl.a., at ombudsmanden behandler klager på skriftligt grundlag og efter praksis ikke foretager afhøringer af de deltagende parter.

I øvrigt kan jeg konstatere, at hverken Statsministeriet eller Justitsministeriet over for dig eller Henrik Sass Larsen synes at have haft lejlighed til at kommentere din udlægning af, hvad der skete på mødet. Jeg skal derfor henvise

dig til at rette henvendelse til myndighederne med henblik på deres vurdering af spørgsmålet.

Jeg finder heller ikke grundlag for at gå nærmere ind i PET's sagsbehandling i forbindelse med udarbejdelsen af notatet af 16. august 2012. I den forbindelse har jeg bl.a. lagt vægt på, at spørgsmålet om, hvilket oplysningsgrundlag der skal tilvejebringes med henblik på vurdering af, om en person bør udnævnes til minister, er af helt overvejende politisk karakter. Det skyldes bl.a., at der – som Statsministeriet efterfølgende ved flere lejligheder har redegjort for – ikke skal ske formel sikkerhedsgodkendelse af personer, som overvejes udnævnt til minister.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i anledning af de nye klagepunkter, men begrænser mig til spørgsmålet om manglende afholdelse af forebyggende samtale, jf. pkt. 2 nedenfor. Jeg henviser til § 16, stk. 1. i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand. Det fremgår af denne bestemmelse, at ombudsmanden selv afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

2. Manglende afholdelse af forebyggende samtale

PET har i sin udtalelse af 19. september 2012 generelt redegjort for praksis vedrørende afholdelse af forebyggende samtaler. Det fremgår heraf, at PET anvender forebyggende samtaler i forbindelse med efterretningstjenestens undersøgelser og efterforskninger med henblik på at forebygge og modvirke trusler mod den nationale sikkerhed, hvis en forebyggende samtale vurderes at være det mest egnede, hensigtsmæssige og effektive til at afværge truslen. Derimod gennemfører PET ikke forebyggende samtaler i forbindelse med de ca. 10.000 sikkerhedsundersøgelser, sikkerhedsgodkendelser eller lignende, som gennemføres hvert år.

Det fremgår også, at PET ikke anser sig for at være forpligtet til at gennemføre forebyggende samtaler, medmindre samtalen vil være den eneste måde, hvorpå en konkret trussel mod statens sikkerhed kan afværges, og en forebyggende samtale vil ikke blive gennemført, hvis det vil være til skade for PET's fortsatte efterretningsarbejde eller den fortsatte efterforskning, herunder i forhold til andre personer eller i forhold til danske eller udenlandske myndigheders efterforskning.

PET fandt i det konkrete tilfælde ikke grundlag for at afholde en forebyggende samtale med Henrik Sass Larsen. Det skyldtes ifølge PET's udtalelse navnlig, at den konkrete sag, hvorfra oplysningerne var tilvejebragt, ikke var en efterforskning, der blev gennemført af efterretningstjenesten, og at oplysningerne stammede fra en verserende efterforskning mod fremtrædende personer i

rockermiljøet, således at gennemførelsen af en forebyggende samtale generelt ville kunne skade efterforskningen af rockermiljøet. Efterretningstjenesten vurderede ligeledes, at en sådan samtale ikke var påkrævet med henblik på at varetage efterretningstjenestens opgaver, herunder at afværge konkrete trusler mod statens sikkerhed.

Justitsministeriet har som nævnt henholdt sig til PET's udtalelse, herunder efterretningstjenestens politifaglige vurdering af, om der var grundlag for en forebyggende samtale med Henrik Sass Larsen.

Du har gjort gældende, at afholdelsen af forebyggende samtaler var en sædvanlig fremgangsmåde for PET i sager som den pågældende. Du har også anført, at en forebyggende samtale ville have givet Henrik Sass Larsen en række reaktionsmuligheder, som kunne have forhindret sagens ulykkelige forløb.

Jeg må lægge det til grund, som PET har anført om praksis for, hvornår der afholdes forebyggende samtaler. Ifølge denne praksis er forebyggende samtaler knyttet til den del af PET's virksomhed, der vedrører undersøgelser og efterforskninger med henblik på at forebygge og modvirke trusler mod den nationale sikkerhed. Dette kan ikke give mig anledning til bemærkninger.

Den konkrete vurdering af, om der var grundlag for at afholde en forebyggende samtale med Henrik Sass Larsen, var af politifaglig karakter, og der indgik bl.a. en bedømmelse af, om det var påkrævet at afholde samtalen af hensyn til statens sikkerhed, og om en verserende efterforskning ville kunne lide skade.

Jeg har ikke grundlag for at kritisere PET's politifaglige vurdering. Jeg kan på den baggrund heller ikke kritisere Justitsministeriets afgørelse af 14. maj 2012, hvor ministeriet henholdt sig til PET's udtalelse af 24. januar 2012, herunder efterretningstjenestens politifaglige vurdering af, at der ikke var grundlag for en forebyggende samtale med Henrik Sass Larsen.

Jeg vedlægger til din orientering en kopi af den nyhed om sagen, som i dag bliver lagt på Folketingets Ombudsmands hjemmeside.

Jeg har sendt Folketingets Retsudvalg en kopi af denne udtalelse.

Med venlig hilsen



Jørgen Steen Sørensen

Kopi til:
Politiets Efterretningstjeneste
Justitsministeriet
Statsministeriet
Folketingets Retsudvalg

Sagsfremstilling

Den 10. november 2011 klagede du på vegne af Henrik Sass Larsen til ombudsmanden over forskellige forhold i forbindelse med forløbet op til, at Henrik Sass Larsen trak sig som ministerkandidat. Du klagede bl.a. over, at Politiets Efterretningstjeneste (PET) ikke havde gennemført en såkaldt forebyggende samtale med Henrik Sass Larsen.

Den 17. november 2011 sendte ombudsmanden denne del af din klage til Justitsministeriet med henblik på, at ministeriet tog stilling til den. Han afviste at tage stilling til andre punkter i din klage, jf. citatet fra ombudsmandens brev af 17. november 2011 ovenfor under pkt. 1 i "Ombudsmandens udtalelse".

Justitsministeriet traf den 14. maj 2012 afgørelse i sagen vedrørende forebyggende samtale. Ministeriet skrev bl.a. således:

- "Justitsministeriet har i den anledning indhentet en udtalelse fra Politiets Efterretningstjeneste. Kopi af udtalelsen af 24. januar 2012 er vedlagt til Deres orientering.

Politiets Efterretningstjeneste har i udtalelsen generelt redegjort for anvendelse af forebyggende samtaler. Det fremgår bl.a., at Politiets Efterretningstjenestes opgave er at forebygge, efterforske og modvirke trusler mod Danmark og danske interesser i udlandet. Når Politiets Efterretningstjeneste har identificeret en konkret sikkerhedsmæssig trussel, skridter efterretningstjenesten ind over for denne trussel med de midler, som i den konkrete situation vurderes som de mest egnede, hensigtsmæssige og effektive til at afværge den konkrete trussel.

Det fremgår desuden, at Politiets Efterretningstjeneste i forbindelse med undersøgelser og efterforskninger anvender forebyggende samtaler med henblik på at forebygge og modvirke trusler, hvis en forebyggende samtale i den konkrete situation vurderes at være det mest egnede, hensigtsmæssige og effektive for at afværge truslen. En præventiv samtale kan f.eks. anvendes, hvis efterretningstjenesten har oplysninger, der peger på, at en person kan være ved at forberede en strafbar handling, og hvor det findes mest hensigtsmæssigt at gøre den pågældende bekendt med, at efterretningstjenesten er opmærksom på personen med henblik på at få denne til at afstå fra at fortsætte sine forberedelseshandlinger.

Politiets Efterretningstjeneste har i det konkrete tilfælde ikke fundet grundlag for at afholde en forebyggende samtale med Henrik Sass Larsen.

Justitsministeriet kan henholde sig til Politiets Efterretningstjenestes udtalelse, herunder efterretningstjenestens politifaglige vurdering af, om der var grundlag for en forebyggende samtale med Henrik Sass Larsen. Ministeriet foretager på den baggrund ikke yderligere i anledning af Deres klage.”

Du klagede den 6. juni 2012 til mig over Justitsministeriets afgørelse. Du anførte bl.a., at PET's udtalelse og Justitsministeriets afgørelse var affattet i generel form og ikke gav nogen forklaring på, hvorfor PET undlod at gennemføre en forebyggende samtale med Henrik Sass Larsen.

Det var din opfattelse, at PET inden Henrik Sass Larsens møde den 21. maj 2011 med en rocker på en café i Køge gennem telefonaflytning måtte have været bekendt med, at mødet ville finde sted. PET kunne derfor have orienteret Henrik Sass Larsen om, at rockeren var på vej, og have oplyst Henrik Sass Larsen om, at han derfor burde forlade restauranten. Herudover kunne PET efter din opfattelse på et tidligere tidspunkt have orienteret Henrik Sass Larsen om den sikkerhedsmæssige konklusion på mødet med rockeren. På den måde kunne der have været "tilvejebragt et langt bedre demokratisk grundlag for stemmeafgivelsen" ved folketingsvalget i september 2011, forstået på den måde, at de vælgere, der overvejede at stemme på Henrik Sass Larsen, kunne have haft mulighed for at overveje deres stemmeafgivelse i lyset af, at deres kandidat formentlig ikke kunne blive minister.

Du konkluderede på den baggrund, at undladelsen af at gennemføre en forebyggende samtale – hvad enten denne havde fundet sted før eller efter mødet med rockeren – udgjorde en forsømmelse fra efterretningstjenestens side.

I anledning af din klage bad jeg den 7. juni 2012 PET og Justitsministeriet om udtalelser. I en udtalelse af 24. september 2012 henholdt Justitsministeriet sig til PET's udtalelse af 19. september 2012.

Af PET's udtalelse fremgår bl.a. følgende:

”Politiets Efterretningstjeneste har tidligere ved skrivelse af 24. januar 2012 i forbindelse med ombudsmandens behandling af klagen fremsendt bemærkninger til Justitsministeriet vedrørende anvendelsen af forebyggende samtaler.

I anledning af Folketingets Ombudsmands fornyede skrivelse af 7. juni 2012 skal Politiets Efterretningstjeneste udtale følgende:

Som anført i Politiets Efterretningstjenestes skrivelse af 24. januar 2012 har efterretningstjenesten til opgave at forebygge, efterforske og modvirke trusler mod Danmark og danske interesser i udlandet.

Det følger af pkt. II i Justitsministeriets instruks af 7. december 2009 til chefen for Politiets Efterretningstjeneste, at det påhviler chefen til enhver tid at holde Justitsministeriet direkte underrettet om alle forhold af betydning for landets indre sikkerhed og i det hele taget om forhold af betydning indenfor efterretningstjenestens virksomhed, herunder alle vigtigere enkeltssager og kontakter med inden- og udenlandske myndigheder.

Det er således en væsentlig opgave for efterretningstjenesten løbende at videregive oplysninger til Justitsministeriet om sikkerhedsmæssige forhold med henblik på, at Justitsministeriet og eventuelt regeringen får mulighed for at vurdere sådanne oplysninger, herunder om oplysningerne giver regeringen anledning til at foretage særlige dispositioner. Det bemærkes i den forbindelse, at det har afgørende betydning for bl.a. tillidsforholdet mellem regeringen og efterretningstjenesten, at oplysninger, som er modtaget gennem efterretningstjenestens virksomhed, rettidigt deles med regeringen, når oplysningerne kan have betydning for regeringens overvejelser og dispositioner, herunder i forbindelse med en regeringsdannelse.

Det anførte gælder bl.a. i de tilfælde, hvor efterretningstjenesten modtager oplysninger af sikkerhedsmæssig betydning om personer, der besidder eller påtænkes udnævnt i særligt betroede offentlige hverv eller stillinger, herunder hverv eller stillinger, der indebærer adgang til informationer, der er klassificeret af hensyn til statens sikkerhed mv.

I de tilfælde, hvor sådanne oplysninger vedrører f.eks. en minister eller et medlem af Folketinget, er det af principielle grunde vigtigt, at Politiets Efterretningstjeneste hurtigst muligt videregiver oplysningerne til Justitsministeriet.

I forbindelse med den offentlige omtale af de oplysninger vedrørende Henrik Sass Larsen, som Politiets Efterretningstjeneste har videregivet til Justitsministeriet, har det været anført, at Politiets Efterretningstjeneste ikke har kunnet sikkerhedsgodkende Henrik Sass Larsen.

Dette er ikke korrekt.

Opmærksomheden henledes i den forbindelse på, at gennemførelsen af sikkerhedsundersøgelser mv. er reguleret i Statsministeriets cirkulære nr. 204 af 7. december 2001 vedrørende sikkerhedsbeskyttelse af informationer af fælles interesse for landene i NATO, EU eller WEU, andre klassificerede informationer samt informationer af sikkerhedsmæssig beskyttelsesinteresse i øvrigt (sikkerhedscirkulæret).

Det følger af cirkulærets § 13, at styrelseschefen træffer afgørelse om sikkerhedsgodkendelse af ansatte i styrelsen og ansatte i private firmaer, der arbejder for styrelsen. Det fremgår endvidere af bestemmelsens stk. 2, at efterretningstjenesten foretager sikkerhedsundersøgelser til brug for styrelseschefens afgørelse om sikkerhedsgodkendelse af ansatte. Politiets Efterretningstjeneste er alene sikkerhedsgodkendende myndighed for personer, der er ansat i politiet, eller som skal udføre arbejde for politiet. Sikkerhedsundersøgelse efter cirkulæret gennemføres på grundlag af et skriftligt samtykke fra den pågældende.

Det bemærkes, at i de tilfælde, hvor efterretningstjenesten i forbindelse med en sikkerhedsundersøgelse tilvejebringer oplysninger, der kan have betydning for sikkerhedsgodkendelsen, videregiver efterretningstjenesten disse oplysninger til styrelseschefen, således at oplysningerne kan indgå i styrelseschefens vurdering ved afgørelsen.

En sikkerhedsundersøgelse giver et øjebliksbillede af personens forhold, herunder om den pågældende person er tidligere straffet, og hverken i forbindelse med de sager, hvor efterretningstjenesten er godkendende myndighed, eller i sager, hvor efterretningstjenesten alene foretager undersøgelsen, gennemfører efterretningstjenesten forebyggende samtaler, fordi en sådan samtale vil være uden betydning for vurderingen.

I de tilfælde, hvor efterretningstjenesten træffer afgørelse om sikkerhedsgodkendelse, bliver den pågældende i overensstemmelse med forvaltningslovens regler partshørt over oplysninger af betydning for sikkerhedsgodkendelsen, og den pågældende har i den forbindelse mulighed for at fremkomme med sine bemærkninger.

I forbindelse med regeringsdannelser eller ved udnævnelsen af nye ministre anmoder Statsministeriet efter fast praksis Politiets Efterretningstjeneste om at foretage en registermæssig undersøgelse af personer, der er i betragtning som ministre, således at eventuelle oplysninger, som efterretningstjenesten er i besiddelse af eller har adgang til, kan indgå ved statsministerens endelige beslutning om udpegning af ministre. I sagens natur kan en person ikke på forhånd anmodes om at give samtykke til en sådan undersøgelse.

Når undersøgelsen er foretaget, underretter Politiets Efterretningstjeneste Statsministeriet om de oplysninger, der må anses for at være relevante for statsministerens vurdering.

Allerede fordi hverken ministre eller medlemmer af Folketinget sikkerhedsgodkendes efter sikkerhedscirkulæret har Politiets Efterretningstjeneste ikke gennemført en sikkerhedsundersøgelse af Henrik Sass Lar-

sen, ligesom efterretningstjenesten ikke har truffet afgørelse om, hvorvidt Henrik Sass Larsen kan sikkerhedsgodkendes. Det bemærkes imidlertid samtidig, at de oplysninger vedrørende Henrik Sass Larsen, som omtales neden for, som udgangspunkt ville have ført til afslag på sikkerhedsgodkendelse, hvis der havde været tale om en ansat i politiet eller en person, der skulle udføre arbejde for politiet.

I den konkrete sag vedrørende Henrik Sass Larsen modtog Politiets Efterretningstjeneste i juli 2011 oplysninger fra en politikreds om, at der i en verserende efterforskning mod personer tilknyttet rockermiljøet i Danmark var tilvejebragt oplysninger, der pegede på kontakt mellem Henrik Sass Larsen og en fremtrædende person tilknyttet rockermiljøet i Danmark. Det bemærkes i den forbindelse, at politikredsene løbende videregiver oplysninger til Politiets Efterretningstjeneste, som politikredsene vurderer kan være af betydning for efterretningstjenestens varetagelse af sine opgaver.

Politiets Efterretningstjeneste foretog en gennemgang af oplysningerne, hvilket fremgår af efterretningstjenestens notat af 15. august 2011, men efterretningstjenesten foretog ikke selvstændige efterforskningskridt rettet mod Henrik Sass Larsen, og efterretningstjenesten har da heller ikke haft grundlag for at foretage sådanne efterforskningskridt.

Under hensyn til, at Henrik Sass Larsen var medlem af Folketinget og ifølge medierne kunne komme på tale som minister i en kommende regering orienterede Politiets Efterretningstjeneste Justitsministeriet om oplysningerne. Oplysningerne om Henrik Sass Larsen er således videregivet til Justitsministeriet som led i efterretningstjenestens almindelige underretningsforpligtelse i forhold til ministeriet.

Som nævnt i Politiets Efterretningstjenestes skrivelse af 24. januar 2012 anvender efterretningstjenesten forebyggende samtaler i forbindelse med efterretningstjenestens undersøgelser og efterforskninger med henblik på at forebygge og modvirke trusler mod den nationale sikkerhed, hvis en forebyggende samtale i den konkrete situation vurderes at være det mest egnede, hensigtsmæssige og effektive for at afværge truslen. Derimod gennemfører Politiets Efterretningstjeneste ikke præventive samtaler i forbindelse med de ca. 10.000 sikkerhedsundersøgelser, sikkerhedsgodkendelser eller lignende, som gennemføres hvert år.

Politiets Efterretningstjeneste anser sig ikke for at være forpligtet til at gennemføre sådanne samtaler, medmindre samtalen vil være den eneste måde, hvorpå en konkret trussel mod statens sikkerhed kan afværges, og en forebyggende samtale vil ikke blive gennemført, hvis det vil være til skade for Politiets Efterretningstjenestes fortsatte efterretnings-

arbejde eller den fortsatte efterforskning, herunder i forhold til andre personer eller i forhold til danske eller udenlandske myndigheders efterforskning.

Politiets Efterretningstjeneste har i det konkrete tilfælde ikke fundet grundlag for at afholde en forebyggende samtale med Henrik Sass Larsen. Det skyldes navnlig, at den konkrete sag, hvorfra oplysningerne var tilvejebragt, ikke var en efterforskning, der blev gennemført af efterretningstjenesten, og at oplysningerne stammede fra en verserende efterforskning mod fremtrædende personer i rockermiljøet, således at gennemførelsen af en forebyggende samtale generelt ville kunne skade efterforskningen af rockermiljøet. Efterretningstjenesten har ligeledes vurderet, at en sådan samtale ikke var påkrævet med henblik på at varetage efterretningstjenestens opgaver, herunder at afværge konkrete trusler mod statens sikkerhed."

Jeg sendte udtalelsen til dig, og i brev af 2. november 2012 kom du bl.a. med følgende bemærkninger:

"Når det på klage tidspunktet (november 2011) var relevant for Sass Larsen at kritisere det forhold at han ikke blev mødt med en såkaldt 'forebyggende samtale' beroede det i alt væsentlighed på, at den tidligere operative chef for PET, Hans Jørgen Bonnichsen – i medieme forklarede, at netop afholdelsen af præventive samtaler var en sædvanlig fremgangsmåde for PET i sager som den pågældende. På baggrund af sin erfaring kritiserede Hans Jørgen Bonnichsen, at PET undlod at gennemføre en sådan forebyggende samtale med Henrik Sass Larsen straks tjenesten fik kendskab til det forhold, man mente kunne belaste ham.

Som anført i mine tidligere henvendelser til Ombudsmanden, ville en sådan forebyggende samtale gennemført i juli måned 2011 have givet Henrik Sass Larsen en række reaktionsmuligheder som kunne have forhindret sagens ulykkelige forløb.

Den forebyggende samtale ville have været et relevant forvaltningsretligt skridt i forhold til opfyldelsen af PET's forpligtelser; – derfor kritikken af, at samtalen ikke blev gennemført.

Med PET's redegørelse af 19. september 2012 til Justitsministeriet har sagen imidlertid taget en for såvel Henrik Sass Larsen som undertegnede helt uventet drejning. En drejning som – hvis den havde været Henrik Sass Larsen bekendt på klage tidspunktet – ville have ført til, at han ville have klaget over, at han overhovedet blev udsat for samtalerne med embedsmændene; – samtaler, der som bekendt havde et indhold og et for-

mål, der ikke kunne føre til andet resultat end at Henrik Sass Larsen måtte trække sig som ministeremne.

Herudover ville han have klaget over selve PET's sagsbehandling, som nu foreligger beskrevet i notat af 19. september 2012.

Henrik Sass Larsens oprindelige fremsatte klager over den manglende afholdelse af den præventive samtale ændres derfor hermed til dels at vedrøre spørgsmålet om, hvorvidt det overhovedet var berettiget at afholde mødet den 28. september 2011 og dels til at vedrøre, kvaliteten af PET's sagsbehandling.

Vedr. afholdelsen af mødet den 28. september 2011:

PET anfører i sin redegørelse af 19. september 2012, at en sikkerhedsgodkendelse – baseret på en forudgående sikkerhedsundersøgelse – slet ikke er gennemført, jf. skrivelsens side 4, andet afsnit. Og der var derfor heller ikke truffet nogen afgørelse om, hvorvidt Sass Larsen kunne sikkerhedsgodkendes. Logikken er herefter den enkle, at når der ikke er foretaget en sikkerhedsgodkendelse (med negativt resultat) er der heller ikke noget grundlag for en forebyggende samtale.

I skrivelsen anføres yderligere, at der i forbindelse med udnævnelse af ministre ikke finder en sikkerhedsgodkendelse sted men derimod en rutinemæssig 'registermæssig undersøgelse', jf. skrivelsens side 3, sidste afsnit. Fra førortalte Hans Jørgen Bonnichsen vides, at en sådan 'registermæssig undersøgelse' gennemføres aftenen inden regeringen formelt udnævnes som en service, der kan 'indgå ved statsministerens endelige beslutning om udpegning af ministre'.

Ministerlisten var ikke udarbejdet onsdag den 28. september og PET kan følgelig derfor heller ikke have gennemført en 'registermæssig undersøgelse'. Samtalerne med Henrik Sass Larsen kan derfor ikke begrundes med resultatet af denne 'registermæssige undersøgelse'.

Hvis ministre ikke skal sikkerhedsgodkendes, må man herefter undre sig over, at samtalerne med Sass Larsen overhovedet blev gennemført. Embedsmændene har i hvert tilfælde ikke haft hjemmel eller anledning til at diskutere hverken en sikkerhedsgodkendelse med Sass Larsen eftersom en sådan ikke var nødvendig, eller indholdet af en 'registermæssig undersøgelse' eftersom en sådan ikke var gennemført.

Forløbet tyder imidlertid på, at PET's redegørelse af 19. september 2012 er udtryk for en efterrationalisering med det formål at undgå kritik af, at den forebyggende samtale ikke blev gennemført. Skrivelsen dokumenterer samtidig, at begge departementschefer og chefen fra PET formentlig

har været uvidende om det regelgrundlag der gælder ved ministerudnævnelser, i hvert fald i det omfang skrivelsen kan lægges til grund som en beskrivelse af gældende ret. Dette forhold i sig selv, bør give anledning til Ombudsmandens kritik.

Som bekendt har Ombudsmanden under sagsbehandlingen specifikt spurgt såvel Justitsministeriet (og derved PET) som Statsministeriets departementschefer om man har bemærkninger til rigtigheden af Henrik Sass Larsens referat. Begge ministerier har godkendt referatet som derfor kan lægges til grund for det på mødet passerede.

I Henrik Sass Larsens referat – bilag 1 – side 1, næstsidste afsnit, citerer han Justitsministeriets departementschef for, 'at en sådan sikkerhedsgodkendelse ikke kan stilles'. På side 2, øverst, citerer han begge departementscheferne for, at han har 'tætte relationer til rockerverdenen og det kriminelle miljø og derfor kan sikkerhedsgodkendelse ikke gives'.

På side 2, femte afsnit, citeres begge departementschefer for at 'fremfører, at der er tale om en normal sikkerhedsprocedure, hvor man foretager 'en vurdering'. Tre linjer fremme fortsættes citatet '...der er alene tale om en vurdering og det her er altså nok til, at en sådan vurdering ikke kan gives'. På side 2, syvende afsnit citeres departementscheferne for at 'understrege at det er PET's vurdering'. På side 3, øverst første linje oplyses, at departementscheferne 'fraråder at fremlægge manglende sikkerhedsgodkendelse som argumentation for, hvorfor jeg ikke skal være minister'. På referatets side 3, vedrørende mødet den 28. september kl. 19.45, citeres Jacob Scharff for 'at der findes en fast procedure hos PET hvor det skal være 'ubetænkeligt' at kunne give den pågældende en sikkerhedsgodkendelse.' På side 3, næstsidste afsnit citeres Jacob Scharff for at 'der er alene tale om bedømmelse og den bedømmelse er foregået ligesom enhver anden borger ville blive behandlet'.

Sass Larsens referat af møderne den 28. september 2011 beskriver helt umisforståeligt et af embedsmændene i samarbejde med PET etableret 'set-up'. Man lod Henrik Sass Larsen forstå, at han var gjort til genstand for en sikkerhedsundersøgelse og at denne undersøgelse havde resulteret i, at han ikke efterfølgende kunne sikkerhedsgodkendes. Nu bestrides det, mere end 1 år efter at begivenhederne har fundet sted, og i direkte modstrid med Sass Larsens referat, at sikkerhedsvurderinger eller undersøgelse overhovedet har fundet sted. Dette på trods af, at man på mødet præsenterede Henrik Sass Larsen for et PET-notat på 2 sider.

Man kan ikke, som embedsmændene har gjort, lade Sass Larsens referat henstå uimodsagt, hvis man senere – som det er tilfældet med efter-

retningstjenestens skrivelse af 19. september 2012 – vil bestride dette forløb.

Afholdelsen af møderne den 28. september 2011 konstituerer efter min opfattelse et groft misbrug af den autoritet der er knyttet til departementschefernes og chefen for PET's stillinger. Der har ifølge PET's notat af 19. september 2012 ikke fundet nogen sikkerhedsundersøgelse sted. Alligevel lader man Sass Larsen forstå det modsatte.

Jeg mener forholdet bør påkalde sig Ombudsmandens kritik.

Vedr.: PET's sagsbehandling:

Af PET's redegørelse af 19. september 2012 fremgår på side 4, tredje afsnit, at PET 'i juli 2011 modtog oplysninger fra en politikreds om, at der i en verserende efterforskning mod personer tilknyttet rockermiljøet i Danmark, var tilvejebragt oplysninger, der pegede på kontakt mellem Henrik Sass Larsen og en fremtrædende person tilknyttet rockermiljøet i Danmark'. I henhold til samme notats side 2, første og andet afsnit må man gå ud fra, at denne information straks er videregivet til Justitsministeriet som herefter har viderekommunikeret beskeden til Statsministeriet.

Ifølge det af Justitsministeriet oplyste, foreligger der som sagsakt alene efterretningsnotatet af 16. august 2011 (ikke af 15. august 2011, som anført af PET i redegørelsen side 4, næstsidste afsnit).

Der henvises her til det notat som Sass Larsen fik udleveret efter Ombudsmandens afgørelse af 25. juni 2012. Man må herefter stille sig selv spørgsmålet hvilken type information der i juli måned 2011 blev viderekommunikeret til Justitsministeriet.

På baggrund af Justitsministeriets oplysninger må man lægge til grund, at informationen i juli måned blev viderekommunikeret mundtligt. En mundtlig orientering i en sag som den foreliggende er helt utilstrækkelig og indebærer alt for stor risiko for misforståelser.

Informationens vigtighed og betydning taget i betragtning burde informationen foreligge skriftligt og blive gjort til genstand for en nærmere undersøgelse. Imidlertid fremgår det af Efterretningstjenestens notat, side 4, næstsidste afsnit at, Tjenesten ikke foretog selvstændige efterforskningsskridt rettet mod Henrik Sass Larsen og at Efterretningstjenesten da heller ikke har haft grundlag for at foretage sådanne efterforskningsskridt.

Det omtalte notat af 16. august er udarbejdet af en kriminalassistent. Notatet er ubehjælpeligt, underlødigt og konkluderende uden overhovedet

at være baseret på andet end løse observationer og antagelser. Dette bør stå klart for embedsmændene allerede efter første gennemlæsning og der er derfor efter min opfattelse tale om en eklatant mangel på dømmekraft når notatet lægges til grund for den senere vurdering af Henrik Sass Larsens forhold til rockermiljøet.

Tilsyneladende accepterer efterretningstjenesten og Justitsministeriet blankt, at Sass Larsen kunne stå under rockerbeskyttelse uden selv overhovedet at foretage en efterforskning af dette ellers meget alvorlige forhold. Og hvorledes kan man acceptere påstanden om, at rockerbeskyttelsen 'har virket' uden yderligere at undersøge forholdet nærmere?

Som sagen foreligger oplyst, er det alene notatet af 16. august 2011, der har dannet grundlag for kritikken af Sass Larsen. Notatet – som i øvrigt ikke er journaliseret – er udfærdiget ca. 3. mdr. efter mødet med rockeren fandt sted, hvilket i sig selv fratager notatet autencitet og troværdighed. PET's sagsbehandling har været ufuldstændig, ustruktureret og sju-sket.

I betragtning af de omfattende beføjelser der er givet Efterretningstjenesten og i betragtning af de – som i denne sag – helt afgørende konsekvenser Efterretningstjenestens sagsbehandling kan have for borgere her i landet, bør der stilles betydeligt højere krav til kvaliteten af tjenestens sagsbehandling.

Jeg anmoder Ombudsmanden udtale sin kritik af måden, hvorpå PET har behandlet sagen.”