



RETTEEN I GRØNLAND DELAFGØRELSE

afsagt den 27. maj 2025

Sag BS-54101/2022-GRL

Selskab 1 A/S
(advokaterne Peter Schriver og Poul Hvilsted)

mod

Grønlands Selvstyre
(advokaterne Paw Fruerlund og Azad Taheri Abkenar)

Denne afgørelse er truffet af dommer Ole Stryhn.

Sagens baggrund og parternes påstande

Sagen er anlagt den 15. december 2022.

Grønlands Selvstyre afslog den 19. november 2021 at give Selskab 1
A/S en yderligere frist for indgivelse og opnåelse af godkendelse af
udnyttelses- og nedlukningsplaner for X -projektet, der er et mineprojekt i det
vestlige Grønland, hvor Selskab 1 A/S igennem en årrække
har haft tilladelse til udvinding af jern.

Selskab 1 A/S har under hovedsagen nedlagt følgende på-
stande:

Principal påstand 1:

Sagsøgte tilpligtes at anerkende, at afgørelse af 19. november 2021 om afslag på
ny frist for levering af udnyttelses- og nedlukningsplan og fratagelse af udnyt-
telsestilladelse nr. 2013/31 af 24. oktober 2013 er ulovlig og ugyldig.

Principal påstand 2:

Sagsøgte tilpligtes at anerkende, at udnyttelsestilladelse nr. 2013/31 af 24. oktober 2013 gælder og består med sagsøger som berettiget og forpligtet af gældende vilkår, idet sagsøgte skal anerkende, at sagsøger inden for 18 måneder fra domsafsigelse eller inden for en af retten fastsat frist skal indlevere udnyttelses- og nedlukningsplan til sagsøgte, og at alle øvrige relevante frister fastsættes i overensstemmelse hermed.

Subsidiært

Sagsøgte tilpligtes til sagsøger at betale DKK 20.639.127 og at frigive sikkerhedsdepot i henhold til afsnit 501 i udnyttelsestilladelse nr. 2013/31 af 24. oktober 2013 uden afkortning eller modregning, alt med tillæg af sædvanlig procesrente fra sagens anlæg til betaling sker.

Grønlands Selvstyre har over for Selskab 1 A/S' principale påstand 1 påstået frifindelse, subsidiært hjemvisning til fornyet administrativ behandling og over for den principale påstand 2 påstået afvisning, subsidiært frifindelse.

Grønlands Selvstyre har over for Selskab 1 A/S' subsidiære påstand for så vidt angår erstatning påstået frifindelse og over for den subsidiære påstand for så vidt angår frigivelse af sikkerhedsdepot påstået afvisning, subsidiært frifindelse.

Den 5. marts 2024 blev Selskab 1 A/S af Departementet for Erhverv, Handel, Råstoffer, Justitsområdet og Ligestilling meddelt aktindsigt i en større mængde dokumenter. Der blev herunder i et omfang meddelt meraktindsigt. Der blev imidlertid givet afslag på aktindsigt i en række dokumenter efter sagsbehandlingsloven § 12, stk. 1, om interne arbejdsdokumenter, § 14, stk. 1, nr. 3, om brevveksling med sagkyndig til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres samt § 15, stk. 1, om udenrigspolitiske spørgsmål og interesser. Ved skrivelser af 30. april og 3. maj 2024 gav Departementet for Erhverv, Handel, Råstoffer, Justitsområdet og Ligestilling en supplerende begrundelse for afgørelsen i henhold til § 14, stk. 1, nr. 3, efter Selskab 1

A/S' henvendelser, og den 5. juli 2024 blev der givet en supplerende begrundelse i henhold til afgørelsen efter § 12, stk. 1.

Selskab 1 A/S har ved processkrift af 7. august 2024 anført, at eftersom afgørelsen af 5. marts 2024 ikke kan påklages til anden administrativ myndighed, indbringer man - henset til at der allerede verserer en sag mellem parterne - spørgsmålet om afslaget i henhold til § 12 og § 14, men ikke efter § 15, stk. 1, for Retten i Grønland i den verserende sag.

Spørgsmålet blev drøftet på et telefonmøde mellem retten og parterne den 8. oktober 2024, og den 9. oktober 2024 besluttede retten, at spørgsmålet om aktindsigt skulle udskilles til særskilt forlods behandling på skriftligt grundlag, hvilket er det, som denne delafgørelse omhandler.

Selskab 1 A/S har under denne delhovedforhandling principalt nedlagt påstand om, at MRA skal anerkende, at afgørelse af 5. marts 2024 er ugyldig for så vidt angår undtagelsen af dokumenter efter sagsbehandlingslovens § 12, stk. 1, og § 14, stk. 2, nr. 3, og at MRA skal give aktindsigt i dokumenterne.

Selskab 1 A/S har subsidiært nedlagt påstand om, at det som led i reglerne om edition pålægges MRA at udlevere de akter, som ved afgørelsen af 5. marts 2024 blev undtaget efter reglerne i sagsbehandlingslovens § 12, stk. 1 og § 14, stk. 2, nr. 3.

Grønlands Selvstyre har over for den principale påstand under delhovedforhandlingen nedlagt påstand om frifindelse.

Grønlands Selvstyre har over for den subsidiære påstand nedlagt påstand om, at begæringen ikke imødekommes.

I bilag 51 er der på side 1-9 anført de dokumenter, som Grønlands Selvstyre anser som interne dokumenter efter enten § 12, stk. 1, nr. 1 eller nr. 2. På side 10-15 i bilaget er anført den brevveksling med sagkyndige til brug for retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres, og som selvstyret anser for omfattet af § 14, stk. 1, nr. 3.

Delafgørelsen indeholder ikke en fuldstændig sagsfremstilling.

Selskab 1 A/S er i det følgende indimellem betegnet som Selskab 1, mens Grønlands Selvstyre indimellem er betegnet som MRA.

PARTERNES SYNSPUNKTER

Selskab 1 A/S har i sit påstandsdokument anført følgende:

" ...

1. ANBRINGENDER

- 1.1 Til støtte for den nedlagte principale påstand gør Selskab 1 følgende synspunkter gældende for så vidt angår dokumenter **undtaget efter sagsbehandlingslovens § 12, stk. 1, som interne arbejdsdokumenter**

Det fremgår af aktlisten modtaget fra MRA, at dokumenter udvekslet mellem følgende myndigheder ("Anførte Myndigheder") er undtaget som interne arbejdsdokumenter:

1. Råstofstyrelsen og Råstofdepartementet
2. Råstofstyrelsen og Departementet for Natur og Miljø
3. Råstofstyrelsen og Departementet for Mineralske Råstoffer
4. Råstofstyrelsen og Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked, Handel og Energi
5. Råstofstyrelsen og Formandens Departement.

Selskab 1 gør gældende, at dokumenterne ikke kan undtages som interne arbejdsdokumenter.

Uenigheden mellem parterne omhandler navnlig forståelsen af sagsbehandlingslovens § 12, stk. 1, nr. 2, og hvad der kan anses at være forskellige enheder inden for samme myndighed.

Selskab 1 gør gældende, at udveksling af dokumenter mellem Anførte Myndigheder ikke kan anses sket mellem forskellige enheder inden for samme myndighed, når dokumenterne vedrører en afgørelse truffet af Naalakkersuisut efter råstofloven.

Det gøres gældende, at afgrænsningen af, hvorvidt der er tale om forskellige myndigheder eller forskellige enheder inden for samme myndighed, beror på en konkret vurdering af det underliggende retsgrundlag.

Selskab 1 har i den forbindelse særligt gjort gældende, at MRA's henvisning til den tidligere danske 1985-offentlighedslovs § 7 og forarbejderne til støtte for sit synspunkt er misvisende. Det korrekte og relevante retsgrundlag udgøres af den tidligere danske 1985-forvaltningslovs § 12, fordi Selskab 1 utvivlsomt har partstatus og derfor er beskyttet af de særlige rettigheder, der følger med denne status.

MRA har i sin duplik (side 3) påstået, at Selskab 1's anbringender vedrørende retsgrundlaget hviler på "*en helt grundlæggende fejløpfattelse af retsgrundlaget*" ved at overse, at 1985-offentlighedslovens § 7 og 1985-forvaltningslovens § 12 havde en identisk ordlyd og i høj grad deler forarbejder.

Dette bestrides. MRA har tværtimod ganske ignoreret bestemmelsernes ordlyd og forarbejder, som Selskab 1 netop i replikken (side 3) fremhævede således, at det ved udskillelsen af parters ret til aktindsigt i forvaltningsloven er:

"vigtigt at holde sig for øje, selvom det af de specielle bemærkninger til 1985-forvaltningslovens § 12 fremgår, at undtagelsen svarer til 1985-offentlighedslovens § 7 og, at undtagelsen ikke har en indskrænket rækkevidde." (Vores originale fremhævning)

Selskab 1 har således – hele tiden været bekendt med – og endda fremhævet – de to bestemmelsers identiske ordlyd og fælles forarbejder.

Det har imidlertid været nødvendigt at gennemgå og fremstille det historiske, retlige grundlag, da MRA i sit svarskrift netop ikke henviste til 1985-forvaltningsloven, selvom Selskab 1 utvivlsomt har partsstatus. Den for denne sag helt centrale betydning af MRA's undladelse er tydelig, fordi det eksplicit fremgår af de specielle bemærkninger til 1985-forvaltningslovens § 12, at *der kun administrativt kan gøres undtagelse fra hovedreglen om aktindsigt i det omfang, at det efter et konkret skøn i det foreliggende tilfælde kan anses for påkrævet.*

Det gøres gældende, at MRA herved har forsøgt at undertrykke, at Selskab 1 derfor som udgangspunkt har ret til aktindsigt, medmindre det efter et konkret skøn for de enkelte dokumenter må anses for påkrævet at undtage dem i det foreliggende tilfælde.

Selskab 1 gør gældende, at et sådant skøn ikke er udøvet, og desuden at det underliggende retsgrundlag ikke skaber det fornødne grundlag for at fravige udgangspunktet om partens ret til aktindsigt.

Selskab 1 har i den forbindelse henvist til det, som MRA kalder et "*gængs anvendt citat i dansk retslitteratur om aktindsigt*," hvorefter en administrativ enhed i almindelighed må karakteriseres som enten en selvstændig myndighed eller en del af en anden myndighed. MRA gør på side 3 i duplikken gældende, at

"Selskab 1 overser, at det i citatet anførte er et udgangspunkt, der er gældende i dansk ret, men at særlige forhold kan gøre sig gældende."

MRA synes at have misforstået det faktum, at Selskab 1 bruger side 5-11 Selskab 1 fastholder det i replikken (side 5-11) anførte om, hvorfor udgangspunktet ikke retmæssigt fraviges i dette tilfælde. Dette fremgår tydeligt af replikkens side 5, hvor citatet netop præsenteres som et udgangspunkt samt (replikkens 10), hvor følgende opsummeres:

"MRA har ikke løftet – endsige forsøgt herpå – bevisbyrden for at udgangspunktet skal fraviges."

Selskab 1 fastholder denne konklusion. Hverken udgangspunktet om parters ret til aktindsigt eller udgangspunktet om, at en myndighed karakteriseres som enten

en selvstændig myndighed eller en del af en anden myndighed, kan med rette fraviges i denne sag.

Der henvises i den forbindelse til følgende:

- Anførte Myndigheder har hver deres egen hoveddriftskonto på finansloven.
- Ifølge den juridiske litteratur gælder der den formodning, at myndigheder med egen hoveddriftskonto på finansloven er selvstændige statslige myndigheder.
- Ombudsmanden for Inatsisartut fremhævede tillige dette argument i sin udtalelse af 9. januar 2015 (j.nr. 2014-905-0023).
- Ovennævnte sag hos ombudsmanden omhandlede desuden Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen for Råstofområdet.
- Ombudsmanden vurderede i den nævnte sag, at råstoflovens bemærkninger ikke giver et entydigt klart svar, men at loven og lovens bemærkninger mest taler for, at de to styrelser er adskilte myndigheder.
- Dette skyldes blandt andet, at de to styrelser er meget velskrevet i loven, der tillige omtaler dem som "myndigheder," og at de begge træffer afgørelser på hver sit område, som er klart afgrænset.
- Opgaverne varetages på Anførte Myndigheders egne vegne, og myndighederne er ikke undergivet en instruktionsbeføjelse fra Naalakkersuisut. Dette er heller ikke tilfældet i de situationer, hvor Naalakkersuisut træffer afgørelse efter råstofloven.
- Der foreligger rekursadgang til Naalakkersuisut for de afgørelser, som råstofstyrelsen træffer.
- Ombudsmanden fremhævede i afgørelsen tillige, at styrelserne ikke kunne udgøre en samlet myndighed sammen med det departement, som styrelserne hører under. Dette er i direkte modstrid med den rekursadgang, som råstofloven hjemler.
- Ombudsmanden for Inatsisartut har i sin beretning fra 2022 fremhævet, at usikkerheden om myndighedsstrukturen blev afklaret ved nye bekendtgørelser. Udgangspunktet er herefter, at departementer kan behandle klager over afgørelser truffet af underliggende myndigheder. Dermed blev udgangspunktet cementeret i Grønland, og departementer og underliggende myndigheder udgør som udgangspunkt forskellige myndigheder. Hvis dette udgangspunkt

skal fraviges, når Naalakkersuisut selv træffer afgørelser, kræver det klare holdepunkter i det underliggende retsgrundlag.

- Det, MRA har gjort gældende om en samlet myndighedsbehandling og kollektiv styreform, kan ikke føre til en fravigelse af udgangspunktet. Formålet med denne integrerede myndighedsbehandling har netop været at skabe bedre rammer og vilkår for borgere og selskaber, der investerer i råstofindustrien i Grønland. Det vil derfor være i modstrid med lovens hensigt og formål, hvis denne integrerede myndighedsbehandling skulle medføre, at parternes adgang til aktindsigt ville blive forværret. Dette vil tillige kræve klare holdepunkter i loven og dens forarbejder. Sådanne klare holdepunkter har MRA ikke bevist, og ombudsmanden har vurderet, at der ikke findes sådanne holdepunkter.
- Ovenstående understøttes af det faktum, at Inatsisartut tidligere har udarbejdet et lovforslag, hvorefter dokumenter, der for fremtiden ville blive sendt til og mellem Ressortdepartementet for råstoffer og Ressortdepartementet for miljø i afgørelsessager i henhold til råstofloven, som udgangspunkt skulle undtages fra aktindsigt i henhold til offentlighedsloven. Dette lovforslag skulle netop tilvejebringe et retligt grundlag, der kunne fravige udgangspunktet. Lovforslaget skulle have været behandlet i 2014, men blev det aldrig.
- Folketingets Ombudsmand udtalte i sagen FOB 2004-98, at et udvalg med repræsentanter fra forskellige myndigheder blev betragtet som en selvstændig myndighed. Baggrundsnotater udarbejdet af de enkelte myndigheder kunne endvidere ikke undtages som interne dokumenter efter offentlighedsloven. I et sådan tilfælde er det afgørende, i hvilken egenskab det enkelte dokument er udarbejdet – herunder hvem medarbejderen har været underlagt instruktion fra, og hvad der kan karakteriseres som medarbejderens normale ansættelsessted. Ombudsmanden mente, at uklarhed herom medførte, at dokumenterne som udgangspunkt måtte betegnes som eksterne. For at komme en sådan uklarhed til livs, må man ifølge Folketingets Ombudsmand iværksætte konkrete tiltag, fx i form af særligt brevpapir.

1.2 *Til støtte for den nedlagte principale påstand gør ^{Selskab 1} følgende synspunkter gældende for så vidt angår dokumenter **undtaget efter sagsbehandlingslovens § 14, stk. 1, nr. 1, om brevveksling med sagkyndige***

MRA har fra aktindsigt undtaget en række dokumenter, der blev udvekslet med MRA's tidligere advokat.

MRA begrundet dette med, at der verserer en retssag om den afgørelse, hvor ^{Selskab 1} ikke fik udsat fristen for aflevering af udnyttelses- og nedlukningsplaner.

Selskab 1 gør gældende, at disse dokumenter skal udleveres med støtte i nedenstående.

- Dokumenterne er fra perioden 2017-2020.
- Navnlig den rådgivning, som MRA modtog i 2017-2018, vedrører notorisk ikke den afgørelse eller de tvivlsspørgsmål, der under retssagen er til prøvelse.
- Addendum 3 meddelt i oktober 2018 og der verserer ikke en retssag om den afgørelse, som blev truffet i form af Addendum 3, hvilket er afgørende i forhold til aktindsigt.
- Bestemmelsens kvalifikation "produceret til brug i verserende retssager eller i forbindelse med overvejelser om, hvorvidt retssag skal føres – før, det kan gøres gældende at medføre, at der skal være en både tids- og emnemæssig sammenhæng mellem dokument og retssag for at kunne undtages fra aktindsigt.
- Hvis dokumenter og brevveksling vedrørende juridiske tvivlsspørgsmål uden en sådan sammenhæng også kunne tillades undtaget, så kræver det, at et sagsanlæg må underforstås som en nærliggende mulighed i forbindelse med den sag, hvori dokumentet optræder og er produceret. Det er ikke tilfældet for de dokumenter, som tvisten – i særdeleshed ikke dokumenterne fra 2017-2018 – om Addendum 3 omhandler.

1.3 *Til støtte for den nedlagte subsidære editionsbegæring gør Selskab 1 følgende synspunkter gældende*

Selskab 1 gør gældende, at dokumenterne forventes at kunne have en stor betydning for hovedsagen og den bevisbyrde, Selskab 1 skal løfte.

Hvor væsentlige de pågældende dokumenter er, kan Selskab 1 i sagens natur ikke vide, og det er afgørende, at retten ikke lægger MRA's ensidige og bedrevidende udsagn om betydningsløshed til grund. Man kan med rette spørge: hvis de intet betyder, hvorfor skal de så ikke fremlægges?

Det gøres gældende, at editionsbegæringen er tilstrækkeligt konkretiseret. Der skal derfor, hvis retten opretholder afgørelserne om aktindsigt, ske udlevering af dokumenterne i henhold til reglerne om edition i den grønlandske retsplejelovs § 184.

Selskab 1 vil herom fremhæve følgende synspunkter:

- De kendsgerninger, der skal bevises af Selskab 1 i nærværende sag, er hvorvidt MRA har tilsidesat såvel offentligretlige hensyn og principper såvel som sine privatretlige forpligtelser.
- Det omfatter bl.a. spørgsmålet om, hvorvidt MRA tog stilling til Selskab 1's anmodning om udsættelse som følge af force majeure efter artikel 21.03 i udnyttelsestilladelsen eller retsstridigt undlod dette.
- Dette er relevant for såvel spørgsmålet om gyldigheden af afgørelsen om bortfald af Selskab 1's udnyttelsestilladelse som for spørgsmålet om MRA's eventuelle erstatningsansvar.

Selskab 1 har i den forbindelse en uafviselig retlig interesse til/i at få indblik i de overvejelser og grunde, som var udslagsgivende for den skønsmæssige afvejning af hensyn, der resulterede i afgørelsen af 19. november 2021, hvis lovlighed er til prøvelse.

- Det skal vurderes, om der rent faktisk har eksisteret en fælles vilje parterne imellem, eller om forlængelser fra MRA's side, herunder spørgsmålet om sikkerhedsdepotets størrelse og indførelse af sustainability betalinger (svarskriftets side 14-15), rent faktisk har været et udslag for en interesse i at tildele Selskab 1 en udnyttelsestilladelse, eller om det har været båret af økonomiske hensyn og dermed et udtryk for finansiel magtfordrejning.

Selskab 1 kan ikke i sin editionsanmodning angive mere, end hvad der af Selskab 1 søges bevist ved dokumenterne, jf. U.2016B.205. Det beviskrav, som MRA efterspørger, ligger langt ud over det krav, der gælder efter reglerne om edition.

Selskab 1's editionsanmodning har ikke karakter af en "fisketur", og Selskab 1 har henvist så konkret til de enkelte dokumenter, som MRA's aktliste tillader. Efter sagens omstændigheder har Selskab 1 derfor konkretiseret dokumenterne så tydeligt som det overhovedet er muligt. Dokumenterne er endda så tydeligt konkretiseret, at MRA i sit svarskrift har kunnet kategorisere de forskellige akter, jf. svarskriftets side 9. En yderligere konkretisering kræver, at MRA overholder de gældende regler om aktindsigt.

- Det gøres gældende, at retten har samme interesse som Selskab 1 i, at rettens afgørelse kommer til at hvile på et så objektivt fyldestgørende grundlag som muligt.

..."

Grønlands Selvstyre har i sit påstandsdokument anført følgende:

" ...

1. ...

2. SAGENS BAGGRUND

2.1 Tvisten

Sagen angår først og fremmest prøvelse af Selvstyrets afgørelse om aktindsigt af den 5. marts 2024.

Retten skal tage stilling til, om det var med rette, at Selvstyret undtog en række dokumenter som interne arbejdsdokumenter og brevveksling med Selvstyrets juridiske sagkyndige.

Selvstyret mener overordnet set, at de enheder, brevvekslingen er udvekslet mellem, er samme myndighed, når Naalackersuisut træffer afgørelse i et kollegium, hvilket har været tilfældet for afgørelser om meddelelse og bortfald af Selskab 1's udnyttelsestilladelse. Der er herved tale om interne arbejdsdokumenter, uanset om de samme enheder under andre omstændigheder må anses som selvstændige myndigheder.

Herudover mener Selvstyret, at der ikke er ret til aktindsigt i korrespondance mellem Selvstyret og Selvstyrets juridiske sagkyndige, når korrespondancen angår spørgsmål om tvivlsspørgsmål om påtænkte foranstaltningers lovlighed. Den korrespondance, der er undtaget fra aktindsigt, har direkte sammenhæng til forhold, der indgår i denne sag, og det har aldrig været formålet med sagsbehandlingslovens aktindsigtsregler, at virksomheder og borgere, der anlægger sag mod Selvstyret, skal have ret til indsigt i den juridiske rådgivning, som Selvstyret har modtaget i samme sag.

Selskab 1 har ikke gjort gældende, at afgørelsen om aktindsigt er forbundet med andre mangler, herunder sagsbehandlingsfejl. Retten skal derfor ikke tage stilling til andre forhold end de nævnte.

Da der ikke er ret til aktindsigt i materialet, er det herefter klart, at Selskab 1's editionsbegæring ikke kan imødekommes, idet Selskab 1 ikke har godtgjort, at den begærede bevisførelse har (afgørende) betydning for sagen.

2.2 Sagens faktiske omstændigheder

Selskab 1 anmodede den 15. november 2022 Departementet for Erhverv, Handel, Råstoffer, Justitsområdet og Ligestilling ("Departementet") om aktindsigt i samtlige af selskabets sager. Selskab 1 har i processkrift af 7. august 2024 anført, at denne anmodning "først blev besvaret ved afgørelse af 5. marts 2024".

Departementet skrev imidlertid allerede den 7. november 2022 til ^{Selskab 1}, der forinden havde anmodet Råstofstyrelsen om aktindsigt, at mængden af akter med relation til ^{Selskab 1} var meget omfattende. Departementet opfordrede ^{Selskab 1} til at specificere de akter, der ønskedes aktindsigt i. Departementet anførte i samme forbindelse, at sagsbehandlingstiden kunne forventes at være 1 måned.

Ved skrivelse af 12. januar 2023 tilbød departementet ^{Selskab 1} en bruttoliste med 1.415 akter på i alt 25.000 sider for at "*afsøge muligheden for at en specificering af aktindsigtsanmodningen*". Dette accepterede ^{Selskab 1} samme dag og modtog ligeledes bruttolisten over akter samme dag, den 12. januar 2023.

Den 27. februar 2023 oplyste ^{Selskab 1} over for departementet, at selskabet stadig gennemgik listen. Den 1. juni 2023 – kort tid efter Selvstyrets indgivelse af svarskrift i denne sag – anmodede ^{Selskab 1} om aktindsigt i en række konkrete akter.

Departementet traf herefter den 5. marts 2024 afgørelse om aktindsigt i en række nærmere opregnede akter vedrørende ^{Selskab 1}'s udnyttelsestilladelse. ^{Selskab 1} blev meddelt aktindsigt i en række akter, herunder i en række akter efter princippet om meraktindsigt. Anmodningen blev behandlet efter reglerne i sagsbehandlingsloven som senest bekendtgjort ved Selvstyrets lovbekendtgørelse nr. 4 af 20. april 2021 af landstingslov om sagsbehandling i den offentlige forvaltning.

Departementet undtog en række akter efter:

1. sagsbehandlingslovens § 12, stk. 1, om interne arbejdsdokumenter
2. sagsbehandlingslovens § 14, stk. 1, nr. 3, om brevveksling med sagkyndige, og
3. sagsbehandlingslovens § 15, stk. 1, nr. 2, om rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser.

På baggrund af ^{Selskab 1}'s henvendelse af 19. april 2024 fremkom departementet den 30. april 2024 med en supplerende begrundelse om undtagelse af akter efter reglerne om brevveksling med sagkyndige (bilag 53). Det fremgår heraf, at de undtagne dokumenter blandt andet vedrørte korrespondance med råstofmyndighedernes (daværende) advokat om det retlige grundlag for ikke at meddele ^{Selskab 1} en fristudsættelse ved afgørelsen af 19. november 2021.

På baggrund af ^{Selskab 1}'s fornyede henvendelse den 2. maj 2024 fastholdt departementet ved skrivelse af 3. maj 2024 afgørelsen om at undtage akter efter reglerne om brevveksling med sagkyndige (bilag 54). Det fremgår heraf, at den omtalte korrespondance med Selvstyrets advokat blandt andet angik addendum nr. 3, ved hvilket ^{Selskab 1} blev meddelt en frist for indgivelse af udnyttelses-

og nedlukningsplaner, hvis overskridelse var medvirkende til afgørelsen af 19. november 2021 om bortfald af Selskab 1's udnyttelsestilladelse.

På baggrund af Selskab 1's henvendelse fremkom departementet med en supplerende begrundelse for undtagelse af akter efter reglerne om interne arbejdsdokumenter ved skrivelse af 5. juli 2024 (bilag 55). Det fremgår heraf, at de undtagne dokumenter vedrørte korrespondance mellem Råstofstyrelsen og Råstofdepartementet, Departementet for Natur og Miljø, Departementet for Mineraliske Råstoffer, Departementet for Erhverv, Arbejdsmarkedet, Handel og Energi og Formandens Departement i forbindelse med Naalakkersuisuts afgørelse af 19. november 2021.

2.3 Lovgrundlaget

2.3.1 Aktindsigt

2.3.1.1 Sagsbehandlingsloven

Det følger af § 9, stk. 1, i sagsbehandlingsloven, at den, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, kan forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter.

Det følger herefter af sagsbehandlingslovens § 12, stk. 1, at dette ikke omfatter interne arbejdsdokumenter:

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

1) dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug ved behandlingen af en sag,

2) brevvæksling mellem forskellige enheder indenfor samme myndighed og

3) brevvæksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes udvalg, afdelinger og andre administrative organer eller mellem disse organer indbyrdes.

Stk. 2. Oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagens afgørelse, og som alene indeholdes i interne arbejdsdokumenter, skal uanset bestemmelsen i stk. 1 meddeles i overensstemmelse med reglerne i dette kapitel."

Sagsbehandlingsloven er udarbejdet med udgangspunkt i den danske forvaltningslov, jf. de almindelige bemærkninger til landstingslov om den offentlige forvaltning, side 21. Sagsbehandlingsloven fortolkes derfor typisk også i overensstemmelse med den danske forvaltningslov og praksis hertil, medmindre særlige undtagelser er foretaget eller særlig praksis foreligger.

Det følger af sagsbehandlingslovens § 12, stk. 1, nr. 2, at blandt andet brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed anses som interne arbejdsdokumenter.

Bestemmelsen svarer til § 7, stk. 1, i lov nr. 572 af 10. december 1985 om offentlighed i forvaltningen ("offentlighedslovens af 1985"). Af de specielle bemærkninger hertil fremgår blandt andet følgende, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, lovforslag nr. L 5, som fremsat, spalte 220:

"Som interne dokumenter anses ifølge nr. 2 også brevveksling mellem 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." (fremhævet her)

Selskab 1 anfører i replikken, side 2, at forarbejderne til offentlighedsloven af 1985 ikke har relevans for fortolkningen af sagsbehandlingslovens § 12, stk. 1. Selskab 1 mener, at det i stedet er 1985-forvaltningsloven – lov nr. 571 af 19. december 1985 – som er relevant at "inddrage, når påberåbelsen af undtagelsen for brevveksling mellem forskellige enheder indenfor samme myndighed skal holdes op mod det underliggende retsgrundlag".

Selskab 1 benytter herefter de følgende sider til at argumentere for, at der er forskel på parterets ret til aktindsigt efter forvaltningsloven og offentlighedens ret til aktindsigt efter offentlighedsloven, hvilket på side 3-4 sammenfattes på følgende vis:

- "Lovgiver ønskede med vedtagelsen af 1985-forvaltningsloven at adskille reguleringen af andre "interessenters" rettigheder, fra de rettigheder, der tilkommer parter, herunder i forhold til aktindsigt.
- Det er hovedreglen, at der skal meddeles aktindsigt.
- Reglen om interne arbejdsdokumenter er en undtagelse herfra.
- Det klare udgangspunkt er med den særlige lovregering, at der er en videre adgang til aktindsigt for parter.
- Sagsbehandlingsloven skal derfor fortolkes i overensstemmelse med den danske forvaltningslov og ikke offentlighedsloven.
- Af forarbejderne til den identiske bestemmelse i 1985-forvaltningsloven fremgår det, at der kun undtagelsesvist kan gøres undtagelse til hovedreglen om aktindsigt.

- *Beslutningen om anvendelse af undtagelsesbeføjelsen beror på et konkret skøn i hvert enkelt tilfælde.*
- *Selskab 1 gør gældende, at det af MRA's svarskrift tydeligt kan udledes, at MRA har forsømt på det relevante tidspunkt forud for sin afgørelse af gennemføre en konkret vurdering af relevante forhold, og allerede derfor er MRA's afgørelse behæftet med en fatal retlig mangel.*
- *Den efterfølgende efterrationalisering, som svarskriftet i realiteten udgør, kan ikke reparere herpå."*

Selskab 1 gentager samme synspunkter i replikken, side 10.

Selskab 1 overser herved, at 1985-offentlighedsloven og forvaltningslovens respektive bestemmelser om undtagelser af interne arbejdsdokumenter ordlydsmæssigt er næsten fuldstændig identiske og indholdsmæssigt er fuldstændig identiske. Lovenes bestemmelser om interne arbejdsdokumenter har således følgende ordlyd:

"[1985-offentlighedsloven]

§ 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."*

"[1985-forvaltningsloven]

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

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

Af forarbejderne til 1985-forvaltningsloven fremgår bl.a. følgende i de specielle bemærkninger til § 12, jf. lovforslag L 4, FT 1985-86:

"Bestemmelserne i lovforslagets § 12, der hjemler undtagelser fra partens adgang til aktindsigt af hensyn til beskyttelsen af myndighedens interne beslutningsproces, svarer til § 7 sammenholdt med § 11 i forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen. Der kan derfor i det hele henvises til bemærkningerne til disse bestemmelser.

Også efter den gældende lov, hvor undtagelsesbestemmelserne til varetagelse af dette hensyn findes i lovens § 5, nr. 3-5, udgør disse bestemmelser en fælles begrænsning af såvel offentlighedens som parterets ret til aktindsigt. Det materiale, der har dannet grundlag for offentlighedsudvalgets overvejelser på dette punkt, vedrører da også i nok så høj grad sager om partsoffentlighed som tilfælde, hvor begæringen om aktindsigt er blevet fremsat af andre end en forvaltningsags parter, og udvalget har ikke under sin gennemgang fundet grundlag for at pege på tilfælde, hvor det kunne være rimeligt at indskrænke disse undtagelsesbestemmelseres rækkevidde i forhold til en sags parter, jfr. betænkningen side 340 f.”

Det i replikken anførte om retsgrundlaget for reglerne om interne arbejdsdokumenter hviler derfor på en helt grundlæggende fejlsluttelse. Der henvises i stedet for til gennemgangen ovenfor.

2.3.1.2 Råstofområdet

Myndighedsstrukturen på råstofområdet er tilrettelagt på en sådan måde, at Naalakkersuisut er overordnet myndighed, og efter loven træffer Naalakkersuisut afgørelse i en række omstændigheder, herunder ved meddelelse og tilbagekaldelse/bortfald af udnyttelsestilladelser.

Da Naalakkersuisut den 19. november 2021 traf afgørelse om bortfald af ^{Selskab 1's} udnyttelsestilladelse, skete det i medfør af råstofloven, jf. Selvstyrets lovbestemt afgørelse nr. 8 af 27. februar 2020 af Inatsisartutlov om mineralske råstoffer og aktiviteter af betydning herfor.

Efter råstoflovens § 3, stk. 1, er Råstofmyndigheden under Naalakkersuisut den samlede administrative myndighed for råstofområdet, herunder alle forhold vedrørende mineralske råstoffer mv. Bestemmelsen blev indført ved Inatsisartutlov nr. 7 af 7. december 2009 om mineralske råstoffer og aktiviteter af betydning herfor (råstofloven), og af de almindelige bemærkninger, afsnit 2.3, fremgår om myndighedsforhold:

”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.” (fremhævet her)

Efter råstoflovens § 3, stk. 2, drager Naalakkersuisut omsorg for, at alle forhold vedrørende mineralske råstoffer mv. varetages som en samlet integreret myndighedsbehandling. Af de specielle bemærkninger til bestemmelsen fremgår bl.a. følgende:

”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.”

Det fremgår af råstoflovens § 3 a, stk. 1, at Råstofmyndigheden omfatter Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen for Råstofområdet.

Bestemmelsen er indsat ved Inatsisartutlov nr. 26 af 18. december 2012 om ændring af inatsisartutlov nr. 7 af 7. december 2009 om mineralske råstoffer og aktiviteter af betydning herfor (råstofloven). Af de almindelige bemærkninger til lovforslaget, afsnit 2.1, fremgår om 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 indvirkninger på samfundet eller miljøet, bør træffes af Naalakkersuisut, som værende Grønlands Selvstyres øverste forvaltningsmyndighed.

[...]

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.

[...]

Naalakkersuisut beslutter som led i ressortfordelingen, hvilken enhed der behandler de enkelte spørgsmål. Efter forslagets 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. (fremhævet her)

Der er fastsat nærmere regler om Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen for Råstofområdet sagsbehandling i råstoflovens §§ 3 a og 3 b, herunder klageadgang.

Det fremgår dog af § 3 c, stk. 1, at Naalakkersuisut kan fastsætte nærmere bestemmelser om forholdene nævnt i §§ 3-3 b, herunder om klage og begrænsning af adgang til at klage over visse typer af afgørelser truffet af Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen. Af de specielle bemærkninger til § 3 c fremgår bl.a. følgende:

”Som et eksempel nævnes det i § 3 c, at Naalakkersuisut kan fastsætte bestemmelser om, at afgørelser om bestemte forhold træffes af Naalakkersuisut og dermed ikke af Råstofstyrelsen eller Miljøstyrelsen. Med hensyn til Råstofstyrelsens kompetenceområde kan det for eksempel være afgørelser om meddelelse af råstoffilladelser, godkendelse af overdragelse af råstoffilladelser eller tilbagekaldelse af råstoffilladelser. Bestemmelser kan for eksempel fastsættes i en bekendtgørelse eller som tilladelsesvilkår. Med hensyn til Miljøstyrelsens kompetenceområde kan det for eksempel være afgørelser om godkendelse eller tilbagekaldelse af godkendelse af planer vedrørende bestemte miljøforhold eller naturforhold. Også sådanne bestemmelser kan for eksempel fastsættes i en bekendtgørelse eller som tilladelsesvilkår.

Som et andet eksempel nævnes det i § 3 c, at Naalakkersuisut kan fastsætte bestemmelser om Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsens opgaver og beføjelser. Som mere konkrete eksempler kan nævnes, at Naalakkersuisut kan fastsætte bestemmelser om afgrænsningen af kompetenceområderne for henholdsvis Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen efter § 3 a, stk. 2 og 3, eller om de nærmere procedurer og principper for deres sagsbehandling, kommunikation og samarbejde vedrørende sager om miljømæssige forhold.

Som et tredje eksempel nævnes det i § 3 c, at Naalakkersuisut kan fastsætte bestemmelser om klage over afgørelser truffet af Råstofstyrelsen eller Miljøstyrelsen og om begrænsning af adgang til klage. Denne hjemmel er tænkt anvendt i afgørelser i sager af en særlig teknisk karakter, hvor en bedømmelse forudsætter særlig sagkundskab indenfor eksempelvis offshore konstruktioner, geologi og mineteknik.

Efter råstoflovens § 3 c, stk. 2, er det Naalakkersuisut, der træffer afgørelse om bl.a. meddelelse og tilbagekaldelse af en tilladelse til efterforskning eller udnyttelse af mineralske råstoffer.

Det fremgår dertil af råstoflovens § 3 c, stk. 3, at 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.

Efter bortfaldet af Selskab 1's udnyttelsestilladelse, men inden afgørelsen om aktindsigt, trådte Inatsisartut- lov nr. 26 af 13. juni 2023 om mineralaktiviteter ("mineloven") i kraft. Forslaget havde til formål at adskille mineralaktiviteter fra de øvrige aktiviteter på råstofområdet, herunder kulbrinteområdet, jf. lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit 1.1. Det fremgår samme sted, at principperne for myndighedsbehandlingen er videreført:

"Forslaget viderefører dog generelt mange væsentlige og hensigtsmæssige bestemmelser og principper fra råstofloven. Blandt andet videreføres princippet om en samlet integreret myndighedsbehandling. Alle relevante forhold, herunder vedrørende mineralaktiviteternes udførelse og tekniske, sikkerhedsmæssige og ressourcemæssige forhold, indgår i en samlet vurdering af aktiviteter omfattet af forslaget. Naalakkersuisut meddeler således en samlet tilladelse, der generelt omfatter samtlige forhold af betydning for en mineralaktivitet omfattet af forslaget. Denne model var en af hovedanbefalingerne i Ølgaard-rapporten fra 1990 (som omtales nedenfor i afsnit 1.2) og har generelt været anvendt i råstoflovene for Grønland siden da.

En samlet integreret myndighedsbehandling fremmer en effektiv forvaltning af mineralområdet og brugervenlighed for borgerne og virksomhederne. Forslaget skaber således også grundlaget og rammerne for, at Naalakkersuisut kan administrere, forvalte og videreudvikle mineralområdet på en måde, der generelt er god og hensigtsmæssig for Grønlands Selvstyre, samfundet, rettig-hedshavere og mulige fremtidige rettighedshavere efter mineraltilladelser og andre parter på mineralområdet." (fremhævet her)

Minelovens § 23 foreskriver, at Naalakkersuisut sammen med Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen for Råstofområdet er den administrative myndighed for mineralområdet.

De specielle bemærkninger til bestemmelsen beskriver det følgende:

"Kompetencen til at administrere forslagens bestemmelser og træffe afgørelser efter forslaget ligger som udgangspunkt hos Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen for Råstofområdet. Naalakkersuisut træffer afgørelser af væsentlig karakter, og Råstofstyrelsens og Miljøstyrelsen for Råstofområdets afgørelser kan påklages til Naalakkersuisut, se § 24 og bemærkningerne hertil.

Det vil således, i praksis, alene være afgørelser om meddelelse, væsentlig ændring, overdragelse, tilbagekaldelse og godkendelse af tilbagelevering af en tilladelse til efterforskning eller udnyttelse af mineraler, der træffes af Naalakkersuisut. Derudover træffes afgørelser om forhold, der kan få væsentlig ind-

virkning på samfundet eller miljøet, af Naalakkersuisut, medmindre Naalakkersuisut har fastsat bestemmelser om, at bestemte afgørelser træffes af Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen for Råstofområdet.

Desuden vil Naalakkersuisut som udgangspunkt træffe afgørelse i konkrete sager, der har principiel betydning for afgørelsen af fremtidige tilsvarende sager, eller hvis der i øvrigt vurderes at være behov for at fastlægge en ny administrativ praksis på et område, afgørelser om iværksættelse af ekspropriation, afgørelser om at visse opgaver efter forslaget skal varetages af andre myndigheder eller private parter og fastsættelse af vilkår og bestemmelser i bekendtgørelsesform.

Alle andre afgørelser og al myndighedsbehandling vil som udgangspunkt blive varetaget af Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen for Råstofområdet.”
(fremhævet her)

Naalakkersuisut er derfor – og har siden råstoflovens indførelse været – øverste forvaltningsmyndighed på råstofområdet og træffer selv afgørelse på visse områder. Det er derudover fortsat forudsat, at myndighederne på råstofområdet anses som én samlet myndighed.

2.3.2 Edition

Om det retlige grundlag bemærker Selvstyret, at retten efter retsplejelovens § 184 og efter begrundet anmodning fra en part kan pålægge modparten at forevise eller udlevere dokumenter, der er undergivet vedkommendes rådighed, og som har betydning for sagen.

Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, jf. lovforslag L 34 af 12. december 2007 om retsplejelov for Grønland, at spørgsmålet om edition ikke tidligere var reguleret i den grønlandske retspleje, og at bestemmelsen i meget vidt omfang svarer til den danske retsplejelovs §§ 298-300.

Den danske retsplejelovs § 298, stk. 1, foreskriver blandt andet, at retten kan pålægge en part at fremlægge dokumenter, der er undergivet hans rådighed. Den danske retsplejelovs § 300, stk. 1, foreskriver dertil, at den part, der fremsætter begæringen, må angive de kendsgerninger, der skal bevises ved dokumenterne.

Ved U.1999.1028H fastslog Højesteret udgangspunktet om, at for dokumenter, der er interne og fortrolige arbejdsdokumenter, kan der alene pålægges edition, hvis dokumenterne har afgørende betydning for den begærende parts anbringender.

Ved U.2011.431H fastslog Højesteret endvidere, at der ikke kan meddeles edition med henblik på en undersøgelsesmæssigt præget gennemgang, men at begæringen derimod skal være konkret:

“Vedrørende editionsbegæringens punkt 1 og 2 har appellanterne ikke angivet, hvilke bestemte kendsgerninger der agtes bevist ved fremlæggelse af det store antal dokumenter, og Højesteret finder ikke grundlag for i medfør af editionsreglerne at pålægge indstævnte at udlevere dokumenterne til brug for en undersøgelsesmæssigt præget gennemgang.

Appellanternes begæring om edition efter retsplejelovens § 298 tages herefter ikke til følge, jf. § 300, stk. 1.” (fremhævet her)

I U.2022.1661 anførte Vestre Landsret det følgende om baggrunden for at meddele edition i en række dokumenter:

“Såvel de kendsgerninger, der skal bevises ved dokumenterne, som karakteren og omfanget af de dokumenter, der ønskes fremlagt, må herefter anses for at være således konkretiseret, at der ikke er grundlag for at afvise begæringen med henvisning til, at der vil blive tale om en undersøgelsesmæssigt præget gennemgang. Påstand 9, 10 og 14 angår revisionens interne arbejdspapirer, men det må det foreliggende grundlag antages, at dokumenterne har en sådan betydning for sagen, at dokumenternes karakter ikke i sig selv taler afgørende imod at tage editionsbegæringen til følge. Det må lægges til grund, at de omhandlede dokumenter er undergivet revisionens rådighed.

Da betingelserne i retsplejelovens § 298 og § 300 herefter må anses for opfyldt, stadfæster landsretten byrettens kendelse.” (understreget her)

Der kan derfor alene meddeles edition, når:

- 1) anmodningen er tilpas konkret, og
- 2) dokumenterne er af afgørende betydning for sagen.

3. ANBRINGENDER AD AKTINDSIGT

3.1 Undtagelse af aktindsigt i interne arbejdsdokumenter (§ 12, stk. 1, nr. 1 og 2)

Selvstyret gør overordnet gældende, at departementet ved afgørelsen af 5. marts 2024 med rette har undtaget en række akter som interne arbejdsdokumenter (bilag 51, s. 1-9).

Akterne, som er omfattet af afgørelsen, er at anse som interne arbejdsdokumenter, idet der er tale om dokumenter, der dels er udarbejdet af en myndighed til

eget brug ved behandlingen af en sag, jf. sagsbehandlingslovens § 12, stk. 1, nr. 1, og dels brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed, jf. sagsbehandlingslovens § 12, stk. 1, nr. 2.

Selvstyret gør således gældende, at akt nr. 14, 202, 222, 250, 365, 423, 551, 552, 565, 585, 586, 610, 611, 626, 641, 702, 708, 802, 1203, 1229 (bilag 51) er interne efter sagsbehandlingslovens § 12, stk. 1, nr. 1, idet der er tale om dokumenter til eget brug inden for samme myndighed.

Om de øvrige akter (bilag 51, s. 1-9) gør Selvstyret gældende, at disse med rette er undtaget fra aktindsigt, da der er tale om korrespondance mellem det, der konkret må anses for forskellige enheder inden for samme myndighed, jf. sagsbehandlingslovens § 12, stk. 1, nr. 2.

Det bemærkes til støtte herfor, at der først og fremmest er tale om korrespondance inden for og imellem de myndigheder, der er direkte omtalt i råstofloven og mineloven som del af "råstofmyndigheden", dvs. Råstofstyrelsen, Miljøstyrelsen for Råstofområdet og Råstofdepartementet (nu Departementet for Erhverv, Handel, Råstoffer, Justitsområdet og Ligestilling).

Der er derudover tale om korrespondance mellem disse myndigheder samt øvrige departementer (Formandens Departementet, Finansdepartementet og Erhvervsdepartementet) forud for det samlede Naalakkersuisuts behandling af spørgsmål om Selskab 1's udnyttelsestilladelse samt korrespondance med en tolk i den forbindelse.

Korrespondancen med de øvrige departementer er således sket i tilfælde, hvor de pågældende departementers naalakkersuisoq skulle indgå i Naalakkersuisuts – den øverste råstofmyndigheds – afgørelse vedrørende Selskab 1's udnyttelsestilladelse.

Selvstyret gør på denne baggrund – sammenholdt med de hensyn, der ligger bag sagsbehandlingslovens § 12, stk. 1 – gældende, at det er forudsat i loven, at korrespondancen må anses som intern, da offentliggørelse vil vanskeliggøre den i loven forudsatte myndighedsorganisering.

Det er i den forbindelse væsentligt, at lovgivningen på råstofområdet forudsætter, at råstofmyndigheden er én myndighed, der foretager en samlet og integreret myndighedsbehandling, og at Naalakkersuisut er øverste forvaltningsmyndighed på området.

3.1.1 Ad spørgsmålet om myndighedsstrukturen (enhedsforvaltning kontra ministerstyre)

Selskab 1 har gjort gældende, at Selvstyrets synspunkter om "enhedsforvaltningen" er forkert og strider med ordlyden af råstoflovens § 3 b, hvorefter styrelsernes (Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen for Råstofområdet) afgørelser kan påklages til Naalakkersuisut.

Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen for Råstofområdets afgørelser kan påklages til Naalakkersuisut i de tilfælde, hvor det er Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen selv, der efter loven er tillagt afgørelseskompetence. Det har ikke været tilfældet for nogen af de afgørelser, der er stilet Selskab 1.

Selvstyret skal i denne forbindelse bemærke, at sagsbehandlingslovens regler skal fortolkes i overensstemmelse med det underliggende retsgrundlag. At Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen for Råstofområdets afgørelser i visse tilfælde kan påklages til Naalakkersuisut, udelukker derfor heller ikke, at Råstofstyrelsen og Naalakkersuisut kan være enheder inden for samme myndighed i andre tilfælde.

Afgørelser om meddelelse af en udnyttelsestilladelse, afgørelser om udsættelse af frister for udnyttelses- og nedlukningsplaner samt afgørelser om bortfald af udnyttelsestilladelser er i alle tilfælde afgørelser, der alene kan træffes af Naalakkersuisut i 1. instans som øverste administrative myndighed på råstofområdet. I disse tilfælde er de øvrige myndigheder underordnede fagmyndigheder og er derfor i regi af sagsbehandlingsloven at anse som enheder inden for samme myndighed, hvorfor korrespondancen mellem disse er at anse som interne arbejdsdokumenter.

Selskab 1 har imidlertid også gjort gældende, at dette synspunkt strider grundlæggende imod forudsætningen for ministerstyret. Selskab 1 har i den forbindelse henvist til Ombudsmanden for Inatsisartuts udtalelse af 9. januar 2015 (j.nr. 2014-905-0023), hvoraf det fremgår, at to styrelser placeret under hvert sit departementsområde ikke kan udgøre én og samme myndighed, da dette ville stride fundamentalt mod hele forudsætningen for ministerstyret og herunder det medfølgende ministeransvar.

Dette bestrides.

Som anført herover skal sagsbehandlingslovens regler fortolkes i overensstemmelse med det underliggende retsgrundlag, hvorfor det ikke på forhånd kan udelukkes, at to styrelser under hver deres departement kan udgøre enheder i samme myndighed i sagsbehandlingslovens forstand.

Derudover er det Selvstyrets synspunkt, at tanken om ministerstyre er forladt i Grønland, og at Naalakkersuisut i høj grad agerer som en kollektiv styreform.

Også reglerne om ministeransvar understøtter, at Naalakkersuisuts medlemmer i visse tilfælde træffer afgørelse i kollegium med et dertilhørende fælles ansvar.

Det fremgår af forarbejderne til Inatsisartutlov nr. 26 af 18. november 2010 om Inatsisartut og Naalakkersuisut, jf. de almindelige bemærkninger, afsnit c, at tanken om ministerstyre ved indførelsen af loven blev forladt:

"Forslaget præciserer og udbygger formandens kompetencer i forhold til de øvrige medlemmer af Naalakkersuisut og i forhold til Inatsisartut. Dette afspejler en udvikling i styreformen under hjemmestyreordningen, der oprindeligt indrømmede de enkelte medlemmer af det daværende landsstyre en høj grad af personlig beslutningskompetence og ansvar efter den såkaldte ministerstyremodel. Siden 1988 har man imidlertid forladt denne model til fordel for en mere kollektiv styreform, der lægger vægt på en koordineret politisk styring under den overordnede ledelse af formanden for Naalakkersuisut."
(fremhævet her)

Ved inatsisartutlovens indførelse fjernede man det retlige krav om, at det ressortansvarlige medlem af Naalakkersuisut skulle underskrive (kontrasignere) inatsisartutlove, og i den forbindelse fremgik det af lovforslagets almindelige bemærkninger, afsnit h, at et sådant krav "*skønnes ikke at stemme med princippet om at Naalakkersuisut virker som et kollektivt organ under formandens overordnede ledelse, jf. pkt. c ovenfor.*" (fremhævet her).

Naalakkersuisut understregede i den forbindelse også styreformen ved indførelsen af Selvstyrets bekendtgørelse nr. 18 af 9. november 2017 om forretningsordenen for Naalakkersuisut, hvis § 1 lød:

"§ 1. Beføjelser, som efter en Inatsisartutlov er tillagt Naalakkersuisut, eller som ved en Inatsisartutlov, landstingslov eller en landstingsforordning er tillagt et bestemt medlem af landsstyret, anses som tillagt Naalakkersuisut som Selvstyrets udøvende myndighed." (fremhævet her)

Bestemmelsen er i alt væsentligt uændret i den seneste udgave af Naalakkersuisuts forretningsorden, jf. Selvstyrets bekendtgørelse nr. 28 af 13. juli 2022. Efter stk. 2 skal sådanne beføjelser udføres af Naalakkersuisut ved beslutninger, der træffes efter reglerne i forretningsordenens kapitel 2, dvs. i kollegiet, medmindre Naalakkersuisut eller formanden for Naalakkersuisut har bemyndiget et medlem til selv at træffe afgørelse på et nærmere bestemt område, se herom også Karsten Hagel-Sørensen i Festskrift til Karsten Revsbech, side 292.

Ombudsmanden for Inatsisartut har efter udstedelsen af Naalakkersuisuts forretningsorden rettet henvendelse til Formandens Departement med en anmod-

ning om en redegørelse for styreformen i Grønlands Selvstyre, herunder en vurdering af, om der er tale om en form for ministerstyre eller en mere kollektiv ledelse, samt en stillingtagen til, hvorvidt styreformen er fastsat ved Inatsisartutlov eller kan fastsættes ved bekendtgørelse, se herom også Karsten Hagel-Sørensen i Festskrift til Karsten Revsbech, side 293, hvoraf fremgår:

”Departementet svarede, at der havde været en udvikling mod en kollektiv ledelse, og at dette havde støtte i forarbejderne til 1988-landstingsloven og også støttedes af Landstingsloven om landsstyremedlemmers ansvarlighed, ligesom det ikke var underkendt ved 2010-loven om Inatsisartut og Naalakkersuisut. Det anførtes videre, at styreformen ikke var fastsat ved Inatsisartutlov, men kunne fastsættes ved bekendtgørelse bl.a. med hjemmel i Naalakkersuisuts Organisationsmagt. Ombudsmanden meddelte i en afsluttende skrivelse af 11. juni 2018, j.nr. 2018-908-0004, at hun havde besluttet ikke at foretage sig yderligere på det foreliggende grundlag. (fremhævet her)

I et notat til Inatsisartut har Formanden for Naalakkersuisut før redegjort for, at det med forretningsordenen var hensigten at tydeliggøre myndighedsstrukturen, jf. Karsten Hagel-Sørensen i Festskrift til Karsten Revsbech, side 295.

I forretningsordenen blev således også bestemt det følgende om myndighedsstrukturen og brevveksling på tværs af departementer:

”§ 3. Naalakkersuisut bistås af en administration, der organiseres som en enhedsforvaltning, hvor hver medarbejder er ansat i Selvstyret som helhed. Ansættelsesmyndigheden under den Naalakkersuisoq, der har ansvaret for den interne forvaltning i Naalakkersuisuts administration, fastsætter nærmere retningslinjer om angivelse af tjenestested mv. i medarbejdernes ansættelsesvilkår.

[...]

Stk. 4. Uanset stk. 1 anses brevveksling mellem departementer eller mellem et departement og underliggende myndigheder ikke som brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed, jf. § 7 i Landstingslov om offentlighed i forvaltningen.”

I den seneste forretningsorden for Naalakkersuisut, jf. bekendtgørelse nr. 28 af 13. juli 2022, har § 3 i stedet fået følgende ordlyd:

”§ 3. Hver Naalakkersuisoq bistås af en administration, som organiseres i et eller flere departementer.

Stk. 2. Til hver Naalakkersuisoq kan der tilhøre underliggende enheder, som er selvstændige ift. Naalakkersuisoqs egen administration, og hvor der er rekurs til Naalakkersuisoq, hvis ikke denne adgang er afskåret ved lov.

Stk. 3. Til hver Naalakkersuisoq kan der tilhøre selvstændige enheder oprettet ved lov, hvor der ikke er rekursadgang til Naalakkersuisoq."

Råstofområdet er netop et eksempel på et område, hvor det er fastsat ved lov, at Naalakkersuisut er administrativ klageinstans for afgørelser truffet af Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen for Råstofområdet, jf. Karsten Hagel-Sørensen i Festskrift til Karsten Revsbech, s. 296:

"Som et andet eksempel nævntes råstofloven, Inatsisartutlov nr. 7 af 7. december 2009 som ændret navnlig ved Inatsisartutlov nr. 26 af 18. december 2012, hvorved bl.a. §§ 3 a-3 c blev indsat. Ved loven er oprettet en Råstofstyrelse og en Miljøstyrelse for Råstofområdet, der som råstofmyndighed har fået en del beføjelser tildelt direkte ved loven, og hvor det endvidere er bestemt, at myndighedens afgørelser kan påklages, ikke til en Naalakkersuisoq, men til det samlede Naalakkersuisut, der altså er administrativ klageinstans." (fremhævet her)

Også reglerne om ministeransvar understreger og følger det ovenstående. I Selvstyrets lovbekendtgørelse nr. 5 af 20. april 2021 af Inatsisartutlov om Naalakkersuisutmedlemmers ansvarlighed ("ministeransvarlighedsloven") fremgår af §§ 3-4:

"§ 3. Ethvert medlem af Naalakkersuisut har ansvaret for de afgørelser, som medlemmet har truffet vedrørende de sagsområder, som er omfattet af vedkommendes politiske ressortområde.

§ 4. Ansvar for en på landsstyremøde truffet beslutning påhviler ethvert medlem af Naalakkersuisut, som har deltaget i mødet og vedtaget beslutningen. Det samme er gældende, hvor et medlem på anden måde har medvirket til beslutningens tilblivelse." (fremhævet her)

Inatsisartutlovens § 4 blev indført ved landstingslov nr. 6 af 13. maj 1993 om landsstyremedlemmers ansvarlighed. I de almindelige bemærkninger til lovforslaget fremgår det, at udkastet blev udarbejdet med udgangspunkt i den danske lov om ministres ansvarlighed, men at det var nødvendigt "at fravige "ministeransvarsloven" på en række punkter, idet landsstyrets beslutninger i praksis foregår i et kollegium [...]".

På råstofområdet træffer Naalakkersuisut afgørelse i et kollegium, herunder også for så vidt angår afgørelse om meddelelse og bortfald af Selskab 1's udnyttel-

sestilladelse, og ministeransvaret påhviler således også alle medlemmer af Naalakkersuisut og ikke kun naalakkersuisoq (ressortministeren), jf. herved ministeransvarlighedslovens § 4.

3.1.2 Ad spørgsmålet om flere administrative enheder kan anses at være samme myndighed

Selskab 1 argumenterer i replikken, side 5, for, at

”Flere myndigheder kan ikke med rette anses at være den samme myndighed – og hvis alle myndigheder på råstofområdet er en samlet myndighed, kan Naalakkersuisut ikke være den øverste myndighed, da der i så fald ikke er underordnede myndigheder.”

Der henvises i den forbindelse til et gængs anvendt citat i dansk retslitteratur om aktindsigt, hvoraf det anføres, at:

”En administrativ enhed må i øvrigt i almindelighed karakteriseres som enten en selvstændig myndighed eller en del af en anden myndighed. En administrativ enhed kan således ikke i visse sammenhænge være en selvstændig myndighed (f.eks. i forbindelse med afgørelsen af konkrete sager) og i andre sammenhænge (f.eks. i forbindelse med ministerbetjening) være en del af en anden myndighed, medmindre der særligt i lovgivningen er klare holdepunkter herfor.” (fremhævet her)

Selskab 1 overser, at det i citatet anførte er et udgangspunkt, der er gældende i dansk ret, men at særlige forhold kan gøre sig gældende. På dette område er der i grønlandsk ret – som nærmere redegjort for ovenfor – særlige forhold, der gør sig gældende. Som anført er Naalakkersuisut – og har siden råstoflovens indførelse – været øverste forvaltningsmyndighed på råstofområdet og træffer selv afgørelse på visse områder. Det er derudover fortsat forudsat, at myndighederne på råstofområdet anses som én samlet myndighed. Kun i de tilfælde, hvor det er Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen selv, der efter loven er tillagt afgørelseskompetence, kan styrelsernes afgørelser påklages til Naalakkersuisut, og kun i disse tilfælde er der ikke tale om en enhedsforvaltning.

I replikken, side 7, er det anført, at *”... der historisk set siden 2012 har været en juridisk uenighed mellem Ombudsmanden i Grønland og Selvstyret vedrørende forståelsen af myndighedsstrukturen i centraladministrationen”, men at “... denne uenighed blev [...] afklaret i 2022, jf. ombudsmandens beretning 2022, s. 28”.*

Det spørgsmål, som ombudsmanden refererer til i sin beretning for 2022, side 27 f., er, hvorvidt afgørelser, der bliver truffet af underliggende myndigheder

(styrelser), kan påklages til deres respektive departement. Spørgsmålet var relevant for ombudsmanden at afklare, idet de administrative klagemuligheder skal være udtømt, før ombudsmanden kan behandle en klage, jf. § 13 i Inatsisartutlov om Ombudsmanden for Inatsisartut.

Dette spørgsmål er imidlertid ikke relevant for denne sag, fordi Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen ikke har truffet nogen af de afgørelser, som ^{Selskab 1} har indbragt for retten. Hvis det var Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsens afgørelser, der var tale om, følger det direkte af ordlyden af råstoflovens § 3 b, stk. 1, at afgørelserne ville kunne påklages til Naalakkersuisut. I denne sag er der tale om, at Naalakkersuisut har truffet afgørelse over for ^{Selskab 1}.

Afgørelser om meddelelse af en udnyttelsestilladelse, afgørelser om udsættelse af frister for udnyttelses- og nedlukningsplaner samt afgørelser om bortfald af udnyttelsestilladelser er i alle tilfælde afgørelser, der alene kan træffes af Naalakkersuisut i 1. instans som øverste administrative myndighed på råstofområdet. I disse tilfælde er de øvrige myndigheder underordnede fagmyndigheder og er derfor i regi af sagsbehandlingsloven at anse som enheder inden for samme myndighed, hvorfor korrespondancen mellem disse er at anse som interne arbejdsdokumenter.

3.1.3 Ad spørgsmålet om mineloven præciserer reglerne om aktindsigt

^{Selskab 1} har også anført, jf. replikkens side 11, at Inatsisartut – som følge af ovennævnte ombudsmandssag – angiveligt har "... været opmærksomme på at præcisere reglerne om aktindsigt efterfølgende.", hvilket efter ^{Selskab 1}'s opfattelse "... fremgår af de specielle bemærkninger til §§ 32, 39, 55, og 63 Inatsisartutlov nr. 26 af 13. juni 2023 om mineralaktiviteter (mineloven)". ^{Selskab 1} citerer herefter et uddrag fra minelovens forarbejder, der nærmere bestemt angår de specielle bemærkninger til lovens § 39, stk. 2. Minelovens § 39 har følgende ordlyd:

"§ 39. Rettighedshaveren skal til Naalakkersuisut indlevere:

1) Rapporter om efterforskningen og andre aktiviteter efter tilladelsen og resultaterne deraf.

2) Kopier af efterforskningsresultaterne og data og prøver derfra og rettighedshaverens fortolkninger, konklusioner og anbefalinger derom.

Stk. 2. Oplysninger, som Naalakkersuisut modtager i medfør af stk. 1, er fortrolige. Fortrolighedsperioden er 5 år fra tidsfristen for indlevering til Naalakkersuisut. Fortroligheden bortfalder dog i alle tilfælde ved tilladelsens ophør.

Stk. 3. Naalakkersuisut kan i fortrolighedsperioden offentliggøre generelle oplysninger om de fortrolige rapporteringer, efterforskningsresultater, data, prøver og fortolkninger, konklusioner og anbefalinger med videre. Naalakkersuisut skal inden en offentliggørelse af sådanne generelle oplysninger sende op-

lysningerne til rettighedshaveren og oplyse til rettighedshaveren, at rettighedshaveren kan sende bemærkninger dertil og en eventuel begrundet indsigelse mod offentliggørelsen af alle eller nogle af oplysningerne inden for en fastsat rimelig tidsfrist på mindst 14 kalenderdage. Hvis rettighedshaveren inden for tidsfristen sender en indsigelse mod offentliggørelse af alle eller nogle af oplysningerne, og hensynet til rettighedshaverens interesse i fortrolighed findes at overstige Naalakkersuisuts interesse i offentliggørelse af de omhandlede oplysninger, offentliggør Naalakkersuisut ikke disse oplysninger. Stk. 4. Uanset stk. 2 og 3 kan Naalakkersuisut i alle tilfælde offentliggøre miljødata og miljørapporter, som skønnes at have almen samfundsmæssig interesse.

Stk. 5. Når fortrolighedsperioden er ophørt, har både rettighedshaveren og Grønlands Selvstyre ejendomsret til og ret til frit at råde over og anvende de indleverede rapporteringer, efterforskningsresultater, data, prøver og fortolkninger, konklusioner og anbefalinger med videre.

Stk. 6. Naalakkersuisut fastsætter nærmere bestemmelser og vilkår om forholdene nævnt i stk. 1-5, herunder om rapporternes format, indhold og indlevering på bestemte tidspunkter, ved udførelse af bestemte aktiviteter og indtrædelse af bestemte begivenheder eller forhold. Naalakkersuisut kan herunder fastsætte bestemmelser og vilkår om Naalakkersuisuts mulighed for offentliggørelse af generelle oplysninger om bestemte aktiviteter, resultater, begivenheder og forhold.”

Det relevante uddrag fra forarbejderne til bestemmelsens stk. 2, som ^{Selskab 1} citerer, angiver følgende:

”Det er nødvendigt at fastsætte regler om fortrolighed, da de nævnte oplysninger kan være forretningshemmeligheder eller erhvervshemmeligheder, som bør være og behandles som fortrolige i en rimelig fortrolighedsperiode. Det kan give andre en uberettiget fordel, hvis Naalakkersuisut er eller kan blive forpligtet til at udlevere disse oplysninger med videre, herunder eksempelvis ved en aktindsigtsanmodning.

Bestemmelsen er i overensstemmelse med landstingslov om offentlighed i forvaltningen. Det følger af lovens § 3, stk. 1, at Naalakkersuisut 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.

Oplysningerne efter stk. 1 vil som udgangspunkt være omfattet af §§ 12-14 i landstingslov om offentlighed i forvaltningen. Bestemmelsen i stk. 2 vil således sammen med de nævnte bestemmelser i landstingslov om offentlighed i forvaltningen sikre, at oplysninger, der udveksles i Naalakkersuisut og sendes til udvalg i Inatsisartut, er undtaget fra aktindsigt.” (fremhævet her)

Det er ganske svært at forstå, hvordan minelovens § 39 og forarbejderne til bestemmelsen skulle understøtte et synspunkt om, at reglerne om aktindsigt har været præciseret som følge af ovennævnte ombudsmandssag, og hvordan bestemmelsen eller forarbejderne dertil skulle understøtte et synspunkt om, at brevvekslingen, som Selvstyret har undtaget fra aktindsigt efter sagsbehandlingslovens § 12, stk. 1, har været undtaget med urette. De oplysninger, som omfattes af bestemmelsen i § 39, stk. 1, er oplysninger, som rettighedshaveren skal rapportere til Naalakkersuisut. Det er ikke denne type oplysninger, som Selvstyret har undtaget fra aktindsigt overfor ^{Selskab 1}.

Bestemmelsen i minelovens § 39 indeholder i øvrigt både regler om rapporteringspligt, om (tidsbegrænset) fortrolighed af visse oplysninger, om offentliggørelse af oplysninger og om ejendomsretten til oplysninger efter endt fortrolighedsperiode. Bestemmelsen, der således regulerer en flerhed af forhold, kan på ingen måde siges at understøtte, at brevveksling mellem forskellige enheder i Naalakkersuisut i sager, hvor Naalakkersuisut træffer afgørelse, ikke er omfattet af bestemmelsen om interne arbejdsdokumenter.

Det må samtidig erindres, at den type oplysninger, som omfattes af minelovens § 39, stk. 1, som klart udgangspunkt vil være omfattet af sagsbehandlingslovens og offentlighedslovens regler om ekstraheringspligt (jf. sagsbehandlingslovens § 12, stk. 2, og offentlighedslovens § 11, stk. 1), hvilket indebærer, at oplysningerne – uanset bestemmelserne om interne arbejdsdokumenter – er omfattet af retten til aktindsigt. Den nærmere regulering af sådanne oplysninger kan derfor ikke anvendes til at drage slutninger om myndighedsstrukturen og området for enhedsforvaltningen.

^{Selskab 1}' synspunkter om mineloven kan derfor ikke føre til en anden vurdering, end at korrespondancen med rette er undtaget fra aktindsigt efter reglerne om interne arbejdsdokumenter.

3.2 Undtagelse af aktindsigt i brevveksling med sagkyndige (§ 14, stk. 1, nr. 3)

Det følger af sagsbehandlingslovens § 14, stk. 1, nr. 3, at retten til aktindsigt ikke omfatter brevveksling med sagkyndige:

”§ 14. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

- 1) Referater af naalakkersuisutmøder og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder.*
- 2) Dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed.*

3) Myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres.

Stk. 2. Oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for en sags afgørelse, og som alene indeholdes i de i stk. 1 nævnte dokumenter, skal uanset bestemmelsen i stk. 1 meddeles i overensstemmelse med reglerne i dette kapitel."

Bestemmelsens stk. 1, nr. 3, svarer indholdsmæssigt til den danske forvaltningslovs § 14, nr. 3. Begrebet "overvejelse af, om retssag bør føres" omfatter også brevveksling med sagkyndige om tvivlsspørgsmål, der ikke har direkte sammenhæng med et aktuelt eller eventuelt sagsanlæg, men hvor dette må forudses som en nærliggende mulighed i anledning af en sags afgørelse, se hertil også Niels Fenger: Forvaltningsloven med kommentarer, 2. udgave, side 451.

I praksis stilles der ikke strenge krav til, hvornår en retssag må forudses som en nærliggende mulighed, jf. også Justitsministeriets betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, side 240:

"Undtagelsesadgangen efter § 5, nr. 7, vedrører som nævnt ikke blot brevveksling med sagkyndige i forbindelse med verserende retssager, men også ved overvejelse af, om retssag bør føres. Det er givet, at enhver sådan brevveksling om muligheden for en retssag vil være omfattet af bestemmelsen, uanset at sandsynligheden for et sagsanlæg må betegnes som ringe. Det er imidlertid herudover antaget, at også brevveksling med sagkyndige om juridiske tvivlsspørgsmål, der ikke har direkte sammenhæng med et aktuelt eller eventuelt sagsanlæg, men hvor dette må underforstås som en nærliggende mulighed i forbindelse med den pågældende sag, vil kunne unddrages adgangen til aktindsigt med hjemmel i § 5, nr. 7. Dette har antagelig størst praktisk betydning i forhold til offentlige myndigheders brevveksling med kammeradvokaten eller andre juridisk sagkyndige om en påtænkt foranstaltningens lovlighed, jfr. herved F.T. 1969/70, tillæg B, sp. 2153 (gengivet ovenfor side 238 f.), U.f.R. 1969 side 301 samt kommentaren side 85 f. med yderligere henvisninger. Som her anført må denne udvidende fortolkning af offentlighedslovens § 5, nr. 7, - der som nævnt kun omfatter juridiske responsa - ses på baggrund af retsplejelovens editionsregler." (fremhævet her)

Dette betyder også, at en myndigheds korrespondance med myndighedens advokat er undtaget fra aktindsigt, selvom myndigheden ikke vidste, om der ville komme en retssag, jf. også FOB 1995.81.

Sagen omhandlede en kommunes brevveksling dels med kommunens advokat og dels med et byfornyelsesselskab og udsprang af en klage over, at Bygge- og

Boligstyrelsen havde meddelt et aktieselskab afslag på aktindsigt i dokumenterne. For så vidt angår dokumenterne udvekslet mellem kommunen og kommunens advokat udtalte Ombudsmanden bl.a.:

”Uanset at der ikke var en verserende retssag, eller man på dette tidlige tidspunkt af sagen ikke vidste om der ville komme en retssag, mener jeg at denne juridiske rådgivning var omfattet af bestemmelsen i forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 3, og dermed kunne undtages fra retten til aktindsigt. Der var utvivlsomt tale om brevveksling med en sagkyndig om juridiske tvivlsspørgsmål. Selv om der ikke var en nær sammenhæng med en retssag, må brevvekslingen anses for omfattet af undtagelsesbestemmelsen.”

Der kan også henvises til U.2007.2536Ø. Under behandlingen af en sag indbragt i 2005 for Naturklagenævnet, N, om, hvorvidt en terrænregulering på S' ejendom var i strid med lokalplanen, modtog N i 2006 blandt sagens bilag en advokatredegørelse, udarbejdet til brug for en kommune, K, som led i K's forberedelse af et møde i november 2005 vedrørende ejendommen. Sagen blev ikke realitetsbehandlet, idet S, inden N traf afgørelse, havde anlagt sag mod K. I forbindelse med den sag anmodede S' advokat N om aktindsigt i redegørelsen, hvilket N afslog. S anlagde derpå sag mod N med påstand om, at N's afgørelse var ugyldig, hvorfor N tilpligtedes at udlevere redegørelsen. Efter oplysningerne i sagen lagde landsretten til grund bl.a., at advokatredegørelsen drejede sig om juridiske tvivlsspørgsmål angående afgørelsen, som K traf i november 2005 – samme afgørelse, som S havde anfægtet ved sagsanlæg mod K. Bl.a. på den baggrund fandt landsretten, at den omtvistede advokatredegørelse var omfattet af forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 3.

Det samme følger af Højesterets kendelse i U.1969.301H, hvor et dansk ministerium ikke var forpligtet til at fremlægge et juridisk responsum, som var afgivet knap 30 år før retssagens anlæg.

Akterne, der i denne sag er undtaget efter sagsbehandlingslovens § 14, stk. 1, nr. 3, er i hovedsagen korrespondance med råstofmyndighedernes advokat om det retlige grundlag for (delvist) at udsætte eller ikke at udsætte ^{Selskab 1}'s frister for udnyttelses- og nedlukningsplaner (bilag 51, s. 10-15). Korrespondancen vedrører således juridiske tvivlsspørgsmål og er med rette undtaget.

Heller ikke den omstændighed, at en retssag er afsluttet, eller at myndighedens overvejelser er endt med, at der ikke skal føres retssag, medfører, at brevvekslingen med myndighedens advokat bliver undergivet retten til aktindsigt, jf. FOB 1995.81. Det er derfor ikke afgørende, hvorvidt råstofmyndighedernes korrespondance med advokaten vedrørte forhold, der indgår i denne retssag.

Det bemærkes dog, at ^{Selskab 1} har gjort gældende, at ikke bare afgørelsen af 19. november 2021, men også de forudgående afgørelser om (delvise) fristudsættelser, i sig selv var afgørelser, der var behæftet med alvorlige sagsbehandlingsfejl og var anfægtelige, jf. eksempelvis stævningens pkt. 1.34. Korrespondancen vedrører derfor forhold, der indgår i denne retssag.

4. ANBRINGENDER AD EDITIONSBEGÆRING

Det er Selvstyrets synspunkt, at ^{Selskab 1}'s editionsbegæring ikke kan tages til følge af flere grunde.

Det følger således af retspraksis, at dokumenter, der er undtaget fra aktindsigt, som udgangspunkt også er undtaget fra edition, og det er Selvstyrets synspunkt, at der ikke er grundlag for at fravige dette udgangspunkt (**afsnit 4.1**).

Det er derudover Selvstyrets synspunkt, at begæringen ikke kan imødekommes, da betingelserne herfor ikke er opfyldt. Anmodningen er således ikke tilpas konkret (**afsnit 4.2**), ligesom det ikke er godtgjort, at dokumenterne kan have afgørende betydning for sagen (**afsnit 4.3**).

4.1 Da der ikke kan meddeles aktindsigt i dokumenterne, er udgangspunktet, at der heller ikke kan pålægges edition

Departementet har undtaget de dokumenter, der er genstand for editionsbegæringen, fra aktindsigt, og der er derfor heller ikke grundlag for at pålægge edition i de pågældende dokumenter.

Ved U.1999.724H fastslog Højesteret, at offentlige myndigheders interne arbejdsdokumenter er undtaget fra aktindsigt og derfor som udgangspunkt heller ikke kan kræves fremlagt under retssager. Også i den juridiske litteratur, er det almindeligt antaget, at afgørelser om aktindsigt som udgangspunkt har præjudicerende virkning på editionsanmodninger, jf. Jonas Christoffersen: Offentlige myndigheders editionspligt (U.2000B.202), Ulrik Rammeskov Bang-Pedersen m.fl. (red.): Retsplejeloven – 100 år, side 524f, og Frederik Waage: Det offentlige som procespart, side 466.

Det følger da også af Justitsministeriets betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, side 309, at begrænsningen i editionspligten for så vidt angår internt arbejdsmateriale nærliggende kan tillægge undtagelsesbestemmelserne herom i offentlighedsloven vejledende betydning.

^{Selskab 1} har ikke redegjort for, hvorfor dette udgangspunkt bør forlades i den konkrete sag. ^{Selskab 1} har alene begrundet anmodningen i et ønske om at få nærmere

indsigt i baggrunden for Naalackersuisuts afgørelse om Selskab 1's udnyttelsestilladelse, men dette kan ikke i sig selv føre til, at anmodningen imødekommes. Derimod er det Selvstyrets synspunkt, at editionsbegæringen ikke kan imødekommes, allerede fordi der ikke er adgang til aktindsigt i akterne.

4.2 Anmodningen er ikke tilpas konkret

Som det fremgår herover, er det et krav til en editionsbegæring, at det fremgår, hvilke bestemte kendsgerninger der agtes bevist, ligesom karakteren og omfanget af dokumenterne skal være konkretiseret. Der kan derimod ikke pålægges edition, hvis anmodningen vil føre til en undersøgelsesmæssig gennemgang.

Selvstyret gør gældende, at Selskab 1 ikke har konkretiseret anmodningen, men i stedet netop lægger op til en undersøgelsesmæssig gennemgang. Selskab 1 har således heller ikke anført, hvilke bestemte kendsgerninger, der agtes bevist, men har i stedet anført, at den undersøgelsesmæssige gennemgang har til hensigt at identificere (mulige) kritisable forhold ved Naalackersuisuts sagsbehandling og afgørelse. Selskab 1 har om baggrunden for editionsbegæringen således anført det følgende:

"I den forbindelse er det et centralt spørgsmål, hvorvidt MRA har overholdt sine forvaltningsretlige såvel som privatretlige forpligtelser, der begge finder anvendelse på MRA's koncessionsaftale med tilhørende afgørelser, jf. U 2017.75 H.

Det er derfor essentielt, at Selskab 1 får indsigt i de overvejelser og bevæggrunde, der har været udslagsgivende for MRA's afgørelse, med henblik på at kunne vurdere, om forvaltningsretlige principper og hensyn er overholdt og afgørelsen ikke er et resultat af usaglige hensyn, såsom magtfordrejning og manglende overholdelse af blandt andet lighedsgrundsætningen. MRA har selv fremhævet, at der var tale om en skønmæssig afgørelse, og det er derfor af yderste vigtighed, at der kommer bevismæssig afklaring af såvel de faktiske som retlige omstændigheder, der lægger til grund for dette skøn." (fremhævet her)

Selskab 1 ønsker således adgang til dokumenter med henblik på at gennemgå disse og undersøge, hvorvidt Naalackersuisut har handlet angribeligt. Dette opfylder ikke kravet om, at editionsbegæringen skal være konkret og redegøre for, hvilke bestemte kendsgerninger, der agtes bevist ved de pågældende dokumenter.

Selskab 1 har videre anført det følgende om "force majeure" som begrundelse for editionsbegæringen:

"Forholdet kompliceres yderligere af det faktum, at der verserede en verdensomspændende pandemi og Selskab 1 derfor er af den overbevisning, at der var tale om en force majeure situation. Selskab 1 anmodede da også MRA om at behandle deres fristudsættelse efter artikel 21.03 i Udnyttelsestilladelsen om netop force majeure. MRA har imidlertid slet ikke forholdt sig hertil i afgørelsen af 19. november 2021. Det er af central betydning for sagen om MRA forholdt sig til denne anmodning, og om det havde en betydning for afgørelsen." (fremhævet her)

Editionsbegæringen har således også på dette punkt alene et undersøgelsesmæssigt formål. Selskab 1 har ikke henvist til et eneste konkret dokument, eller til et eneste konkret (forventet) fund i sådanne dokumenter, som kunne have betydning for sagens afgørelse.

Editionsbegæringen kan af disse grunde ikke imødekommes.

4.3 Selskab 1 har ikke godtgjort, at akterne er af afgørende betydning for sagen

Som anført ovenfor kan der alene pålægges edition, såfremt de akter, der anmodes om edition i, kan være af afgørende betydning for sagen. Det er Selskab 1's bevisbyrde, at de akter, der er begæret edition i, kan have en sådan betydning. Denne bevisbyrde har Selskab 1 ikke løftet.

Indledningsvist bemærkes det, at Selskab 1 selv har anført i processkriftet af 7. august 2024, at flere af akterne, der angår brevveksling med sagkyndige, ikke vedrører denne sag:

"De dokumenter, som er undtaget efter denne bestemmelse, er dokumenter fra perioden 2017- 2020. I MRA's uddybende begrundelser fremgår det, at departementet har tillagt det betydning, at der verserer en retssag om den afgørelse, hvor Selskab 1 ikke fik udsat fristen for aflevering af udnyttelses- og nedlukningsplaner.

Selskab 1 gør imidlertid gældende, at den rådgivning MRA modtog i 2017-2018 ikke vedrørte den afgørelse eller de tvivlsspørgsmål, der under retssagen er til prøvelse." (fremhævet her)

Dokumenter, der ikke vedrører den afgørelse eller de tvivlsspørgsmål, der er til prøvelse i denne sag, er heller ikke af afgørende betydning for sagens afgørelse, og allerede af den grund kan begæringen ikke imødekommes.

Selskab 1 har ikke derudover godtgjort, at de øvrige dokumenter skulle være af afgørende betydning for sagen. Selskab 1 har anført, at det er essentielt, at Selskab 1 får

indsigt i de "overvejelser og bevæggrunde, der har været udslagsgivende for MRA's afgørelse", men Selskab 1 har ikke godtgjort – endsige sandsynliggjort – at de af begæringen omfattede dokumenter skulle indeholde sådanne oplysninger af betydning for sagens afgørelse.

Selvstyret skal i den forbindelse også bemærke, at Naalakkersuisuts afgørelse af 19. november 2021 i overensstemmelse med de forvaltningsretlige regler indeholder en begrundelse for afgørelsen, ligesom Selvstyret har indgivet et svarskrift på 60 sider med angivelse af de faktiske omstændigheder og anbringender af betydning for sagen, som Selvstyret påkalder sig. Der er ikke på baggrund af Selskab 1's editionsbegæring grund til at antage, at de undtagne dokumenter skulle indeholde yderligere "overvejelser og bevæggrunde", som kan have betydning for afgørelsen af sagen.

Selskab 1 har i editionsbegæringen videre anført, at forholdet i sagen var en force majeure begivenhed, og at Naalakkersuisut ikke forholdt sig hertil i afgørelsen af 19. november 2021, der er til prøvelse i denne sag. Selskab 1 har anført, at det er af central betydning for sagen, "om MRA forholdt sig til denne anmodning, og om det havde en betydning for afgørelsen".

Selvstyret har i svarskriftet af 1. maj 2023 (afsnit 3.2.4) allerede fremført Selvstyrets synspunkter i relation til force majeure, og Selskab 1 har ikke redegjort for, hvad et pålæg om edition yderligere vil frembringe af betydning for afgørelsen af dette spørgsmål.

Sammenfattende er Selskab 1's editionsbegæring ikke tilpas konkret, ligesom Selskab 1 ikke har godtgjort, at dokumenterne omfattet af editionsbegæringen kan have afgørende betydning for sagen. Editionsbegæringen bør derfor ikke imødekommes.
..."

Rettens begrundelse og resultat

Spørgsmålet er, om det var med rette, at Departementet for Erhverv, Handel, Råstoffer, Justitsområdet og Ligestilling udtog en række dokumenter fra aktindsigt i medfør af sagsbehandlingslovens § 12, stk. 1, og § 14, stk. 1, nr. 3, ved afgørelsen den 5. marts 2024.

Selskab 1 A/S har som part ret til aktindsigt efter sagsbehandlingslovens § 9, stk. 1.

Efter § 12, stk. 1, omfatter retten til aktindsigt dog ikke interne arbejdsdokumenter. Efter § 12, stk. 1, nr. 1, anses dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug ved behandlingen af en sag, for interne arbejdsdokumenter.

Efter § 12, stk. 1, nr. 2, anses brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed for interne dokumenter.

Baggrunden for bestemmelsen er ifølge dens forarbejder hensyn til beskyttelsen af myndighedens interne beslutningsproces.

I bilag 51 er der på side 2-9 anført de dokumenter, som Departementet for Erhverv, Handel, Råstoffer, Justitsområdet og Ligestilling har udtaget efter § 12, stk. 1, idet departementet anser dem for at være interne dokumenter, da de er udarbejdet til eget brug ved behandlingen af en sag eller er korrespondance mellem Råstofstyrelsen og henholdsvis Råstofdepartementet, Departementet for Natur og Miljø, Departementet for Mineralske Råstoffer, Departementet for Erhverv, Arbejdsmarkedet, Handel og Energi samt Formandens Departement.

Bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 2, indeholder ikke nogen nærmere angivelse af, hvad der skal anses for forskellige enheder inden for samme myndighed. Efter forarbejderne beror afgrænsningen heraf på en konkret vurdering af det underliggende retsgrundlag. I den forbindelse må den organisatoriske opbygning af de pågældende administrative enheder tages i betragtning, herunder instruktionsbeføjelser, rekursadgang mv. 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. To myndigheder vil således i nogle sammenhænge anses for forskellige enheder inden for samme myndighed, mens de i andre henseender må betragtes som to forskellige myndigheder.

Efter råstoflovens § 3, stk. 1, er Råstofmyndigheden under Naalakkersuisut den samlede administrative myndighed vedrørende mineralske råstoffer, råstofaktiviteter mv. og omfatter Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen for Råstofområdet, jf. § 3 a, stk. 1. Efter § 3, stk. 2 drager Naalakkersuisut omsorg for, at alle forhold vedrørende mineralske råstoffer og råstofaktiviteter mv. varetages som en samlet integreret myndighedsbehandling. Efter § 3 a, stk. 5, er forvaltning og myndighedsbehandling vedrørende råstofområdet organiseret efter et princip om, at rettighedshavere og andre kommunikerer med en enkelt myndighed og modtager alle meddelelser, dokumenter og afgørelser fra denne myndighed.

De dokumenter, der er anført i bilag 51, ligger alle tidsmæssigt forud for afgørelsen af 19. november 2021.

Afgørelsen af 19. november 2021, der er den centrale afgørelse i hovedsagen, er ikke truffet af Råstofstyrelsen med rekursadgang til Naalakkersuisut, men er truffet af Naalakkersuisut i 1. instans, jf. råstoflovens § 3 c, stk. 2.

Herefter, og da det er praksis på råstofområdet, at det er hele Nalakkersuisut, der i et kollegium træffer afgørelse, finder retten, at den kommunikation, som Departementet for Erhverv, Handel, Råstoffer, Justitsområdet og Ligestilling har afslået at give aktindsigt i efter § 12, stk. 1, nr. 2, må anses for konkret at være brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed.

For så vidt angår øvrige dokumenter, der er anført i bilag 51, side 1-9, må disse efter deres beskrivelse antages at være dokumenter, der er udarbejdet af en myndighed til eget brug, jf. § 12, stk. 1, nr. 1.

Retten tiltræder således, at der er givet afslag på aktindsigt efter sagsbehandlingslovens § 12, stk. 1, i de dokumenter, der er anført i bilag 51, side 1-9.

Efter sagsbehandlingslovens § 14, stk. 1, nr. 3, omfatter retten til aktindsigt ikke myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres.

I bilag 51 er der på side 10-15 anført de dokumenter, som Departementet for Erhverv, Handel, Råstoffer, Justitsområdet og Ligestilling har udtaget efter denne bestemmelse.

Retten bemærker, at bestemmelsen ikke kun omfatter brevveksling mellem en myndighed og en advokat om et tvivlsspørgsmål, der har direkte sammenhæng med en verserende retssag eller et eventuelt sagsanlæg, men også hvor et sagsanlæg må forudses som en nærliggende mulighed i anledning af en afgørelse, myndigheden har truffet. Bestemmelsen har således et bredt anvendelsesområde, og der stilles efter praksis ikke strenge krav til, hvornår en retssag må forudsættes som en nærliggende mulighed.

De akter, som er udtaget efter bestemmelsen, vedrører efter det oplyste korrespondance om juridiske tvivlsspørgsmål i relation til den afgørelse, man traf i forhold til Selskab 1 A/S, og dokumenterne ligger tidsmæssigt forud for afgørelsen. Efter sagens karakter og omstændigheder har det forud for afgørelsen været ganske nærliggende, at afgørelsen ville medføre et sagsanlæg.

Retten finder herefter, at denne korrespondance med rette er undtaget fra aktindsigt efter § 14, stk. 1, nr. 3.

For så vidt angår den subsidiaire påstand om edition bemærkes, at reglen i retsplejelovens § 184 i det væsentlige svarer til de danske regler om edition efter den danske retsplejelovs §§ 298-300.

Det fremgår af Højesterets afgørelse gengivet i UfR2009.2198H, at offentlige myndigheders interne dokumenter er undtaget fra aktindsigt og som udgangspunkt heller ikke kan kræves fremlagt under en retssag, medmindre der er grundlag for at antage, at dokumenterne indeholder oplysninger om faktiske omstændigheder af betydning for sagens afgørelse, som ikke i øvrigt fremgår af sagen.

Efter rettens opfattelse er der ikke grundlag for at antage, at de dokumenter, der er givet afslag på aktindsigt i, indeholder oplysninger om faktiske omstændigheder af betydning for sagens afgørelse, som ikke i øvrigt fremgår af sagen.

Af Højesterets afgørelse gengivet i UfR2011.431H fremgår, at der ikke var grundlag for at pålægge modparten at udlevere dokumenter til brug for en undersøgelsesmæssigt præget gennemgang til en part, som ikke havde angivet hvilke bestemte kendsgerninger, der agtedes bevist ved fremlæggelsen.

Selskab 1 A/S har anført, at de kendsgerninger, der skal bevises, er, hvorvidt selvstyret har tilsidesat såvel offentligretlige hensyn og principper som sine egne privatretlige forpligtelser.

Selskab 1 A/S har ikke herved angivet hvilke bestemte kendsgerninger, der agtes bevist ved fremlæggelsen, og der lægges efter rettens opfattelse op til en undersøgelsesmæssigt præget gennemgang.

Der er herefter ikke grundlag for undtagelsesvist at imødekomme en anmodning om edition, uagtet at der er meddelt afslag på aktindsigt i de pågældende dokumenter.

Som følge heraf tages Grønlands Selvstyres påstand om frifindelse i denne delhovedforhandling til følge, og Selskab 1 A/S' anmodning om edition tages ikke til følge.

Spørgsmålet om sagens omkostninger træffes i forbindelse med afgørelsen i hovedsagen.

THI BESTEMMES:

Grønlands Selvstyre frifindes.

Selskab 1 A/S' anmodning om edition tages ikke til følge.