



FOLKETINGETS  
OMBUDSMAND

**FOB 2024-13**

**Artikler bag  
betalingsmur var ikke  
offentligt tilgængelige.  
Aktindsigt i dokumenter  
på aktliste kunne ikke  
afslås med henvisning  
til temakravet.**

## Resumé

18. april 2024

*It-tilsynet gav en journalist aktindsigt i en række dokumenter og oplysninger vedrørende medarbejderes habilitet mv.*

### Forvaltningsret

11241.3

11241.9

*Myndigheden havde ved afgørelsen om aktindsigt imidlertid undladt at udlevere nogle artikler, som var indsat i interne mails, med henvisning til at artiklerne var offentligt tilgængelige på et nyhedsmedie. Ombudsmanden var ikke enig i, at myndigheden kunne undlade at udlevere artiklerne efter offentlighedslovens § 40, stk. 1, nr. 2, da man skulle betale for at tilgå dem på nyhedsmediet.*

*Journalisten havde ved afgørelsen også modtaget lister over akter, som myndigheden havde fremsøgt, men som myndigheden efter en manuel gennemgang ikke anså for omfattet af anmodningen. Journalisten bad på den baggrund om aktindsigt i de akter, som han ikke allerede havde fået udleveret. Myndigheden afviste anmodningen med henvisning til, at den ikke angav et tema, jf. offentlighedslovens § 9, stk. 1, nr. 2.*

*Ombudsmanden udtalte, at myndigheden ikke kunne afslå at behandle anmodningen med henvisning til temakravet. Ombudsmanden henviste til, at det fremgår af bestemmelsens forarbejder, at angivelse af en konkret sags journalnummer i en anmodning om aktindsigt vil være tilstrækkeligt til, at en forvaltningsmyndighed ikke vil kunne afslå at behandle en anmodning, selv om kravet om angivelse af tema ud fra en principiel betragtning kan siges ikke at være opfyldt. Ombudsmanden henviste også til, at ved fortolkningen af temakravet kan hensynet til det offentlige ressourcer ikke tillægges særlig vægt, hvis myndigheden faktisk er i stand til at identificere de ønskede sager eller dokumenter uden nævneværdige vanskeligheder eller væsentligt administrativt besvær.*

*Ombudsmanden fandt det desuden beklageligt, at myndigheden ved afslaget efter det oplyste havde lagt vægt på, at journalisten alene havde fået kendskab til de pågældende akter som følge af myndighedens behandling af en tidligere aktindsigtsanmodning fra ham.*

*(Sag nr. 23/06103 og sag nr. 23/06147)*

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

## **1. It-tilsynets afgørelse af 19. oktober 2023**

### **1.1. Sagens omstændigheder og It-tilsynets synspunkter**

Du anmodede den 26. september 2023 It-tilsynet om aktindsigt i akter vedrørende habilitet for tilsynets medlemmer og ansatte.

It-tilsynet traf den 19. oktober 2023 afgørelse i sagen. Tilsynet udleverede ved afgørelsen en række dokumenter og oplysninger, herunder oplysninger fra referater og dagsordner fra møder i tilsynet. Tilsynet undtog dog en række dokumenter efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1 (om interne dokumenter), og anførte, at der ikke var ekstraheringspligtige oplysninger i dokumenterne, jf. offentlighedslovens § 28 (om ekstraheringspligt).

It-tilsynet anførte desuden, at nogle dokumenter "er offentligt tilgængelige og derfor ikke udleveres", og indsatte links til de relevante offentligt tilgængelige dokumenter i afgørelsen.

To af de pågældende dokumenter (dokument nr. 3 og 4 på akt-ID 2855, sag nr. 2022-20) var offentligt tilgængelige på et nyhedsmedie, hvortil der kræves betaling for at kunne tilgå artikler. Dokumenterne er interne mails, der indeholder en kopi af artikler på nyhedsmediet.

Med hensyn til andre af de pågældende dokumenter (f.eks. dokument nr. 4 på akt-ID 2624, sag nr. 2022-60 og dokument nr. 4 på akt-ID 2584, sag nr. 2022-2) har It-tilsynet i forbindelse med min behandling af sagen oplyst, at de dokumenter, der ikke blev udleveret, var kladder af de senere offentliggjorte dokumenter på tilsynets hjemmeside (tilsynets årlige redegørelser mv.). Tilsynet har telefonisk uddybet, at disse dokumenter efter tilsynets opfattelse er interne efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, men indeholder ekstraheringspligtige oplysninger, som tilsynet har undladt at udlevere, da de fremgår af de offentligt tilgængelige dokumenter, som tilsynet har indsat links til, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3.

Derudover gav It-tilsynet dig ved afgørelsen af 19. oktober 2023 aktindsigt ud fra betragtninger om meroffentlighed i nogle dokumenter.

I forbindelse med min behandling af sagen har It-tilsynet anført, at tilsynet for så vidt angår et notat (dokument nr. 2 på akt-ID 2862, sag nr. 2022-20, der også er journaliseret på andre akter) har overvejet, om du har ret til indsigt i notatet i medfør af offentlighedslovens § 26, nr. 4, om interne dokumenter med generelle retningslinjer for behandling af bestemte sagstyper. Tilsynet har imidlertid ikke fundet, at notatet er omfattet af offentlighedslovens § 26,

nr. 4, idet der er tale om et udkast, som ikke er endeligt godkendt og ikke er blevet anvendt.

It-tilsynet har i forbindelse med min behandling af sagen også anført, at en intern mail (dokument nr. 1 på akt-ID 2862, sag nr. 2022-20) indeholder nogle ekstraheringspligtige faktiske oplysninger, som ikke er udleveret til dig, fordi dele af oplysningerne fremgik af andre udleverede dokumenter, og andre dele var offentligt tilgængelige, idet de fremgik af en artikel på et nyhedsmedie, der var indsat link til.

For så vidt angår It-tilsynets fremsøgning af materiale og afgrænsning af din aktindsigtsanmodning har tilsynet oplyst, at det kun har én sag, hvor størstedelen af indholdet omhandler emnet habilitet eller relaterede emner, men ingen specifikke afgørelsessager angående habilitet. På den baggrund foretog tilsynet ved sin udsøgning af materiale til brug for besvarelsen af din aktindsigtsanmodning søgninger med flere søgeord som habilitet, inhabilitet, habil, inhabil, deltager, deltog, deltog ikke, forlod, referat, forretningsorden og årshjul. Det samlede materiale, som tilsynet fik frem ved søgningerne, var knap 1000 sider. En lang række akter og dokumenter viste sig efterfølgende ved den manuelle gennemgang ikke at vedrøre temaet.

It-tilsynet er – i forbindelse med min behandling af sagen – blevet opmærksom på, at dele af to dokumenter, der indeholder udkast til en undersøgelse af det såkaldte EUTK-program, og som ikke blev anset for at vedrøre temaet, skulle have været behandlet i afgørelsen, da de indeholder et afsnit om habilitet (dokument nr. 5 på akt-ID 2624, sag nr. 2022-60, og dokument nr. 10 på akt-ID 2310, sag nr. 2021-95). Tilsynet har telefonisk oplyst, at det drejer sig om følgende oplysninger, der burde have været udleveret til dig (...).

It-tilsynet har i øvrigt anført, at to yderligere dokumenter (dokument nr. 6 på både akt-ID 2251 og 2310 på sag nr. 2021-95) ved en fejl ikke blev udleveret ved afgørelsen. Tilsynet har herom anført, at dokumenterne ikke er omfattet af din anmodning, men at dokumenterne svarer til dokument nr. 6 på akt-ID 2065, sag nr. 2021-95, som du har fået udleveret. Alle dokumenterne indeholder et notat om tilsynets opgaver, men kun dokumentet, som du har fået udleveret, indeholder et afsnit om bl.a. habilitet.

## **1.2. It-tilsynets afgrænsning og identifikation af materiale omfattet af aktindsigtsanmodningen**

### *1.2.1. Retsgrundlaget*

§ 9, stk. 1, i offentlighedsloven (lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020) fastsætter følgende:

**”§ 9.** En anmodning om aktindsigt efter §§ 7 og 8 skal



- 1) indeholde de oplysninger, som er nødvendige, for at den sag eller de dokumenter, der ønskes aktindsigt i, kan identificeres, og
- 2) angive det tema, sagen eller dokumentet vedrører.”

Af bestemmelsens forarbejder fremgår bl.a. følgende:

”Efter bestemmelsens stk. 1, nr. 2, vil identifikationskravet være opfyldt, hvis den pågældende har angivet et tema, f.eks. ’brevveksling, der vedrører smiley-ordningen’. I sådanne tilfælde, hvor der anmodes om aktindsigt i et ’tværgående spørgsmål’, bør en forvaltningsmyndighed foretage en søgning i journalsystemet under anvendelse af de oplagte søgeord, ligesom den medarbejder, der behandler aktindsigtsanmodningen, baseret på sit kendskab til myndighedens sager bør foretage en umiddelbar overvejelse med hensyn til, hvilke sager og dokumenter der er omfattet af anmodningen. Myndigheden er således ikke forpligtet til på anden måde, f.eks. ved manuel gennemgang af myndighedens sager, at søge efter dokumenter, der er omfattet af anmodningen.”

Jeg henviser til lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 om lov om offentlighed i forvaltningen, s. 72. Lovforslaget kan læses på [Folketingstidende.dk](http://Folketingstidende.dk), samling 2012-13, tillæg A.

#### *1.2.2. Min vurdering*

Du har i din klage til mig anført, at It-tilsynet har anlagt en for snæver afgrænsning af, hvilke dokumenter og oplysninger der er omfattet af din anmodning.

Din anmodning om aktindsigt omfatter generelt akter og korrespondance vedrørende habilitet i It-tilsynet. Anmodningen er således ikke knyttet til en eller flere konkrete sager, men vedrører et tværgående emne, der indgår som et delelement i en række forskellige sager.

Jeg kan på den baggrund ikke kritisere It-tilsynets fremgangsmåde ved identifikation af materiale omfattet af din aktindsigtsanmodning, der bl.a. er foretaget ved søgning på søgeord i tilsynets journalsystem. Jeg henviser til forarbejderne til offentlighedslovens § 9, som er gengivet ovenfor under pkt. 1.2.1.

Jeg har foretaget en gennemgang af de dokumenter og dele af dokumenter, som It-tilsynet identificerede ved søgning i journalsystemet, men som efter tilsynets vurdering ikke er omfattet af din anmodning om aktindsigt.

Jeg er dog også enig med It-tilsynet i, at tilsynet burde have anset oplysningerne i dokument nr. 5 på akt-ID 2624, sag nr. 2022-60, og dokument nr. 10 på akt-ID 2310, sag nr. 2021-95, der indeholder udkast til en undersøgelse af

det såkaldte EUTK-program, for omfattet af din anmodning. Ved min gennemgang af sagen har jeg konstateret, at dokument nr. 5 på akt-ID 2624, sag nr. 2022-60, også er journaliseret på dokument nr. 5 på akt-ID 2584, sag nr. 2022-2. Oplysningerne i dette dokument burde således også have været behandlet i afgørelsen. Jeg foretager mig dog ikke mere i anledning heraf, idet du nu har fået oplysningerne udleveret.

It-tilsynet har oplyst, at to dokumenter (dokument nr. 6 på akt-ID 2251 og 2310, sag nr. 2021-95) ved en fejl ikke blev udleveret til dig. Dokumenterne indeholder imidlertid ikke oplysninger om habilitet. Hertil kommer, at du ved afgørelsen i sagen fik udleveret en version af det pågældende dokument (dokument nr. 6 på akt-ID 2065, sag nr. 2021-95), der indeholdt oplysninger om habilitet. Jeg har på den baggrund ikke fundet anledning til at foretage mig noget i denne forbindelse.

Jeg har derudover ikke fundet dokumenter eller oplysninger i materialet, som It-tilsynet efter min opfattelse burde have anset for omfattet af din anmodning.

### **1.3. It-tilsynets undladelse af at udlevere dokumenter (offentlighedslovens § 40, stk. 1, nr. 2)**

#### *1.3.1. Retsgrundlaget*

Offentlighedslovens § 40, stk. 1, nr. 2, om udlevering af dokumenter har følgende ordlyd:

”§ 40. Dokumenterne skal udleveres i den form, som den, der har fremsat anmodningen, ønsker. Dette gælder dog ikke,

...

2) hvis materialet er offentligt tilgængeligt.”

I forarbejderne til bestemmelsen er anført følgende:

”Efter bestemmelsen i *stk. 1, nr. 2*, jf. *stk. 2*, er vedkommende myndighed ikke forpligtet til at udlevere dokumenterne, sammenstillingen af oplysningerne eller databeskrivelsen i en bestemt form, f.eks. i papirkopi, hvis dokumenterne m.v. er *offentligt tilgængelige*. Herved sigtes navnlig til de tilfælde, hvor de dokumenter eller oplysninger, som den pågældende har anmodet om at få udleveret, er gjort offentligt tilgængelige af myndigheden på en hjemmeside på internettet.”

Jeg henviser til lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 om lov om offentlighed i forvaltningen, s. 112.

*1.3.2. Min vurdering*

Jeg er enig med It-tilsynet i, at du har ret til indsigt i artiklerne fra et nyhedsmedie, der er indsat i interne mails (dokument 3 og 4 på akt-ID 2855, sag 2022-20).

Jeg er til gengæld ikke enig med tilsynet i, at artiklerne kan undlades udleveret til dig efter offentlighedslovens § 40, stk. 1, nr. 2, med henvisning til at de kan findes på et nyhedsmedie, hvor man skal betale for at kunne tilgå dem. Materialet kan således efter min opfattelse ikke anses for "offentligt tilgængeligt" i bestemmelsens forstand.

Jeg finder det beklageligt, at der med denne begrundelse ikke er givet indsigt i dokumenterne, og jeg har henstillet til It-tilsynet at træffe en ny afgørelse om disse dokumenter.

**1.4. It-tilsynets undtagelse af dokumenter efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1 (interne dokumenter)**

*1.4.1. Retsgrundlaget*

Efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, omfatter retten til aktindsigt ikke interne dokumenter. Der fremgår desuden følgende af offentlighedslovens § 26, nr. 4:

**"§ 26.** Retten til aktindsigt omfatter uanset § 23, stk. 1, interne dokumenter, som foreligger i endelig form, når

...

4) dokumenterne indeholder generelle retningslinjer for behandlingen af bestemte sagstyper eller

..."

I Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (2022), s. 597 f., er anført følgende om bestemmelsen i § 26, nr. 4:

"Efter bestemmelsen i § 26, nr. 4, omfatter retten til aktindsigt uanset bestemmelsen i § 23, stk. 1, dokumenter, som indeholder generelle (interne) retningslinjer for behandlingen af bestemte sagstyper. Bestemmelsen er således et udslag af det almindelige synspunkt, at de generelle regler, som en myndighed løser sine opgaver efter, som udgangspunkt skal være offentligt tilgængelige.

...

De interne retningslinjer er omfattet af bestemmelsen under betingelse af, at de indeholder generelle retningslinjer for behandlingen af bestemte sagstyper, herunder eventuelt samtlige sager inden for det pågældende forvaltningsområde, og at retningslinjerne er bindende.”

#### 1.4.2. *Min vurdering*

På baggrund af min gennemgang af sagen har jeg ikke bemærkninger til It-tilsynets vurdering af, hvilke dokumenter der kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Jeg er desuden enig med It-tilsynet i, at dokumenterne, der indeholder et notat (dokument nr. 2 på akt-ID 2862, sag nr. 2022-20, der også er journaliseret på andre akter), ikke kan anses for omfattet af retten til aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 26, nr. 4. Det skyldes navnlig, at notatet ikke indeholder bindende retningslinjer for behandlingen af visse sager eller typer af sager, idet der efter det oplyste er tale om et udkast til et notat, der ikke er endeligt godkendt og ikke er blevet anvendt.

### **1.5. Ekstrahering af oplysninger i de undtagne dokumenter og undladelse heraf, fordi oplysningerne fremgår af andre udleverede dokumenter eller er offentligt tilgængelige**

#### 1.5.1. *Retsgrundlaget*

##### 1.5.1.1. *Ekstrahering af oplysninger*

Bestemmelsen i § 28, stk. 1, i offentlighedsloven har følgende ordlyd:

”§ 28. Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-4, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen. Det samme gælder oplysninger om eksterne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3.”

Ekstraheringspligten er nærmere beskrevet i forarbejderne til § 28, stk. 1, i lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, s. 97 f. Om ekstrahering af oplysninger om en sags faktiske grundlag er anført bl.a. følgende:

”Det afgørende for, om en oplysning skal ekstraheres efter bestemmelsen i *stk. 1, 1. pkt.*, er – i lighed med, hvad der følger af gældende ret – om der er tale om egentlige faktuelle oplysninger eller andre oplysninger, der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag.



...

Ekstraheringspligten efter stk. 1, 1. pkt., omfatter ikke interne og eksterne faglige vurderinger samt politiske og strategiske udtalelser, ligesom ekstraheringspligten ikke omfatter tilkendegivelser af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse eller oplysninger, der isoleret set gengiver generelle objektive kendsgerninger, der ikke direkte vedrører sagen, f.eks. oplysninger om indholdet af gældende ret.”

Om det nærmere indhold af bestemmelsen i stk. 1, 1. pkt., har Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (2022), s. 623 f., anført bl.a. følgende (s. 624):

”Ekstraheringspligten efter § 28, stk. 1, 1. pkt., omfatter heller ikke myndighedens egne (interne) tilkendegivelser, vurderinger, udtalelser, standpunkter eller argumenter med hensyn til en sags afgørelse (f.eks. argumenter for og imod om, hvorvidt en tilladelse bør imødekommes). I forlængelse heraf bemærkes, at ekstraheringspligten heller ikke omfatter forslag, anbefalinger eller indstilling om, hvilken løsning der i en konkret sammenhæng bør vælges.”

*1.5.1.2. Undladelse af ekstrahering, fordi oplysningerne fremgår af andre udleverede dokumenter eller er offentligt tilgængelige*

Der fremgår følgende af offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2 og 3:

**”§ 28. (...)**

*Stk. 2. Stk. 1 gælder ikke, i det omfang*

...

- 2) de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, eller
- 3) oplysningerne er offentligt tilgængelige.”

I forarbejderne til § 28, stk. 2, i lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, s. 99, er anført følgende

”Bestemmelsen i *stk. 2, nr. 2*, fastslår, at myndighederne m.v. ikke er forpligtede til at foretage ekstrahering efter stk. 1, hvis de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten. Denne adgang til at undlade at foretage ekstrahering følger allerede af gældende ret, og bestemmelsen er således udtryk for en lovfæstelse af denne retstilstand.

Endvidere fastslår bestemmelsen i *stk. 2, nr. 3*, at der ikke skal foretages ekstrahering, hvis oplysningerne er offentligt tilgængelige. Herved tænkes der navnlig på, at de pågældende oplysninger er tilgængelige for offentligheden via internettet. I sådanne tilfælde kan den aktindsigtssøgende således henvises til, at oplysningerne kan findes på internettet, f.eks. myndighedens hjemmeside.”

Ombudsmanden har i flere udtalelser forholdt sig til anvendelsen af § 28, stk. 2, nr. 2 og 3:

I [FOB 2015-26](#) fandt ombudsmanden, at et ministeriums begrundelse for en aktindsigtsafgørelse var utilstrækkelig, bl.a. fordi det ikke fremgik af afgørelsen, i hvilke dokumenter ministeriet havde ment, at der var ekstraheringspligtige oplysninger, men hvor der alligevel ikke var foretaget ekstrahering, fordi oplysningerne enten fremgik af andre dokumenter, som blev udleveret i forbindelse med aktindsigten, eller som var offentligt tilgængelige.

I [FOB 2015-48](#) udtalte ombudsmanden, at selv om oplysninger i sagen kunne undtages efter offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2 og 3, burde det have fremgået af afgørelsen i sagen, at der var ekstraheringspligtige oplysninger i dokumenterne, og der burde have været en henvisning til, hvor oplysningerne kunne findes i offentliggjorte (og udleverede) dokumenter.

I [FOB 2015-59](#) udtalte ombudsmanden, at i tilfælde, hvor ellers ekstraheringspligtige oplysninger ikke ekstraheres i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3, skal angivelsen af, hvor de pågældende oplysninger er tilgængelige, være så præcis, at den aktindsigtssøgende kan konstatere, hvilke konkrete oplysninger myndigheden har undladt at ekstrahere, og dermed så præcis, at den manglende ekstrahering ikke resulterer i en reel forringelse af retten til aktindsigt i forhold til tilfælde, hvor bestemmelsen ikke kan anvendes (og hvor der derfor skal ske ekstrahering).

I [FOB 2017-26](#) fandt ombudsmanden, at Statsministeriet burde have henvist til offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2, i alle tilfælde, hvor oplysninger, der var ekstraheringspligtige efter § 28, stk. 1, 1. pkt., i medfør af denne bestemmelse alligevel ikke blev udleveret. Ombudsmanden anførte desuden, at ”ministeriet burde have oplyst, at de ekstraheringspligtige oplysninger, der indgår i akt 6, dokument 2, ikke blev udleveret, jf. § 28, stk. 2, nr. 2. Jeg har i den forbindelse noteret mig, at ministeriet i afgørelsen af 6. marts 2017 har bemærket, at det efter ministeriets opfattelse ville have været mest rigtigt at anføre, at de ekstraheringspligtige oplysninger i dokumentet var ekstraheret fra akt 14, dokument 2, og akt 26, dokument 2. Det er jeg enig i.”

I [FOB 2021-4](#) udtalte ombudsmanden, at det skal fremgå af afgørelsen, hvis der i et dokument er ekstraheringspligtige oplysninger, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., som alligevel ikke udleveres, det være sig, fordi oplysningerne fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, jf. § 28, stk. 2, nr. 2, eller fordi de er offentligt tilgængelige, jf. § 28, stk. 2, nr. 3. Hvis oplysningerne ikke udleveres, fordi de fremgår af andre dokumenter, der udleveres i forbindelse med aktindsigten, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2, vil det desuden være mest rigtigt at anføre, i hvilket andet udleveret dokument de ekstraheringspligtige oplysninger da findes. Hvis de ekstraheringspligtige oplysninger ikke udleveres, fordi de er offentligt tilgængelige, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3, skal der i afgørelsen være en henvisning til, hvor oplysningerne kan findes. Henvisningen skal være så præcis, at det kan konstateres, hvilke konkrete oplysninger myndigheden har undladt at ekstrahere.

Udtalelserne kan findes på ombudsmandens hjemmeside.

### *1.5.2. Min vurdering*

Som det fremgår ovenfor under pkt. 1.1, har It-tilsynet oplyst, at nogle af de interne dokumenter, der er undtaget fra aktindsigt i sagen, er udkast til senere offentliggjorte dokumenter, og at de indeholder ekstraheringspligtige oplysninger, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 1. Tilsynet har imidlertid undladt at give indsigt i disse oplysninger, da de er offentligt tilgængelige via de links til bl.a. tilsynets hjemmeside, som er indsat i afgørelsen.

It-tilsynet har i afgørelsen alene henvist til, hvilke dokumenter de ekstraheringspligtige oplysninger kan findes i. Efter min opfattelse er henvisningerne ikke tilstrækkeligt præcise til at opfylde de krav, der gælder efter offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3. Det skyldes, at det ikke er muligt for modtageren af afgørelsen at konstatere, hvilke oplysninger tilsynet har undladt at ekstrahere, jf. pkt. 1.5.1.2 ovenfor.

It-tilsynet har endvidere under min behandling af sagen anført, at en intern mail (dokument nr. 1 på akt-ID 2862, sag nr. 2022-20) indeholder enkelte ekstraheringspligtige oplysninger, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 1, og at disse oplysninger er offentligt tilgængelige eller fremgår af andre udleverede dokumenter. På den baggrund er det min opfattelse, at det burde have fremgået af tilsynets afgørelse, at der indgik ekstraheringspligtige oplysninger i dokumentet, og hvor disse oplysninger nærmere kunne findes.

Jeg har på ovenstående baggrund henstillet til It-tilsynet enten at udlevere oplysningerne eller at meddele dig, hvor de ekstraheringspligtige oplysninger mere præcist kan findes.

## 2. It-tilsynets afgørelse af 10. november 2023 (temakrav)

### 2.1. Sagens omstændigheder og It-tilsynets synspunkter

Du fik i forbindelse med afgørelsen af 19. oktober 2023 udleveret lister over akter, som It-tilsynet havde fremsøgt. Disse lister omfattede akter, som tilsynet efter en manuel gennemgang ikke anså for omfattet af din anmodning. Af aktlisterne fremgår bl.a. sagsnumre, aktnumre og titler på dokumenterne, samt hvilke dokumenter tilsynet anså for omfattet og delvist omfattet af anmodningen.

Du bad den 9. november 2023 It-tilsynet om aktindsigt i de akter, som du ikke allerede havde fået udleveret.

It-tilsynet afviste din anmodning den 10. november 2023 med den begrundelse, at du ikke havde angivet et tema for sagen eller dokumenterne, jf. offentlighedslovens § 9, stk. 1, nr. 2. Tilsynet har til støtte herfor anført, at journalisten alene har fået kendskab til de pågældende akter og dokumenter omfattet af anmodningen grundet tilsynets udlevering af aktlister, der oplyser om disse, og at journalisten ikke særskilt ville kunne få aktindsigt heri uden angivelse af et tema. Tilsynet har derfor lagt vægt på ordlyden af offentlighedslovens § 9 og stillet krav om angivelse af et tema for de ønskede dokumenter.

### 2.2. Retsgrundlaget

En anmodning om aktindsigt efter offentlighedslovens § 7 skal indeholde de oplysninger, som er nødvendige for, at myndigheden kan identificere den sag eller de dokumenter, der ønskes aktindsigt i (det objektive identifikationskrav), jf. offentlighedslovens § 9, stk. 1, nr. 1, og angive det tema, sagen eller dokumentet vedrører (temakravet), jf. § 9, stk. 1, nr. 2. Se pkt. 1.2.1 ovenfor.

I de almindelige bemærkninger i forarbejderne til offentlighedsloven (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, s. 33) er der anført bl.a. følgende:

”Offentlighedskommissionen [foreslår], at det ikke længere skal være et krav for at få aktindsigt, at den aktindsigtssøgende har et vist (subjektivt) forhåndskendskab til den sag eller det dokument, der anmodes om aktindsigt i (det subjektive identifikationskrav). I den forbindelse peges der bl.a. på, at det subjektive krav er vanskeligt at administrere for forvaltningsmyndighederne, da det kan være svært at afgøre, hvornår kravet om forhåndskendskab er opfyldt i det enkelte tilfælde.

I stedet for det subjektive krav foreslås med lovudkastets § 9, stk. 1, nr. 2, indført et nyt krav om, at den aktindsigtssøgende skal angive temaet for den sag eller det dokument, som den pågældende ønsker aktindsigt i. Kravet om angivelse af temaet indebærer, at ansøgeren må præcisere sin anmodning om aktindsigt, således at det offentliges ressourcer kan

koncentreres om de relevante sager eller dokumenter, og kravet indebærer dermed en mere ligelig fordeling af arbejdsbyrden mellem ansøgeren og den offentlige myndighed, uden at dette begrænser ansøgerens adgang til aktindsigt i de relevante sager eller dokumenter.”

I forarbejderne til bestemmelsen i offentlighedslovens § 9, stk. 1, nr. 2 (s. 71), er der anført bl.a. følgende:

”Der indføres i *stk. 1, nr. 2*, endvidere et krav om, at en aktindsigtsanmodning skal angive det *tema*, sagen eller dokumentet vedrører. Dette krav vil være opfyldt, hvis det f.eks. anføres, at der ønskes aktindsigt i den pågældende forvaltningsmyndigheds ’sager om udstedelse af jagttilladelser’. (...)

Det bemærkes, at en angivelse af en konkret sags journalnummer i en anmodning om aktindsigt vil være tilstrækkelig til, at forvaltningsmyndigheden ikke vil kunne afslå at behandle anmodningen, selvom kravet om angivelse af tema ud fra en principiel betragtning kan siges ikke at være opfyldt.”

Mohammad Ahsan har i Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (2022), s. 268, om temakravet i § 9, stk. 1, nr. 2, anført, at “[e]n angivelse af en *konkret sags journalnummer* i en anmodning om aktindsigt vil være tilstrækkelig til, at forvaltningsmyndigheden ikke vil kunne afslå at behandle anmodningen, selvom kravet om angivelse af tema ud fra en principiel betragtning kan siges ikke at være opfyldt”.

Ombudsmanden anførte i sagen [FOB 2020-22](#) (på ombudsmandens hjemmeside), der omhandlede fortolkningen af temakravet i offentlighedslovens § 9, stk. 1, nr. 2, at hensynet til det offentliges ressourcer – som er baggrunden for temakravet – ikke kan tillægges særlig vægt, hvis myndigheden faktisk er i stand til at identificere de ønskede sager eller dokumenter uden nævneværdige vanskeligheder eller væsentligt administrativt besvær.

Ombudsmanden har desuden tidligere i bl.a. sagerne [FOB 2009-3-1](#) og [FOB 1994.79](#) (på ombudsmandens hjemmeside) forholdt sig til fortolkningen af identifikationskravet i den tidligere offentlighedslov (offentlighedslovens § 4, stk. 3). Sagerne handlede om, hvorvidt myndighederne kunne give afslag på aktindsigt i nogle postlister og journalister med henvisning til, at journalister mv. ville få kendskab til sager, som de ikke i forvejen var bekendt med. I sagerne gav ombudsmanden udtryk for, at der ikke var holdepunkter for at antage, at bestemmelsen i offentlighedslovens § 4, stk. 3, skulle udgøre en selvstændig indholdsmæssig beskæring af en ellers bestående adgang til aktindsigt. Ombudsmanden anførte også, at der ikke i forarbejderne til bestemmelsen sås at være givet udtryk for et ønske om at hindre eller besvære



journalisters systematiske anvendelse af aktindsigtsreglerne til opdagelse eller afdækning af sager i den offentlige forvaltning. En generel henvisning til et ønske om at holde sager eller emner skjult for journalister og offentligheden i det hele taget var derfor efter ombudsmandens opfattelse ikke et sagligt hensyn, og det ville derfor ikke kunne indgå i begrundelsen for et afslag på aktindsigt.

### 2.3. Min vurdering

Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen i offentlighedslovens § 9, stk. 1, nr. 2, at angivelse af en konkret sags journalnummer i en anmodning om aktindsigt vil være tilstrækkeligt til, at forvaltningsmyndigheden ikke vil kunne afslå at behandle anmodningen, selv om kravet om angivelse af tema ud fra en principiel betragtning kan siges ikke at være opfyldt.

Ved fortolkningen af temakravet kan hensynet til det offentliges ressourcer endvidere ikke tillægges særlig vægt, hvis myndigheden faktisk er i stand til at identificere de ønskede sager eller dokumenter uden nævneværdige vanskeligheder eller væsentligt administrativt besvær, jf. [FOB 2022-20](#).

Jeg mener på den baggrund ikke, at It-tilsynet kunne afslå at behandle din anmodning med henvisning til temakravet, og jeg finder det beklageligt, at It-tilsynet efter det oplyste har lagt vægt på, at du alene har fået kendskab til de pågældende akter og dokumenter omfattet af anmodningen som følge af tilsynets behandling af en tidligere aktindsigtsanmodning.

Det har efter min opfattelse ikke i denne forbindelse betydning, om It-tilsynet – som tilsynet valgte at gøre – var forpligtet til at udlevere de pågældende aktlister til dig. Der kan således efter min opfattelse ikke i begrundelsen for et afslag på at behandle en anmodning om aktindsigt lægges vægt på, hvordan ansøgeren er blevet bekendt med de oplysninger, som ligger til grund for, at vedkommende kan opfylde offentlighedslovens krav til identifikation og tema.

Jeg har gjort It-tilsynet bekendt med min opfattelse.

Jeg forstår det sådan, at formålet med din aktindsigtsanmodning af 9. november 2023 var at kunne kontrollere, om du havde fået aktindsigt i alle de dokumenter og oplysninger, som var omfattet af din anmodning af 26. september 2023. Idet jeg som led i den foreliggende sag nu har foretaget en prøvelse af It-tilsynets afgrænsning af din anmodning, har jeg ikke henstillet til tilsynet at genoptage behandlingen af din anmodning om aktindsigt af 9. november 2023. Hvis du fortsat ønsker indsigt i de pågældende akter, beder jeg dig om selv at rette henvendelse til tilsynet herom.

### **3. Afslutning**

Jeg har bedt It-tilsynet om at sende mig en kopi af den afgørelse, som tilsynet træffer, jf. pkt. 1.3 og 1.5 ovenfor.

Jeg foretager mig herefter på det foreliggende grundlag ikke mere i sagen.

---

It-tilsynet genoptog efterfølgende behandlingen af sagen og traf en ny afgørelse angående artiklerne, jf. pkt. 1.3, og de ekstraheringspligtige oplysninger, jf. pkt. 1.5.