

Enhed
Organisationsud-
vikling og Jura

Sagsbehandler
PMW/MEG

Sagsnr.
2023-1540

Doknr.
382913

Dato
31-08-2023

Intern vejledning om aktindsigt efter offentlighedsloven (7. udgave, 2023 (1.-6. udgave er udarbejdet af Forvaltningsjura i Indenrigsmini- steriet))

Intern vejledning om aktindsigt efter offentlighedsloven ().....	1
0. Indledning	9
1. Offentlighedslovens anvendelsesområde	9
1.1 Hvilke regler skal aktindsigtsanmodningen behandles efter?	9
1.1.1 Særligt om miljøoplysningsloven	10
1.1.1.1 Miljøoplysningslovens anvendelsesområde.....	10
1.1.1.2 Miljøoplysningslovens regler om aktindsigt	11
1.2 Al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning.....	12
1.3 Øvrig virksomhed omfattet af offentlighedslovens anvendelsesområde.....	13
2. Retten til aktindsigt	13
2.1 Hvem har ret til aktindsigt?	14
2.2 Hvilke dokumenter er som udgangspunkt omfattet af retten til aktindsigt?	14
2.2.1 Generelle betingelser	14
2.2.1.1 Offentlighedslovens dokumentbegreb	15
2.2.1.2 Dokumentet skal være indgået til og oprettet af en forvaltningsmyndighed.....	16
2.2.1.3 Dokumentet skal være undergivet administrativ sagsbehandling	16
2.2.1.4 Dokumenterne skal vedrøre det tema, som der er søgt om aktindsigt i	17
2.2.2 Opsamling: Hvilke dokumenter er omfattet, og hvilke er ikke omfattet af retten til aktindsigt?.....	17



2.2.2.1	Eksempler (Sms'er)	18
2.2.3	Rekonstruktion af dokumenter.....	18
2.2.4	Løbende aktindsigt og eksisterende oplysninger/dokumenter	19
2.2.5	Dokumenter udarbejdet, modtaget eller afsendt af ministeren.....	20
2.2.6	Dokumenter udarbejdet, modtaget eller afsendt af en særlig rådgiver	20
2.2.6.1	Bistand i forbindelse med valgkamp	21
2.2.7	Brug af privat e-mailadresse	22
2.3	Aktindsigt i journallisten/aktlisten.....	22
2.4	Egenaces	24
2.4.1	Offentlighedslovens regler om egenaces	24
2.4.2	Databeskyttelseslovgivningens regler om egenaces	24
3.	Identifikationskrav	25
3.1	Identifikationskravet	26
3.1.1	Det objektive identifikationskrav	26
3.1.2	Temaet for aktindsigten skal være angivet.....	26
3.2	Ressourcebetragtning	27
3.2.1	Over 25 timer	27
3.2.2	Samme ansøger søger flere gange.....	28
3.3	Anmodningen har et retsstridigt formål	29
4.	Indsigt i databaser, dataudtræk og databeskrivelsen	30
4.1	Indsigt i databaser	30
4.2	Indsigt i dataudtræk	30
4.2.1	Dataudtræk i forhold til indtægtsdækket virksomhed	32
4.3	Indsigt i databeskrivelser	33
5.	Meroffentlighed	34
5.1	Pligt til at overveje meroffentlighed	34
5.2	I hvilke situationer er der pligt til at overveje meroffentlighed?	35
5.3	Er der grundlag for at give meroffentlighed?	35
5.3.1	Ombudsmandspraksis.....	36
5.4	Er meroffentlighed udelukket?	37
5.5	Begrundelse for et afslag på meroffentlighed	37
6.	Undtagelser fra retten til aktindsigt	37



6.1	Sager undtaget fra aktindsigt	38
6.1.1	Straffesager	38
6.1.2	Lovgivningssager	39
6.1.2.1	Der skal være tale om en lovgivningssag.....	39
6.1.2.2	Dokumenterne indgår i lovgivningssagen	40
6.1.2.3	Lovforslaget er endnu ikke fremsat	40
6.1.3	Personalesager	41
6.1.3.1	Behandlingen af aktindsigt i personalesager i ministeriet.....	41
6.1.3.2	Hovedreglen er, at der ikke er aktindsigt i personalesager.....	41
6.1.3.2.1	Sager om ansættelse og forfremmelse i det offentlige tjeneste.....	41
6.1.3.2.2	Konkrete personalesager	42
6.1.3.3	Aktindsigt i visse oplysninger i personalesager	43
6.1.3.3.1	Aktindsigt i visse standardprægede oplysninger	43
6.1.3.3.2	Oplysninger om visse disciplinære reaktioner mod chefer.....	43
6.1.3.3.3	Oplysninger i den øverste ledelseskontrakt om myndighedens overordnede prioriteringer	44
6.1.4	Kalendere	45
6.2	Dokumenter undtaget fra aktindsigt	45
6.2.1	Interne dokumenter	46
6.2.1.1	Hvad er et internt dokument?	46
6.2.1.2	Interne dokumenter mister som hovedregel deres interne karakter, hvis de afgives til udenforstående	46
6.2.1.3	Interne dokumenter, som stadig er interne, selv om de afgives til udenforstående.....	48
6.2.1.4	Interne dokumenter, som ikke er undtaget fra aktindsigt	48
6.2.2	”Ministerbetjeningsreglen”	50
6.2.2.1	Hvornår er der tale om ministerbetjening?	51
6.2.2.2	Der skal være tale om interne dokumenter og oplysninger	52
6.2.2.3	Hvilke myndigheder skal de interne dokumenter og oplysninger være udvekslet imellem?.....	53
6.2.2.4	Ekstrahering i ministerbetjeningsdokumenter	55
6.2.2.5	Aktindsigt i visse ministerbetjeningsdokumenter.....	55
6.2.3	Særligt om tværministerielle arbejdsgrupper o.l.....	57



6.2.3.1	Retsvirkningen af, at arbejdsgruppen er en selvstændig myndighed	57
6.2.3.2	Hvornår er en arbejdsgruppe en selvstændig myndighed?	57
6.2.3.3	Hvilke dokumenter kan undtages som interne?	58
6.2.3.4	Hvornår betragtes interne dokumenter som afgivet til udenforstående?	59
6.2.3.5	Hvad nu hvis arbejdsgruppen ikke er en selvstændig forvaltningsmyndighed?	59
6.2.3.6	Forholdet til ministerbetjeningsreglen	59
6.2.3.7	Forholdsregler i forbindelse med ministeriets deltagelse i tværministerielle arbejdsgrupper o.l.	60
6.2.4	Andre dokumenter, som kan undtages fra aktindsigt (§ 27)	62
6.2.4.1	Dokumenter udvekslet mellem minister og folketingsmedlemmer – ”folketingspolitikerreglen” (§ 27, nr. 2)	62
6.2.4.1.1	Sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces	63
6.2.4.1.2	Dokumentet skal være udarbejdet med henblik på udveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer	63
6.2.4.2	Dokumenter udvekslet i forbindelse med sekretariatsopgaver (§ 27, nr. 3)	64
6.2.4.2.1	Lovbestemt sekretariatsfunktion	64
6.2.4.2.2	Ulovbestemt sekretariatsfunktion	64
6.2.4.2.3	Udelukkende anvendt som led i sekretariatsbetjeningen	65
6.2.4.3	Brevveksling i forbindelse med evt. retssag (§ 27, nr. 4)	65
6.2.4.3.1	Sagkyndig	65
6.2.4.3.2	Retssag	66
6.2.4.3.3	Brevveksling	66
6.2.4.4	Forskerregel (§ 27, nr. 5)	67
6.3	Oplysninger undtaget fra aktindsigt (§§ 30-33)	67
6.3.1	Enkeltpersoners private forhold (§ 30, nr. 1)	67
6.3.1.1	Enkeltpersoner	68
6.3.1.2	Enkeltpersoners private forhold	68
6.3.1.3	Betydningen af diskretionstilsagn eller -forbehold	68
6.3.1.4	Anonymisering	69
6.3.1.5	Retsvirkning	69
6.3.2	Forretningsforhold (§ 30, nr. 2)	69
6.3.2.1	Tekniske indretninger m.v.	70



6.3.2.2	Væsentlig økonomisk betydning	70
6.3.2.3	Eksempel på en begrundelse	71
6.3.3	Oplysninger af hensyn til statens sikkerhed og rigets forsvar samt rigets udenrigspolitiske interesser (§§ 31 og 32)	71
6.3.3.1	Statens sikkerhed og rigets forsvar (§ 31)	71
6.3.3.2	EU-retlige eller folkeretlige forpligtelser eller lignende (§ 32, stk. 1)	72
6.3.3.3	Væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser (§ 32, stk. 2)	72
6.3.3.4	Særligt om aktindsigt i EU-dokumenter	73
6.3.4	Undtagelse af andre oplysninger (opsamlingsbestemmelsen i § 33)	73
6.3.4.1	Det offentliges kontrol, regulerings- eller planlægningsvirksomhed (§ 33, nr. 2) 74	
6.3.4.1.1	Offentlig kontrol eller reguleringsvirksomhed	74
6.3.4.1.2	Offentlig planlægningsvirksomhed	74
6.3.4.1.3	Væsentlige hensyn	75
6.3.4.2	Det offentliges økonomiske interesser (§ 33, nr. 3)	75
6.3.4.2.1	Det offentliges økonomiske interesser	75
6.3.4.2.2	Væsentlige hensyn	76
6.3.4.3	Opsamlingsbestemmelsen i § 33, nr. 5	76
6.4	Delvis aktindsigt	78
6.5	Tavshedspligt	78
6.5.1	Særlig tavshedspligt	78
6.5.2	Retsvirkningen af, at der foreligger en særlig tavshedspligt	79
6.5.3	Almindelig tavshedspligt	79
7.	Ekstraheringspligt	79
7.1	Hvilke dokumenter gælder ekstraheringspligten for?	80
7.2	Hvilke oplysninger skal ekstraheres?	80
7.3	Aktindsigt i faktiske oplysninger og eksterne faglige vurderinger	81
7.3.1.	Faktiske oplysninger	81
7.3.1.1	Oplysningerne skal vedrøre sagens faktiske grundlag	81
7.3.1.2	Oplysningerne skal være relevante for sagen	82
7.3.2	Endelige beslutninger	82
7.3.3	Eksterne faglige vurderinger	83
7.3.3.1	Der skal være tale om eksterne faglige vurderinger	83



7.4	Aktindsigt i interne faglige vurderinger	84
7.4.1	Aktindsigt i interne faglige vurderinger	84
7.4.2	Kun faglige vurderinger i endelig form	85
7.4.3	Kun faglige vurderinger i sager om et offentliggjort politisk initiativ	86
7.4.4	Ikke sager om ministerrådgivning	87
7.5	Undtagelser fra ekstraheringspligten	87
7.5.1	Uforholdsmæssigt ressourceforbrug	88
7.5.2	Oplysningerne fremgår af andre dokumenter, som udleveres ved aktindsigten	88
7.5.3	Oplysningerne er offentligt tilgængelige	88
8.	Behandling og afgørelse af aktindsigtsanmodninger	89
8.1	Kompetence til at behandle en anmodning om aktindsigt	89
8.1.1	Dokumenter, der indgår i en afgørelsessag	89
8.1.2	Dokumenter, der ikke indgår i en afgørelsessag	90
8.1.3	Hvad gør man, hvis ministeriet er kompetent?	90
8.1.4	Hvad gør man, hvis ministeriet ikke er kompetent til at behandle sagen?	90
8.2	Sagsbehandlingsfrister	91
8.2.1	Inden for 1-2 arbejdsdage	91
8.2.2	Inden 7 arbejdsdage	92
8.2.3	Ud over 7 arbejdsdage	92
8.2.4	Underretning om, at aktindsigtssagen ikke kan færdigbehandles inden 7 arbejdsdage	94
8.2.5	Inden for 14 arbejdsdage	94
8.2.6	Inden for 40 arbejdsdage	94
8.3	Afgrænsning af aktindsigtsanmodningen	95
8.3.1	Hvordan afgrænser man aktindsigtsanmodningen?	95
8.4	Underretning af andre om anmodningen om aktindsigt	96
8.5	Høringer	96
8.5.1	I hvilke tilfælde skal der foretages høring?	96
8.5.2	Hvordan foretages en høring?	97
8.5.3	Er høringssvaret bindende for ministeriet?	97
8.6	Afgørelsen om aktindsigt og forholdet til forvaltningslovens regler	97
8.6.1	En afgørelse i forvaltningslovens forstand	97



8.6.2	Partshøring	98
8.6.3	Begrundelse	98
8.7	Udlevering af dokumenter (aktindsigtens form)	99
8.7.1	Hovedregel: Dokumenterne skal udleveres i den form, som den aktindsigtssøgende ønsker.....	100
8.7.2	Undtagelse 1: Det er umuligt eller meget vanskeligt eller der er tungtvejende modhensyn.....	100
8.7.3	Undtagelse 2: Dokumenterne er offentlig tilgængelige.....	100
8.8	Betaling for dokumenter	101
8.8.1	Hvornår kan en myndighed opkræve betaling?.....	101
8.8.2	Ministeriets praksis	101
8.9	Dokumentation for udleveret aktindsigt.....	101
8.10	Underretning af andre om afgørelsen om aktindsigt	101
9.	Klage over afgørelser om aktindsigt m.v.	102
9.1	Særskilt og direkte klage til den øverste klageinstans	102
9.2	Den underordnede myndigheds sagsbehandling	103
9.3	Klageinstansens sagsbehandling	103
9.4	Aktindsigtsafgørelse truffet af departementet	103
9.5	Hvornår er departementet klageinstans på aktindsigtsafgørelser?	104
9.6	Særlig regel for klager over afgørelser om sammenstilling af oplysninger og om indsigt i databeskrivelser	104
9.7	Særligt om indbringelse for det kommunale tilsyn	Fejl! Bogmærke er ikke defineret.
9.7.1	Kommunens m.v. vejledningspligt.....	Fejl! Bogmærke er ikke defineret.
9.7.2	Tilsynets behandling af sagen.....	Fejl! Bogmærke er ikke defineret.
9.7.3	Kommunens m.v. behandling af sagen ..	Fejl! Bogmærke er ikke defineret.
10.	Klage over sagsbehandlingstiden.....	104
10.1	Adgang til særskilt klage over sagsbehandlingstiden	105
10.2	Den underordnede myndigheds sagsbehandling	105
10.3	Klageinstansens sagsbehandling	105
11.	Notatpligt	106
11.1	Faktuelle oplysninger m.v.	106
11.2	Væsentlige ekspeditionsskridt	107



11.3	Notatpligt uden for afgørelsessager	107
11.4	Notatpligtens udførelse	107
12.	Journaliseringspligt.....	108
12.1	Eksterne dokumenter	108
12.2	Interne dokumenter	109
12.3	Særligt om journalisering af e-mails, sms-beskeder og ministerielle indlæg på sociale medier.....	109
12.4	Hvornår skal journalisering ske?	110



0. Indledning

Denne vejledning gennemgår reglerne i offentlighedsloven ([lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020 om offentlighed i forvaltningen](#)) om aktindsigt.

Vejledningen opdateres løbende i medfør af nye regler og praksis.

Vejledningen kan ikke betragtes som en udtømmende gennemgang af reglerne, men en gennemgang af de regler, som er vurderet til at have mest betydning for Digitaliserings- og Ligestillingsministeriets departement.

Der henvises i øvrigt til [Justitsministeriets vejledning om offentlighedsloven](#).

Vejledningen gennemgår ikke reglerne i miljøoplysningsloven, se dog afsnit 1.1.1, eller særlige regler om aktindsigt i andre love.

Du er altid velkommen til at rette henvendelse til Organisationsudvikling og Jura, hvis du er i tvivl om fortolkning af reglerne i forhold til en konkret sag.

1. Offentlighedslovens anvendelsesområde

1.1 Hvilke regler skal aktindsigtsanmodningen behandles efter?

Når du modtager en anmodning om aktindsigt, skal du starte med at gøre dig klart, om anmodningen skal behandles efter **forvaltningsloven** eller **offentlighedsloven**.

Hvis det er en **part** i en sag, som ministeriet skal træffe **afgørelse** i, der anmoder om aktindsigt, skal anmodningen som udgangspunkt behandles efter forvaltningslovens regler. Reglerne om partsaktindsigt efter forvaltningsloven vil ikke blive gennemgået her.

Er den aktindsigtssøgende **ikke part** i den sag, der er anmodet om aktindsigt i, og/eller er der ikke tale om en afgørelsessag, skal offentlighedsloven normalt anvendes. Det vil f.eks. være tilfældet, når journalister og interesserede borgere anmoder om aktindsigt. Langt de fleste af aktindsigtsanmodningerne til ministeriet skal behandles efter offentlighedsloven.

Hvis anmodningen om aktindsigt vedrører anmoderens egne personoplysninger, skal databeskyttelseslovgivningen også inddrages. Som udgangspunkt skal den registrerede – dvs. anmoderen – gives indsigt og/eller aktindsigt i sine egne personoplysninger efter de regler, der i den konkrete sag er mest gunstig for den registrerede. Se nærmere herom i afsnit 2.4.2.

Offentlighedsloven må kun anvendes, hvis aktindsigtsadgangen ikke er reguleret af **miljøoplysningsloven** eller andre specifikke regler om aktindsigt. Der findes således specifikke regler om indsigt i f.eks. **psykologloven** og **sundhedsloven**, ligesom der kan være fastsat specifikke regler om aktindsigt, f.eks. om undtagelsesbestemmelser til offentlighedsloven, i anden lovgivning.¹

Når en forvaltningsmyndighed anmoder om dokumenter m.v. fra en anden forvaltningsmyndighed, f.eks. et andet ministerium eller en kommune, er det normalt ikke

¹ Se om forholdet mellem offentlighedsloven og andre regler om aktindsigt Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009, kapitel 5.



reglerne om aktindsigt, der finder anvendelse, men derimod databeskyttelseslovgivningens (hvis materialet indeholder personoplysninger) og forvaltningslovens regler om videregivelse af oplysninger.

1.1.1 Særligt om miljøoplysningsloven

Lov om offentlig adgang til miljøoplysninger (lovbekendtgørelse nr. 980 af 16. august 2017) (miljøoplysningsloven) indeholder særlige regler om aktindsigt i miljøoplysninger.

1.1.1.1 Miljøoplysningslovens anvendelsesområde

Hvis Digitaliserings- og Ligestillingsministeriet får en anmodning om aktindsigt i en sag, der indeholder miljøoplysninger, skal ministeriet tage stilling til aktindsigt i miljøoplysninger i sagen efter miljøoplysningsloven.

Miljøoplysningsloven skal anvendes, selv om den aktindsigtssøgende ikke specifikt har anmodet om at få sin anmodning om aktindsigt behandlet efter miljøoplysningsloven.

Miljøoplysningsloven indeholder en bred definition af, hvad der er "miljøoplysninger." Begrebet miljøoplysninger omfatter meget forskellige oplysninger, herunder oplysninger om tilstanden i miljøelementer samt oplysninger om politikker, lovgivning m.v. vedrørende disse miljøelementer.

"Miljøoplysninger" er defineret i lovens § 3.

Miljøoplysningslovens § 3. Ved miljøoplysninger forstås alle oplysninger, som er i myndighedens besiddelse, eller som opbevares for den, som foreligger i skriftlig form, i billed- eller lydform, eller i elektronisk eller en hvilken som helst anden form, uanset hvornår oplysningerne er tilvejebragt, og som vedrører

- 1) tilstanden i miljøelementer som f.eks. luft og atmosfære, vand, jord, landskaber og naturområder, herunder vådområder, kyst- og havområder, biologisk mangfoldighed og dennes enkelte bestanddele, herunder genetisk modificerede organismer, og vekselvirkningen mellem disse elementer,
- 2) faktorer som f.eks. stoffer, energi, støj, stråling eller affald, herunder radioaktivt affald, emissioner, udledninger og andre udslip i miljøet, der påvirker eller kan påvirke de miljøelementer, som er nævnt i nr. 1,
- 3) foranstaltninger, herunder administrative foranstaltninger såsom politikker, lovgivning, planer, programmer, miljøaftaler og aktiviteter, der påvirker eller kan påvirke de enkelte miljøelementer, som er nævnt i nr. 1 og 2, og faktorer samt foranstaltninger og aktiviteter, der har til formål at beskytte disse miljøelementer,
- 4) rapporter om gennemførelse af miljølovgivningen,
- 5) rentabilitetsberegninger og andre økonomiske analyser og forudsætninger, som er anvendt i forbindelse med de foranstaltninger og aktiviteter, som er nævnt i nr. 3, og
- 6) menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand, herunder, hvor det er relevant, forurening af fødekæden, menneskers levevilkår, kulturminde og bygningsværker, i det omfang de påvirkes af de enkelte miljøelementers tilstand, som er nævnt i nr. 1, eller via disse elementer af de i nr. 2 og 3 nævnte forhold.



Ombudsmanden har bl.a. udtalt, at oplysninger hos Statens Serum Institut om MSRA-bakterier var miljøoplysninger², at oplysninger om ressortomlægning af Kystdirektoratet var miljøoplysninger³, at oplysninger om, hvilke svinebesætninger der var smittede, var miljøoplysninger⁴, at et politisk debatoplæg om fremtidens transportformer var miljøoplysninger⁵, at oplysninger om bl.a. budgettal, arealleje og en låneaftale vedrørende et nyt havneanlæg var miljøoplysninger,⁶ at mest talte for, at oplysninger i en indstilling udarbejdet af et bevillingsnævns sekretariat og bevillingsnævnets afgørelse i en sag om fornyelse af en alkoholbevilling ikke var omfattet af begrebet miljøoplysninger⁷, at fakturaer fra et energiselskabs underleverandører ikke indeholdt miljøoplysninger, idet der ikke var en tilstrækkelig forbindelse mellem leverandørfakturaerne og etableringen af solcelleanlæggene,⁸ og at oplysninger i en sag om ansættelse af sekretariatschef for Klimarådet ikke var miljøoplysninger⁹.

1.1.1.2 Miljøoplysningslovens regler om aktindsigt

Miljøoplysningsloven indeholder en række henvisninger til offentlighedsloven. Ifølge miljøoplysningslovens § 6, stk. 2, skal miljøoplysningslovens henvisninger til offentlighedsloven forstås som henvisninger til bestemmelserne i den gamle offentlighedslov¹⁰. Med andre ord gælder den nuværende offentlighedslov ikke for aktindsigt i miljøoplysninger. Tilsvarende gælder, at miljøoplysningslovens henvisninger til forvaltningsloven skal forstås som henvisninger til de pågældende bestemmelser i den tidligere forvaltningslov¹¹.

Miljøoplysningsloven indeholder i modsætning til offentlighedsloven og forvaltningsloven en konkret og en generel afvejningsregel, jf. lovens § 2, stk. 3.

Miljøoplysningsloven fastslår, at en myndighed i hver enkelt sag om aktindsigt i miljøoplysninger skal afveje de offentlige interesser ved udlevering over for de interesser, der bliver varetaget ved at afslå udlevering.

Loven fastslår også, at myndighederne skal fortolke en række undtagelser i offentlighedsloven og forvaltningsloven fra adgangen til aktindsigten restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde.

Kort fortalt ligger der i afvejningsreglerne en formodning for, at miljøoplysninger skal udleveres, medmindre der er tale om oplysninger, som er omfattet af tavshedspligtsregler m.v. eller skal tilbageholdes efter databeskyttelseslovgivningen.

Lovens undtagelser svarer i vidt omfang til de generelle regler i den tidligere offentlighedslov og forvaltningslov. Dog er der på visse punkter videre adgang til aktindsigt i miljøoplysninger end efter offentlighedsloven og forvaltningsloven. Hvor dette er tilfældet, er der fastsat særlige undtagelsesregler i miljøoplysningsloven. Se nærmere i miljøoplysningslovens § 2.

² Se [Ombudsmandens udtalelse af 31. januar 2013, jf. sagsnr. 12/00156 \(FOB 2012-21\)](#).

³ Se [Ombudsmandens udtalelse af 11. september 2014, jf. sagsnr. 14/01176 \(FOB 2014-27\)](#).

⁴ Se [Ombudsmandens udtalelse af 6. juni 2014, jf. sagsnr. 12/02471 \(FOB 2014-8\)](#).

⁵ Se [Ombudsmandens udtalelse af 18. januar 2018 \(FOB 2018-2\)](#).

⁶ Se [Ombudsmandens udtalelse af 2. marts 2018 \(FOB 2018-4\)](#).

⁷ Se [Ombudsmandens udtalelse af 22. oktober 2018 \(FOB 2018-34\)](#).

⁸ Se [Ombudsmandens udtalelse af 7. januar 2020 \(FOB 2020-1\)](#).

⁹ Se [Ombudsmandens udtalelse af 6. marts 2020 \(FOB 2020-5\)](#).

¹⁰ Jf. lov nr. 572 af 19. december 1985 med senere ændringer.

¹¹ Jf. lovbekendtgørelse nr. 988 af 9. oktober 2012.



Ligesom efter offentlighedsloven gælder miljøoplysningsloven for ”enhver”, jf. lovens § 2, stk. 1.

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

Stk. 2. [...]

Stk. 3. I sager om aktindsigt i miljøoplysninger, der er omfattet af bestemmelserne i §§ 2, 7 og 10, § 12, stk. 1, og § 13, stk. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen eller i § 12, stk. 1, § 14, stk. 1, og § 15, stk. 1, i forvaltningsloven, skal vedkommende myndighed foretage en konkret afvejning af offentlighedens interesser, der varetages ved udlevering af miljøoplysningerne, over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering. Bestemmelserne i §§ 2, 7 og 10, § 12, stk. 1, og § 13, stk. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen eller i § 12, stk. 1, § 14, stk. 1, og § 15, stk. 1, i forvaltningsloven skal anvendes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde. Bestemmelserne i 1. og 2. pkt. gælder ikke for sager omfattet af § 2, stk. 1, 1. pkt., i lov om offentlighed i forvaltningen, som behandles af politiet og anklagemyndigheden.

Stk. 4. [...]

Der gælder som hovedregel de samme regler som i offentlighedsloven med hensyn til fremgangsmåden ved behandlingen af anmodning om aktindsigt. Dog er der en absolut frist på to måneder til at træffe afgørelse med hensyn til en anmodning om aktindsigt (lovens § 4, stk. 3).

Miljøoplysningslovens § 4. [...]

Stk. 3. Sager om aktindsigt skal under hensyntagen til en eventuel tidsfrist, som anføres af den, der har fremsat anmodningen, afgøres hurtigst muligt og senest 1 måned efter modtagelsen af anmodningen eller, hvis sagens omfang og komplekse karakter er af en sådan art, at fristen på 1 måned ikke kan overholdes, senest 2 måneder efter modtagelsen. Sager efter stk. 2, hvor der gives afslag på at stille oplysningerne til rådighed i den form, som den, der fremsatte anmodningen, ønsker, skal dog afgøres senest 1 måned efter modtagelsen af anmodningen.

Stk. 4. [...]

Se i øvrigt [Miljøstyrelsens vejledning til lov om aktindsigt i miljøoplysninger](#).

1.2 Al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning

§ 2. Loven finder anvendelse på al virksomhed, der udøves af myndigheder inden for den offentlige forvaltning.

Offentlighedsloven gælder for al virksomhed, der udøves i ministeriet.

Adgangen til aktindsigt omfatter ikke kun dokumenter i sager, hvori ministeriet skal træffe afgørelser i forhold til borgerne, men også dokumenter i sager om udarbejdelse af generelle retsfor skrifter (f.eks. love og bekendtgørelser) og i sager om anden offentlig virksomhed.



Loven gælder derfor også for f.eks. Presseenhedens håndtering af henvendelser fra pressen eller Ministersekretariatets korrespondance med f.eks. folketingsmedlemmer/ordførere.

Privat brevveksling, f.eks. pr. e-mail, er ikke omfattet. Arbejdsrelateret kommunikation bør bl.a. af den grund holdes adskilt fra udveksling af privat kommunikation i f.eks. e-mails.

Ombudsmanden har udtalt sig om afgrænsningen mellem en offentligt ansat private henholdsvis arbejdsmæssige korrespondance mv. i relation til retten til aktindsigt efter offentlighedsloven i en sag, hvor en journalist ønskede aktindsigt i beskeder udvekslet mellem på den ene side Statsministeriets særlige rådgiver og stabschef og på den anden side en politisk kommentator. Beskederne omhandlede mediedækningen af myndighedsindsatsen over for spredningen af coronavirus. Statsministeriet afslog aktindsigt og anførte, at der var tale om private beskeder, som ikke var omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedsloven¹². I den konkrete sag havde ombudsmanden ikke tilstrækkeligt grundlag for at tilsidesætte Statsministeriets vurdering af beskederne karakter. Ombudsmanden havde derfor heller ikke tilstrækkeligt grundlag for at kritisere Statsministeriets afgørelse om, at der ikke var ret til aktindsigt i beskederne.

Hvis der opstår tvivl om, hvorvidt dokumenter til ministeren, er til ministeren i sin egenskab af minister eller til ministeren som privatperson eller folketingsmedlem, bør Organisationsudvikling og Jura kontaktes.

1.3 Øvrig virksomhed omfattet af offentlighedslovens anvendelsesområde

Offentlighedsloven finder også anvendelse på anden virksomhed end den, der udøves af den offentlige forvaltning. Loven omfatter bl.a. KL og Danske Regioner (§ 3, stk. 1, nr. 3), ikke-børsnoterede selskaber, hvor 75 % eller mere ejes af danske offentlige myndigheder, (§ 4, stk. 1) samt selskaber, institutioner og virksomheder, foreninger m.v. i det omfang, de ved eller i henhold til lov er tillagt beføjelse til at træffe afgørelser på statens, en regions eller en kommunes vegne (afgørelseskompetence) (§ 5, stk. 1).

Offentlighedsloven omfatter også selvejende institutioner, foreninger, fonde m.v., der er oprettet ved lov eller i henhold til lov, (§ 3, stk. 1, nr. 1) samt selvejende institutioner, foreninger, fonde m.v., der er oprettet på privatretligt grundlag, og som 1) udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter og 2) er undergivet intensiv offentlig regulering, intensivt offentligt tilsyn og intensiv offentlig kontrol (§ 3, stk. 1, nr. 2).

2. Retten til aktindsigt

§ 7. Enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

Stk. 2. Retten til aktindsigt omfatter med de i §§ 19-35 nævnte undtagelser

1) alle dokumenter, der vedrører den pågældende sag, og

¹² [Se Ombudsmandens udtalelse af 27. november 2020 \(FOB 2020-39\)](#)



2) indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.

Stk. 3. Retten til aktindsigt efter stk. 2, nr. 1, i et dokument, der er afsendt af myndigheden m.v., gælder først fra dagen efter afsendelsen af dokumentet.

2.1 Hvem har ret til aktindsigt?

Efter offentlighedslovens § 7, stk. 1, kan ”enhver” forlange at blive gjort bekendt med en myndigheds dokumenter, der er omfattet af retten til aktindsigt.

Retten til aktindsigt tilkommer således **enhver**, dvs. borgere, journalister, juridiske personer (virksomheder, foreninger, organisationer) osv. Dette gælder uden hensyntagen til f.eks. statsborgerskab, bopæl og som udgangspunkt også alder og mental tilstand.

For så vidt angår **børn under 15 år** vil spørgsmålet om, hvorvidt barnet kan benytte offentlighedsloven, afhænge af, om barnet har den fornødne modenhed til at forstå, hvad aktindsigt i de pågældende dokumenter indebærer. Det vil i langt de fleste tilfælde være helt ubetænkeligt at give aktindsigt til et barn, der er mellem 12 og 15 år, da vedkommende i almindelighed må antages at kunne forstå, hvad aktindsigten indebærer. Kun i helt særlige tilfælde bør unge mellem 15 og 18 år nægtes adgang til at benytte offentlighedsloven med henvisning til den pågældendes alder. For så vidt angår mindreårige bemærkes det, at hvis den, der har forældremyndigheden – inden anmodningen er efterkommet – henvender sig til myndigheden og modsætter sig, at den mindreårige får adgang til at gøre sig bekendt med sagens dokumenter, vil myndigheden dog normalt være afskåret fra at meddele barnet eller den unge aktindsigt.

Der er ikke krav om begrundelse for anmodningen om aktindsigt.

Der gælder heller ikke noget **formkrav**, dvs. anmodningen kan fremsættes såvel skriftligt som mundtligt, f.eks. telefonisk. Den person, der anmoder om aktindsigt, kan dog henvises til at indgive en skriftlig anmodning, hvis der er et særligt behov herfor, f.eks. for at få en nødvendig sikker præcisering af anmodningens rækkevidde.¹³

2.2 Hvilke dokumenter er som udgangspunkt omfattet af retten til aktindsigt?

2.2.1 Generelle betingelser

Efter offentlighedslovens § 7, stk. 1, kan enhver forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. Efter offentlighedslovens § 7, stk. 2, nr. 1, omfatter retten til aktindsigt alle dokumenter, der omfatter den pågældende sag.

Der er derfor som udgangspunkt ret til aktindsigt, hvis følgende fire betingelser er opfyldt:

1. Der er tale om et dokument i offentlighedslovens forstand (dokumentbegrebet) (se afsnit 4 ift. dataudtræk)
2. Dokumentet er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed.
3. Dokumentet er undergivet administrativ sagsbehandling i forbindelse med myndighedens virksomhed.

¹³ Se Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009 side 386



4. Dokumentet vedrører det tema, der er anmodet om aktindsigt i.

Det forhold, at retten til aktindsigt principielt omfatter alle sagens dokumenter, medfører, at behandlingen af aktindsigtsanmodningen ikke kan begrænses til dokumenter, som er endelige, som er journaliserede ("vinget af" i F2-sagen), som er opbevaret på en bestemt måde, eller som har været – eller må antages at ville blive – tillagt betydning for sagens afgørelse.

Mulighederne for at undtage sager, dokumenter eller oplysninger fra aktindsigt er beskrevet i afsnit 6. Husk ekstraheringspligten, jf. afsnit 7. Og husk meroffentlighedsprincippet, jf. afsnit 5.

2.2.1.1 Offentlighedslovens dokumentbegreb

Offentlighedslovens dokumentbegreb er meget bredt og omfatter ikke blot skrift på papir og såkaldte aktstykker (fotografier, billeder, kort, rids m.v.), men også materiale, der træder i stedet for skriftlige dokumenter og aktstykker, f.eks. lydband, film, videooptagelser m.v.

Offentlighedslovens dokumentbegreb er **teknologineutralt**. Materiale, der lagres på nye informationsbærere eller i nye former, er derfor omfattet af dokumentbegrebet, i det omfang materialet kan sidestilles med egentlige skriftlige dokumenter og aktstykker. Dette gælder f.eks. e-mails, sms'er og ministerielle indlæg på sociale medier. Se mere om dette i afsnit 2.2.2.

Det afgørende for, om noget bestemt materiale er omfattet af lovens dokumentbegreb, er, om det pågældende materiale kan sidestilles med egentlige skriftlige dokumenter, og om det har været undergivet administrativ sagsbehandling. Chats og aktnoter i F2 kan også være omfattet.

Formløse noteringer, som en ansat i ministeriet nedfælder på f.eks. gule "post-it"-etiketter og lignende løse lapper – f.eks. under en sags behandling, under en telefonsamtale eller under et møde – er ikke omfattet af lovens dokumentbegreb.

Endvidere kan sms-beskeder, e-mails og indlæg på sociale medier have en sådan "formløs" karakter, at de ikke kan anses for omfattet af lovens dokumentbegreb. Det samme gælder chats og aktnoter i F2. Se eksempler i afsnit 2.2.2.1.

Om det er tilfældet, vil bero på en konkret vurdering af indholdet og karakteren af den enkelte besked sammenholdt med indholdet og karakteren af den sag, som beskeden vedrører.

Indeholder den enkelte besked oplysninger om faglige vurderinger eller en sags faktiske grundlag, vil beskeden være omfattet af dokumentbegrebet.

Hvis der i forhold til den enkelte sms-besked, e-mail, chat, aktnote eller ministerielle indlæg på sociale medier gælder en **notatpligt**, vil sms-beskeden, e-mailen, chatten eller indlægget også være omfattet af dokumentbegrebet.¹⁴ Se mere om notatpligt i afsnit 11.

Det er ikke afgørende for adgangen til aktindsigt, om dokumenterne er journaliseret på sagen. Det afgørende er, om dokumentet er udarbejdet/oprettet og indgået (dvs. på en eller anden måde brugt) i forbindelse med behandlingen af sagen. Ministeriet kan

¹⁴ Statsministeriets notat af 27. juni 2012 om aktindsigt i sms-beskeder



således ikke unddrage sig aktindsigt ved at undlade at journalisere dokumenter på sagen. Se mere om journalisering i afsnit 12.

2.2.1.2 Dokumentet skal være indgået til og oprettet af en forvaltningsmyndighed

Retten til aktindsigt i et dokument indtræder fra det øjeblik, myndigheden har modtaget eller oprettet dokumentet. Hvis der er tale om et dokument, som ministeriet selv har afsendt, gælder retten til aktindsigt først fra dagen efter, at det pågældende dokument er afsendt, jf. § 7, stk. 3. Dette gælder også e-mails, ministeriet selv har afsendt.

Retten til aktindsigt omfatter både igangværende og afsluttede sager.

Det er uden betydning, om et dokument, myndigheden har modtaget, er foreløbigt, foreligger i udkastform, om det er journaliseret, eller om dokumentet er lagt på den pågældende sag. Det er også uden betydning, hvordan dokumentet er modtaget, herunder om det er sket pr. almindelig post eller e-mail.

Dokumentet skal på tidspunktet for fremsættelsen af anmodningen om aktindsigt være indgået til eller oprettet af myndigheden. En myndighed er derfor ikke forpligtet til at give borgeren aktindsigt i fremtidige dokumenter i en bestemt sag (kaldet løbende aktindsigt) eller forpligtet til at give aktindsigt i andet end eksisterende dokumenter. Som undtagelse gælder offentlighedslovens § 11 om ret til dataudtræk. Se nærmere herom afsnit 2.2.4. Om indsigt i dataudtræk se i øvrigt afsnit 4.2.

I de tilfælde, hvor en offentlig ansat på eller fra arbejdspladsen henholdsvis modtager eller afsender rent private breve/e-mails, som er uden forbindelse med den pågældende myndigheds sager eller sagsbehandling, vil brevene ikke være omfattet af offentlighedsloven og derfor heller ikke undergivet aktindsigt.

Ombudsmanden har bl.a. udtalt, at dokumenter, som ligger i en mailboks, en myndighed ikke umiddelbart har adgang til – selv om myndigheden havde fået koden – ikke er tilgået myndigheden¹⁵, samt at dokumenter, som en direktør i en myndighed havde modtaget, da han var udpeget af myndigheden som medlem af en bestyrelse, ikke kunne anses som indgået til myndigheden som myndighed, herunder uanset at dokumenterne var journaliseret i myndighedens journalsystem men med adgangsbegrænsning¹⁶.

2.2.1.3 Dokumentet skal være undergivet administrativ sagsbehandling

Dokumenter, der på grund af deres indhold er myndighedens løbende administrative virksomhed helt uvedkommende, er ikke omfattet af retten til aktindsigt.

Dokumenter, der blot modtages til opbevaring eller kun undergives en rent teknisk eller lignende bearbejdning (f.eks. stempeling eller registrering), er ikke omfattet af retten til aktindsigt.

Det samme gælder dokumenter, der er sendt til en myndighed ved en åbenbar fejltagelse, når disse ikke indgår som element i myndighedens afgørelsesgrundlag.

Undervisningsmateriale, kort, bøger og brochurer er undtaget fra aktindsigt medmindre materialet undtagelsesvis indgår som dokument i en konkret sag.

¹⁵ [Se Ombudsmandens udtalelse af 21. marts 2016 \(FOB 2016-15\)](#)

¹⁶ [Se Ombudsmandens udtalelse af 6. november 2018 \(FOB 2018-32\)](#)



Hvis et dokument er journaliseret eller lagt på sagen, er dette normalt et indicium for, at dokumentet er indgået som led i administrativ sagsbehandling.

2.2.1.4 Dokumenterne skal vedrøre det tema, som der er søgt om aktindsigt i

Det er tilstrækkeligt for at søge om aktindsigt, at den, der søger om aktindsigt, angiver det tema, som sagen eller dokumentet vedrører, jf. offentlighedslovens § 9, stk. 1, nr. 2. Se herom afsnit 3.1.2.

Ved vurderingen af, om dokumenter vedrører det emne, som der er søgt om aktindsigt i, er det ikke afgørende, om dokumenterne er journaliseret på kun en enkelt sag. Det er derimod afgørende, om dokumenterne vedrører det emne, som der søges om aktindsigt i.

Om der er tale om én eller flere sager, beror på en konkret vurdering af, om der på baggrund af indholdet af de dokumenter, der indgår i en og samme sag, kan afgrænses og udskilles selvstændige og adskilte spørgsmål eller temaer, der i sit indhold er væsensforskellige. Er det tilfældet, vil der være tale om to (eller flere) sager, uanset om dokumenterne er journaliseret på og opbevaret i en og samme sag.

Hvis f.eks. en person anmoder om aktindsigt i en sag, der via krydsreferencer henviser til andre sagers journalnumre, er disse øvrige sager ikke nødvendigvis omfattet af aktindsigtsanmodningen.¹⁷

Dokumenter, der er udlånt fra andre myndigheders sager, indgår som dokumenter i den sag, hvortil de er udlånt. Er dokumenterne efterfølgende returneret til den "udlånende" myndighed, er den myndighed, der meddeler aktindsigten, forpligtet til at sørge for, at også sådanne dokumenter stilles til rådighed i forbindelse med aktindsigtens gennemførelse (rekonstruktion af sagen). Dvs. at man i en sådan situation skal bede den udlånende myndighed, der nu har akterne, om at sende dem.

Dokumenter, der er sendt til en myndighed ved en åbenbar fejltagelse, er ikke omfattet af retten til aktindsigt, hvis disse ikke indgår i myndighedens afgørelsesgrundlag.

2.2.2 Opsamling: Hvilke dokumenter er omfattet, og hvilke er ikke omfattet af retten til aktindsigt?

Offentlighedslovens dokumentbegreb er teknologineutralt og kan derfor også omfatte f.eks. sms'er¹⁸, e-mails, billeder, videoklip, lydoptagelser, indlæg på sociale medier. Se herom afsnit 2.2.1.1.

Det afgørende for, om noget bestemt materiale er omfattet af lovens dokumentbegreb, er, om det pågældende materiale kan sidestilles med egentlige skriftlige dokumenter, og om det har været **undergivet administrativ sagsbehandling**. Se herom afsnit 2.2.1.3.

Uden for retten til aktindsigt falder bl.a.¹⁹:

- dokumenter, der blot er modtaget til opbevaring, som alene undergives rent teknisk eller lignende bearbejdning som f.eks. stempling,
- dokumenter, som er sendt til ministeriet ved en åbenbar fejltagelse

¹⁷ Se nærmere om sagsbegrebet betænkning 1510 om offentlighedsloven, side 472 ff.

¹⁸ Se Statsministeriets notat af 27. juni 2012 om aktindsigt i sms-beskeder

¹⁹ Se Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009side 328 f.



- dokumenter i form af andet ”papirmateriale” som f.eks. undervisningsmateriale, brochurer, og
- dokumenter i form af lov- og domssamlinger, faglitteratur m.v., som er tilgængeligt i ministeriet. Dette gælder også, selv om der måtte være lagt kopier af sådant materiale på en konkret sag.

Dokumenter afsendt eller oprettet af en ansat i ministeriet i anden egenskab end ansættelsen i ministeriet – f.eks. som medlem af en tværministeriel arbejdsgruppe, jf. her afsnit 6.2.3, der i sig selv udgør en selvstændig myndighed – anses ikke for indgået til eller oprettet i ministeriet, under forudsætning af, at dokumenterne er afskærmet fra resten af ministeriets dokumenter (indblik). Se i øvrigt afsnit 6.2.3.7. om forholdsregler i forbindelse med ministeriets deltagelse i tværministerielle arbejdsgrupper o.l.

2.2.2.1 Eksempler (Sms'er)

Eks. på formløse beskeder:

- Hej X, har du lyst til en kop kaffe ovre hos mig.
- Ja, det er en aftale: I DLM kl. 13. Vh M
- Kan jeg ringe til dig nu?
- Ring. Ritzau har du og jeg som uenige.

Eks. på beskeder uden faktisk indhold (alene politisk strategi)

- Hej. Nu er teksten om ... på plads med Y. Har aftalt med ham, at vi nu giver de øvrige partier tilbuddet og hører deres reaktioner. Og at vi så giver ham en mere præcis melding senest mandag ift. hvordan delaftalen præsenteres etc.
- Hej. Vi har jo ikke møde i aften. Er det ok for dig, at jeg ringer til Y og tager temperaturen vedr. ... Med følgende tilbud: ...
- Helt forståeligt. Men at foretrække at vi holder kursen. Hørte jeg Z sige, at hvis de ... kunne provenu gå til ...? Kh M
- Kan vi tale inden du går i gang med Æ. Jeg er ikke meget for ... Tale ca. halv et? Kh M
- OK. Vi tager den på SMS. Ja: det er ualmindeligt tankevækkende. Jeg har formode om lidt. Synes det er til at spille. Et spørgsmål er dog afgørende. ...

Eks. på besked, der indeholder fakta, og vil være omfattet af dokumentbegrebet, hvis fakta ikke står andre steder (f.eks. i et notat eller en bestilling, hvilket normalt vil være tilfældet)

- Ø bad om notat i går på selve mødet, hvor der blev indgået aftale. Det var færdigt her til formiddag. ADAM viser plus de kommende to år, derefter minus (også 2020) rundt nul i 2030. Fik X til at ringe og ville hoppe ud af aftalen. Mente at jeg havde ...

2.2.3 Rekonstruktion af dokumenter

Det forhold, at der modtages en anmodning om aktindsigt i en sag, vil ikke i sig selv udløse en pligt til at søge at rekonstruere dokumenter, som på tidspunktet for anmodningen ikke længere findes på sagen.

Der vil f.eks. ikke som følge af, at der er modtaget en anmodning om aktindsigt, gælde en pligt for forvaltningsmyndigheden til at forsøge at genskabe slettede e-mails. Hvis



myndigheden får en formodning om, at den har været i besiddelse af dokumenter omfattet af anmodningen, som er bortkommet eller f.eks. i strid med arkivlovens regler viser sig at være slettet eller tilintetgjort, vil der imidlertid være pligt til at udfolde rimelige bestræbelser på at rekonstruere dokumenterne.

En myndighed må imidlertid i almindelighed kunne lægge til grund, at dokumenter, som tidligere er slettet eller tilintetgjort, er kasseret i overensstemmelse med arkivlovgivningens regler, således at det kun er relevant at søge et dokument rekonstrueret, når der er konkrete holdepunkter for at antage, at det omhandlede dokument ikke burde have været kasseret. I de tilfælde, hvor der herefter består en pligt til at søge et eller flere dokumenter rekonstrueret, kan de slettede dokumenter forsøges rekonstrueret f.eks. ved hjælp af it-backupfiler eller eventuelt ved at rette henvendelse til tidligere eller nuværende medarbejdere med henblik på at undersøge, om de pågældende måtte være i besiddelse af det pågældende materiale. Der vil dog alene være pligt for myndigheden til at rette henvendelse til en tidligere medarbejder i den forbindelse, hvis der er en konkret formodning om, at vedkommende tidligere medarbejder er i besiddelse af relevante dokumenter, som ikke er i myndighedens besiddelse.

Ved sin fratræden skal man således være opmærksom på, at al relevant korrespondance er journaliseret, sådan at den pågældende ikke efter sin fratræden er i besiddelse af materiale af betydning for sagen, som ikke findes i ministeriet. Se afsnit 12 om journalisering.

2.2.4 Løbende aktindsigt og eksisterende oplysninger/dokumenter

Det er en betingelse for retten til aktindsigt, at dokumentet på tidspunktet for fremsættelsen af anmodningen om aktindsigt er enten indgået til eller oprettet af ministeriet, jf. offentlighedslovens § 7, stk. 1.

Ministeriet er derfor ikke forpligtet til at imødekomme anmodninger om at få tilsendt fremtidige dokumenter i en bestemt sag (**løbende aktindsigt**).

Det betyder også, at ministeriet ikke er forpligtet til at give aktindsigt i dokumenter, der efter tidspunktet for fremsættelsen af anmodningen om aktindsigt tilgår sagen.

Ministeriet er heller ikke efter reglerne om aktindsigt forpligtet til at tilvejebringe oplysninger eller udarbejde dokumenter, som ikke allerede foreligger i sagen. Ministeriet er som udgangspunkt kun forpligtet til at give aktindsigt i **eksisterende** oplysninger/dokumenter.

Husk dog også altid at overveje **meroffentlighed**. Se afsnit 5. Ombudsmanden har udtalt, at hvis man udtrykkeligt beder om aktindsigt i dokumenter frem til *afgørelsetidspunktet*, bør man efter princippet om meroffentlighed tage stilling til, om der kan gives aktindsigt i dokumenter helt frem til tidspunktet for aktindsigtens afgørelse.²⁰

Som en undtagelse til udgangspunktet om, at ministeriet alene er forpligtet til at give aktindsigt i *eksisterende* oplysninger, er der efter § 11 en ret til en sammenstilling af oplysninger i databaser (dataudtræk). Med bestemmelsen kan offentligheden kræve, at

²⁰ [Ombudsmandens udtalelse af 21. oktober 2014, jf. sagsnr. 14/02779](#) (FOB 2014-28)



ministeriet foretager en sammenstilling af allerede foreliggende oplysninger i ministeriets databaser og således tilvejebringer et nyt dokument, hvis sammenstillingen kan foretages ved få og enkle kommandoer. Se mere i afsnit 4.2.

Der er ikke noget til hinder for, at ministeriet (frivilligt) beslutter sig for at imødekomme et ønske om at tilvejebringe fx en oversigt over bestemte oplysninger, som ikke allerede foreligger i eksisterende form (og som ikke er et dataudtræk), men da der i så fald ikke er tale om en aktindsigtsanmodning, gælder offentlighedslovens sagsbehandlingsfrister ikke.

2.2.5 *Dokumenter udarbejdet, modtaget eller afsendt af ministeren²¹*

Der kan i nogle tilfælde opstå tvivl, om dokumenter, der er udarbejdet, modtaget eller afsendt af ministeren, er omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedsloven.

Når en minister udarbejder, modtager eller afsender dokumenter i forbindelse med en opgave, der er knyttet til **dennes funktioner som minister**, vil dokumenterne være omfattet af aktindsigtsreglerne i offentlighedsloven. Det gælder, selvom den konkrete opgave også kan siges at have partipolitisk karakter.

Vær opmærksom på, at dokumenter evt. kan undtages efter § 24, stk. 1, ("ministerbetjeningsreglen") eller § 27, nr. 2, ("folketingspolitikerreglen"). Se mere i afsnit 6.2.2 om ministerbetjeningsreglen og 6.2.4.1. om folketingspolitikerreglen.

Et dokument, som en minister bruger i forbindelse med en opgave, der kun er knyttet til funktionen som **partipolitiker**, vil derimod ikke være omfattet af retten til aktindsigt. Det er dog en forudsætning, at dokumentet ikke har været undergivet administrativ sagsbehandling (af embedsværket) i ministeriet. En minister kan således som partipolitiker kommunikere med folketingsmedlemmer, herunder ministerens partigruppe, uden at kommunikationen bliver omfattet af offentlighedsloven. Hvis et dokument, der udveksles i sådanne tilfælde, har tilknytning til en sag i den pågældendes ministerium, er der dog en vis formodning for, at det er undergivet aktindsigtsreglerne.

Det gør ikke nogen forskel i forhold til adgangen til aktindsigt, om ministeren har modtaget eller afsendt et dokument fra sin arbejds- eller private e-mailadresse. Se i øvrigt afsnit 2.2.7 om brug af privat e-mailadresse.

2.2.6 *Dokumenter udarbejdet, modtaget eller afsendt af en særlig rådgiver*

Ministres særlige rådgivere skal betragtes som embedsmænd med særlige ansættelsesvilkår. De indgår således som en del af ministeriernes embedsværk, og de er i det væsentlige underlagt de samme regler, som gælder for de øvrige embedsmænd.

Spørgsmålet om aktindsigt i materiale, som en særlig rådgiver udarbejder, modtager eller afsender, skal vurderes efter offentlighedslovens almindelige regler.

Det følger heraf, at såfremt et dokument er indgået til, afsendt eller udarbejdet af en særlig rådgiver om led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med ministeriets virksomhed, vil dokumentet være omfattet af offentlighedslovens almindelige regler. Dette gælder, uanset om rådgiveren har anvendt f.eks. en e-mailadresse i ministeriet

²¹ Se Justitsministeriets notat af 15. december 2011 om aktindsigt i materiale, der udarbejdes, modtages eller afsendes af en minister



eller en privat e-mailadresse. Det anførte omfatter også tilfælde, hvor et dokument er udarbejdet m.v. til ministeren, herunder af hensyn til dennes funktion som regeringspolitiker.

Hvis den særlige rådgiver har udarbejdet dokumenter i forbindelse med en opgave, der **kun** er knyttet til ministerens funktion som partipolitiker, vil de pågældende dokumenter – som følge af § 7, stk. 1, og i overensstemmelse med gældende ret – ikke være omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedslovens regler. Dette gælder, uanset om rådgiveren har anvendt f.eks. en e-mailadresse i ministeriet eller en privat e-mailadresse til at sende de pågældende dokumenter. Det skyldes, at sådanne dokumenter ikke af den særlige rådgiver vil have været undergivet administrativ sagsbehandling i forbindelse med ministeriets virksomhed. Den pågældende opgave vil således ikke vedrøre en ”sag” i ministeriet. Det anførte harmonerer med, at hvis vedkommende minister i sin funktion som partipolitiker selv udarbejder et dokument – f.eks. en e-mail – vil der ikke være aktindsigt heri, fordi dokumentet i det konkrete tilfælde ikke ville vedrøre en aktivitet, som udøves af det offentlige.

Hvis de dokumenter, som en særlig rådgiver bruger til en opgave, der kun er knyttet til ministerens funktion som partipolitiker, *tidligere* har været undergivet administrativ sagsbehandling hos f.eks. det ministerium, som den særlige rådgiver er ansat i (eksempelvis et notat, der er udarbejdet af det almindelige embedsværk), vil sådanne dokumenter – som en del af vedkommende ministerielle sag – være undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler. Tilsvarende vil dokumenter, som en særlig rådgiver udarbejder eller bruger til en opgave, der kun er knyttet til ministerens funktion som partipolitiker, og som *efterfølgende* er indgået i administrativ sagsbehandling hos f.eks. det ministerium, som den særlige rådgiver er ansat i – som en del af ministeriets sag – være undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens regler fra det tidspunkt, hvor de er indgået i en sådan administrativ sagsbehandling.²²

Ombudsmanden har udtalt sig om særlige rådgiveres partipolitiske korrespondance i en sag, hvor Statsministeriet afslog at give en journalist aktindsigt i mails udvekslet mellem særlige rådgivere i en række ministerier – herunder i Statsministeriet – samt folketingsmedlemmer og medarbejdere fra Socialdemokratiet. Korrespondancen omhandlede koordination af politiske budskaber og indsatser mv. i forbindelse med et regeringsudspil om en reform af det kommunale udligningssystem mv. I den konkrete sag havde ombudsmanden ikke grundlag for at tilsidesætte Statsministeriets oplysninger om, at ministeriets særlige rådgivere i relation til offentlighedsloven (alene) havde udvekslet korrespondancen i forbindelse med statsministerens funktion som partipolitiker. Ombudsmanden var derfor enig med Statsministeriet i, at der ikke var ret til aktindsigt i korrespondancen.²³

2.2.6.1 Bistand i forbindelse med valgkamp

I forhold til situationen under en valgkamp bemærkes, at i det omfang en særlig rådgiver yder bistand ved f.eks. at videreformidle henvendelser til ministeren (eller ministerens partiapparat) i ministerens egenskab af valgkampdeltager, f.eks. vedrørende deltagelse i valgprogrammer osv., er der ikke tale om korrespondance, ”som er indgået til

²² Se Justitsministeriets notat af 5. november 2010 om visse spørgsmål om identifikationskravet i offentlighedsloven og aktindsigt i korrespondance til og fra privat e-mailadresse m.v.

²³ [Se Ombudsmandens udtalelse af 30. november 2020 \(FOB 2020-41\)](#)



eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed”.

Sådan korrespondance er således ikke omfattet af offentlighedslovens regler om aktindsigt, ligesom korrespondancen heller ikke skal journaliseres på nogen sag i ministeriet.²⁴

2.2.7 Undtagelsesvis brug af privat e-mailadresse

I nogle tilfælde kan det forekomme, at ministerielle dokumenter sendes til og fra en medarbejders private e-mailadresse. Det kunne f.eks. være i forbindelse med længere nedbrud af ministeriets e-mailsystem. Hvilken e-mailadresse, der benyttes, har ikke betydning for, om et dokument er omfattet af adgangen til aktindsigt.

Et dokument, der vedrører virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning og som er undergivet administrativ sagsbehandling, **er** omfattet af offentlighedslovens regler om aktindsigt m.v., **uanset** om det fremsendes til eller fra en privat e-mailadresse. Dette gælder såvel for ministeren og den særlige rådgiver som for ministeriets øvrige medarbejdere.

Ved brug af en privat e-mailadresse kan ikke forventes samme sikkerhedsniveau som i departementet, hvorfor medarbejdere m.v. kun undtagelsesvist bør anvende en privat e-mailadresse og i givet fald skal være opmærksom på ikke at sende materiale af fortrolig karakter.

Behandlingen af oplysninger herudover skal ske i overensstemmelse med de almindeligt gældende rammer, som medarbejdere m.v. er underlagt i ministeriet, herunder navnlig databeskyttelsesreglerne.

Bemærk, at det ikke vil være muligt at undtage selve oplysningen om den private e-mailadresse, hvis nogen anmoder om aktindsigt i et ministerielt dokument sendt til eller fra en privat e-mailadresse.²⁵

Korrespondance, der undtagelsesvis er sket til/fra en privat e-mailadresse, skal snarest muligt journaliseres i ministeriets F2, i det omfang korrespondancen er journaliseringspligtig, jf. afsnit 12 om journalisering.

2.3 Aktindsigt i journallisten/aktlisten

Efter offentlighedslovens § 7, stk. 2, nr. 2, omfatter retten til aktindsigt indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter (aktlisten).

Den aktindsigtssøgende har dermed et selvstændigt krav på aktindsigt i journallisten/aktlisten.

²⁴ Se Justitsministeriets notat af 5. november 2010 om visse spørgsmål om identifikationskravet i offentlighedsloven og aktindsigt i korrespondance til og fra privat e-mailadresse m.v. og Statsministeriets besvarelse af 27. juni 2008 af spørgsmål 176 (alm. del).

²⁵ Se Justitsministeriets notat af 5. november 2010 om visse spørgsmål om identifikationskravet i offentlighedsloven og aktindsigt i korrespondance til og fra privat e-mailadresse m.v.



De dokumenter, der er omfattet af journaliseringspligten i offentlighedslovens § 15, skal også stå på aktlisten. Inden man giver aktindsigt i aktlisten, skal det derfor kontrolleres, at alle de journaliseringspligtige dokumenter står på aktlisten. Dermed skal alle ind- og udgående dokumenter frem til tidspunktet for anmodningen fremgå af aktlisten, der også skal indeholde ”interne dokumenter, der foreligger i endelig form”, jf. offentlighedslovens § 15, stk. 1, 2. pkt. Også dokumenter, som er undtaget fra aktindsigt, skal stå på aktlisten. At aktlisten indeholder flere dokumenter end de journaliseringspligtige dokumenter, er der ikke noget til hinder for. Hvis der på sagen ligger en akt med fx et ufærdigt notatudkast eller en samling af relevante regler, skal oplysninger om sådanne akter således også fremgå af den aktliste, der udleveres.

Der gælder **tre undtagelser** til hovedreglen om ret til aktindsigt i aktlisten:

1. Hvis den pågældende aktliste indeholder oplysninger, der i sig selv kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens §§ 30-35.
2. Hvis oplysninger i aktlisten kan undtages efter særlovgivningen.
3. Hvis aktindsigtsanmodningen angår en sag, der som sådan er undtaget fra aktindsigt, f.eks. en sag om lovgivning, før lovforslag er fremsat for Folketinget, jf. offentlighedslovens § 20.

Ministeriet skal af egen drift medsende en journalliste/aktliste i forbindelse med besvarelsen af aktindsigtsanmodningen. Det skal ske samtidig med, at der gives aktindsigt i sagens øvrige dokumenter. Hvis der er anmodet om aktindsigt i en sag, skal aktlisten altså udleveres, selv om den aktindsigtssøgende ikke specifikt har anmodet herom. Dette gælder, medmindre de ovennævnte undtagelser finder anvendelse. Aktlisten skal udleveres, uanset om ministeriet har givet helt eller delvis afslag eller fuldt medhold.

Hvis der søges om aktindsigt i et enkelt dokument, som ligger på en større sag, er det ikke nødvendigt at sende en aktliste for hele sagen.

Med hensyn til **samlesager** – der generelt bør undgås – vil aktlistens oplysninger vedr. de dokumenter, der ikke er anmodet om indsigt i, ofte indeholde oplysninger, der ikke er af betydning for den konkrete aktindsigtsanmodning. Afhængig af omfanget af den konkrete aktindsigtsanmodning kan det forekomme, at indsigt i den fulde aktliste vil virke meget vidtgående, og der kan derfor laves et udtræk af journallisterne for samlesagerne svarende til de dokumenter, som den pågældende ansøger har søgt om indsigt i.²⁶ Overvejelser om undtagelse af oplysninger fra aktlisten skal drøftes med Organisationsudvikling og Jura.

Den aktindsigtssøgende har kun ret til efter offentlighedslovens § 7 at få udleveret en dokumentfortegnelse i den eller de sager, vedkommende søger aktindsigt i. En myndighed har ikke pligt til at give aktindsigt i hele myndighedens journal, jf. offentlighedslovens § 10, stk. 1, om indsigt i databaser. Derimod vil der ikke være hjemmel til at afslå aktindsigt i myndighedens journalplan, hvorved forstås en oversigt over myndighedens sagsområde opdelt i sagsgrupper med et dertil knyttet nummereringssystem.

²⁶ Jf. [Ombudsmandens udtalelse af 5. oktober 2010, sagsnr. 2009-0768-400, 2009-0449-401 og 2008-1308-401 \(FOB 2009-3-1\)](#)



2.4 Egenaces

2.4.1 Offentlighedslovens regler om egenaces

§ 8. Den, hvis personlige forhold er omtalt i et dokument, kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 19-29 og § 35, forlange at blive gjort bekendt med oplysningerne herom. Det gælder dog ikke, i det omfang de hensyn, der er nævnt i §§ 31-33, eller hensynet til den pågældende selv eller andre med afgørende vægt taler imod.

Bestemmelsen om egenaces i offentlighedslovens § 8 giver den, hvis personlige forhold er omtalt i en sag, en **videregående ret** til aktindsigt med hensyn til sådanne oplysninger, end der normalt følger af offentlighedsloven.

Bestemmelsen har til formål at sikre, at en person kan få indsigt i oplysninger vedrørende den pågældende selv i lige så vidt omfang som efter forvaltningslovens regler om aktindsigt, der alene gælder for den, som er part i en sag, hvor der er eller vil blive truffet en afgørelse.

Bestemmelsens **praktiske betydning** er således bl.a. at give egenaces i oplysninger i dokumenter, der ikke indgår i afgørelsessager, men f.eks. i sager om faktisk forvaltningsvirksomhed samt i dokumenter i afgørelsessager hvor den aktindsigtssøgende ikke er part.

Der skal gives aktindsigt efter bestemmelsen om egenaces, hvis følgende fire betingelser er opfyldt:

1. Dokumentet omtaler personlige forhold om den, der beder om egenaces.
2. Undtagelserne i offentlighedslovens §§ 19-29 eller § 35 finder ikke anvendelse. Retten til egenaccess er således ikke begrænset af offentlighedslovens § 30, der i nr. 1 undtager oplysninger om enkeltpersoners private forhold fra retten til aktindsigt.
3. Der er ikke hensyn nævnt i offentlighedslovens §§ 31-33, der taler afgørende imod, at der gives indsigt i det ønskede. Adgangen til at undtage oplysninger omfattet af bestemmelsen er således ganske snæver. Det er med bestemmelsen forudsat, at spørgsmålet om, hvorvidt oplysningerne kan undtages fra aktindsigt, afgøres ved en konkret afvejning i det enkelte tilfælde.
4. Der er ikke hensyn til enten den, der søger om aktindsigt, eller til andre, der taler afgørende imod at give indsigt i det ønskede.

2.4.2 Databeskyttelseslovgivningens regler om egenaces

Databeskyttelsesforordningens artikel 15

Den registreredes indsigtsret

1. Den registrerede har ret til at få den dataansvarliges bekræftelse på, om personoplysninger vedrørende den pågældende behandles, og i givet fald adgang til personoplysningerne og følgende information:

- a) formålene med behandlingen
- b) de berørte kategorier af personoplysninger



- c) de modtagere eller kategorier af modtagere, som personoplysningerne er eller vil blive videregivet til, navnlig modtagere i tredjelande eller internationale organisationer
 - d) om muligt det påtænkte tidsrum, hvor personoplysningerne vil blive opbevaret, eller hvis dette ikke er muligt, de kriterier, der anvendes til fastlæggelse af dette tidsrum
 - e) retten til at anmode den dataansvarlige om berigtigelse eller sletning af personoplysninger eller begrænsning af behandling af personoplysninger vedrørende den registrerede eller til at gøre indsigelse mod en sådan behandling
 - f) retten til at indgive en klage til en tilsynsmyndighed
 - g) enhver tilgængelig information om, hvorfra personoplysningerne stammer, hvis de ikke indsamles hos den registrerede
 - h) forekomsten af automatiske afgørelser, herunder profilering, som omhandlet i artikel 22, stk. 1 og 4, og som minimum meningsfulde oplysninger om logikken heri samt betydningen og de forventede konsekvenser af en sådan behandling for den registrerede.
2. Hvis personoplysningerne overføres til et tredjeland eller en international organisation, har den registrerede ret til at blive underrettet om de fornødne garantier i medfør af artikel 46 i forbindelse med overførslen.
3. Den dataansvarlige udleverer en kopi af de personoplysninger, der behandles. For yderligere kopier, som den registrerede anmoder om, kan den dataansvarlige opkræve et rimeligt gebyr baseret på de administrative omkostninger. Hvis den registrerede indgiver anmodningen elektronisk, og medmindre den registrerede anmoder om andet, udleveres oplysningerne i en almindeligt anvendt elektronisk form.
4. Retten til at modtage en kopi som omhandlet i stk. 3 må ikke krænke andres rettigheder og frihedsrettigheder.

Man skal være opmærksom på, at den registrerede efter reglerne i databeskyttelsesforordningens artikel 15 har ret til at se de personoplysninger, som behandles om den pågældende, når disse personoplysninger er undergivet elektronisk databehandling.

Offentlighedsloven indeholder som nævnt også en bestemmelse om en persons ret til at få aktindsigt i oplysninger om sig selv (egenaces), jf. offentlighedslovens § 8.

Som udgangspunkt skal den registrerede gives indsigt og/eller aktindsigt efter de regler, der i den konkrete sag er mest gunstig for den registrerede. Det er i den forbindelse underordnet, hvilket regelsæt den registrerede har henvist til, da den pågældende bad om indsigt eller aktindsigt.

Se nærmere i Datatilsynets vejledning om de registreredes rettigheder, juli 2018, afsnit 4.

3. Identifikationskrav

§ 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.

Stk. 2. Behandlingen af en anmodning om aktindsigt efter § 7 kan, uanset at betingelserne i stk. 1 er opfyldt, afslås, i det omfang



- 1) behandlingen af anmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, eller
- 2) anmodningen må antages at skulle tjene et retsstridigt formål eller lignende.

3.1 Identifikationskravet

For at få aktindsigt skal man kunne identificere, hvad det er, at man ønsker aktindsigt i (identifikationskravet). Derimod stilles der ikke noget krav om, at der gives en nærmere begrundelse for en anmodning om aktindsigt. Der gælder heller ikke noget formkrav til en sådan anmodning, der derfor kan fremsættes skriftligt, mundtligt eller elektronisk. Der er heller ikke krav om, at ansøgeren skal benytte ordet "aktindsigt".

En anmodning om aktindsigt skal opfylde to betingelser for at opfylde identifikationskravet:

1. Anmodningen om aktindsigt skal indeholde de oplysninger, som er nødvendige for, at sagen eller dokumenterne, der ønskes aktindsigt i, kan identificeres (det objektive identifikationskrav)
2. Temaet for aktindsigten skal være angivet.

I de følgende afsnit uddybes indholdet af identifikationskravet. Se desuden afsnit 8.3 om afgrænsning af en aktsigtsanmodning.

3.1.1 Det objektive identifikationskrav

Den **første betingelse** er, at det **objektive identifikationskrav** er opfyldt, jf. offentlighedslovens § 9, stk. 1, nr. 1. Det objektive identifikationskrav indebærer, at en anmodning om aktindsigt skal indeholde de oplysninger, som er nødvendige for, at en myndighed kan identificere den sag eller de dokumenter, der ønskes aktindsigt i.

Der kan ikke stilles krav om, at ansøgeren kender journalnumre eller datoer på de dokumenter, der anmodes om. Det antages at være tilstrækkeligt til at opfylde identifikationskravet, at anmodningen indeholder oplysninger, der efter indretningen af ministeriets journaler og registre er nødvendige for, at ministeriet kan finde frem til sagen eller dokumenterne. Hvis ministeriet ikke på baggrund af de oplysninger, som fremgår af anmodningen, kan finde frem til sagen eller dokumenterne, skal ministeriet vejlede ansøgeren om, hvilke yderligere oplysninger ansøgeren skal komme med.

En angivelse af en konkret sags journalnummer i en anmodning om aktindsigt er tilstrækkelig til, at ministeriet ikke kan afslå at behandle anmodningen. Dette gælder, selv om kravet om angivelse af tema ud fra en principiel betragtning kan siges ikke at være opfyldt.

3.1.2 Temaet for aktindsigten skal være angivet

Den **anden betingelse** er, at kravet om **angivelse af et tema** er opfyldt, jf. offentlighedslovens § 9, stk. 1, nr. 2.

Et krav om angivelse af et tema indebærer, at en anmodning om aktindsigt i korrespondance, der alene er afgrænset ved dens adressater og/eller tidsmæssig udstrækning, i f.eks. "brevveksling mellem en minister og en navngiven person i en afgrænset periode" eller brevveksling inden for en bestemt periode mellem ministeriet og en anden offentlig myndighed eller en privat organisation eller virksomhed, i almindelighed



ikke vil være tilstrækkelig. Det må således yderligere kræves, at ansøgeren angiver, hvilket tema eller emne den brevveksling, der ønskes aktindsigt i, omhandler, f.eks. ”sager om den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi” eller de afgørelser, ministeriet inden for en bestemt periode har truffet inden for et bestemt sagsområde. Den aktindsigtssøgende kan således få aktindsigt i sager af en bestemt art eller sager journaliseret i en bestemt periode, hvis betingelsen om angivelse af tema er opfyldt.

Der vil dog kunne tænkes helt særlige tilfælde, hvor brevvekslingen i sig selv vil kunne anses for et tema for ansøgningen²⁷. Dette vil eksempelvis være tilfældet, hvis formålet med en aktindsigtsanmodning er at belyse omfanget af kontakten mellem parterne. I sådanne tilfælde vil anmodningen efter omstændighederne kunne afslås med henvisning til, at behandlingen af anmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug hos myndigheden. Se nedenfor afsnit 3.2.

I tilfælde, hvor der anmodes om aktindsigt i et ”tværgående spørgsmål”, skal der foretages en søgning i F2 (og evt. TTJ-systemet) under anvendelse af de oplagte søgeord, ligesom den medarbejder, der behandler aktindsigtsanmodningen, baseret på sit kendskab til departementets sager bør foretage en umiddelbar overvejelse med hensyn til, hvilke sager og dokumenter der er omfattet af anmodningen. Se særskilt vejledning om søgninger ved tværgående anmodninger om aktindsigt eller indsigt i personoplysninger.

3.2 Ressourcebetragtning

Ministeriet kan afslå at behandle en anmodning om aktindsigt, i det omfang behandlingen vil nødvendiggøre et **uforholdsmæssigt** ressourceforbrug, jf. offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1.

Det bemærkes i den forbindelse, at meddelelse af afslag på aktindsigt med henvisning til ressourceforbruget ikke bør være den første reaktion på en anmodning om aktindsigt, da man i første række bør indlede en **dialog** med den aktindsigtssøgende med henblik på at få afgrænset og konkretiseret anmodningen, således at et eventuelt ressourceproblem ikke længere foreligger.

Ombudsmanden har i en udtalelse kritiseret Skatteministeriet for ikke at forklare en borger, hvorfor ministeriet bad borgeren om at præcisere aktindsigtsanmodningen, og for ikke at forklare borgeren, at konsekvensen af den manglende præcisering ville føre til et afslag. Ombudsmanden mente også, at Skatteministeriet som led i dialogen burde havde overvejet at udlevere en allerede udarbejdet aktliste eller dele af denne.²⁸

Det anbefales derfor at bruge aktlisten i forbindelse med dialogen.

3.2.1 Over 25 timer

Adgangen til at afslå at behandle en anmodning om aktindsigt vil forudsætte, at det vurderes, at det samlede tidsforbrug for ministeriet i forbindelse med behandlingen af anmodningen må forventes at overstige **ca. 25 timer** (svarende til mere end tre fulde arbejdsdage). I det samlede tidsforbrug skal medregnes både fremsøgningen af sagerne eller dokumenterne og myndighedens vurdering af, om der kan meddeles aktindsigt heri.

²⁷ Se [Ombudsmandens udtalelse af 18. juni 2018 \(FOB 2018-24\)](#)

²⁸ Se [Ombudsmandens udtalelse af 14. august 2014, jf. sagsnr. 14/02085 \(FOB 2014-22\)](#)



Tid, der bruges til evt. journalisering af dokumenter, tæller ikke med. Skyldes det uforholdsmæssige tidsforbrug manglende behørig journalisering af dokumenter, kan anmodningen med andre ord ikke afslås.

Der gælder herudover to modifikationer til denne undtagelse.

For det første kan anmodningen normalt ikke afslås, hvis den, der søger aktindsigt, har en særlig interesse i sagerne eller dokumenterne. I denne situation er ministeriet – uanset sagens eller dokumenternes omfang – i almindelighed forpligtet til at behandle anmodningen. Ministeriet vil af denne grund kun sjældent kunne undlade at behandle en anmodning om aktindsigt, der er fremsat af et massemedie eller en forsker tilknyttet et anerkendt forskningsinstitut, med henvisning til, at det vil kræve et uforholdsmæssigt ressourceforbrug. Sådanne medier og forskere må således i almindelighed antages at have en særlig interesse i aktindsigten.

Ombudsmanden har dog i en sag fundet, at en journalists aktindsigtsanmodning kan afslås af ressourcemæssige grunde. Hvis man skal anvende ressourcebestemmelsen over for en journalist, vil det kræve et ressourceforbrug, der er væsentligt højere end de ca. 25 timer. I den konkrete sag var det over 60 timer.²⁹

Ombudsmanden har også i en anden udtalelse fundet, at det var i orden at afslå aktindsigt over for en journalist på grund af myndighedens ressourceforbrug. Der var tale om aktindsigt i mindst 600 sager om asylansøgere afslag på sundhedsbehandling. Dokumenterne indeholdt således mange personfølsomme oplysninger. Ombudsmanden bemærkede, at Udlændingestyrelsen forinden havde bedt journalisten om at afgrænse eller konkretisere sin anmodning om aktindsigt, jf. nedenfor, hvilket vedkommende ikke havde ønsket.³⁰

For det andet bør meddelelse af afslag på aktindsigt med henvisning til ressourceforbruget som udgangspunkt ikke være den første reaktion på en anmodning om aktindsigt. Ministeriet bør i første række indlede en dialog med den aktindsigtssøgende med henblik på at få afgrænset og konkretiseret, hvad det nærmere er, den pågældende ønsker aktindsigt i, således at et eventuelt ressourceproblem ikke længere foreligger.

Hvis der meddeles afslag på aktindsigt med henvisning til ressourcereglen, skal det nærmere begrundes i afgørelsen og grundlaget herfor dokumenteres på sagen.

3.2.2 *Samme ansøger søger flere gange*

Der kan også i øvrigt efter omstændighederne meddeles afslag på en anmodning om aktindsigt med henvisning til et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, hvor den samme ansøger anmoder om aktindsigt i den ene sag efter den anden hos en myndighed.

Adgangen til i sådanne tilfælde at meddele afslag på aktindsigt vil dog forudsætte, at den pågældende gennem en periode har anmodet om aktindsigt i et betragteligt antal sager hos den samme myndighed (10-15 ansøgninger inden for et halvt år), og at det er åbenbart, at ansøgeren ikke har en sådan særlig interesse i de sager, der søges aktindsigt i, at myndigheden løbende bør være forpligtet til at anvende omfattende ressourcer på at behandle aktindsigtsanmodninger fra den pågældende. Denne undtagelse vil således ikke kunne anvendes over for massemedier eller forskere, jf. ovenfor.

²⁹ [Ombudsmandens udtalelse af 27. maj 2016, jf. sagsnr. 16/00774 \(FOB 2016-23\)](#)

³⁰ [Ombudsmandens udtalelse af 24. november 2014, jf. sagsnr. 14/03429 \(FOB 2014-36\)](#)



3.3 Anmodningen har et retsstridigt formål

Der kan også meddeles afslag på en anmodning om aktindsigt, i det omfang anmodningen må antages at skulle tjene et retsstridigt formål eller lignende, jf. offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 2. Denne del af bestemmelsen giver udtrykkelig mulighed for at afslå anmodninger om aktindsigt, hvis der er tale om klare tilfælde af misbrug, f.eks. hvis aktindsigtsanmodningen har til formål at forfølge eller på lignende måde genere myndighedens ansatte eller privatpersoner (chikane) eller har til formål at skabe grundlag for retsstridige forhold.³¹ Ombudsmanden har i en sag i 2015 anerkendt, at afslag på aktindsigt kan begrundes i grov chikane, som i den pågældende sag lå ud over, hvad en offentligt ansat bør tåle.³²

³¹ Se Ombudsmandens udtalelse af 3. juli 2014 om, hvor meget der skal til, før udlevering af navne kan nægtes med denne begrundelse, jf. afsnit 8.1.3.3.1.

³² [Ombudsmandens udtalelse af 16. juni 2015, j.nr. 14/O2444 og 14/O4790 \(FOB 2015-24\)](#)



4. *Indsigt i databaser, dataudtræk og databeskrivelsen*

4.1 *Indsigt i databaser*

§ 10. Retten til aktindsigt omfatter ikke databaser, herunder registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af elektronisk databehandling, dog bortset fra fortegnelser som nævnt i § 7, stk. 2, nr. 2.

Stk. 2. [...]

Retten til aktindsigt omfatter som hovedregel ikke databaser, herunder registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af elektronisk databehandling (offentlighedslovens § 10, stk. 1).

Offentlighedsloven indeholder ikke en definition af begrebet "database". En database kan dog beskrives således, at den indeholder en datamængde, der er organiseret og struktureret således, at der fra denne datamængde efter individuelle kriterier, som bestemmes af brugeren, kan fremkaldes bestemte data³³.

Det er i den forbindelse vigtigt at være opmærksom på, at et dokument, der indgår i en sag hos myndigheden, og som eventuelt kun findes elektronisk i myndighedens database (fx papirløs sagsbehandling i F2 eller udgiftsbilag i ministeriets regnskabssystemer), samt en udskrift fra en database, som indgår i en sag hos myndigheden, er omfattet af lovens almindelige regler om retten til aktindsigt. Hvis der anmodes om aktindsigt i sådanne dokumenter, finder offentlighedslovens § 10 således ikke anvendelse.

Der er endvidere to undtagelser til denne hovedregel:

1. Retten til aktindsigt omfatter også indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende dokumenterne i den sag, der søges aktindsigt i (journalister/aktlister), jf. afsnit 2.3. Dette gælder, selv om aktlisten skal printes ud fra myndighedens database.
2. Der er ret til at få foretaget en sammenstilling af oplysninger i myndighedernes databaser (dataudtræk) samt en ret til at få indsigt i den databeskrivelse, der knytter sig til en database. Se afsnit 4.2. og 4.3.

Dette er således undtagelser fra princippet om, at man kun er forpligtet til at give aktindsigt i eksisterende oplysninger og dokumenter.

Som eksempler på databaser i Digitaliserings- og Ligestillingsministeriet kan nævnes F2, løn- og indkøbssystemer og regnskabssystemer. Eksempelopregningen er ikke udtømmende.

Se afsnit 5 om det princip om meroffentlighed, der skal overvejes i forhold til udlevering af oplysninger fra en myndigheds database.

4.2 *Indsigt i dataudtræk*

§ 11. Enhver kan forlange, at en forvaltningsmyndighed foretager og udleverer en sammenstilling af foreliggende oplysninger i myndighedens databaser, hvis sammenstillingen kan foretages ved få og enkle kommandoer. Såfremt oplysningerne er omfattet af §§ 19-35, gælder sammenstillingsretten kun, hvis de hensyn, der er nævnt i disse bestemmelser, kan tilgodeses gennem anonymisering eller lignende, der kan foretages ved få og enkle kommandoer. Retten til at

³³ Se Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009, side 365f.



få foretaget en sammenstilling gælder ikke, hvis oplysningerne allerede er offentliggjort i egnet form eller format.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 finder ikke anvendelse med hensyn til personoplysninger omfattet af § 10, stk. 1-4, i databeskyttelsesloven.

Anmodes der om at få foretaget en sammenstilling af oplysninger i myndighedens databaser, skal dette imødekommes, hvis følgende fem betingelser er opfyldt:

1. Oplysningerne findes i myndighedens databaser.
2. Sammenstillingen kan foretages med få og enkle kommandoer.
3. Oplysningerne er ikke allerede offentliggjort i egnet form eller format
4. Undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens §§ 19 – 35 finder ikke anvendelse
5. Oplysningerne må ikke være omfattet af databeskyttelseslovens § 10, stk. 1-4

Ad 1. Der skal være tale om allerede foreliggende oplysninger i myndighedens databaser. Ved en database forstås ”registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af elektronisk databehandling”. Også databaser, ministeriet har udliciteret til private, er omfattet.

Ad 2. Efter § 11 kan enhver forlange, at ministeriet foretager og udleverer en sammenstilling af foreliggende oplysninger i ministeriets databaser (dataudtræk), hvis sammenstillingen kan foretages ved få og enkle kommandoer. Det skyldes, at et dataudtræk ikke skal være en for stor ressourcemæssig belastning for myndigheden. Kravet om få og enkle kommandoer betyder 1) sammenstillingen skal foretages i løbet af kort tid, 2) den må ikke være kompliceret, og 3) den kan foretages ved brug af ministeriets egen ekspertise, herunder it-ekspertise.

Ad 3. Retten til at kræve en sammenstilling af oplysninger gælder ikke, hvis oplysningerne allerede er offentliggjort i egnet form eller format, dvs. i en form eller et format, der gør det muligt for offentligheden selv at sammenstille oplysningerne.

Ad 4. Hvis databasen indeholder oplysninger, som efter offentlighedslovens bestemmelser er undtaget fra adgangen til aktindsigt, jf. §§ 19-35, er der kun adgang til dataudtræk, hvis anonymisering eller lignende også kan ske ved få og enkle kommandoer. Er det ikke tilfældet, f.eks. fordi anonymisering alene kan foretages manuelt, kan et dataudtræk ikke udleveres. Det er bl.a. aktuelt, hvis oplysningerne i dataudtrækket er omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 1, om enkeltpersoners private forhold. Vær opmærksom på, at anonymiseringen skal være tilstrækkelig effektiv.

Ad 5. Efter offentlighedslovens § 11, stk. 2, omfatter retten til dataudtræk ikke oplysninger omfattet af databeskyttelseslovens § 10, stk. 1-4.

§ 10. Oplysninger som nævnt i databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 1, og artikel 10 må behandles, hvis dette alene sker med henblik på at udføre statistiske eller videnskabelige undersøgelser af væsentlig samfundsmæssig betydning, og hvis behandlingen er nødvendig af hensyn til udførelsen af undersøgelserne.

Stk. 2. De oplysninger, der er omfattet af stk. 1, må ikke senere behandles i andet end videnskabeligt eller statistisk øjemed. Det samme gælder behandling af andre



oplysninger, som alene foretages i statistisk eller videnskabeligt øjemed efter databeskyttelsesforordningens artikel 6.

Stk. 3. Videregivelse af oplysninger omfattet af stk. 1 og 2 til tredjemand kræver forudgående tilladelse fra tilsynsmyndigheden, når videregivelsen

1) sker til behandling uden for databeskyttelsesforordningens territoriale anvendelsesområde, jf. databeskyttelsesforordningens artikel 3,

2) vedrører biologisk materiale eller

3) sker med henblik på offentliggørelse i et anerkendt videnskabeligt tidsskrift el.lign.

Stk. 4. Tilsynsmyndigheden kan fastsætte generelle vilkår for videregivelse af oplysninger omfattet af stk. 1 og 2, herunder for videregivelse, der ikke kræver tilladelse efter stk. 3. Tilsynsmyndigheden kan endvidere fastsætte nærmere vilkår for videregivelse af oplysninger efter stk. 3.

Det kan nævnes, at det daværende Økonomi- og Indenrigsministerium har udtalt, at ministeriet ikke finder, at sikkerhedslogning af opslag i CPR er omfattet af retten til dataudtræk. Retten til dataudtræk er ikke tiltænkt registreringer, der primært sker for at tjene interne administrative formål. Ifølge Ombudsmanden havde sikkerhedslogningen alene det formål at opfylde lovgivningens krav om logning af alle anvendelser af personoplysninger. På denne baggrund anså Ombudsmanden sikkerhedslogningen som en systemmæssig facilitet afledt af den egentlige behandling af oplysningerne i CPR. Hertil kommer det, som Offentlighedskommissionen i betænkningen side 381f har anført om, at der ikke bør være indsigt i oplysninger om elektroniske spor, bl.a. ud fra et hensyn til den offentligt ansattes privatlivsfred. Ombudsmanden har ikke fundet grundlag for at kritisere ministeriets retsopfattelse.³⁴

4.2.1 Dataudtræk i forhold til indtægtsdækket virksomhed

Offentlighedslovens regler, herunder om ret til dataudtræk, gælder ikke i de tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed oppebærer en indtægt på grundlag af salg af det pågældende materiale, f.eks. i form af salg af dokumenter eller salg af sammenstillinger af oplysninger. Som eksempel på det anførte kan nævnes Danmarks Statistik, der mod betaling fra f.eks. en erhvervsdrivende virksomhed udarbejder ny statistik, der ikke er dækket af en eksisterende offentliggjort statistik. Der kan således være statistik, der er tilpasset virksomhedens individuelle behov. I et sådant tilfælde gælder der ikke, som i forhold til dataudtræk omfattet af § 11, et krav om, at det alene er de direkte omkostninger i forbindelse med dataudtrækket, som kan opkræves.

I de tilfælde, hvor ministeriet måtte være i besiddelse af oplysninger fra en anden forvaltningsmyndighed, som denne myndighed oppebærer en indtægt på (f.eks. Danmarks Statistik), kan ministeriet ikke afslå anmodninger om dataudtræk med henvisning til, at der er tale om oplysninger, hvor der ikke ville være en ret til dataudtræk,

³⁴ Økonomi- og Indenrigsministeriets brev af 17. marts 2014, sagsnr. 2014-13589. [Ombudsmandens udtalelse af 16. juni 2014, j.nr. 14/01326. \(FOB 2014-16\).](#)



hvis anmodningen blev indgivet til den anden forvaltningsmyndighed (Danmarks Statistik).³⁵

Således gælder offentlighedsloven for anmodninger om dataudtræk indeholdende oplysninger, som ministeriet har købt af Danmarks Statistik. En anmodning om aktindsigt/dataudtræk vil således skulle afgøres efter de almindelige regler, herunder f.eks. om der kan foretages dataudtræk ved få og simple kommandoer.

4.3 Indsigt i databeskrivelser

§ 12. Enhver kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 31-33, forlange at få indsigt i en beskrivelse af de typer af oplysninger, der indgår i en database, hvilket grundlag oplysningerne bygger på samt oplysninger om, hvilke formater en database anvender (databeskrivelse). Denne ret gælder i forhold til databaser, som en forvaltningsmyndighed anvender i forbindelse med konkret sagsbehandling eller i forbindelse med udarbejdelse af offentliggjorte analyser.

Stk. 2. [...]

Stk. 3. Forvaltningsmyndigheder skal i forhold til de typer af databaser, der er nævnt i stk. 1, som etableres eller udvikles efter lovens ikrafttræden, sikre sig, at der udarbejdes en databeskrivelse med henblik på, at der i overensstemmelse med stk. 1 kan meddeles indsigt heri. Dette gælder dog ikke, hvis udarbejdelsen af en databeskrivelse vil indebære et væsentligt ressourceforbrug.

Sigtet med bestemmelsen er, at en indsigt i databeskrivelsen skal sikre offentligheden kendskab til, hvordan den enkelte database grundlæggende er opbygget.

Anmodes der om aktindsigt i en beskrivelse **af de typer af oplysninger**, der indgår i en database hos myndigheden, skal anmodningen imødekommes, hvis følgende fire betingelser er opfyldt:

1. Der foreligger allerede en databeskrivelse hos myndigheden.
2. Databeskrivelsen angår databaser, der anvendes i forbindelse med konkret sagsbehandling eller i forbindelse med offentliggjorte analyser, beregninger og lignende.
3. Der kan efter § 12 alene gives indsigt i en databeskrivelse, ikke i beskrivelser af andre typer oplysninger om en myndigheds database.
4. Indsigten gælder kun i det omfang, undtagelserne i offentlighedslovens §§ 31-33 ikke finder anvendelse.

Ad 1. Retten til aktindsigt gælder kun eksisterende databeskrivelser. Ved oprettelse eller udvikling (væsentlige ændringer) af databaser efter lovens ikrafttræden den 1. januar 2014 skal der udarbejdes databeskrivelser, medmindre udarbejdelsen af en databeskrivelse vil indebære et væsentligt ressourceforbrug, jf. § 12, stk. 3. Der er ikke pligt til at udarbejde databeskrivelser for eksisterende databaser.

Retten til aktindsigt gælder også, selv om beskrivelsen er indeholdt i et internt dokument.

³⁵ Jf. Offentlighedsloven med kommentarer af Mohammad Ahsan side 235f



Ad 2. Retten til aktindsigt gælder i forhold til databaser, som anvendes i forbindelse med konkret sagsbehandling eller i forbindelse med udarbejdelse af offentliggjorte analyser, beregninger og lignende.

Ad 3. Det følger af § 12, at enhver kan forlange at få indsigt i en beskrivelse af en række oplysninger om en database (en databeskrivelse). De databeskrivelser, offentligheden har ret til at få indsigt i, skal indeholde information om 1), hvilke typer af oplysninger der indgår i databasen (oplysninger om, hvilke data databasen indeholder), 2) hvilket grundlag oplysningerne i databasen bygger på (kriterier for indsamling og registrering, kilder, tidspunkt for indsamling, frekvens for ajourføring), og 3) hvilke formater en database anvender for sine dataudtræk (f.eks. oplysninger om tilgængelige formater for dataudtræk, såsom tekstformat eller regnearksformat). Retten til indsigt omfatter ikke kildekoder (den tekst i et programmeringssprog, som den, der har udviklet et program (software) til en computer, har skrevet. Ved eksternt indhentede oplysninger, som leveres fra en ekstern dataleverandør som f.eks. Danmarks Statistik, er det tilstrækkeligt at oplyse, at de pågældende oplysninger leveres af den pågældende dataleverandør.

Det er med bestemmelsen forudsat, at en databeskrivelse i almindelighed vil have karakter af et "enkelt" tekstdokument, der er udarbejdet af den pågældende forvaltningsmyndighed og indeholder en generel og kortfattet beskrivelse af, hvordan den pågældende database overordnet er opbygget. Databeskrivelsen vil således ikke nødvendigvis have karakter af en it-faglig manual vedrørende den pågældende database.

Ad 4. Retten til indsigt i databeskrivelsen kan begrænses, hvis de hensyn, der er nævnt i offentlighedslovens §§ 31-33, i det enkelte tilfælde gør sig gældende. Herved sigtes bl.a. til tilfælde, hvor det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar, at der ikke er indsigt i databeskrivelsen.

5. Meroffentlighed

§ 14. Det skal i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt overvejes, om der kan gives aktindsigt i dokumenter og oplysninger i videre omfang, end hvad der følger af §§ 23-35. Der kan gives aktindsigt i videre omfang, medmindre det vil være i strid med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt og regler i Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger, databeskyttelsesloven og lov om retshåndhævende myndigheders behandling af personoplysninger.

Stk. 2. Stk. 1 gælder også i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt i dokumenter og oplysninger, som indgår i sager, der er undtaget fra aktindsigt efter §§ 19-21.

5.1 Pligt til at overveje meroffentlighed

Ministeriet har pligt til **af egen drift** at overveje meroffentlighed i dokumenter og oplysninger, der kan undtages fra retten til aktindsigt efter loven – dvs. aktindsigt i videre omfang end, hvad offentlighedsloven forpligter til.

Der gælder således ikke et krav om, at den aktindsigtssøgende skal anmode om aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.



Meroffentlighedsprincippet bygger på, at lovens undtagelsesbestemmelser i §§ 19-35 ikke indeholder et pålæg om at undtage de dokumenter og oplysninger, der er omfattet af undtagelsesbestemmelserne fra retten til aktindsigt, men blot indebærer, at de pågældende dokumenter og oplysninger kan undtages fra retten til aktindsigt.

Ministeriet skal **altid overveje**, om der kan gives meroffentlighed i dokumenter og oplysninger, der kan undtages fra retten til aktindsigt efter loven.

Der er ikke pligt til at give meroffentlighed, kun pligt til at overveje meroffentlighed.

5.2 I hvilke situationer er der pligt til at overveje meroffentlighed?

Myndighedernes pligt til af egen drift at overveje meroffentlighed gælder alene i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt der skal meddeles meroffentlighed i dokumenter eller oplysninger, der kan undtages fra aktindsigt. Spørgsmålet om f.eks. løbende aktindsigt skal alene overvejes, hvis den aktindsigtssøgende anmoder herom.

En myndighed m.v. bør i medfør af et princip svarende til § 14 om meroffentlighed i almindelighed imødekomme anmodninger om indsigt i en af forvaltningsmyndighedens **databaser**, hvis databasen kan stilles til rådighed med enkle tekniske hjælpemidler, som myndigheden råder over, og hvis modstående hensyn, herunder bl.a. hensynet til myndighedernes tavshedspligt m.v., ikke er til hinder herfor.³⁶ Ved vurderingen af, om en database skal udleveres efter det nævnte princip, kan der også tages hensyn til, om den aktindsigtssøgende må antages at ville anvende databasen til et retsstridigt formål.

Meroffentlighedsprincippet i § 14, stk. 1, gælder også i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt i dokumenter og oplysninger, som indgår i **sager**, der er undtaget fra aktindsigt, jf. § 14, stk. 2. Det vil dog i de tilfælde i begrundelsen for afslaget være tilstrækkeligt at anføre, at myndigheden har overvejet at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet, men at de hensyn, der begrunder undtagelsen af den pågældende sagstype fra retten til aktindsigt, taler imod. Se nedenfor i afsnit 6.1. Om meroffentlighedsprincippets betydning for lovforslag, der er lagt på Høringsportalen, se afsnit 6.1.2.

Meroffentlighedsprincippet gælder også, hvis myndigheden ikke måtte være forpligtet til at ekstrahere en bestemt type oplysning af et dokument. Ud fra et meroffentlighedsprincip bør interne faglige vurderinger, der i øvrigt er omfattet af § 29, i almindelighed udleveres fra den faktiske offentliggørelse, dvs. for lovforslags vedkommende fra tidspunktet for ekstern høring og offentliggørelsen på Høringsportalen. Se afsnit 7.4.3.

Det bemærkes, at meroffentlighedsprincippet **ikke** gælder for sager om førelse af kalenderen (§ 22).

5.3 Er der grundlag for at give meroffentlighed?

Ved overvejelser om meroffentlighed skal man overveje, om der foreligger et reelt og sagligt behov for at undtage de pågældende dokumenter og oplysninger fra aktindsigt, og hvis det ikke er tilfældet, kan der meddeles aktindsigt.

³⁶ Se Offentlighedskommissionens betænkning 1510/2009, side 366ff.



I forbindelse med vurderingen af, om der kan meddeles meroffentlighed efter offentlighedslovens § 14, stk. 1, må der – som efter gældende ret – foretages en **afvejning af modstående interesser**. Der skal således på den ene side tages hensyn til styrken, svagheden eller fraværet af den aktindsigtssøgendes interesse i at få indsigt i de pågældende dokumenter og oplysninger, og på den anden side styrken af den beskyttelsesinteresse, der ligger bag den pågældende undtagelsesbestemmelse og andre lovlige hensyn.

I de tilfælde, hvor et massemedie eller en forsker tilknyttet et anerkendt forskningsinstitut anmoder om aktindsigt, vil det i almindelighed kunne lægges til grund, at der foreligger en berettiget interesse i at få indsigt i dokumenterne eller oplysningerne, som vil skulle afvejes overfor eventuelle modstående interesser. Det bemærkes dog mere overordnet, at i de nævnte tilfælde, hvor der foreligger et reelt og sagligt behov for at undtage de pågældende dokumenter m.v., vil vurderingen af spørgsmålet om meroffentlighed formentlig meget ofte føre til, at der ikke er grundlag for at give indsigt efter meroffentlighedsprincippet.

Det må i den forbindelse antages, at afvejningen i de tilfælde, hvor der er tale om at undtage oplysninger fra retten til aktindsigt efter undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens §§ 30-33, i almindelighed vil føre til, at der ikke kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet. Dette skyldes, at de oplysninger, der kan undtages med hjemmel i offentlighedslovens §§ 30-33, i almindelighed vil være underlagt tavshedspligt efter forvaltningslovens § 27.

Se dog afsnit 6.3.1. om en eventuel forpligtelse til i visse tilfælde, hvis et dokument indeholder oplysninger om enkeltpersoners private forhold, jf. offentlighedslovens § 30, nr. 1, at gennemføre en anonymisering.

Meroffentlighedsprincippet vil derfor have størst praktisk betydning i de tilfælde, hvor dokumenter og oplysninger kan undtages fra retten til aktindsigt efter andre undtagelsesbestemmelser end offentlighedslovens §§ 30-33.

5.3.1 Ombudsmandspraksis

Ombudsmanden har i en sag fra 2015 kritiseret Justitsministeriet for ikke at udlevere de ministerielle høringssvar i forhold til et lovforslag, da Ombudsmanden ikke fandt, at der forelå et ”reelt og sagligt” behov for at undtage de pågældende høringssvar.³⁷

Ombudsmanden har i en sag, hvor Transportministeriet havde undtaget to forelæggelsesider til transportministeren, udtalt, at de undtagne dokumenter var interne, jf. offentlighedslovens §§ 23 og 24, men Ombudsmanden havde vanskeligt ved at forstå, at Transportministeriet ikke havde fundet grundlag for at give journalisten aktindsigt i de to undtagne dokumenter i form af meroffentlighed. I tilfælde, hvor der ikke foreligger et ”reelt og sagligt behov” for at undtage oplysningerne fra aktindsigt, burde det derfor også her efter princippet om meroffentlighed overvejes at give aktindsigt.³⁸

Ombudsmanden har i en sag fra 2016 kritiseret det daværende Social- og Indenrigsministeriet for ikke at udlevere interne mails efter princippet om meroffentlighed, da

³⁷ [Ombudsmandens udtalelse af 22. april 2015 \(FOB 2015-18\)](#)

³⁸ [Ombudsmandens udtalelse af 27. oktober 2014, jf. sagsnr. 14/02807 \(FOB 2014-29\)](#)



indholdet var af ren praktisk karakter (om den interne sagsfordeling), og derfor var der ingen reel og saglig begrundelse for at hemmeligholde.³⁹

5.4 Er meroffentlighed udelukket?

Selv om der skulle være grundlag for meroffentlighed, fordi der ikke foreligger noget reelt og sagligt behov for at undtage den pågældende sag eller de pågældende dokumenter eller oplysninger fra aktindsigt, kan muligheden for meroffentlighed være udelukket.

Adgangen til at give meroffentlighed begrænses af reglerne om **tavshedspligt** og reglerne i databeskyttelseslovgivningen, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1, 2. pkt. Det betyder, at ministeriet ikke kan give meroffentlighed i oplysninger, der er omfattet af tavshedspligten i straffelovens § 152 eller forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 1 – 7, eller særlige tavshedspligtsbestemmelser, der måtte være fastsat på det enkelte lovområde. Ministeriet kan heller ikke give meroffentlighed i fortrolige oplysninger (der behandles elektronisk), som er omfattet af databeskyttelseslovens §§ 6-8 og databeskyttelsesforordningens artikel 6, 9 og 10.

Ministeriet vil dog kunne give meroffentlighed, hvis tavshedspligtsbestemmelsen varetager hensynet til en offentlig interesse, som ministeriet selv kan råde over. Dette kan f.eks. tænkes at være tilfældet, hvis en særlig tavshedspligtsbestemmelse varetager hensynet til den (særlige) interne beslutningsproces i en forvaltningsmyndighed.

Ministeriet vil også kunne give meroffentlighed, hvis oplysninger om enkeltpersoners private forhold er effektivt anonymiserede, dvs. at man har sikret sig, at den pågældende person ikke vil kunne genkendes⁴⁰.

5.5 Begrundelse for et afslag på meroffentlighed

Et afslag på aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet skal begrundes nærmere. Begrundelseskravet kan opfyldes ved at oplyse, at man har overvejet meroffentlighed, men at afvejningen af på den ene side de beskyttelsesinteresser, der ligger bag den undtagelsesbestemmelse i offentlighedsloven eller andre hensyn, og på den anden side hensynet til de interesser, der ligger bag anmodningen om aktindsigt, har ført til, at ministeriet ikke finder grundlag for at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet. Arten af de beskyttelsesinteresser, der har ført til ikke at give meroffentlighed, f.eks. hensynet til den interne beslutningsproces, skal angives.

6. Undtagelser fra retten til aktindsigt

Offentlighedsloven indeholder forskellige undtagelser fra retten til aktindsigt.

Inden mulighederne for at undtage oplysninger fra aktindsigt gennemgås i det følgende, skal det fremhæves, at det forhold, at det eventuel måtte være muligt at undtage en sag, et dokument eller en oplysning fra aktindsigt, ikke per automatik medfører, at anmodningen om aktindsigt ikke kan imødekommes fuldt ud.

Hvis kontoret, der behandler anmodningen, vurderer, at det ikke er problematisk at imødekomme aktindsigtsanmodningen, er der ikke behov for at foretage en nærmere

³⁹ Ombudsmandens udtalelse af 9. september 2016, jf. sagsnr. 16/02487

⁴⁰ Se Offentlighedskommissionens betænkning nr.1510/2009, side 703 ff.



juridisk vurdering; oplysningen, dokumentet eller sagen kan udleveres umiddelbart, jf. dog afsnit 5.4.

6.1 Sager undtaget fra aktindsigt

Bestemte typer af sager er ikke omfattet af loven. Det betyder, at borgeren ikke har ret til aktindsigt i disse sager.

Disse sager er:

- Straffesager (§19)
- Lovgivningssager (§20)
- Personalesager (§21)
- Kalendere (§22)

Meroffentlighedsprincippet i § 14, stk. 1, gælder dog også i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt i dokumenter og oplysninger, som indgår i sager, der er undtaget fra aktindsigt, jf. § 14, stk. 2.

Det bemærkes, at meroffentlighedsprincippet **ikke** gælder for sager om førelse af kalendere (§ 22).

Man er ikke forpligtet til at gennemgå samtlige dokumenter og oplysninger i en given sag med henblik på at tage stilling til, om der skal meddeles meroffentlighed i de pågældende dokumenter og oplysninger. Der skal derimod foretages en mere samlet og overordnet vurdering af, om der bør meddeles aktindsigt i dokumenter og oplysninger, som indgår i en sag, der er undtaget fra aktindsigt.

Det indebærer, at der skal foretages en mere generel vurdering af, om de hensyn, der begrunder undtagelsen af den pågældende sagstype fra retten til aktindsigt, kan antages at gælde på det tidspunkt, hvor anmodningen om aktindsigt modtages.

I det omfang den nævnte vurdering fører til, at der ikke kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet i § 14, stk. 2, vil det i begrundelsen herfor være tilstrækkeligt at anføre, at man har overvejet at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet, men at de hensyn, der begrunder undtagelsen af den pågældende sagstype fra retten til aktindsigt, taler imod. Er der f.eks. tale om, at der meddeles afslag på meroffentlighed i en lovgivningssag efter § 20, kan det således som begrundelse anføres, at der er lagt vægt på hensynet til den interne og politiske beslutningsproces.

Meroffentlighed i sager, der er undtaget fra aktindsigt, begrænses af reglerne om **tavs-hedspligt** eller reglerne i **dataskyttelseslovgivningen**, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 2, jf. stk. 1, 2. pkt. Meroffentlighedsprincippet vil formentlig alene have en praktisk betydning i forhold til en lovgivningssag efter § 20 (eller straffesager vedrørende juridiske personer).

6.1.1 Straffesager

§ 19. Retten til aktindsigt omfatter ikke sager inden for strafferetsplejen, jf. dog stk. 2.

Stk. 2. Bødeforelæg, som en juridisk person har vedtaget, er omfattet af retten til aktindsigt efter lovens almindelige regler.



Stk. 3. Stk. 2 omfatter ikke bødeforelæg hos politiet eller anklagemyndigheden.

Sager inden for strafferetsplejen er undtaget fra retten til aktindsigt.

Med begrebet "sager inden for strafferetsplejen" forstås alle sager vedrørende gennemførelse af strafferetlige retsfølger, herunder også de sager, der efter særlig hjemmel behandles af andre forvaltningsmyndigheder end politi og anklagemyndighed.

Retsvirkningen af, at en sag er omfattet af bestemmelsen, er, at samtlige sagens dokumenter og oplysninger er undtaget fra retten til aktindsigt. Dette gælder uanset, om der i sagen foreligger dokumenter, som, hvis de havde foreligget i en anden sammenhæng, havde været undergivet aktindsigt.

Der er dog ret til aktindsigt i bødeforelæg, der er vedtaget af en juridisk person og er udstedt af andre forvaltningsmyndigheder end politi og anklagemyndighed. Er bødeforelægget udstedt af politi og anklagemyndighed, er spørgsmålet om aktindsigt reguleret i retsplejeloven.

Bestemmelsen har ikke den store betydning for departementet, men er taget med af hensyn til overblikket.

6.1.2 Lovgivningssager

§ 20. Retten til aktindsigt omfatter ikke sager om lovgivning, herunder bevillingslove, før lovforslaget er fremsat for Folketinget.

De dokumenter m.v., der er anmodet om aktindsigt i, kan undtages fra aktindsigt efter lovens § 20, hvis følgende tre betingelser er opfyldt⁴¹:

1. Der er tale om et lovgivningsprojekt af et bestemt, relativt præcist angivet indhold (en lovgivningssag).
2. De dokumenter, som der er anmodet om aktindsigt i, indgår i lovgivningssagen.
3. Lovforslaget er endnu ikke fremsat.

6.1.2.1 Der skal være tale om en lovgivningssag

Bestemmelsen finder alene anvendelse, hvis der foreligger et **lovgivningsprojekt** af et bestemt, relativt præcist angivet indhold, særlig i henseende til, hvilke emner der søges reguleret. Hvis det er ganske usikkert, om sagen vil munde ud i, at der udarbejdes et lovforslag, er sagen ikke omfattet af undtagelsen. Det er dog ikke en betingelse, at et lovforslag kan forventes fremsat inden for nær fremtid.

Bestemmelsen omfatter sager om udarbejdelse af **ny lovgivning**, herunder ny bevillingslov, samt konkrete bevillingssager, der forelægges for Folketingets Finansudvalg. Det er således ikke kun sager om konkrete lovgivningsmæssige tiltag, der er omfattet af bestemmelsen. Også **konkrete bevillingssager**, der forelægges for Folketingets Finansudvalg, er omfattet frem til forelæggelsen af bevillingsansøgningen for Finansudvalget.

Sager om **administrative forskrifter**, f.eks. bekendtgørelser, fortolkning af gældende lovgivning eller vedtagelse af EU-retsakter (forordninger, direktiver m.v.) er **ikke** omfattet af undtagelsen. Ombudsmanden har dog i en konkret sag⁴² udtalt, at et

⁴¹ Se f.eks. ombudsmandens udtalelser af [20. april 2019 \(FOB 2019-12\)](#) og [22. marts 2019 \(FOB 2019-9\)](#)

⁴² [Ombudsmandens udtalelse af 5. juli 2016, sagsnr. 16/01059](#)



udkast til en bekendtgørelsesændring kunne undtages fra aktindsigt, da overvejelserne om ændring af bekendtgørelsen var indbyrdes nært sammenhængende med de overvejelser om ændring af en lov, som på daværende tidspunkt endnu ikke var fremsat for Folketinget.

6.1.2.2 Dokumenterne indgår i lovgivningssagen

Det vil bero på en konkret vurdering af såvel sagens som dokumenternes indhold og karakter, hvilke dokumenter der kan henregnes til en lovgivningssag. Det er i den forbindelse tilstrækkeligt, at dokumentet "vedrører" sagen og har været undergivet administrativ sagsbehandling i den pågældende forvaltningsmyndighed. Dette gælder, uanset om dokumentet er tilvejebragt i forbindelse med lovgivningssagen eller ej. Det er altså ikke en betingelse, at dokumentet skal være tilvejebragt med henblik på det aktuelle lovgivningsprojekt.

Er der f.eks. tale om et lovgivningsprojekt, der er henlagt til et lovforberedende udvalg, vil alt udvalgets materiale være undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 20.

Hvis en sag både omhandler nye konkrete lovgivningsmæssige tiltag og generelle administrative foranstaltninger, udelukker det ikke, at man kan anvende undtagelsen på (evt. kun) en del af sagen. Dette vil bero på en konkret vurdering.

6.1.2.3 Lovforslaget er endnu ikke fremsat

Sager om lovgivning er undtaget fra retten til aktindsigt **frem til lovforslaget er fremsat**. Når lovforslaget er fremsat, gælder de almindelige regler om aktindsigt, herunder reglerne om undtagelse af dokumenter efter "ministerbetjeningsreglen" i § 24, stk. 1, jf. afsnit 6.2.2., og "folketingspolitikerreglen" i § 27, nr. 2, jf. afsnit 6.2.4.1.

Tidsbegrænsningen medfører f.eks., at modtagne hørings svar fra eksterne organisationer og andre myndigheder vil være undtaget fra retten til aktindsigt frem til tidspunktet for fremsættelsen af lovforslaget. Efter fremsættelsen af lovforslaget vil der derimod skulle gives aktindsigt i eksterne hørings svar (medmindre oplysningen kan undtages efter offentlighedslovens almindelige regler). Dette gælder, uanset om hørings svaret er modtaget i en egentlig ekstern høring, eller om hørings svaret er modtaget i en præ-høring inden den egentlige eksterne høring. Dette gælder også hørings svar fra myndigheder inden for ministeriets egen koncern og interesseorganisationer f.eks. KL og Danske Regioner, som ministeriet har et tæt samarbejde med.

Betænkninger eller redegørelser fra sagkyndige udvalg, der har fået til opgave at tage stilling til lovgivningsspørgsmål, vil ligeledes være undtaget fra retten til aktindsigt frem til tidspunktet for fremsættelsen af lovforslaget, hvorefter de som udgangspunkt vil være omfattet af aktindsigtsreglerne.

Hørings svar fra andre ministerier, enten modtaget som led i den eksterne høring, eller modtaget som led i en præ-høring inden den eksterne høring, vil også efter fremsættelsen kunne undtages fra aktindsigt, jf. "ministerbetjeningsreglen" i § 24, stk. 1, nr. 2, (se afsnit 6.2.2).

Når udkastet til et lovforslag er sendt i ekstern høring, vil det være naturligt at overveje meroffentlighed eller blot henvise til høringsportalen, hvor man normalt skal lægge



lovforslag, der sendes i ekstern høring, samt eksterne høringssvar. Dette er fremhævet i forarbejderne.

I tilfælde, hvor overvejelserne om et eventuelt lovgivningsinitiativ ikke giver anledning til at fremsætte lovforslag, er ministeriet ikke forpligtet til at give aktindsigt, men ministeriet kan ud fra et meroffentlighedsprincip vælge at give meroffentlighed.

6.1.3 Personalesager

§ 21. Retten til aktindsigt omfatter ikke sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste.

Stk. 2. Retten til aktindsigt omfatter bortset fra bestemmelsen i § 8 heller ikke andre sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige tjeneste, jf. dog stk. 3 og 4.

Stk. 3. I sager som nævnt i stk. 2 skal der i overensstemmelse med lovens almindelige regler meddeles aktindsigt i oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser. For så vidt angår ansatte i chefstillinger, gælder lovens almindelige regler endvidere for oplysninger om disciplinære reaktioner i form af advarsel eller derover. Det gælder dog kun for et tidsrum af 2 år efter, at den endelige afgørelse er truffet.

Stk. 4. I sager som nævnt i stk. 2 skal der ud over de oplysninger, der er nævnt i stk. 3, i overensstemmelse med lovens almindelige regler meddeles indsigt i oplysninger i den øverste ledelseskontrakt om de overordnede prioriteringer for den pågældende myndighed m.v.

Stk. 5. [...]

6.1.3.1 Behandlingen af aktindsigt i personalesager i ministeriet

Det er Organisationsudvikling og Jura, der træffer afgørelse i sager, hvor der anmodes om aktindsigt i en ansats personalesag.

Den ansatte skal underrettes, hvis der fremsættes en anmodning om aktindsigt i en personalesag. Underretningen omfatter oplysning om, hvem der har fremsat anmodningen. Se offentlighedslovens § 41.

Når der er truffet afgørelse, skal den ansatte ligeledes underrettes herom og have oplyst, hvilke oplysninger i sagen der er udleveret.

6.1.3.2 Hovedreglen er, at der ikke er aktindsigt i personalesager

6.1.3.2.1 Sager om ansættelse og forfremmelse i det offentlige tjeneste

Efter offentlighedslovens § 21, stk. 1, er sager om ansættelse og forfremmelse i det offentlige tjeneste undtaget fra retten til aktindsigt.

Dette omfatter **alle former for ansættelse**, herunder tjenestemandsansættelser og overenskomstansættelser. Bestemmelsen omfatter også det offentlige udpegning af medlemmer til offentlige udvalg.

Bestemmelsen gælder kun, hvis der ved ansættelsen **etableres et tjenesteforhold** mellem den ansatte og forvaltningsmyndigheden. Bestemmelsen gælder således ikke, hvis en forvaltningsmyndighed behandler en sag vedrørende ansættelse eller forfremmelse uden for den offentlige forvaltning. Bestemmelsen gælder heller ikke, hvis der ikke etableres et tjenesteforhold mellem den ansatte og den pågældende forvaltningsmyndighed, f.eks. antagelse af advokat i en retssag eller antagelse af en konsulent.



Offentlighedslovens § 13 om *notatpligt* gælder i sager omfattet af § 21, stk. 1, da ansættelse og forfremmelse i det offentlige tjeneste har karakter af afgørelser i forvaltningslovens forstand.

Offentlighedslovens § 8 om *egenaces* gælder i sager, der er omfattet af § 21, stk. 1. Dette indebærer bl.a., at en offentligt ansat efter § 8 kan få indsigt i notatet, der er gjort på sagen i forhold til oplysninger om sig selv.

Vær opmærksom på reglen i forvaltningslovens § 9, stk. 3, om partens aktindsigt i disse sager, ligesom der gælder en særlig regel i tjenestemandslovens § 5, stk. 3, der giver den, der har søgt om en tjenestemandstilling, krav på at få en liste med alle ansøgere m.v.

Retsvirkningen af, at en sag er omfattet af § 21, stk.1, og at aktindsigt ikke følger af andre regler, er, at samtlige sagens dokumenter og oplysninger er undtaget fra aktindsigt.

6.1.3.2.2 *Konkrete personalesager*

Andre sager vedrørende enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige, herunder om suspension og afskedigelse, er som udgangspunkt også undtaget fra aktindsigt, jf. § 21, stk. 2.

Bestemmelsen vil typisk finde anvendelse på "*almindelige personalesager*", dvs. de sager, der normalt oprettes ved en medarbejders tiltræden, og hvor der løbende lægges oplysninger om medarbejderens personaleforhold, herunder f.eks. oplysninger om grundløn, ferieoversigter, personalebedømmelser m.v. Herudover omfatter bestemmelsen bl.a. sager vedrørende suspension og afskedigelse samt klagesager vedrørende den ansattes adfærd.

Bestemmelsen vil også finde anvendelse i forhold til personalesager hos andre end vedkommende ansættelsesmyndighed. Det gælder f.eks. det tilfælde, hvor der hos en anden myndighed end ansættelsesmyndigheden er oprettet en sag vedrørende afskedigelse af den pågældende medarbejder.

Uden for § 21, stk. 2, falder generelle personalesager, f.eks. sag om udarbejdelse af en sygefraværspolitik, personalepolitik eller arbejdspladsvurdering (APV)⁴³. Ved aktindsigt i generelle personalesager skal der i interne dokumenter foretages ekstrahering efter offentlighedslovens almindelige regler, jf. afsnit 9.

Hvis dokumenter fra konkrete personalesager (tillige) indgår i generelle personalesager eller i andre sager, vil der normalt kunne gives afslag på aktindsigt efter general-klausulen i offentlighedslovens § 33, nr. 5.

Offentlighedslovens § 8 om *egenaces* gælder i sager, der er omfattet af § 21, stk. 2. Det følger af bestemmelsen i § 21, stk. 2. Dette indebærer bl.a., at en offentligt ansat kan få indsigt i sin egen personalesag efter lovens § 8.

⁴³ [Om ekstrahering i APV se Ombudsmandens udtalelse af 18. august 2014, jf. sagsnr. 14/01611 \(FOB 2014-21\)](#)



Endvidere gælder lovens § 13 om notatpligt i sager omfattet af § 21, stk. 2, i det omfang der træffes en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Det vil f.eks. være tilfældet i afskedigelses- og suspensionssager.

Retsvirkningen af, at en sag er omfattet af § 21, stk.1, og at aktindsigt ikke følger af andre regler, er, at samtlige sagens dokumenter og oplysninger er undtaget fra aktindsigt.

6.1.3.3 Aktindsigt i visse oplysninger i personalesager

6.1.3.3.1 Aktindsigt i visse standardprægede oplysninger

For det første er det i § 21, stk. 3, 1. pkt., bestemt, at følgende standardprægede oplysninger er omfattet af retten til aktindsigt:

- navn,
- stilling,
- uddannelse,
- arbejdsopgaver,
- lønmæssige forhold og
- tjenesterejser

Ifølge bestemmelsen i offentlighedslovens § 21, stk. 3, 1. pkt., skal der meddeles indsig i de pågældende oplysninger i overensstemmelse med lovens almindelige regler. Oplysningerne i stk. 3 vil principielt set kunne undtages fra aktindsigt efter f.eks. § 30, stk. 1, nr. 1, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold.

6.1.3.3.2 Oplysninger om visse disciplinære reaktioner mod chefer

For det andet er det i § 21, stk. 3, 2. pkt., bestemt, at oplysninger om disciplinære

reaktioner i form af advarsel eller derover, for så vidt angår ansatte i chefstillinger, er omfattet af retten til aktindsigt. Det gælder dog kun for et tidsrum af to år efter, at den endelige afgørelse herom er truffet.

Ved en chef forstås i denne sammenhæng (typisk) en kontorchef og højere. Herudover kan andre, som kan sidestilles med en chef for eksempel som følge af ledelsesbeføjelser, lønforhold m.v., også efter en konkret vurdering være omfattet af chefbegrebet.

Som eksempler på de nævnte disciplinære sanktioner kan for tjenestemænds vedkommende nævnes irettesættelse, bøde, degradering eller afsked og for overenskomstan-sattes vedkommende ændring af arbejdsopgaver, afskedigelse eller bortvisning af disciplinære grunde.

Tjenstlige tilkendegivelser, henstillinger, påmindelser og lignende, som er givet i anledning af kritisable forhold, men som ikke har ført til disciplinær forfølgning, falder uden for bestemmelsen.

Ifølge bestemmelsen i offentlighedslovens § 21, stk. 3, 2. pkt., skal der meddeles indsig i de pågældende oplysninger i overensstemmelse med lovens almindelige regler. Oplysningerne i stk. 3 vil principielt set kunne undtages fra aktindsigt efter f.eks. § 30, stk. 1, nr. 1, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold.



6.1.3.3.3 Oplysninger i den øverste ledelseskontrakt om myndighedens overordnede prioriteringer

For det tredje er der ret til indsigt i oplysninger i den øverste ledelseskontrakt om myndighedens overordnede prioriteringer.

Kun aktindsigt i den øverste ledelseskontrakt

Udtrykket ”**den øverste ledelseskontrakt**” omfatter den resultatlønskontrakt, der gælder for den øverste ansatte leder af en i formel (organisatorisk) forstand selvstændig myndighed, og som indeholder oplysninger om den pågældende myndigheds overordnede prioriteringer.

Derimod omfatter udtrykket ikke andre lignende resultatlønskontrakter på lavere ledelsesniveauer inden for den enkelte myndighed.

På statens område omfatter bestemmelsen resultatlønskontrakter vedrørende departementschefer, styrelsesdirektører og andre øverste ansatte ledere af en selvstændig myndighed.

Mens bestemmelsen giver ret til indsigt i den øverste ledelseskontrakt, i det omfang den pågældende kontrakt indeholder oplysninger om den pågældende myndigheds overordnede prioriteringer, giver bestemmelsen ikke ret til indsigt i eventuelle andre dokumenter, der afspejler lederens opfyldelse af kontraktens overordnede målsætninger eller lignende.

Kun aktindsigt i myndighedens overordnede prioriteringer

Bestemmelsen giver alene ret til indsigt i den øverste ledelseskontrakt, i det omfang den pågældende kontrakt indeholder oplysninger om den pågældende myndigheds **overordnede prioriteringer**.

Bestemmelsen giver således alene ret til indsigt i de dele af kontraktens oplysninger, der afspejler den pågældende myndigheds overordnede målsætninger og den indbyrdes vægtning heraf ved fastsættelse af resultatlønnen (lønparametre). Som et eksempel kan nævnes oplysninger om den pågældende myndigheds målsætninger med hensyn til den fortsatte udvikling af myndighedens sagsområder og den indbyrdes vægtning heraf ved fastsættelse af resultatlønnen.

Derimod giver bestemmelsen ikke ret til indsigt i de dele af kontraktens oplysninger, der afspejler lederens eventuelle personlige målsætninger eller lignende. Som et eksempel kan nævnes oplysninger om lederens eventuelle målsætninger med hensyn til personlig udvikling og synlighed.

Ifølge bestemmelsen i offentlighedslovens § 21, stk. 4, skal der meddeles indsigt i de pågældende oplysninger i overensstemmelse med lovens almindelige regler. Det betyder bl.a., at indsigt i de pågældende oplysninger efter omstændighederne vil kunne nægtes efter offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser. Som et eksempel kan nævnes, at indsigt i oplysninger om målsætninger vedrørende organisatoriske omstruktureringer eller lignende efter omstændighederne vil kunne nægtes efter undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 33, nr. 2.



6.1.4 Kalendere

§ 22. Retten til aktindsigt omfatter ikke sager om førelse af en kalender.

Alle ministeriets ansattes kalendere er undtaget fra retten til aktindsigt.

For at meddele afslag på aktindsigt i henhold til offentlighedslovens § 22, skal følgende to betingelser være opfyldt:

1. Der er tale om en kalender i bestemmelsens forstand.
2. Kalenderen føres af en person, der er ansat ved en enhed omfattet af loven.

Hvad er en kalender?

Ved ”**kalender**” forstås en oversigt over den pågældende persons aktiviteter (møder, rejser og andre arrangementer). Det er uden betydning, om kalenderen føres elektronisk eller manuelt (papirbaseret). Det er også uden betydning, hvorvidt der er tale om et samlet dokument, der indeholder oplysninger om den pågældende persons aktiviteter, eller hvorvidt der er tale om flere dokumenter, der samlet udgør kalenderen.

Alle kalendere, der føres af en person, der er ansat i ministeriet

Alle kalendere, der føres ved de enheder, som er omfattet af loven, er undtaget fra aktindsigt. Det vil eksempelvis sige, at **ministres** og **særlige rådgiveres** kalendere er omfattet af undtagelsesbestemmelsen, men også kalendere, som føres af eksempelvis en **formand for et udvalg** med delt administrativ ledelse, er omfattet. Desuden er alle **ansattes** kalendere omfattet af undtagelsesbestemmelsen.

Er der tale om en helt privat kalender, falder kalenderen allerede af den grund uden for offentlighedslovens anvendelsesområde, jf. offentlighedslovens § 4. Se afsnit 4.

Retsvirkning

Meroffentlighedsprincippet gælder ikke for sager om førelse af en kalender, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 2.

Det bemærkes, at der for så vidt angår det statslige område findes der en åbenhedsordning vedrørende ministrenes udgifter og officielle aktiviteter.

6.2 Dokumenter undtaget fra aktindsigt

Offentlighedsloven undtager bestemte typer af dokumenter fra retten til aktindsigt.

Når det således er klarlagt, at den **sag**, der er anmodet om aktindsigt i, ikke er undtaget fra reglerne om aktindsigt, skal det fastlægges, om der er **dokumenter** i sagen, som er undtaget fra retten til aktindsigt.

Husk, at der kan være oplysninger i et dokument undtaget fra aktindsigt, som man alligevel skal give aktindsigt i. Se afsnit 7 om **ekstraheringspligt**.

Husk altid at overveje **meroffentlighed**. Det er ministeriet nemlig forpligtet til at overveje. Se afsnit 5.



6.2.1 Interne dokumenter

§ 23. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter. Som interne dokumenter anses

1) dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående

2) [...]

Stk. 2. [...]

Interne arbejdsdokumenter er som udgangspunkt undtaget fra retten til aktindsigt.

Se dog afsnit 6.2.1.4. om visse interne dokumenter i endelig form, som alligevel er omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 26.

Husk ekstraheringspligten, jf. afsnit 7, og meroffentlighed, jf. afsnit 5.

6.2.1.1 Hvad er et internt dokument?

Ethvert dokument, som udarbejdes af departementet, og som ikke afgives til udenforstående, har karakter af et internt dokument.

Det er ikke en betingelse for at undtage et dokument efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, at dokumentet indeholder overvejelser af mere foreløbig karakter, eller at dokumentet tilsigter at tjene som grundlag for forvaltningsmyndighedens interne beslutningsproces. I det omfang et dokument imidlertid ikke indeholder sådanne foreløbige overvejelser eller tilsigter at tjene som grundlag for myndighedens interne beslutningsproces, er der særlig grund for myndigheden til at overveje, om dokumentet kan udleveres i medfør af reglen om meroffentlighed i lovens § 14, stk. 1.

Interne arbejdsdokumenter er navnlig dokumenter udarbejdet til eget brug, f.eks. sagsreferater, notater og lignende, der ud over en beskrivelse af sagens faktiske omstændigheder, typisk vil indeholde den eller de pågældende medarbejders faglige vurdering af sagen samt i tilslutning hertil et forslag til dens afgørelse eller fortsatte behandling. Det interne dokument kan også indeholde eksterne faglige vurderinger.

Et dokument, der udveksles mellem forskellige kontorer eller afdelinger inden for departementet, er stadig et internt dokument.

Et konkret **eksempel** på et internt dokument er sagsomslag (mavebælte/cover), hvori ministeren forelægges eller orienteres om en sag, eller et notat, medarbejderen udarbejder som led i behandlingen af sagen. Andre eksempler er udkast til breve og udkast til administrative forskrifter (f.eks. bekendtgørelser), interne referater af møder eller drøftelser med udenforstående, der alene udarbejdes til myndighedens eget brug og visdomsbøger. Om meroffentlighed i sagsomslag/forelæggelse se afsnit 7.1.

6.2.1.2 Interne dokumenter mister som hovedregel deres interne karakter, hvis de afgives til udenforstående

§ 23, stk. 2, 1. led. Dokumenter omfattet af stk. 1, der afgives til udenforstående, mister deres interne karakter,

Et dokument mister som hovedregel sin interne karakter, hvis det afgives til udenforstående. Se dog afsnit 6.2.1.3. om en række undtagelser til dette princip.

Dokumentet skal med andre ord 1) være afgivet og 2) til en udenforstående.



Ad 1) Med **udtrykket ”afgives”** sigtes til, at det pågældende dokument, uanset på hvilken måde det sker, er gjort **fysisk tilgængeligt** for en udenforstående – dvs. at dokumentet er gjort tilgængeligt på en sådan måde, at den udenforstående kan komme i egentlig fysisk besiddelse af dokumentet.

Som **eksempler** på tilfælde, hvor der vil være tale om afgivelse i lovens forstand, kan nævnes, hvis dokumentet sendes til den udenforstående, herunder som almindelig post, e-mail eller med telefax, hvis dokumentet udleveres til den udenforstående på et møde eller hvis dokumentet lægges på myndighedens hjemmeside på internettet, således at det er muligt for udenforstående at udskrive, downloade eller kopiere det pågældende dokument.

Der vil imidlertid også være tale om en ”afgivelse” i lovens forstand, hvis myndigheden har gjort det muligt for udenforstående at gøre sig bekendt med dokumentet på en måde og i et omfang, der ganske må ligestilles med, at dokumentet er gjort fysisk tilgængeligt for udenforstående. Et dokument vil således være afgivet, hvis embedsfolk på et møde udlåner det pågældende dokument til de øvrige mødedeltagere, der – efter at have læst dokumentet – afleverer det igen ved mødets afslutning. Dokumentet vil derimod ikke anses for afgivet, hvis embedsfolkene blot læser op fra dokumentet eller i øvrigt gør de pågældende mødedeltagere bekendt med dokumentets indhold.

Hvis et internt dokument er kommet til en udenforståendes kendskab på grund af en fejl eller ved et retsstridigt forhold, f.eks. tyveri, vil dokumentet heller ikke være afgivet.

Vær opmærksom på, at et internt dokument også anses for afgivet til en udenforstående, hvor det **underhånden** videregives til en anden myndighed.

Ad 2) Det følger af offentlighedslovens § 23, stk. 2, at dokumentet alene mister sin interne karakter, hvis det afgives til **udenforstående**. Herved forstås en privat fysisk eller juridisk person eller en myndighed, der ikke er en del af en myndighed, som har udarbejdet dokumentet.

Et dokument mister med andre ord sin interne karakter, hvis der er tale om udveksling mellem to selvstændige myndigheder (**ekstern afgivelse**). Derimod beholder dokumentet sin interne karakter, hvis der er tale om udveksling mellem to enheder inden for samme myndighed (**intern afgivelse**).

Et dokument, der udveksles mellem forskellige kontorer eller afdelinger inden for departementet, er stadig et internt dokument.

Som udenforstående regnes f.eks. andre myndigheder i ministeriets koncern, andre departementer og myndigheder i deres koncern samt organisationer, ministeriet samarbejder med (KL, Danske Regioner m.v.).

Interne dokumenter og oplysninger mellem et departement og dets underordnede myndigheder samt interne dokumenter udvekslet mellem forskellige ministerier kan undtages fra aktindsigt, når der er tale om ministerbetjening. Se afsnit 6.2.2 om ministerbetjeningsreglen.



6.2.1.3 *Interne dokumenter, som stadig er interne, selv om de afgives til udenforstående*

§ 23, stk. 2, 2. led. [...], medmindre afgivelsen sker af retlige grunde, til forskningsmæssig brug eller af andre lignende grunde.

I visse særlige tilfælde bevarer interne dokumenter deres interne karakter, selv om de afgives til udenforstående. Det er tilfældet, hvis afgivelsen sker 1) af retlige grunde, 2) til forskningsmæssigt brug eller 3) af andre lignende grunde. Det står i offentlighedslovens § 23, stk. 2, 2. led.

Som et eksempel på en afgivelse, der vil være omfattet af sidste led i § 23, stk. 2 – og hvor afgivelsen derfor ikke indebærer, at dokumentet mister sin interne karakter – kan bl.a. nævnes det tilfælde, hvor dokumentet afgives til **Folketingets Ombudsmand** til brug for dennes undersøgelse af en sag. En udenforstående kan altså ikke få aktindsigt i ministeriets interne dokumenter (bortset fra ekstraheringspligtige oplysninger, se afsnit 7), selvom dokumenterne måtte være afgivet til Ombudsmanden.

Som et andet eksempel kan nævnes det tilfælde, hvor dokumentet afgives til en overordnet myndighed i forbindelse med behandlingen af en **klagesag**, hvad enten klagen vedrører den underordnede myndigheds afslag på aktindsigt eller den underordnede myndigheds materielle afgørelse i sagen.

Som et tredje eksempel kan nævnes det tilfælde, hvor ministeret modtager en kommunes, en regions eller Ankestyrelsens interne akter i en **tilsynssag**. I disse tilfælde mister disse dokumenter ikke deres interne karakter uanset videregivelsen til ministeriet. Det skyldes, at kommunen, regionen og Ankestyrelsen efter lovgivningen er forpligtet til at give ministeriet disse oplysninger, jf. § 56 i lov om kommunernes styrelse, jf. tilføjede regionslovens § 31. En udenforstående kan altså ikke få aktindsigt i kommunens, regionens eller Ankestyrelsens interne akter i en tilsynssag under henvisning til, at disse dokumenter skal betragtes som eksterne.

Et internt dokument mister af samme grund heller ikke sin interne karakter, hvor en myndighed i øvrigt er forpligtet til at afgive et dokument til brug for **en anden myndigheds kontrol- eller tilsynsvirksomhed**.

En god tommelfingerregel, når det skal vurderes, om et dokument i andre tilfælde end de allerede nævnte er afgivet af retlige grunde m.v., er at lægge vægt på, om den pågældende forvaltningsmyndighed ved afgivelsen må anses for (frivilligt) at have givet afkald på den beskyttelse af interne dokumenter, der følger af lovens § 23, stk. 1.

Hvis den modtagende myndighed anvender dokumentet i en anden sammenhæng end til brug for behandlingen af tilsyns- eller klagesagen, vil dokumentet ikke længere kunne undtages efter lovens § 23, stk. 2.

6.2.1.4 *Interne dokumenter, som ikke er undtaget fra aktindsigt*

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

- 1) Dokumenterne alene gengiver indholdet af den endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse,



- 2) dokumenterne alene indeholder en gengivelse af oplysningerne, som der har været pligt til at notere efter § 13,
- 3) dokumenterne er selvstændige dokumenter, der er udarbejdet for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder,
- 4) dokumenterne indeholder generelle retningslinjer for behandlingen af bestemte sagstyper eller
- 5) dokumenterne indeholder en systematiseret gengivelse af praksis på bestemte sagsområder.

Selv om interne dokumenter er undtaget fra retten til aktindsigt efter § 23, stk. 1, er der interne dokumenter med et bestemt indhold, der alligevel ikke er undtaget fra retten til aktindsigt, når dokumentet foreligger i endelig form.

§ 26 gennembrøder ligeledes § 24 om ministerbetjening, således at der i overensstemmelse med § 26 gælder en ret til aktindsigt i dokumenter, der er omfattet af § 24, hvis der er tale om et dokument, der er nævnt i nr. 1-5.

Selv om et dokument er undergivet aktindsigt efter lovens § 26, skal man være opmærksom på, at dokumentet eventuelt vil kunne undtages fra aktindsigt i medfør af undtagelsesbestemmelserne i lovens §§ 30-33.

En myndighed skal meddele aktindsigt i et ellers internt dokument, jf. offentlighedslovens § 26, hvis følgende tre betingelser er opfyldt:

1. Dokumentet foreligger i endelig form.
2. Dokumentet er udarbejdet som et selvstændigt dokument.
3. Dokumentet er omfattet af en af de fem typer dokumenter, der oplistes i bestemmelsen.

Ad 1. Dokumentet skal foreligge i **endelig form**. Et dokument, der fortsat er i udkast eller anden lignende foreløbig form, er ikke omfattet af bestemmelsen.

Ad 2. Dokumentet skal være udarbejdet som et **selvstændigt dokument**. Det betyder f.eks., at oplysninger om en myndigheds endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse, der er indeholdt som en del af et almindeligt internt dokument, ikke medfører, at dokumentet af den grund bliver omfattet af offentlighedslovens § 26.

Ad 3. Dokumentet skal være omfattet af en af de fem typer dokumenter, der oplistes i bestemmelsen:

1. Dokumenter, der alene gengiver indholdet af ministeriets endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse. Omfattet er dokumenter, der først er udarbejdet efter, at den pågældende myndigheds beslutningsproces er afsluttet, og som har til formål at tjene som bevis for eller på lignende måde autoritativt fastslå indholdet af en beslutning vedrørende en sags afgørelse.

Det forudsættes herved, at dokumentet ikke tillige indeholder oplysninger om ministeriets overvejelser vedrørende beslutningen eller ikke i øvrigt er af foreløbig karakter. Som eksempel kan nævnes beslutningsprotokoller for kollegiale organer, f.eks. Valgnævnet og Valgbarhedsnævnet. Derimod er voterings- eller forhandlingsprotokoller for kollegiale organer ikke omfattet. Der kan først gives aktindsigt i beslutninger om en sags afgørelse fra dagen efter afsendelsen af afgørelsen, jf. offentlighedslovens § 7, stk. 3.



2. Selvstændige dokumenter, der alene indeholder en gengivelse af oplysninger, som myndigheden har pligt til at notere efter offentlighedslovens § 13 (se afsnit 13). Det kan eksempelvis være telefonnotater og lignende.
3. Selvstændige dokumenter, der udarbejdes af ministeriet for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder, og som ikke tillige indeholder en internt præget vurderende stillingtagen. Et eksempel herpå kan være analyserapporter, inspektionsrapporter og interviewskemaer. Skemaer og blanketter, som gengiver det faktiske resultat af en myndigheds udspørgen af en privat person, er omfattet af bestemmelsen.
4. Såkaldte skuffecirkulærer (interne bindende retningslinjer for behandlingen af (visse af) ministeriets sager). Det er et krav, at retningslinjerne er bindende. Et eksempel kan være denne vejledning om behandling af aktindsigtssager. Bestemmelsen er et udslag af det almindelige synspunkt om, at de generelle regler, som myndigheden løser sine opgaver efter, i almindelighed skal være offentligt tilgængelige.
5. Bestemmelsen i nr. 5 indebærer, at et dokument, som indeholder en systematiseret og ukommenteret gengivelse af praksis – herunder af afgørelser af principiel karakter – på et nærmere angivet sagsområde (praksisoversigt), er omfattet af retten til aktindsigt, hvis dokumentet er udarbejdet som et selvstændigt dokument og foreligger i endelig form.

Hverken bestemmelsen i nr. 4 eller nr. 5 omfatter såkaldte *visdomsbøger*, der er samlinger af en myndigheds tidligere afgørelser, udtalelser m.v. til myndighedens eget brug. Der vil således ikke være adgang til aktindsigt i visdomsbøgerne som sådan, men der vil dog efter offentlighedslovens almindelige regler være adgang til aktindsigt i de sager, hvor de afgørelser, der er indeholdt i visdomsbogen, indgår.

6.2.2 "Ministerbetjeningsreglen"

§ 24. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter og oplysninger, der udveksles på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, mellem:

- 1) Et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder.
- 2) Forskellige ministerier.

Stk. 2. [...]

Retten til aktindsigt omfatter ikke dokumenter og oplysninger, der er udvekslet på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få brug for embedsværkets rådgivning og bistand.

Dette gælder for udveksling mellem departementet og underordnede myndigheder, (f.eks. Digitaliseringsstyrelsen), og mellem forskellige ministerier (f.eks. Digitaliserings- og Ligestillingsministeriet og Finansministeriet).

Interne dokumenter og oplysninger, der udveksles som led i ministerbetjening, er undtaget fra aktindsigt efter ministerbetjeningsreglen i offentlighedslovens § 24, stk. 1. Denne regel finder anvendelse, hvis følgende fire betingelser er opfyldt:



1. De interne dokumenter m.v. udveksles på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand. Se 6.2.2.1.
2. Der skal være tale om interne dokumenter og oplysninger. Se 6.2.2.2.
3. De pågældende dokumenter m.v. udveksles mellem de forvaltningsmyndigheder, der er omfattet af bestemmelsen. Se 6.2.2.3.
4. Der er ikke tale om en sag om en konkret forvaltningsafgørelse, om indgåelse af kontrakter eller om udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver. Se 6.2.2.5.

Se dog afsnit 6.2.1.4. om visse interne dokumenter i endelig form, som alligevel er omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 26. Reglen i offentlighedslovens § 26 gennembryder ministerbetjeningsreglen i § 24.

Husk dog altid at overveje **meroffentlighed**. Det er ministeriet nemlig forpligtet til at overveje. Se afsnit 5. Ombudsmanden har udarbejdet en redegørelse om ministeriernes brug af meroffentlighed i sager om ministerbetjening⁴⁴. Hans konklusioner er, at bestemmelsen bliver brugt for sjældent.

Ombudsmanden går tæt på ministeriernes meroffentlighedsvurdering med henblik på at medvirke til, at *”meroffentlighedsprincippet får den vægt og betydning, som er til sigtet i den nye offentlighedslov.”*

Ombudsmandens holdning er, at meroffentlighed kun skal afslås, hvis der er et konkret og reelt behov for hemmeligholdelse.

Og husk altid at overveje **ekstrahering** af faktiske oplysninger og eksterne og interne faglige vurderinger. Se afsnit 7.

6.2.2.1 *Hvornår er der tale om ministerbetjening?*

Bestemmelsen i § 24, stk. 1, jf. § 23, stk. 1, nr. 2, finder alene anvendelse, hvor interne dokumenter og oplysninger udveksles i forbindelse med ministerbetjening.

Dokumenter og oplysninger kan kun undtages fra aktindsigt, hvis der på det tidspunkt, hvor de pågældende dokumenter eller oplysninger udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder eller mellem forskellige ministerier, er **konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand vedrørende den pågældende sag**. Det vil således fortsat gælde som et almindeligt udgangspunkt, at udveksling af internt materiale mellem forskellige forvaltningsmyndigheder i forbindelse med udførelsen af opgaver, der ikke vedrører ministerbetjening, bevirker, at materialet bliver undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler, jf. § 23, stk. 2.

Det afgørende for, om et dokument eller en oplysning, der udveksles mellem f.eks. to ministerier i § 24, stk. 1's forstand sker **i forbindelse med ministerbetjening**, er, om udvekslingen sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at ministeren har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand vedrørende den pågældende sag.

⁴⁴ [Ombudsmandens egen drift-projekt om ministerbetjeningsregler og meroffentlighed](#)



Det vil dog uden videre kunne lægges til grund, at ministeren har brug for rådgivning og bistand, såfremt udvekslingen af dokumenter mellem to forskellige forvaltningsmyndigheder sker i et tilfælde, hvor ministeren selv eller ministersekretariatet på ministerens vegne har bedt embedsværket f.eks. undersøge eller overveje et spørgsmål. I mange tilfælde vil der imidlertid ikke foreligge en konkret ”bestilling” fra ministeren, og ved vurderingen af, om der er konkret grund til at antage, at der vil opstå et behov for at yde ministeren bistand m.v., må der i stedet for lægges vægt på, om ministeren i den konkrete sammenhæng erfaringsmæssigt får brug for embedsværkets bistand, eller om det i øvrigt ud fra sagens mere eller mindre politiske karakter må forventes, at ministeren får brug herfor.

Bemærk, at det er på **det tidspunkt, hvor dokumentet udveksles**, hvor der skal være konkret grund til at antage, at ministeren har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand. Det forhold, at et dokument, som er blevet udvekslet i forbindelse med ministerbetjening, efterfølgende ikke bliver anvendt af den modtagende myndighed, indebærer ikke, at dokumentet af den grund falder uden for bestemmelsen.

Det afgørende for, hvorvidt bestemmelsen finder anvendelse, er, om hensynet til den interne og politiske beslutningsproces taler for, at de pågældende dokumenter eller oplysninger kan undtages fra retten til aktindsigt.

Bestemmelsen finder således anvendelse, hvor udvekslingen sker i forbindelse med det, der kan betegnes **”den politiske” ministerbetjening**.

Som **eksempler** på opgaver, der vil være omfattet af bestemmelsen, kan bl.a. nævnes embedsværkets:

- rådgivning af ministeren om mulige politiske problemer i en sag samt løsningen heraf,
- bistand i forbindelse med forberedelse af forhandlinger med f.eks. andre ministerier eller oppositionen,
- bistand i forbindelse med ministerens deltagelse i en forespørgselsdebat eller et samråd i Folketinget,
- bistand i forbindelse med ministerens deltagelse i et telefonisk eller ”fysisk” møde med andre ministre, delegationer m.v. eller
- udarbejdelse af lovforslag og besvarelse af folketingsspørgsmål samt embedsværkets bistand i forbindelse med forberedelse og iværksættelse af politiske initiativer som politikoplæg, reformprogrammer, handlingsplaner og idékataloger,
- udarbejdelse af dokumenter til brug for møder mellem ministre, både formelle møder som f.eks. i Regeringens Koordinationsudvalg og uformelle møder mellem to eller flere ministre, der udveksles mellem ministerier samt mellem underordnede myndigheder
- referater af møder mellem ministre og dokumenter, og
- brevveksling mellem ministerier om lovgivning, herunder bevillingslove

6.2.2.2 *Der skal være tale om interne dokumenter og oplysninger*

Bestemmelsen i § 24, stk. 1 beskytter alene udvekslingen af **interne dokumenter og oplysninger**. Det indebærer, at ”eksterne” dokumenter og oplysninger, der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, ikke vil være omfattet af bestemmelsen. Det betyder bl.a., at dokumenter til eller fra f.eks. en kommune, KL, et privat konsulentfirma,



et politisk parti eller en international organisation ikke kan undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen. Dette gælder, selv om dokumenterne skal forelægges ministeren.

I praksis vil bestemmelsen fortrinsvist finde anvendelse i forhold til dokumenter og oplysninger, der udarbejdes til brug for ministerbetjening. Bestemmelsen omfatter imidlertid også interne dokumenter, som allerede var udarbejdet, og som sidenhen og i anden sammenhæng udveksles i forbindelse med ministerbetjening.

Omfattet af bestemmelsen er **forskellige typer** af interne dokumenter og oplysninger, der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, herunder f.eks.

- udkast til "talepapir" og "beredskabstalepunkter",
- udkast til pressemeddelelser,
- materiale til brug for pressemøder m.v.,
- udkast til bidrag til besvarelse af folketingssspørgsmål,
- notater,
- redegørelser,
- idékataloger,
- sagkyndige udtalelser og vurderinger, og
- handlingsplaner.

Retsvirkningen af, at et internt dokument eller en intern oplysning anses for omfattet af bestemmelsen i § 24, stk. 1, er, at dokumentet eller oplysningen ikke i forbindelse med afgivelsen til en anden forvaltningsmyndighed mister sin interne karakter.

Dokumenter eller oplysninger, der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, kan således ikke anses for afgivet til udenforstående. Ved udførelsen af opgaver i forbindelse med ministerbetjening kan f.eks. et ministeriums departement og en underordnet styrelse i princippet anses som en (funktionel) enhed.

"Ministerbetjeningsdokumentet" kan, hvis det **videresendes eller anvendes i en anden sammenhæng end ministerbetjening** af henholdsvis den udfærdigende og den modtagende myndighed, efter omstændighederne **miste** sin interne karakter, f.eks. hvis dokumentet bliver anvendt i en anden sammenhæng, f.eks. i forbindelse med en afgørelsessag og udleveres til en udenforstående.

6.2.2.3 *Hvilke myndigheder skal de interne dokumenter og oplysninger være udvekslet imellem?*

Bestemmelserne i § 24, stk. 1, nr. 1 og 2, kan – når betingelserne i øvrigt er opfyldt – finde anvendelse på udveksling af dokumenter mellem

1. to ministeriers departementer,
2. et ministeriums departement og en myndighed underordnet det pågældende ministerium,
3. myndigheder (f.eks. to styrelser) underordnet det samme ministerium,
4. et ministeriums departement og en myndighed underordnet et andet ministerium (f.eks. et andet departements underliggende styrelse), samt
5. myndigheder (f.eks. to styrelser), der er underordnet hvert sit ministerium.

Det anførte gælder interne dokumenter (og oplysninger), som er udarbejdet af de nævnte myndigheder



Udtrykket ”**et ministeriums departement**” i nr. 1 omfatter foruden de enkelte ministerielle departementer også såkaldte tværministerielle embedsværksarbejdsgrupper, som udelukkende består af embedsfolk, og som i lyset af bl.a. Ombudsmandens praksis betragtes som selvstændige myndigheder. De dokumenter, som en sådan arbejdsgruppe udveksler med ministerier – herunder også de ministerier, der ikke har udpeget medlemmer til arbejdsgruppen – vil således kunne være omfattet af § 24, stk. 1, nr. 1. Se i øvrigt mere i afsnit 6.2.3.

De forskellige nævn, udvalg, råd m.v., som er oprettet i henhold til lovgivningen, er derimod ikke omfattet af udtrykket ”et ministeriums departement”.

Ved udtrykket ”**underordnede myndigheder**” i nr. 1 forstås de myndigheder, som hører under et ministeriums ressort, og hvor der består et **sædvanligt over-/underordningsforhold** mellem ministeriet og de pågældende forvaltningsmyndigheder. Omfattet af dette udtryk er således direktorater og styrelser og lignende underordnede forvaltningsmyndigheder, men derimod ikke de forvaltningsmyndigheder, som står uden for det almindelige administrative myndighedshierarki, herunder bl.a. de ovenfor nævnte uafhængige råd og nævn.

I Digitaliserings- og Ligestillingsministeriet er det alene Digitaliseringsstyrelsen, som er i et sædvanligt over-/underordningsforhold til ministeriet.

Danmarks Statistiks bidrag til rådgivning af ministeren kan undtages fra aktindsigt efter § 24, stk. 1, nr. 1, på de områder, hvor de står i et underordningsforhold til departementet.

Tal med Organisationsudvikling og Jura, hvis situationen bliver relevant.

Mens nr. 1 sikrer en udvidet beskyttelse af samarbejdet mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder, sikrer bestemmelsen i nr. 2 en udvidet beskyttelse af samarbejdet ”på tværs” mellem ministerierne, idet den omfatter interne dokumenter og oplysninger, der udveksles **mellem ministerier indbyrdes** i forbindelse med ministerbetjening.

Bestemmelsen i nr. 2 vil således kunne begrunde en undtagelse af dokumenter og oplysninger, der i forbindelse med ministerbetjening udveksles mellem ministeriers departementer, mellem et ministeriums departement og en myndighed underordnet et andet ministerium samt mellem myndigheder (f.eks. to styrelser), der er underordnet hvert sit ministerium.

Som eksempler kan nævnes en underordnet myndigheds bidrag til besvarelsen af et folketingsspørgsmål eller den underordnede myndigheds udarbejdelse af et notat til brug for ministerens overvejelse af, hvilket standpunkt ministeren bør indtage.

Det er i øvrigt forudsat, at **udveksling af interne dokumenter og oplysninger mellem ministre** efter omstændighederne kan være omfattet af § 24, stk. 1. Der sigtes hermed til situationer, hvor de samme dokumenter og oplysninger ville kunne undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i § 23, stk. 1, nr. 2, hvis disse dokumenter og oplysninger var udvekslet mellem embedsmænd i forskellige ministerier i forbindelse med ministerbetjening. I sådanne tilfælde vil en tilsvarende brevveksling mellem ministre ligeledes kunne undtages fra aktindsigt, jf. herved også bestemmelsen i § 33, nr. 5.



Det bemærkes i den forbindelse, at bestemmelsen i § 24, stk. 1, alene vedrører de **opgaver, som en minister skal løse som regeringspolitiker**. Dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem ministre, når én eller begge ikke handler som regeringspolitiker, kan **ikke** undtages efter bestemmelsen. Det betyder, at materiale, der udarbejdes eller anvendes i forbindelse med en ministers arbejde som partimedlem eller andet arbejde, der ikke er arbejde som regeringsmedlem, ikke er omfattet af bestemmelsen.

6.2.2.4 Ekstrahering i ministerbetjeningsdokumenter

§ 24 [...]

Stk. 2. Oplysninger om sagens faktiske grundlag m.v. er efter reglerne i §§ 28 og 29 omfattet af retten til aktindsigt efter lovens almindelige regler uanset stk. 1.

Se afsnit 7 om pligten til at foretage ekstrahering.

Ombudsmanden er kommet med en udtalelse om ekstrahering i ministerbetjeningsdokumenter.⁴⁵ Konkret var der tale om dokumenter vedrørende ministres brug af sociale medier. De oplysninger, som var ekstraherede, drejede sig om oplysninger om praksis vedrørende andre landes regeringslederes brug af facebookprofiler. Ombudsmanden kritiserede ikke Statsministeriets vurdering.

Bemærk, at der ikke er ret til aktindsigt i interne faglige vurderinger, som er indeholdt i dokumenter, der er udarbejdet til brug for **ministerrådgivning**, jf. lovens § 29, stk. 1, 2. pkt., herunder dokumenter, der udarbejdes til Økonomiudvalget eller Koordinationsudvalget. Se mere i afsnit 6.2.4.

6.2.2.5 Aktindsigt i visse ministerbetjeningsdokumenter

§ 24 [...]

Stk. 3. Selv om det må antages, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand i forbindelse med den pågældende sag m.v., gælder stk. 1 ikke

- 1) i sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed
- 2) i sager om indgåelse af kontraktforhold og
- 3) i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver.

Bestemmelsen i § 24, stk. 3, der har karakter af en **undtagelse fra bestemmelsen** i § 24, stk. 1, undtager generelt tre forskellige sags- og opgavetyper fra § 24, stk. 1's anvendelsesområde:

1. Konkrete afgørelsessager
2. Sager om indgåelse af kontraktforhold
3. Kontrol- eller tilsynssager

I de nævnte sags- og opgavetyper vil spørgsmålet om aktindsigt i de udvekslede – eksterne – dokumenter og oplysninger således skulle afgøres efter offentlighedslovens al-

⁴⁵ Ombudsmandens udtalelse af 4. november 2014, jf. sagsnr. 14-03694-15



mindelige regler. Aktindsigt kan ikke undtages med henvisning til ministerbetjeningsreglen. Dette gælder, uanset om det må antages, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand i forbindelse med den pågældende sag m.v.

Ad 1. Konkrete afgørelsessager

Udtrykket ”**sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed**” i § 24, stk. 3, nr. 1, er identisk med det afgørelsesbegreb, der anvendes i forvaltningslovens § 2, stk. 1, bortset fra, at udtrykket i det foreliggende tilfælde er afgrænset til at omfatte konkrete afgørelsessager. Denne afgrænsning beror på, at forvaltningslovens afgørelsesbegreb også omfatter udfærdigelse af generelle retsfor skrifter som f.eks. bekendtgørelser og visse planer, der efter deres indhold har retsvirkninger i forhold til borgerne. Den udveksling af dokumenter, der foretages i forbindelse med udfærdigelsen af sådanne generelle forskrifter, vil imidlertid i vidt omfang ske som led i ministerbetjening og vil derfor være omfattet af § 24, stk. 1. Afgørelsesbegrebet i § 24, stk. 3, nr. 1, er derfor – i modsætning til det afgørelsesbegreb, der anvendes i forvaltningsloven – afgrænset til alene at omfatte konkrete afgørelsessager.

De dokumenter og oplysninger, der udveksles i de tilfælde, hvor et ministeriums departement modtager bistand fra f.eks. en underordnet myndighed i forbindelse med, at det pågældende ministerium skal træffe afgørelse i en konkret afgørelsessag, kan således ikke – med henvisning til, at der er tale om ministerbetjening – undtages fra aktindsigt efter § 24, stk. 1. Hvis et ministerium f.eks. afgiver en udtalelse til brug for et andet ministeriums afgørelsessag, er udtalelsen ikke omfattet af § 24, stk. 1, da udvekslingen sker i forbindelse med en konkret afgørelsessag.

Ad 2. Sager om indgåelse af kontraktforhold

Det er i § 24, stk. 3, nr. 2, fastsat, at bestemmelsen i § 24, stk. 1 endvidere ikke finder anvendelse i tilfælde, hvor der udveksles dokumenter eller oplysninger i forbindelse med en forvaltningsmyndigheds behandling af **sager om indgåelse af kontraktforhold**. Dette udtryk er identisk med det, som anvendes i forvaltningslovens § 2, stk. 2, og omfatter sager om indgåelse af købsaftaler, entrepriseaftaler, lejeaftaler og lignende.

Ad 3. Kontrol- eller tilsynssager

Heller ikke de tilfælde, hvor der udveksles dokumenter eller oplysninger i forbindelse med et ministeriums udførelse af **kontrol- eller tilsynsopgaver**, finder § 24, stk. 1 anvendelse, jf. § 24, stk. 3, nr. 3. Omfattet af udtrykket kontrol- eller tilsynsopgaver er de traditionelt prægede juridiske kontrol- og tilsynsopgaver, f.eks. de tilfælde, hvor et ministerium indkalder en sag fra en underordnet myndighed til afgørelse eller efterprøvelse, ligesom udtrykket omfatter tilfælde, hvor et ministerium fungerer som rekursmyndighed i forhold til afgørelser truffet af en underordnet myndighed. Som eksempel kan nævnes dokumenter, der afgives eller modtages som følge af ministeriets rolle som øverste kommunale tilsynsmyndighed.



Udtrykket kontrol- og tilsynsopgaver omfatter ikke de tilfælde, hvor et ministerium anmoder en underordnet myndighed om en nærmere redegørelse om en sag, der f.eks. har været genstand for politisk bevågenhed (en ”politisk” sag). De dokumenter og oplysninger, der i den forbindelse udarbejdes og udveksles mellem ministeriet og den underordnede forvaltningsmyndighed, vil således kunne være omfattet af § 24, stk. 1, i det omfang denne udveksling sker som led i ministerbetjening.

Dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem forskellige forvaltningsmyndigheder uden for de traditionelt prægede juridiske kontrol- og tilsynsopgaver, og som i øvrigt ikke udveksles i forbindelse med, at et ministeriums departement anmoder en underordnet myndighed om en redegørelse i en ”politisk sag”, vil i almindelighed ikke være omfattet af § 24, stk. 1, idet udvekslingen af dokumenter i sådanne tilfælde i praksis ikke vil ske i forbindelse med ministerbetjening. Som eksempel herpå kan nævnes det tilfælde, hvor en underordnet forvaltningsmyndighed indsender dokumenter til et ministeriums departement som led i departementets økonomiske tilsyn med den underliggende forvaltningsmyndigheds ressourceforbrug.

6.2.3 Særligt om tværministerielle arbejdsgrupper o.l.

En arbejdsgruppe, der nedsættes tværministerielt og/eller med deltagelse af styrelser og/eller eksterne, kan under visse betingelser betragtes som **en selvstændig myndighed**.

Som eksempler kan nævnes Finansieringsudvalget, der analyserer spørgsmål om udlicningen, og Grønlandssekretariatet.

6.2.3.1 Retsvirkningen af, at arbejdsgruppen er en selvstændig myndighed

Arbejdsgrupperne (eventuelt med tilhørende underudvalg) kan efter en konkret vurdering anses for **selvstændige forvaltningsmyndigheder**. Er det tilfældet, betyder det, at dokumenter, der udarbejdes af et medlem af arbejdsgruppen eller arbejdsgruppens sekretariat, forbliver interne, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, selv om dokumentet udveksles mellem arbejdsgruppens medlemmer eller mellem sekretariatet og arbejdsgruppen. Husk dog pligten til at ekstrahere, jf. afsnit 9.

Derimod skal dokumenter, der udveksles mellem arbejdsgruppen og andre myndigheder og organisationer uden for arbejdsgruppen, f.eks. arbejdsgruppens statusrapport eller endelige rapport eller selvstændige bidrag, der indhentes ikke fra medlemmerne, men fra andre myndigheder og organisationer, betragtes som eksterne. Denne brevveksling vil ikke kunne undtages fra aktindsigt (medmindre offentlighedslovens § 24, stk. 1, om ministerbetjening finder anvendelse).

Om hvad der gælder ved et arbejdsgruppemedlems forelæggelse af sagen for den myndighed eller organisation, han eller hun repræsenterer, se nedenfor.

6.2.3.2 Hvornår er en arbejdsgruppe en selvstændig myndighed?

For at en arbejdsgruppe skal betragtes som en selvstændig forvaltningsmyndighed (eller en administrativ enhed inden for en anden myndighed), skal en række betingelser være opfyldt. Der skal navnlig tages udgangspunkt i en organisatorisk præget vurdering af forholdet mellem arbejdsgruppen og den eller de ministerier, der deltager i ar-



bejdet. Det afgørende for, om en tværministeriel arbejdsgruppe kan anses som en selvstændig forvaltningsmyndighed, er den grad af selvstændighed i forhold til andre forvaltningsmyndigheder, herunder navnlig den eller de myndigheder som har udpeget medlemmerne af arbejdsgruppen.

Der kan i den forbindelse bl.a. lægges vægt på følgende hovedkriterier:

- Om arbejdsgruppen har en fast medlemskreds i den forstand, at der indgår repræsentanter fra myndigheder m.v., der er fastlagt på forhånd.
- Om arbejdsgruppens opgave er afgrænset såvel i tidsmæssig- som emnemæssig henseende, herunder om der eventuelt er udarbejdet et kommissorium for arbejdsgruppen, samt om arbejdsgruppens opgave i øvrigt er klart afgrænset fra ministeriernes.
- Om arbejdsgruppen varetager omfattende og/eller selvstændige opgaver, f.eks. i form af selvstændig afrapportering.
- Om arbejdsgruppen er undergivet andre myndigheders instruktionsbeføjelse, og hvilken grad af selvstændighed arbejdsgruppen indtager.
- Om arbejdsgruppen formelt fremstår selvstændig udadtil, herunder om arbejdsgruppen har sit eget brevpapir.

I det omfang en arbejdsgruppes opgave er afgrænset i f.eks. tids- og emnemæssig henseende og er af selvstændig karakter, vil det forhold, at arbejdsgruppens mødereferater m.v. er udarbejdet på den stiftende myndigheds **brevpapir**, eller at arbejdsgruppens **medlemskreds** er skiftet undervejs, ikke føre til, at arbejdsgruppen ikke kan betragtes som en selvstændig forvaltningsmyndighed. Man bør dog hurtigst muligt sørge for, at dokumenter og e-mails oprettes på og afsendes med arbejdsgruppens eget brevpapir, ligesom arbejdsgruppens sammensætning til alle tider bør være entydigt fastlagt og bør fremgå af en særskilt oversigt.

På arbejdsgruppens første møde kan man med fordel gennemgå de retningslinjer, som gælder for arbejdsgruppens arbejde, således at arbejdsgruppens medlemmer er oplyst om, hvornår arbejdsgruppens dokumenter må betragtes som henholdsvis interne og eksterne i offentlighedslovens forstand.

6.2.3.3 *Hvilke dokumenter kan undtages som interne?*

I det omfang en tværministeriel arbejdsgruppe betragtes som en selvstændig myndighed, har det den virkning, at **dokumenter, som udarbejdes i arbejdsgruppen**, og som alene udveksles mellem arbejdsgruppens medlemmer, betragtes som **interne arbejdsdokumenter** og derfor kan undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 23, stk. 1. Derimod vil dokumenter, som er udarbejdet af andre end arbejdsgruppen, ikke kunne betragtes som interne arbejdsdokumenter. Det kan f.eks. være dokumenter, som arbejdsgruppen modtager fra andre myndigheder eller fra private.

I forhold til dokumenter udarbejdet af arbejdsgruppens medlemmer kan der opstå spørgsmål om, **i hvilken egenskab medlemmet har udarbejdet det pågældende dokument**: Er det som arbejdsgruppemedlem (med den virkning, at dokumentet er internt) eller som ansat ved den pågældendes normale arbejdssted (med den virkning, at dokumentet ikke kan betragtes som internt). Vurderingen afhænger af, om



den pågældende medarbejder ved dokumentets udarbejdelse er undergivet instruktion af ledelsen for den myndighed, der er medarbejderens normale ansættelsessted, således at dokumentet må siges at være afgivet på denne myndigheds vegne og ansvar, eller om dokumentet er blevet til som en del af arbejdet for den særlige myndighed, alene under instruktion af og ansvar over for denne myndigheds ledelse.

6.2.3.4 *Hvornår betragtes interne dokumenter som afgivet til udenforstående?*

I praksis opstår der ofte det problem, at repræsentanten i en arbejdsgruppe sender materiale fra arbejdsgruppen "hjem" til den myndighed, vedkommende normalt er ansat i. Det kan være for at søge instruktion eller blot til almindelig sparring. Ofte er medlemmer af arbejdsgrupper udpeget for at sikre en vis sagkundskab, og det er derfor naturligt, at der kan være behov for at konsultere medlemmets bagland. Der kan i den forbindelse opstå en række spørgsmål om, hvad der er henholdsvis interne og eksterne dokumenter.

Det forhold, at arbejdsgruppens interne dokumenter **journaliseres** i de myndigheder, hvor arbejdsgruppens medlemmer er ansat, indebærer ikke i sig selv, at dokumenterne mister deres interne karakter. Det er dog en betingelse, at journalisering sker på sager, der kun er tilgængelige for de medarbejdere i ansættelsesmyndigheden, der har tilknytning til arbejdsgruppen. Hvis sagen ikke er forbeholdt disse medarbejdere, anses dokumentet for afgivet til ansættelsesmyndigheden.

Et dokument anses ikke for udleveret til udenforstående, når medlemmer af særlige ad-hoc myndigheder, som f.eks. lovforberedende udvalg og tværministerielle arbejdsgrupper, udleverer internt materiale til medlemmets foresatte (chef) i den myndighed eller organisation m.v., som den pågældende er udpeget til at repræsentere i arbejdsgruppen, i det omfang **udleveringen er nødvendig for medlemmets varetagelse af sin opgave i udvalget**, herunder indhentelse af forhandlingsmandat.

En videregivelse til den udpegende forvaltningsmyndighed, der ikke sker med henblik på varetagelse af myndighedens interesser i arbejdsgruppen, indebærer, at dokumentet må anses for afgivet til udenforstående i offentlighedslovens forstand. Det vil f.eks. være tilfældet, hvis dokumentet **inddrages i myndighedens behandling af andre sager** end den sag, der vedrører arbejdsgruppen.

6.2.3.5 *Hvad nu hvis arbejdsgruppen ikke er en selvstændig forvaltningsmyndighed?*

Hvis en tværministeriel arbejdsgruppe eller lignende ikke kan anses for at være en selvstændig forvaltningsmyndighed efter de kriterier, der er udviklet i navnlig Ombudsmandens praksis, kan man overveje, om der i stedet foreligger ulovbestemt sekretariatsbetjening efter offentlighedslovens § 27, nr. 3, jf. afsnit 6.2.4.2.

6.2.3.6 *Forholdet til ministerbetjeningsreglen*

Som nævnt i afsnittet umiddelbart ovenfor, omfatter udtrykket "et ministeriums departement" i § 24, stk. 1, nr. 1, foruden de enkelte ministerielle departementer også såkaldte tværministerielle embedsværksarbejdsgrupper. De dokumenter, som en sådan arbejdsgruppe udveksler med ministerier – herunder også de ministerier, der ikke har udpeget medlemmer til arbejdsgruppen – vil således kunne være omfattet af § 24, stk. 1, nr. 1, hvis der er konkret grund til at antage, at ministeren har eller vil få behov for



embedsværkets rådgivning og bistand. Dette kommer Ombudsmanden også frem til i en udtalelse, hvor Ombudsmanden udtaler, at ”et ministeriums departement i § 24’s forstand også omfatter tværministerielle arbejdsgrupper, som udelukkende består af embedsfolk”.⁴⁶ Behovet for i forbindelse med ministerbetjening at nedsætte rent tværministerielle arbejdsgrupper som selvstændig myndighed med det formål at kunne bevare fortrolighed omkring drøftelserne kan således på dette punkt siges at være blevet overflødiggjort.

Der kan stadig af hensyn til at kunne bevare dokumenter interne være behov for at nedsætte tværministerielle arbejdsgrupper, f.eks. hvis der ikke er tale om lovforberedende udvalg eller udvalg, der nedsættes for at overveje politiske udspil, men f.eks. skal foretage en udredning af reglerne på et bestemt område. Hvis der skal deltage andre end ministerier, f.eks. organisationer, i drøftelserne, kan behovet for at nedsætte en arbejdsgruppe, der i forhold til ministeriet betragtes som en selvstændig myndighed, ligeledes siges stadig at være til stede både vedrørende lovforberedende udvalg og andre udredende udvalg. Det kunne f.eks. være i forbindelse med drøftelser, hvori såvel indgår ministerier, KL og Danske Regioner. Behovet kan også være relevant i forhold til institutioner under ministeriet i forbindelse med drøftelser om forhold, hvor disse institutioner er uafhængige af ministeriet, se ovenfor under afsnit 6.2.2.3.

6.2.3.7 Forholdsregler i forbindelse med ministeriets deltagelse i tværministerielle arbejdsgrupper o.l.

Som nævnt ovenfor kan en arbejdsgruppe under visse betingelser betragtes som en selvstændig myndighed.

De forholdsregler, der for at sikre arbejdsgruppens karakter af selvstændig myndighed skal iagttages i forbindelse med ministeriets deltagelse i forskellige arbejdsgrupper, kan variere alt afhængig af, om ministeriets medarbejder varetager formandskabet og/eller sekretariatsbetjeningen af arbejdsgruppen eller om vedkommende alene deltager i arbejdsgruppen som menigt medlem. Endelig er en række af de nævnte forholdsregler aktuelle, både i tilfælde hvor ministeriets medarbejdere agerer som formænd/sekretariat for arbejdsgrupper, og hvor medarbejderne alene agerer som menige medlemmer af en arbejdsgruppe.

Hvor ministeriets medarbejder varetager formandskabet/sekretariatsbetjeningen, er det vigtigt at være opmærksom på følgende:

- Det kan have betydning, om formandskabet varetages af en bestemt udpeget person – i modsætning til en myndighed. Hvor ministeriet er herre over, hvem der varetager formandskabet for den pågældende arbejdsgruppe, bør formandskabet varetages af en bestemt udpeget person.
- I arbejdsgruppedokumenter som f.eks. mødereferater nævnes arbejdsgruppe-medlemmer, herunder formanden, med navns nævnelse og ikke f.eks. Digitaliserings- og Ligestillingsministeriets repræsentant”.
- Hvor det af arbejdsgruppedokumenter som f.eks. mødereferater skal fremgå, at det er aftalt, at arbejdsgruppens medlemmer skal bidrage med dette eller hint, skal det, hvis formålet er at indhente et internt bidrag til arbejdsgruppens arbejde, angives, at vedkommende arbejdsgruppemedlem – med navns

⁴⁶ [Ombudsmandens udtalelse af 4. marts 2015 \(FOB 2015-9\)](#)



nævnelser – skal bidrage i modsætning til f.eks. ” Digitaliserings- og Ligestillingsministeriet bidrager med ...”

- Hvor en medarbejder fra ministeriet varetager formandskabet/ministeriet varetager sekretariatsfunktionen, skal arbejdsgruppens sag i F2 være afskærmet, således at kun arbejdsgruppens medlemmer og arbejdsgruppens sekretariat har indblik i sagen. Dette sker via IT, der af tekniske årsager også skal have indblik i sagen.
- Det er af tekniske årsager endvidere nødvendigt at oprette en tom ”søge-sag” med samme navn som arbejdsgruppesagen, som henviser hertil. Det skyldes, at en sag, hvorpå der er indblik, ikke kan fremsøges i F2.
- De sager, som arbejdsgruppens øvrige medlemmer opretter hos deres respektive ansættelsesmyndigheder, skal være afskærmet, således at uvedkommende ikke har adgang hertil. Hvor en ansat i ministeriet varetager formandshvervet, bør formanden orientere om dette f.eks. på det første møde i arbejdsgruppen.
- Hvis arbejdsgruppen modtager en anmodning om aktindsigt i arbejdsgruppens dokumenter, er det arbejdsgruppen – det vil i praksis sige sekretariatet – der har kompetence til at behandle anmodningen. Det indebærer, at besvarelsen af aktindsigtsanmodningen sker på vegne af arbejdsgruppen og ikke på vegne af ministeriet. Det er i den forbindelse naturligvis væsentligt, hvordan anmodningen er formuleret. Såfremt anmodningen er rettet mod ministeriet (angår ministeriets dokumenter vedr. det pågældende emne), skal der svares på ministeriets vegne og på baggrund af ministeriets eventuelle sag/sager vedr. det pågældende emne. I forbindelse med afholdelse af første møde kan der med fordel udarbejdes en vejledning til udvalgets medlemmer om arbejdsgruppens karakter som selvstændig myndighed, som formanden kan omdele ved mødets start.

Hvor ministeriets medarbejder alene deltager som menigt medlem af en arbejdsgruppe, er det vigtigt at være opmærksom på følgende:

- Det ovennævnte krav om afskærmning af sagen, indebærer, at hvor repræsentanter fra ministeriet deltager i arbejdsgrupper nedsat af andre ministerier eller under f.eks. ministeriets styrelser, skal den sag, hvorpå ministeriets repræsentant journaliserer dokumenter vedr. arbejdsgruppen, afskærmes, så det alene er ministeriets repræsentant/repræsentanter i arbejdsgruppen, samt ministeriets eventuelle medlemmer af sekretariatet, der har indblik heri. Dette sker ligeledes via IT.
- Hvis ministeriet modtager en anmodning om aktindsigt i arbejdsgruppens dokumenter, er det arbejdsgruppen – det vil i praksis sige sekretariatet – der har kompetence til at behandle anmodningen, og anmodningen skal straks viderefremmes til sekretariatet. Såfremt anmodningen i stedet alene er rettet mod ministeriet (angår ministeriets dokumenter vedr. det pågældende emne), skal det undersøges, om ministeriet har en/flere sager af relevans for anmodningen, og der skal svares på ministeriets vegne (eventuelt med orientering herom til arbejdsgruppens sekretariat).

Følgende forholdsregler er aktuelle, både når ministeriets medarbejdere agerer som formænd/sekretariat for og som menige medlemmer af en arbejdsgruppe:

- Bidrag fra arbejdsgruppemedlemmer bør ikke udarbejdes på ansættelsesmyndighedens brevpapir. Hvor ministeriet varetager sekretariatsfunktionen, skal produkter til brug for arbejdsgruppen tilsvarende fremstå som arbejdsgruppens produkter.
- Bidrag fra arbejdsgruppemedlemmer stiles direkte til arbejdsgruppens medlemmer i deres egenskab af arbejdsgruppemedlemmer og/eller arbejdsgrup-



pens sekretariat. Tilsvarende gælder mails, der udveksles mellem arbejdsgruppens medlemmer/sekretariatet, herunder mødeindkaldelser og mødemateriale.

- Hvis ministeriets medlem af en arbejdsgruppe har behov for forelæggelse i huset, f.eks. for ministeren med henblik på afklaring af mandat, skal dette ske på en anden sag og uden direkte anvendelse af arbejdsgruppens dokumenter. Den anden sag, der oprettes, betragtes som ministeriets og ikke arbejdsgruppens sag.

6.2.4 Andre dokumenter, som kan undtages fra aktindsigt (§ 27)

§ 27. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

- 1) Statsrådsprotokoller.
- 2) Dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces.
- 3) Dokumenter, der udveksles, i forbindelse med at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed.
- 4) Brevveksling med sagkyndige til brug for retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres.
- 5) Materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser.

Efter bestemmelsen kan en række nærmere angivne dokumenter undtages fra aktindsigt begrundet i den funktion, som dokumentet varetager.

I det omfang et dokument omfattes af offentlighedslovens § 27, nr. 1-4, (men ikke nr. 5) afgives til **udenforstående** eller anvendes i en anden sammenhæng (sag) end den, hvor det er udarbejdet eller modtaget, vil det ikke længere kunne undtages fra aktindsigt efter den pågældende undtagelsesbestemmelse, hvis det må have stået myndigheden klart, at den i forbindelse med afgivelsen eller videreanvendelsen har opgivet det beskyttelseshensyn, der ligger bag undtagelsesbestemmelsen.

Husk, at der kan være oplysninger i et dokument undtaget fra aktindsigt, som man alligevel skal give aktindsigt i. Se afsnit 7 om **ekstraheringspligt**.

Husk altid at overveje **meroffentlighed**. Det er ministeriet nemlig forpligtet til at overveje. Se afsnit 5.

I det følgende vil kun de af undtagelserne, der kan have relevans for ministeriet, blive kommenteret.

6.2.4.1 Dokumenter udvekslet mellem minister og folketingsmedlemmer – "folketingspolitikerreglen" (§ 27, nr. 2)

Dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces, er ikke omfattes af retten til aktindsigt.

Et dokument kan undtages fra aktindsigt efter folketingspolitikerreglen i offentlighedslovens § 27, nr. 2, hvis følgende to betingelser er opfyldt:

1. Udvekslingen mellem ministre og folketingsmedlemmer er sket i forbindelse med "sager om lovgivning" eller "anden tilsvarende politisk proces".



2. Dokumenterne er udarbejdet med henblik på udveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer.

Husk at overveje meroffentlighed, jf. afsnit 5, og ekstrahering, jf. afsnit 7. Om den situation, hvor dokumentet afgives til udenforstående, se afsnittet ovenfor.

6.2.4.1.1 *Sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces*

”Sager om lovgivning” omfatter bl.a. drøftelser mellem ministeren og de respektive regeringsordførere om, hvorvidt et lovindgreb skal gennemføres. Dokumenter, der udarbejdes og udveksles i forbindelse med møder mellem en minister og folketingsmedlemmer, herunder medlemmer af oppositionspartierne om lovforslag, vil også være omfattet af bestemmelsen. Det må som udgangspunkt kræves, at det lovgivningsprojekt, der f.eks. afholdes møde om, er af et bestemt relativt præcist angivet indhold særligt i henseende til, hvilke emner der søges reguleret.

”Anden tilsvarende politisk proces” sigtes til andre sager om politiske forhandlinger end sager om lovgivning. Dette omfatter sager, der kan vise sig at ende med et lovgivningsinitiativ, men hvor der på tidspunktet for behandlingen af aktindsigtsanmodningen ikke kan siges at foreligge et lovgivningsprojekt af et bestemt, relativt præcist indhold. Også sager om politiske forhandlinger, der kan udmønte sig i andre former for generelle politiske initiativer end lovgivning, er omfattet.

Forudsætningen for, at denne del af bestemmelsen finder anvendelse, er i lighed med anvendelsen af bestemmelsens led om ”sager om lovgivning”, at der foreligger et politisk projekt af et bestemt relativt præcist indhold. Bestemmelsen kan derfor ikke anvendes til at undtage dokumenter fra aktindsigt, når det politiske initiativ, der udveksles dokumenter om, er af en mere løs karakter.

Bestemmelsen finder ikke anvendelse i forbindelse med ministres drøftelser med folketingsmedlemmer af forhold, der kan betegnes som ”egentlige administrative anliggender”. Herved sigtes til anliggender, der ikke som sådan vedrører spørgsmålet om forberedelsen eller den videre udvikling af politiske initiativer eller lignende. Som eksempel herpå kan nævnes det tilfælde, hvor en minister afholder et møde med folketingsmedlemmer med henblik på at orientere de pågældende om en forvaltningsafgørelse, der er eller vil blive truffet af ministeren på baggrund af den gældende lovgivning.

Bestemmelsen kan heller ikke anvendes til at undtage dokumenter, der udveksles mellem ministre og Folketinget og dets udvalg, f.eks. i forhold til interne dokumenter, der af en minister fremsendes til et folketingsudvalg i forbindelse med behandlingen af et lovforslag.

6.2.4.1.2 *Dokumentet skal være udarbejdet med henblik på udveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer*

Det er alene de dokumenter, der af en forvaltningsmyndighed **udarbejdes med henblik på udveksling** mellem ministre og folketingsmedlemmer i sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces, der er omfattet af bestemmelsen.



Et (internt) dokument, der ikke er udarbejdet med henblik på udveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer i sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces, men som udleveres eller i øvrigt indgår i sådanne sager, kan derfor ikke undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen. Dokumentet kan dog efter omstændighederne undtages fra aktindsigt i medfør af § 33, nr. 5 (opsamlingsbestemmelsen).

Hvis et dokument, der er udarbejdet til brug for de nævnte tilfælde, ikke bliver anvendt, indebærer det ikke, at dokumentet herefter falder uden for bestemmelsens anvendelsesområde. Afgørende er, om dokumentet er udarbejdet med henblik på udveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer i sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces.

Det skal bemærkes, at bestemmelsen i nr. 2 også omfatter den situation, hvor en embedsmand efter aftale med ministeren – som en praktisk foranstaltning – sender sådanne dokumenter til et folketingsmedlem.

6.2.4.2 Dokumenter udvekslet i forbindelse med sekretariatsopgaver (§ 27, nr. 3)

Et dokument kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 27, nr. 3, hvis følgende to betingelser er opfyldt:

1. Der foreligger lovbestemt eller ulovbestemt sekretariatsbetjening.
2. Dokumentet er udvekslet og udelukkende anvendt som led i sekretariatsbetjeningen.

Husk at overveje meroffentlighed, jf. afsnit 5, og ekstrahering, jf. afsnit 7. Om den situation, hvor dokumentet afgives til udenforstående, se afsnit 6.2.4.

6.2.4.2.1 Lovbestemt sekretariatsfunktion

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 27, nr. 3, tager for det første sigte på de tilfælde, hvor det er direkte bestemt eller forudsat i **lovgivningen**, at sekretariatsfunktionerne for en myndighed varetages af en anden myndighed.

Som et **eksempel** kan nævnes Indenrigsministeriets sekretariatsbetjening af Valgnævnet, jf. folketingsvalglovens § 17, stk. 8, og Valgbarhedsnævnet (som er forudsat i § 105 i lov om regionale og kommunale valg). Dokumenter, der udveksles mellem departementet og de to nævn, vil efter bestemmelsens nærmere regler således som udgangspunkt være undtaget fra adgangen til aktindsigt

6.2.4.2.2 Ulovbestemt sekretariatsfunktion

Et ulovbestemt sekretariatsforhold må i hvert fald forudsætte, 1) at de funktioner, som den betjenende myndighed udøver over for hovedmyndigheden, faktisk har karakter af sekretariatsvirksomhed, dvs. praktisk bistand samt udarbejdelse af oplæg m.v. til den anden myndigheds udførelse af sine opgaver. Den betjenende myndighed skal bistå med f.eks. selvstændige udkast til svar e.l., som hovedmyndigheden skal afgive eksternt. Er der tale om, at dokumenterne afgivet af den underordnede myndighed kun er almindelige udtalelser, faglige notater eller hørings svar, falder disse ikke under undtagelsen om sekretariatsbetjening i offentlighedslovens § 27, nr. 3.

Herudover er det en betingelse, 2) at den anden myndighed har mulighed for gennem instruktion og tilsyn m.v. at styre sekretariatsarbejdet. Der skal foreligge et funktionelt



over/underordningsforhold i forhold til sagen. Dette betyder f.eks., at departementer ikke kan sekretariatsbetjene hinanden.

Hvis en tværministeriel arbejdsgruppe eller lignende ikke kan anses for at være en selvstændig forvaltningsmyndighed efter de kriterier, der er udviklet i navnlig Ombudsmandens praksis, jf. afsnit 6.2.3., vil man ofte skulle overveje, om der i stedet foreligger ulovbestemt sekretariatsbetjening efter offentlighedslovens § 27, nr. 3.

6.2.4.2.3 Udelukkende anvendt som led i sekretariatsbetjeningen

Hvis den myndighed, der skal yde sekretariatsbetjening, anvender de udvekslede dokumenter, f.eks. udkast eller mødereferater, til vedkommende myndigheds øvrige sager eller giver dem til udenforstående i andet øjemed, er dokumenterne undergivet aktindsigt.

6.2.4.3 Brevveksling i forbindelse med evt. retssag (§ 27, nr. 4)

Efter bestemmelsen er myndigheds brevveksling med sagkyndige til brug for en retssag eller overvejelser af, om en retssag skal føres, undtaget fra adgangen til aktindsigt.

Et dokument kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 27, nr. 4, hvis følgende tre betingelser er opfyldt:

1. Der er tale om korrespondance med en sagkyndig.
2. Der er tale om korrespondance i forbindelse med en retssag.
3. Der er tale om brevveksling i bestemmelsens forstand.

Ombudsmanden har udtalt, at Skatteministeriets behandling af en anmodning om aktindsigt i brevveksling til brug for et juridisk responsum måtte ske i lyset af, at selve responsummet var offentliggjort. Skatteministeriet havde afslået aktindsigt i brevveksling med Kammeradvokaten, da det skete i en sammenhæng, hvor en retssag måtte underforstås som en nærliggende mulighed. Det var imidlertid Ombudsmandens opfattelse, at det burde være indgået i Skatteministeriets overvejelser, at selve responsummet og bilagsfortegnelsen var offentliggjort på Skatteministeriets hjemmeside, hvormed hensynet til fortrolighed – i hvert fald for så vidt angik det, der fremgik af disse dokumenter – måtte anses for prisgivet.⁴⁷

6.2.4.3.1 Sagkyndig

Offentlighedslovens § 27, nr. 4, handler om korrespondance, der skal bruges i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres. Bestemmelsen er ikke begrænset til korrespondance med Kammeradvokaten eller andre juridisk sagkyndige. Også sagkyndige udtalelser om f.eks. tekniske, regnskabsmæssige og lægelige forhold vil kunne undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen, så længe der er tale om konkret rådgivning til brug for vedkommende retssag.

Udtrykket ”sagkyndige” omfatter **i første række advokater, herunder Kammeradvokaten**. Men bestemmelsen antages også at omfatte f.eks. konsulentfirmaer og universitetsansatte.

⁴⁷ [Ombudsmandens udtalelse af 11. december 2014, jf. sagsnr. 14/02674 \(FOB 2014-37\)](#)



Udtalelser fra et ministerium vil normalt ikke kunne henføres under bestemmelsen, selv om udtalelsen ligger inden for ministeriets ressort og drejer sig om juridiske tvivlsspørgsmål i forbindelse med en retssag eller overvejelser om, hvorvidt en retssag bør føres. Udtalelser fra offentlige myndigheder, der har en særlig faglig ekspertise, kan dog være omfattet af bestemmelsen. Et eksempel på sidstnævnte er udtalelser fra Justitsministeriets Lovafdeling til andre ministerier om juridiske tvivlsspørgsmål og fra Medarbejder- og Kompetencestyrelsen om personaleretlige spørgsmål.

6.2.4.3.2 *Retssag*

Med udtrykket retssager sigtes både til **sager, der føres for de almindelige domstole, og voldgiftssager**. Det er uden betydning, om der er tale om civile sager eller straffesager. Det er en forudsætning for anvendelsen af offentlighedslovens § 27, nr. 4, at vedkommende forvaltningsmyndighed er eller kan blive part eller biintervenient i rets- eller voldgiftssagen.

Tjenestemandssager antages ikke at have karakter af retssager, og brevveksling med sagkyndige i forbindelse med overvejelser om iværksættelse af tjenestemandssager kan derfor ikke undtages.

Det er også muligt at undtage oplysninger efter offentlighedslovens § 27, nr. 4, i forbindelse med **overvejelser om, hvorvidt retssag bør føres**. Det vil sige, at enhver korrespondance om muligheden for en retssag vil være omfattet af bestemmelsen, uanset at sandsynligheden for et sagsanlæg må betegnes som ringe.

Det antages, at korrespondance med sagkyndige om **juridiske tvivlsspørgsmål**, der ikke har en 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 undtages fra aktindsigt med hjemmel i bestemmelsen. Dette har f.eks. praktisk betydning i forhold til offentlige myndigheders korrespondance med Kammeradvokaten om lovligheden af en bestemt administration m.v.

Se denne udtalelse fra Ombudsmanden, hvor korrespondance mellem Skatteministeriet og Kammeradvokaten ikke kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 27, nr. 4, da retssag ikke kunne antages at være en nærliggende mulighed.⁴⁸

6.2.4.3.3 *Brevveksling*

Det er ikke kun den sagkyndige udtalelse, der er omfattet af begrebet brevveksling. Også processkrifter og andre dokumenter, som myndighedens advokat sender til myndigheden, kan undtages fra aktindsigt. Det gælder, selvom dokumenterne har været fremlagt i retten eller i øvrigt er gjort tilgængelige for modparten i retssagen.

På samme måde er også skrivelser og dokumenter fra myndigheden til den sagkyndige omfattet af undtagelsen.

Vær opmærksom på, at den aktindsigtssøgende heller ikke har krav på at få oplyst, hvilke dokumenter i sagen, der er stillet til Kammeradvokatens eller den sagkyndiges rådighed, til brug for dennes overvejelser.

⁴⁸ [Ombudsmandens udtalelse af 18. november 2016, jf. sagsnr. 16/02863](#)



Bestemmelsen antages dog ikke at kunne anvendes på modpartens processkrifter i retssagen.

Offentlighedslovens § 27, nr. 4, indeholder i øvrigt ikke nogen tidsmæssig begrænsning. Den omstændighed, at en retssag er afsluttet, eller myndighedens overvejelser er endt med, at der ikke skal føres sag, medfører altså ikke uden videre, at korrespondancen bliver undergivet aktindsigt.

6.2.4.4 Forskerregel (§ 27, nr. 5)

Efter bestemmelsen er materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik, eller videnskabelige undersøgelser undtaget fra adgangen til aktindsigt. Det er kun selve grundmaterialet, ikke resultatet af det statistiske eller videnskabelige bearbejdning heraf, der kan undtages.

Som et eksempel på anvendelse af bestemmelsen kan nævnes en udtalelse fra ombudsmanden om afslag på aktindsigt i statistisk datamateriale fra Danmarks Statistik, som det daværende Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet havde anvendt til udarbejdelse af en såkaldt ghettoliste. Datamaterialet kunne undtages fra aktindsigt, da det var stillet til rådighed udelukkende for ministeriet til brug for listen og rent faktisk blev anvendt i forbindelse udarbejdelsen.⁴⁹

6.3 Oplysninger undtaget fra aktindsigt (§§ 30-33)

Offentlighedsloven undtager bestemte typer af oplysninger fra adgang til aktindsigt.

Når det således er klarlagt, at den **sag**, der er anmodet om aktindsigt i, ikke er undtaget fra reglerne om aktindsigt, samt at det **dokument**, der er anmodet om aktindsigt i, ikke er undtaget fra reglerne og aktindsigt, skal det fastlægges, om der er **oplysninger** i sagen, som er undtaget fra adgangen til aktindsigt.

Husk, at hvis kun en del af et dokumentets oplysninger undtages efter bestemmelserne i offentlighedslovens §§ 30 - 33, skal den pågældende som udgangspunkt gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold, jf. offentlighedslovens § 34 om meddelelse af aktindsigt i en del af et dokument. Se afsnit 6.4.

6.3.1 Enkeltpersoners private forhold (§ 30, nr. 1)

§ 30. Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om

- 1) Enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold
- 2) [...]

Efter bestemmelsen er der ikke ret til aktindsigt i oplysninger om enkeltpersoners private forhold. Bestemmelsen har til formål at tilgodese hensynet til privatlivets fred.

Oplysninger kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 30, nr. 1, hvis følgende to betingelser er opfyldt:

1. Oplysningerne angår en enkeltperson.
2. Oplysningerne angår enkeltpersonens private, herunder økonomiske, forhold.

⁴⁹ [Ombudsmandens udtalelse af 22. februar 2016, jf. sagsnr. 15/03796 \(FOB 2016-9\)](#)



6.3.1.1 *Enkeltpersoner*

Oplysningerne skal vedrøre en enkeltperson og ikke et selskab eller en anden juridisk enhed eller person.

6.3.1.2 *Enkeltpersoners private forhold*

Bestemmelsen omfatter kun oplysninger, der angår **privatlivets fred**.

Ved fastlæggelsen af, om en oplysning er en oplysning om **en enkeltpersons private forhold**, må der tages udgangspunkt i, om oplysningerne er af en sådan karakter, at de efter den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab. Det er således ikke enhver konkret oplysning om enkeltpersoners forhold, der kan tilbageholdes med hjemmel i bestemmelsen.

Ved vurderingen af, om en oplysning kan undtages fra aktindsigt efter nr. 1, er det dermed afgørende, om oplysningen ud fra en **generel betragtning** efter sin karakter vedrører oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold. Det er derimod ikke en betingelse for at undtage oplysninger, at hemmeligholdelse i det **konkrete** tilfælde har betydning for den person, oplysningerne angår.

Oplysninger af særlig følsom karakter, f.eks. oplysninger om race, religion og hudfarve, om politiske forhold og foreningsmæssige forhold samt oplysninger om strafbare forhold, helbredsmæssige og seksuelle forhold og oplysninger om væsentlige sociale problemer og misbrugsproblemer er utvivlsomt omfattet af bestemmelsen.

Også fortrolige oplysninger er omfattet af bestemmelsen, f.eks. CPR-nummer og oplysninger om økonomiske forhold. Det gælder således oplysninger, der afslører noget om en persons privatøkonomi, f.eks. oplysninger om, at en person modtager boligsikring.

Endelig kan oplysningerne efter omstændighederne undtages, hvis den, oplysningerne vedrører, anser oplysningerne for at tilhøre privatlivets fred. Et eksempel kan være hemmeligt telefonnummer eller beskyttede adresser i folkeregistret.

Ombudsmanden har udtalt, at oplysninger i en (borgmesters) telefonregning, som både indeholder private og tjenestelige opkald, i et vist omfang kan undtages fra aktindsigt. Oplysningerne om den tjenstlige brug skal derimod som udgangspunkt udleveres, og en myndighed bør kunne adskille private og tjenestelige opkald. I den pågældende sag var det ikke muligt, hvorfor hele telefonregningen kunne undtages.⁵⁰

Uden for bestemmelsen falder **oplysninger af rent objektiv karakter**, f.eks. oplysninger om udstedelse af pas og jagttegn, oplysninger om civilstand og oplysninger om indgåelse af ægteskab. Det samme gælder oplysninger om, hvem der har truffet afgørelse i en sag eller i øvrigt medvirket ved sagens behandling.

Hvis oplysningerne allerede er **offentligt tilgængelige**, f.eks. i offentlige registre eller, hvis der er tale om CPR-oplysninger, kan de ikke undtages fra aktindsigt.

6.3.1.3 *Betydningen af diskretionstilsagn eller -forbehold*

Der kan ikke i almindelighed gives et tilsagn om anonymitet til bl.a. enkeltpersoner (**diskretionstilsagn**) og med henvisning hertil meddele afslag på en anmodning om aktindsigt i oplysninger omfattet af det nævnte (diskretions)tilsagn.

⁵⁰ [Ombudsmandens udtalelse af 15. marts 2016, jf. sagsnr. 15/03197 \(FOB 2016-4\)](#)



Det er også uden betydning for spørgsmålet om aktindsigt, om en person i forbindelse med afgivelsen af de pågældende oplysninger til en myndighed m.v. har taget forbehold om, at oplysningerne skal være undtaget fra aktindsigt (**diskretionsforbehold**).

6.3.1.4 Anonymisering

Der er ingen pligt til at give aktindsigt i **anonymiseret form**. I det omfang et dokument indeholder oplysninger om enkeltpersoners private forhold, bør ministeriet imidlertid efter anmodning fra den aktindsigtssøgende gennemføre en anonymisering af de pågældende oplysninger efter et meroffentlighedsprincip. Det er dog en betingelse, at anonymiseringen kan ske uden nævneværdig brug af myndighedens ressourcer, og at anonymiseringen kan ske tilstrækkeligt effektivt.⁵¹ Ombudsmanden har udtalt sig herom i en udtalelse af 24. november 2014.⁵² Udtalelsen er omtalt i denne vejledning i afsnit 3.2.1.

6.3.1.5 Retsvirkning

Efter bestemmelsen kan kun bestemte oplysninger, men ikke uden videre hele dokumenter eller sager, undtages fra aktindsigt. Er der tale om **familieretlige eller sociale sager**, vil bestemmelsen dog i praksis ofte føre til, at almenheden er afskåret fra aktindsigt i sådanne sager.

6.3.2 Forretningsforhold (§ 30, nr. 2)

<p>§ 30. Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om</p> <p>[...]</p> <p>2) tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold el.lign., for så vidt det er af væsentlig økonomiske betydning for den person eller virksomhed, oplysningerne angår, at anmodningen ikke imødekommes.</p>

Efter bestemmelsen kan oplysninger om en virksomheds/persons tekniske indretninger eller fremgangsmåder, driftsforhold eller forretningsforhold under visse betingelser også undtages fra adgangen til aktindsigt.

Vurderingen af, om oplysninger kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 30, nr. 2, falder i to dele:

Som *det første led* skal der foretages en vurdering af, hvorvidt oplysningerne i det hele taget er omfattet af den kreds af oplysninger, som er omfattet af bestemmelsen, jf. afsnit 6.3.2.1.

Hvis det ikke er tilfældet, vil det ikke være relevant at gå videre, men øvrige undtagelsesbestemmelser kan evt. overvejes anvendt.

⁵¹ Se offentlighedslovsbetænkningen side 703 ff.

⁵² [Ombudsmandens udtalelse af 24. november 2014, jf. sagsnr. 14/03429 \(FOB 2014-36\)](#)



Hvis oplysningerne må anses for omfattet bestemmelsen, vil der som *det andet led* skulle foretages en vurdering af, om udlevering af oplysningerne vil indebære nærliggende *konkret* risiko for økonomisk skade af nogen betydning for personen eller virksomheden, som oplysningerne angår.

6.3.2.1 Tekniske indretninger m.v.

Tekniske indretninger eller fremgangsmåder kan være produktionsprocesser, kildeko-der til Edb-programmer e.l.

Eksempler på oplysninger om drifts- og forretningsforhold er oplysninger om produktionemetoder, produktionsforhold, forretningsforbindelser, kundelister, forretningsbetingelser, kontraktvilkår, forretningsmæssige strategier og markedsføringstiltag, etableringsomkostninger, driftsomkostninger, salgsomkostninger samt oplysninger om virksomhedens regnskaber og økonomiske forhold i øvrigt, herunder dens skattemæssige situation.⁵³

6.3.2.2 Væsentlig økonomisk betydning

Det er et krav efter offentlighedslovens § 30, nr. 2, at der foretages en **konkret** vurdering. For at undtage oplysninger i et dokument fra aktindsigt er det altså ikke tilstrækkeligt at konstatere, at oplysningerne omhandler drifts- og forretningsforhold.

Efter de specielle bemærkninger til lovforslagets § 30, nr. 2, er bestemmelsen kun anvendelig, hvis indrømmelsen af aktindsigt efter et konkret skøn må antages at indebære en nærliggende risiko for, at der - typisk af konkurrencemæssige årsager - påføres den pågældende person eller virksomhed navnlig økonomisk skade af nogen betydning.

Der skal være en klar årsagsforbindelse mellem aktindsigt i oplysningerne og risikoen for, at den pågældende person eller virksomheden påføres et økonomisk tab. Hvis tabet i det væsentlige indtræder af andre årsager, er betingelserne for at anvende bestemmelsen i offentlighedslovens § 30, nr. 2, således ikke opfyldt. Risikoen skal være konkret.

Oplysninger som f.eks. CVR-nr. og årsindkomst, der fremgår af **offentligt tilgængelige kilder** kan aldrig undtages - heller ikke selvom de sammenstilles på en ny måde i dokumentet.

I forhold til oplysninger om en virksomheds interne drifts- og forretningsforhold, gælder en klar formodning for, at udlevering af oplysningerne vil indebære en nærliggende risiko for, at virksomheden eller den person, oplysningerne angår, vil lide skade af betydning.

Den aktindsigtssøgendes individuelle interesse i oplysningen skal ikke tages i betragtning ved vurderingen af, om anmodningen skal imødekommes.

Spørgsmålet om anvendelse af offentlighedslovens § 30, nr. 2, vil ofte være relevant i **udbudssager**, hvor de tilbudsafgivende virksomheder ønsker indsigt i hinandens tilbud m.v. som led i en klagesag.

⁵³ Jf. Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009, side 706.



Der bør som udgangspunktet ved behandling af sagerne, foretages en **høring** af virksomheden/personen, herunder også for at inddrage virksomheden eller personen, oplysningerne angår.

Høringen skal være så konkret som mulig, herunder med angivelse af, at det ikke er tilstrækkeligt alene at fremkomme med generelle angivelser af f.eks. bestemmelsens ordlyd eller lignende.

Udtalelsen skal indhentes for at få belyst risikoen for, at en udlevering af oplysninger om forretningsforhold m.v. vil medføre den nævnte risiko for økonomisk skade. Vedkommende har ikke vetoret.

6.3.2.3 Eksempel på en begrundelse

Vær opmærksom på, at man kan undlade at begrunde undtagelsen af denne type oplysninger, hvis man derved kommer til at afsløre oplysningen, eller den - ud fra sammenhængen - kan udledes. Ofte kan der med fordel gives en lidt mere generel begrundelse, hvor det alene anføres, at det ud fra en konkret vurdering er myndighedens opfattelse, at en udlevering af oplysningerne vil medføre en nærliggende risiko for, at [virksomhedens navn] påføres økonomisk skade af nogen betydning.

6.3.3 Oplysninger af hensyn til statens sikkerhed og rigets forsvar samt rigets udenrigspolitiske interesser (§§ 31 og 32)

§ 31. Retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar.

§ 32. Retten til aktindsigt kan af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser m.v., herunder forhold til andre lande eller internationale organisationer, begrænses, i det omfang fortrolighed følger af EU-retlige eller folkeretlige forpligtelser el.lign.

Stk. 2. Retten til aktindsigt kan herunder begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser m.v., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer.

6.3.3.1 Statens sikkerhed og rigets forsvar (§ 31)

Retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, begrænsningen af aktindsigten er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar (§ 31). Det er en betingelse for, at retten til aktindsigt kan begrænses, at det er af **væsentlig** betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar, dvs. oplysninger skal være omfattet af tavshedspligten, for, at aktindsigt kan begrænses. Der skal ikke efter en konkret vurdering påvises en nærliggende risiko for, at statens sikkerhed m.v. vil lide skade.

Udtrykket **statens sikkerhed eller rigets forsvar** omfatter bl.a. statsministerens personlige sikkerhed, udsendt ambassadepersonales sikkerhed eller beskyttelse af et ministeriums it-sikkerhed.

Husk, at der altså er to betingelser, der skal være opfyldt for at kunne undtage fra aktindsigt:

1. Oplysningerne skal omhandle statens sikkerhed eller rigets forsvar.



2. Det skal være af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar, at retten til aktindsigt begrænses.

6.3.3.2 EU-retlige eller folkeretlige forpligtelser eller lignende (§ 32, stk. 1)

Retten til aktindsigt kan endvidere begrænses af hensyn til rigets EU-retlige eller folkeretlige forpligtelser eller lignende (§ 32, stk. 1). Retten til aktindsigt kan i almindelighed begrænses, fordi der foreligger en forpligtelse af EU-retlig eller folkeretlig karakter m.v. til at hemmeligholde oplysningerne eller dokumenterne. Dette skyldes, at et brud på en sådan forpligtelse generelt må antages at skade Danmarks forhold til internationale organisationer m.v. Der skal ikke efter en konkret vurdering påvises en nærliggende risiko for, at udenrigspolitiske interesser m.v. vil lide skade.

Retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, fortrolighed følger af **EU-retlige forpligtelser**, f.eks. hvis de pågældende oplysninger eller dokumenter er omfattet af en umiddelbart gældende EU-forordning eller af interne tavshedsforskrifter i EU, herunder.

Retten til aktindsigt kan ligeledes begrænses i det omfang, fortrolighed følger af **folkeretlige forpligtelser eller lignende**.

Herved sigtes til de tilfælde, hvor det følger af traktatbestemmelser, folkeretlige retsædvaner eller fast international praksis, at Danmark er forpligtet til at hemmeligholde oplysninger og dokumenter.

Som et eksempel kan nævnes dokumenter, som hidrører fra Den Internationale Valutafond.

Endvidere sigtes der til de tilfælde, hvor et andet land eller en international organisation har en berettiget forventning om, at oplysningerne ikke offentliggøres.

Dette vil f.eks. kunne være tilfældet, hvis det pågældende land eller internationale organ i forbindelse med fremsendelsen af dokumenterne skriftligt eller mundtligt tilkendegiver, at man forventer, at Danmark ikke offentliggør oplysningerne i dokumentet.

Det er dog en forudsætning for at anvende bestemmelsen, at forvaltningsmyndighederne i det enkelte tilfælde oplyser, dels om der gælder en folkeretlig forpligtelse eller praksis m.v., der indebærer, at oplysninger ikke kan offentliggøres, dels om de foreliggende oplysninger er omfattet af forpligtelsen.

Endvidere er det en forudsætning for at anvende bestemmelsen, at oplysningerne ikke er gjort offentligt tilgængelige af den pågældende internationale organisation eller det pågældende fremmede land, eller at oplysningerne ikke i øvrigt er tilgængelige hos organisationen eller det andet land ved brug af almindelige regler om aktindsigt.

En forvaltningsmyndighed bør, medmindre det er åbenbart, at oplysningerne kan udleveres eller nægtes udleveret, i almindelighed indhente en udtalelse fra vedkommende internationale organisation eller fremmede land med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt oplysningerne kan udleveres, herunder om hvorvidt dokumenterne er tilgængelige i vedkommende internationale organisation eller fremmede land.

6.3.3.3 Væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser (§ 32, stk. 2)

Efter bestemmelsen kan retten til aktindsigt også begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til **rigets udenrigspolitiske interesser**



m.v., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer (§ 32, stk. 2). Det er fortsat en betingelse for at undtage oplysninger efter bestemmelsen, at der er en **nærliggende fare** for, at rigets udenrigspolitiske interesser m.v. vil lide skade.

Offentlighedslovens § 32, stk. 2, forudsætter – i modsætning til stk. 1 – at man foretager en konkret vurdering af, om oplysningerne nu også er af væsentlig betydning for rigets udenrigspolitiske interesser m.v.

Bestemmelsen kan f.eks. finde anvendelse, hvis ministerier indbyrdes udveksler dokumenter og oplysninger i forbindelse med sager, der har en udenrigspolitisk karakter. Det kan eksempelvis være oplysninger og dokumenter, der vedrører den **interne danske forberedelse af forhandlinger med andre lande og i internationale organisationer**, f.eks. instruktioner til de danske forhandlere i forbindelse med forslag til regler, indberetninger fra de danske repræsentationer og notater m.v., der sendes til Europaudvalget til brug for lukkede møder i udvalget.

6.3.3.4 Særligt om aktindsigt i EU-dokumenter

Reglerne om aktindsigt i Europa Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter findes i [forordning nr. 1049/2001 af 31. maj 2001](#).

Forordningen angiver, at alle institutionernes (Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen) dokumenter som udgangspunkt bør være offentligt tilgængelige. Der er dog visse begrænsninger, idet institutionerne bør have mulighed for at beskytte deres interne drøftelser m.v., herunder f.eks. korrespondance med medlemsstaterne.

Forordning om aktindsigt regulerer kun henvendelser om aktindsigt til EU's institutioner. Forordningen har dog indirekte virkning i medlemsstaterne, da medlemsstaterne, i kraft af princippet om loyalt samarbejde mellem institutionerne og medlemsstaterne, ikke i deres nationale administrative praksis må hindre anvendelsen af forordningen, og de bør overholde institutionernes sikkerhedsforskrifter.

Ved anmodninger om aktindsigt i dokumenter, som hidrører fra en EU-institution, skal det overvejes, om forordningen er til hinder herfor (se artikel 4 om undtagelser fra aktindsigt).

Dette gælder ikke ministeriets egne dokumenter, f.eks. om hvordan en EU-retsakt skal implementeres, da der ikke er tale om et dokument, som hidrører fra en EU-institution.

Der findes i forordningens artikel 5 en høringsregel, hvorefter en forvaltningsmyndighed, der er i besiddelse af oplysninger og dokumenter, som hidrører fra en EU-institution, skal rådføre sig med den relevante EU-institution, medmindre det er indlysende, at dokumentet skal eller ikke skal udleveres.

6.3.4 Undtagelse af andre oplysninger (opsamlingsbestemmelsen i § 33)

§ 33. Retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til:

- 1) Forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrdelse og lign. og beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning.
- 2) Gennemførelse af offentlig kontrol, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen.



- 3) Det offentlige økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentlige forretningsvirksomhed.
- 4) Forskeres og kunstneres originale ideer samt foreløbige forskningsresultater og manuskripter.
- 5) Private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Efter bestemmelsens nr. 1-4 kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til en række nærmere angivne offentlige eller private interesser. Efter nr. 5 (opsamlingsbestemmelsen) kan retten til aktindsigt endvidere begrænses, hvis det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Der skal foretages en konkret vurdering.

Det er en betingelse for at undtage oplysninger efter bestemmelsen, at der er en nærliggende fare for, at de pågældende interesser vil lide skade.

Som udgangspunkt er der kun adgang til at undtage **oplysninger i dokumenter** efter bestemmelsen. Det kan dog ikke udelukkes, at hensynet medfører, at dokumenter i sin helhed eller samtlige dokumenter i en sag kan undtages fra adgang til aktindsigt.

I det følgende vil kun de af undtagelserne, der kan have relevans for ministeriet, blive kommenteret.

6.3.4.1 *Det offentlige kontrol, regulerings- eller planlægningsvirksomhed (§ 33, nr. 2)*

Med offentlighedslovens § 33, nr. 2, kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til gennemførelse af offentlig kontrol, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen.

Oplysninger kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 33, nr. 2, hvis følgende to betingelser er opfyldt:

1. Oplysningerne vedrører tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller drifts- og forretningsforhold.
2. Oplysningerne er ud fra en konkret vurdering af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningerne angår.

6.3.4.1.1 *Offentlig kontrol eller reguleringsvirksomhed*

Det vil med hensyn til **bestemmelsens første led** – gennemførelse af offentlig kontrol- eller reguleringsvirksomhed – typisk være nødvendigt at undtage oplysninger om, at en revisions- eller kontrolvirksomhed vil blive iværksat. Derudover vil oplysninger, der direkte eller indirekte viser noget om myndighedernes efterforsknings- og undersøgelsesmetoder, kunne undtages efter bestemmelsen.

6.3.4.1.2 *Offentlig planlægningsvirksomhed*

Med hensyn til **bestemmelsens andet led** – offentlig planlægningsvirksomhed – tænkes der på de tilfælde, hvor en udlevering af oplysninger om en sådan planlagt virksomhed (fysisk planlægning) vil skabe urimelige særfordele for enkeltpersoner el-



ler i øvrigt vil kunne modvirke en hensigtsmæssig gennemførelse af de foranstaltninger, planlægningen tager sigte på. Også andre former for planlægningsvirksomhed end fysisk planlægning anses for omfattet af bestemmelsen, f.eks. anses politisk-økonomisk planlægning også for omfattet.

6.3.4.1.3 *Væsentlige hensyn*

I forhold til **begge led i bestemmelsen** er det et krav, at væsentlige hensyn tilsiger, at det er nødvendigt, at den pågældende oplysning hemmeligholdes. Aktindsigt kan kun afslås, hvis der er nærliggende fare for, at de nævnte interesser i § 33, nr. 2 vil lide skade af betydning.

Det primære sigte med offentlighedslovens § 33, nr. 2, er, at man kan undtage oplysninger, hvis det er nødvendigt for at undgå, at borgerne ellers bliver i stand til at undrage sig kontrollen.

Offentlighedslovens § 33, nr. 2, vil i almindelighed ikke vil kunne begrunde en undtagelse fra aktindsigt, når den offentlige kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed er gennemført.

Der skal ved den konkrete afvejning i § 33 ikke tages hensyn til aktindsigtsansøgerens individuelle interesse i at blive gjort bekendt med oplysningerne.

6.3.4.2 *Det offentliges økonomiske interesser (§ 33, nr. 3)*

Med offentlighedslovens § 33, nr. 3, kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed.

Oplysninger kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 33, nr. 2, hvis følgende to betingelser er opfyldt:

1. Oplysningerne omhandler det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed.
2. Det er efter en konkret vurdering nødvendigt for at beskytte væsentlige hensyn til oplysninger om disse forhold, at der ikke gives aktindsigt.

6.3.4.2.1 *Det offentliges økonomiske interesser*

Som eksempel på oplysninger omfattet af bestemmelsen kan nævnes oplysninger om det offentliges **forhandlinger med offentligt ansattes organisationer om løn og personaleforhold**. Det gælder både oplysninger i forbindelse med aktuelle forhandlinger, som et dokument vedrører, og oplysninger i forbindelse med senere forhandlinger, når dette er af væsentlig betydning for det offentliges fremtidige forhandlingsposition.

Offentlighedslovens § 33, nr. 3, finder også anvendelse på **det offentliges kontraktindgåelse**, herunder afgivelse af tilbud, køb og salg af fast ejendom m.v., f.eks. hvis udlevering af oplysninger vil afskære det offentlige fra at optræde som ligestillet part i det pågældende kontraktforhold.

Efter omstændighederne kan offentlighedslovens § 33, nr. 3, også finde anvendelse, hvor det offentlige **indhenter tilbud fra private erhvervsdrivende** i forbindelse



med indkøb og lignende. Det gælder, hvis der vil være nærliggende risiko for, at aktindsigt i de afgivne tilbud indebærer, at myndigheden i forbindelse med næste udbudsrunde ikke vil kunne fremkalde kvalificerede tilbud, eller at det offentliges forhandlingsposition svækkes.

6.3.4.2.2 Væsentlige hensyn

Offentlighedslovens § 33, nr. 3, forudsætter, at man foretager en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde af, om væsentlige hensyn tilsiger, at det er nødvendigt, at den pågældende oplysning hemmeligholdes. Aktindsigt kan (i almindelighed) kun afslås i det tilfælde, hvor der er nærliggende fare for, at de nævnte interesser i offentlighedslovens § 33, nr. 3, vil lide skade af betydning.

Der skal ved den konkrete afvejning i § 33 ikke tages hensyn til aktindsigtsansøgerens individuelle interesse i at blive gjort bekendt med oplysningerne.

For så vidt angår det offentliges kontraktindgåelse kan nævnes, at det har betydning, om aktindsigtsanmodningen fremsættes forud for kontraktindgåelsen, eller efter at kontrakten er afsluttet. Det skyldes, at hensynet til hemmeligholdelse er større i den første situation.

6.3.4.3 Opsamlingsbestemmelsen i § 33, nr. 5

Efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 33, nr. 5 – den såkaldte generalklausul – kan retten til aktindsigt begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Bestemmelsen har et snævert anvendelsesområde. Det er forudsat, at der kun vil blive gjort brug af bestemmelsen i tilfælde, hvor hemmeligholdelse af hensyn til offentlige eller private interesser er **klart** påkrævet. Og det skal være nødvendigt til beskyttelse af **væsentlige hensyn** til disse interesser. Offentlighedslovens § 33, nr. 5, forudsætter, at man foretager en **konkret vurdering** i hvert enkelt tilfælde af, om væsentlige hensyn gør det påkrævet, at oplysningerne hemmeligholdes.

Opsamlingsbestemmelsen skal i første række benyttes til at tilgodese beskyttelsesinteresser, der som sådanne er anerkendt ved udformningen af lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men hvor de udtrykkelige bestemmelser har vist sig utilstrækkelige. Bestemmelsen kan imidlertid også i særlige tilfælde anvendes til at varetage beskyttelsesinteresser, der ikke har en snæver sammenhæng med de interesser, der er kommet til udtryk i undtagelsesbestemmelsen.

Ombudsmanden har udtalt, at offentlighedslovens § 33, nr. 5, gav hjemmel til at tilbageholde oplysninger om statsministerens muligheder for at komme i betragtning til allerede besatte EU-topjob. Statsministeriet ville, hvis der rent faktisk eksisterer sådanne dokumenter, ikke kunne bekræfte dette, fordi denne oplysning i sig selv ville føre til en tilsidesættelse af hensyn, som offentlighedslovens § 33, nr. 5, giver hjemmel til at varetage, herunder navnlig hensynet til generelt at fremme danske udenrigspolitiske interesser ved besættelse af internationale topposter.⁵⁴

⁵⁴ [Ombudsmandens udtalelse af 17. december 2014, jf. sagsnr. 14/05175-3](#)



Bestemmelsen kan således bl.a. anvendes med henblik på at beskytte hensynet til **det offentlige politiske beslutningsproces** af særlig karakter. Den kan f.eks. anvendes på de tilfælde, hvor hensynet til den politiske beslutningsproces gør det påkrævet, at retten til aktindsigt begrænses i forhold til oplysninger og dokumenter, der udveksles i forbindelse med sager, der er omfattet af § 24, stk. 3. Det drejer sig om 1) sager hvor der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed, 2) sager om indgåelse af kontraktforhold, og 3) sager om et ministeriums udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver. Disse sager er ikke omfattet af ministerbetjeningsreglen, jf. afsnit 6.2.2.5.

Endvidere kan bestemmelsen f.eks. anvendes til at undtage interne dokumenter, der udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning og anden tilsvarende politisk proces, men som ikke er udarbejdet til brug for en sådan sag og derfor ikke vil være omfattet af § 27, nr. 2 (folketingspolitikerreglen), jf. afsnit 6.2.4.1.

Bestemmelsen kan ligeledes anvendes til at undtage dokumenter og oplysninger, som må forventes at komme til at indgå i **en kommende undersøgelseskommissions** arbejde, såfremt det vurderes, at en udlevering af materialet vil være skadelig for kommissionens gennemførelse af sin undersøgelse. Se nærmere, hvad der er anført i bemærkningerne til bestemmelsen. Se også Ombudsmandens udtalelse af 12. februar 2016 (FOB 2016-8). Når en undersøgelseskommission er nedsat, følger det af § 31, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner, at der ikke uden samtykke fra undersøgelseskommissionen må gives aktindsigt efter lov om offentlighed i forvaltningen i materiale, der indgår i undersøgelsen.

Hvis dokumenter fra **konkrete personalsager** (tillige) indgår i generelle personalsager eller i andre sager, vil der normalt kunne gives afslag på aktindsigt efter generalklausulen i offentlighedslovens § 33, nr. 5.

Ombudsmanden har udtalt sig om offentliggørelsen af en offentlig myndigheds ansattes navne⁵⁵:

- Aktindsigt i oplysninger om ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser skal gives efter offentlighedslovens almindelige regler. Det fremgår af § 21, stk. 3, i offentlighedsloven. Dette gælder også ansatte, som ikke er chefer.
- Kun i ganske særlige tilfælde, hvor der måtte være et klart behov for at beskytte den enkelte ansatte, vil oplysningen om den pågældendes navn efter en konkret vurdering kunne undtages fra aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 2, og § 33, nr. 5.
- Det følger af offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 2, og dens forarbejder, at behandlingen af en anmodning om aktindsigt kan afslås, hvis den har til formål at skabe grundlag for retsstridige forhold eller forfølge eller på lignende måde genere myndighedens ansatte eller privatpersoner (chikane). Praksis viser, at der skal meget til, før udlevering af navne kan nægtes.
- Det pågældende ministeriums afslag på aktindsigt byggede alene på en generel vurdering af risikoen for, at de ansatte kan blive omtalt i medierne på en måde, som kan opleves som krænkende, og denne vurdering udsprang alene af et konkret forløb. Dette forhold var ikke tilstrækkeligt til at undtage de ansattes navne.

⁵⁵ [Ombudsmandens udtalelse af 3. juli 2014, jf. sagsnr. 14/01843 \(FOB 2014-18\)](#)



Hvis hensynet kun gør sig gældende for dele af dokumentet, skal der gives aktindsigt i resten af dokumentet.

Opregningen er ikke udtømmende.

Om aktindsigt i de kommunale tilsynssager om aktindsigt se Lov om kommunernes styrelse med kommentarer side 424 (2. udgave).

6.4 Delvis aktindsigt

§ 34. Hvis de hensyn, der er nævnt i §§ 30-33, kun gør sig gældende for en del af et dokument, skal der meddeles aktindsigt i dokumentets øvrige indhold. Det gælder dog ikke, hvis

- 1) det vil medføre en prisgivelse af det eller de hensyn, der er nævnt i §§ 30-33,
- 2) det vil indebære, at der gives en klart vildledende information, eller
- 3) det resterende indhold i dokumentet ikke har et forståeligt eller sammenhængende meningsindhold.

Hvis kun en del af oplysningerne i et dokument kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens §§ 30-33, skal den aktindsigtssøgende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.

Der skal ikke gives aktindsigt i den del af dokumentets oplysninger, der ikke kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens §§ 30-33, hvis en delvis aktindsigt vil medføre en prisgivelse af det eller de forhold, der er hjemmel til at undtage efter §§ 30-33 (nr. 1), hvis en delvis aktindsigt vil indebære, at der gives en klart vildledende information (nr. 2), eller hvis det resterende indhold i dokumentet ikke har et forståeligt eller sammenhængende meningsindhold (nr. 3).

Pligten til at meddele delvis aktindsigt angår de dele af dokumentet, som indeholder de oplysninger, der ikke kan undtages efter §§ 30-33.

6.5 Tavshedspligt

§ 35. Pligten til at meddele oplysninger er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv.

6.5.1 Særlig tavshedspligt

Pligten til at meddele oplysninger efter offentlighedslovens regler om aktindsigt er efter offentlighedslovens § 35 begrænset af **særlige** bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv.

Omfattet af udtrykket ”særlige bestemmelser om tavshedspligt” er de tavshedspligtsbestemmelser i særlovgivningen, der ud fra særlige hensyn har fastsat tavshedspligt med hensyn til nærmere angivne forhold. De tavshedspligtsbestemmelser i særlovgivningen, der alene gentager eller henviser til de almindelige tavshedspligtsbestemmelser i straffeloven og forvaltningsloven, er ikke omfattet af udtrykket.

Vurderingen af, om en tavshedspligtbestemmelse i det enkelte tilfælde skal henregnes til de særlige tavshedspligtbestemmelser, vil bero på en fortolkning af den pågældende



bestemmelse, hvor det under hensyn til bestemmelsens ordlyd og forarbejder må vurderes, om tavshedspligten er fastsat på baggrund af særlige hensyn.

Udtrykket ”særlige bestemmelser om tavshedspligt” omfatter også tavshedspligtforskrifter, der er indeholdt i umiddelbart anvendelige EU-retsakter, navnlig forordninger.

Det samme gælder tavshedspligtforskrifter i andre EU-retsakter eller i folkeretlige traktater, der ved lov eller i henhold til lov er tillagt gyldighed her i landet.

Der henvises til Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009, bilag 5 (side 1100 ff.), der bl.a. indeholder en oversigt over særlige tavshedspligtbestemmelser inden for de enkelte ministeriers ressortområder.

6.5.2 Retsvirkningen af, at der foreligger en særlig tavshedspligt

Retsvirkningen af, at der foreligger en særlig tavshedspligtbestemmelse, er **som hovedregel**, at de forhold, der er omfattet af bestemmelsen, ikke er undergivet aktindsigt efter offentlighedsloven. Hvis kun en del af oplysningerne i et dokument er omfattet af en særlig tavshedspligtbestemmelse, vil myndigheden skulle meddele aktindsigt i dokumentets øvrige indhold.

Endvidere har en særlig tavshedspligtbestemmelse den konsekvens, at forvaltningsmyndigheden vil være afskåret fra efter eget skøn at give meroffentlighed, medmindre myndigheden selv er rådig over den interesse, der tilsigtes beskyttet ved tavshedspligten.

Som **undtagelse** til hovedreglen gælder for det første tilfælde, hvor der er særlig lov-hjemmel til at udlevere oplysninger omfattet af en særlig tavshedspligtsbestemmelse - f.eks. forvaltningslovens regler om partsaktindsigt. Som undtagelse gælder for det andet tilfælde, hvor den person, i hvis interesse tavshedspligten gælder, giver samtykke til udlevering af de pågældende oplysninger. Vær dog opmærksom på, at det i lovgivningen kan være bestemt, at samtykke fra den, som tavshedspligten tilsigter at beskytte, ikke indebærer, at oplysningerne kan videregives.

6.5.3 Almindelig tavshedspligt

Pligten til at meddele aktindsigt begrænses efter § 35 ikke af **den almindelige tavshedspligt** i straffeloven og forvaltningsloven. Men det ”fortrolighedsbegreb”, der følger af de almindelige tavshedspligtsbestemmelser (navnlig forvaltningslovens § 27, stk. 1), og det, der følger af undtagelsesbestemmelserne til offentlighedsloven (§§ 30-33), vil efter Offentlighedskommissionens principielle opfattelse være den samme.⁵⁶

De almindelige regler om tavshedspligt findes i forvaltningslovens § 27, straffelovens § 152 og § 264 d og i tjenestemandslvgivningen.

7. Ekstraheringspligt

Selv om et **dokument** er undtaget fra retten til aktindsigt, jf. afsnit 6.2, kan der være oplysninger i dokumentet, der alligevel skal gives aktindsigt i. Dette kaldes **ekstraheringspligt**.

⁵⁶ Se offentlighedslovsbetænkningen side 734 ff.



Ekstrahering betyder, at man trækker visse oplysninger ud af et dokument og giver aktindsigt i disse oplysninger, selvom dokumentet er undtaget fra aktindsigt, dvs. at der meddeles aktindsigt i kun visse dele af et dokument. De oplysninger, der skal ekstraheres, er **faktiske oplysninger samt eksterne og interne faglige vurderinger** fra visse dokumenter, der er undtaget fra aktindsigt.

Ekstraheringspligten gælder dog ikke, hvis det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, hvis de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, eller hvis oplysningerne er offentligt tilgængelige.

Der gælder ingen ekstraheringspligt, hvis **sagen**, jf. afsnit 6.1, er undtaget fra aktindsigt (men der gælder i disse situationer et meroffentlighedsprincip).

Ombudsmanden er kommet med en del udtalelser vedrørende ekstrahering. I alle sagerne finder Ombudsmanden, at myndighederne i større omfang burde have foretaget ekstrahering, herunder i ministerbetjeningsdokumenter.

Ombudsmanden har skrevet [en artikel om ekstrahering](#), hvor der er eksempler på ekstraheringspligtige oplysninger.

7.1 Hvilke dokumenter gælder ekstraheringspligten for?

Ekstraheringspligten gælder bl.a. for:

- interne dokumenter, jf. § 23 og afsnit 6.2.1.,
- dokumenter, som efter ministerbetjeningsreglen skal behandles som interne, jf. § 24, stk. 1, og afsnit 6.2.2.,
- dokumenter udvekslet mellem minister og folketingsmedlemmer, jf. § 27, nr. 2, og afsnit 6.2.4.1.,
- dokumenter udvekslet i forbindelse med sekretariatsopgaver, jf. § 27, nr. 3, og afsnit 6.2.4.2.

Ekstraheringspligten gælder ikke for materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser. Disse dokumenter er undtaget fra aktindsigt, jf. § 27, nr. 5.

Der gælder en begrænset ekstraheringspligt for brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag skal føres. Disse dokumenter er undtaget fra aktindsigt, jf. § 27, nr. 4. Der gælder kun ekstraheringspligt vedrørende faktiske oplysninger i denne brevveksling. Der gælder ingen ekstraheringspligt vedrørende eksterne eller interne faglige vurderinger i denne brevveksling. Se om sidstnævnte dokumenter afsnit 6.2.4.3.

7.2 Hvilke oplysninger skal ekstraheres?

Der er tre typer oplysninger, som der er pligt til at ekstrahere:

- Faktiske oplysninger, jf. § 28, stk. 1, 1. pkt. Se afsnit 7.3.1.
- Eksterne faglige vurderinger, jf. § 28, stk. 1, 2. pkt. Se afsnit 7.3.3.
- Interne faglige vurderinger, jf. § 28, stk. 2. Se afsnit 7.4.

Der gælder for alle typer ekstraheringspligt en række **undtagelser**. Ekstraheringspligten gælder således ikke,



- hvis det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug,
- hvis de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, eller
- hvis oplysningerne er offentligt tilgængelige.

Undtagelserne er fastsat i § 28, stk. 2, og gennemgås i afsnit 7.4.

Ved ekstrahering af interne faglige vurderinger gælder den særlige undtagelse, at ekstraheringspligten hertil ikke gælder i sager om ministerrådgivning, jf. § 29, stk. 1, 2. pkt. Undtagelsen er gennemgået i afsnit 7.4.4.

7.3 Aktindsigt i faktiske oplysninger og eksterne faglige vurderinger

§ 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.

Stk. 2. [...]

I dette afsnit behandles tre typer oplysninger, som der er pligt til at ekstrahere:

1. Faktiske oplysninger, jf. § 28, stk. 1, 1. pkt. Se afsnit 7.3.1
2. Endelige beslutninger. Se afsnit 7.3.2. Denne særlige ekstraheringspligt er strengt taget en følge af pligten til at ekstrahere faktiske oplysninger.
3. Eksterne faglige vurderinger, jf. § 28, stk. 1, 2. pkt. Se afsnit 7.3.3.

7.3.1. Faktiske oplysninger

En myndighed har pligt til at ekstrahere faktiske oplysninger fra et dokument, der er undtaget fra aktindsigt, hvis to betingelser er opfyldt:

1. Der skal være tale om oplysninger vedrørende sagens faktiske grundlag
2. Oplysningerne skal have relevans for sagen.

Vær opmærksom på, om oplysninger, som skal ekstraheres, er eller kan undtages fra retten til aktindsigt efter undtagelsesbestemmelserne i §§ 30-33 (se afsnit 6.3) eller § 35 om tavshedspligt (se afsnit 6.5).

Se afsnit 7.5. om undtagelser fra ekstraheringspligt.

7.3.1.1 Oplysningerne skal vedrøre sagens faktiske grundlag

Det afgørende for, om en oplysning i et dokument, der (bortset fra § 27, nr. 4 og 5) ellers er undtaget fra retten til aktindsigt, skal ekstraheres, er, om der er tale om egentlige **faktuelle oplysninger** (§ 28, stk. 1, 1. pkt.) 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.

Eksempler på faktiske omstændigheder vil først og fremmest være ”egentlige faktuelle oplysninger”, dvs. oplysninger om gjorte iagttagelser, resultater af målinger og andre undersøgelser, oplysninger om økonomiske forhold, f.eks. størrelsen af en udgift o.l. samt oplysninger vedrørende et bestemt hændelsesforløb. Også oplysninger om de



metoder og forudsætninger, som en forvaltningsmyndighed har anvendt ved fastlæggelsen af de ”egentlige faktuelle oplysninger”, vil være omfattet.

Ekstraheringspligten efter § 28, 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.

Ombudsmanden har udtalt, at en myndigheds faglige vurderinger og skøn mv. (konkrete omkostningsskøn, som alene var myndighedens egne forudsigelser, der var behæftet med stor usikkerhed) med hensyn til fremtidige forhold ikke kunne anses for at være omfattet af ekstraheringspligten som faktiske oplysninger⁵⁷.

Der gælder som udgangspunkt heller ingen pligt til at ekstrahere oplysninger vedrørende en sags retlige omstændigheder, f.eks. oplysninger om indholdet af gældende ret, relevante rets- og administrative afgørelser m.v.

Ombudsmanden har dog antaget, at beskrivelsen i sagens dokumenter af den praksis vedrørende foreløbige fastsættelser, som SKAT gennem en årrække har fulgt, beskrivelsen af problemer ved SKAT's praksis, beskrivelsen af allerede gennemførte ændringer i denne praksis og beskrivelsen af de tiltag, som SKAT har besluttet at gennemføre fremadrettet, skulle ekstraheres. Ombudsmanden henviste til, at oplysningerne beskrev de faktiske forhold, som lå til grund for SKAT's overvejelser i sagen, og de tiltag, som SKAT har besluttet at iværksætte.⁵⁸

7.3.1.2 Oplysningerne skal være relevante for sagen

Det er en betingelse for, at ekstraheringspligten indtræder, at oplysningerne er ”**relevante for sagen**”. Bedømmelsen af, om en oplysning om en sags faktiske grundlag er af relevans for sagen, afhænger af en konkret vurdering.

Ikke blot de oplysninger om sagens faktiske grundlag, som en myndighed har lagt til grund for sin beslutning i en sag, skal ekstraheres, men også faktiske oplysninger, der er indgået i sagen, og som taler imod myndighedens beslutning, er omfattet af ekstraheringspligten.

Irrelevante oplysninger skal ikke ekstraheres. Det kan være oplysninger, der er indgået i sagen ved en fejl, eller oplysninger, der er blevet irrelevante, fordi de er blevet erstattet af bedre og opdaterede oplysninger. Faktiske oplysninger, der er relevante, men af uvæsentlig betydning for sagen (ligeGYldige), skal heller ikke ekstraheres. Der gælder altså en bagatelgrænse for de oplysninger, der skal ekstraheres.

7.3.2 Endelige beslutninger

Efter § 26, nr. 1, gælder der en ret til aktindsigt i et selvstændigt internt dokument, der alene gengiver indholdet af den **endelige beslutning** vedrørende en sags afgørelse. Ekstraheringspligten efter § 28 til at ekstrahere faktiske oplysninger vil f.eks. gælde, når den endelige beslutning om en sags afgørelse er gengivet i et internt dokument, der også indeholder andre oplysninger end den endelige beslutning og derfor ikke vil

⁵⁷ [Se Ombudsmandens udtalelse af 9. oktober 2019 \(FOB 2019-28\)](#)

⁵⁸ [Se Ombudsmandens udtalelse af 15. maj 2014, sagsnr. 14-01197 \(FOB 2014-14\)](#)



være omfattet af § 26, nr. 1. Ekstraheringspligten gælder ikke i forhold til en gengivelse af foreløbige beslutninger. Der kan først gives aktindsigt i beslutninger om en sags afgørelse fra dagen efter afsendelsen af afgørelsen, jf. § 7, stk. 3.

7.3.3 Eksterne faglige vurderinger

Der skal også meddeles aktindsigt i **eksterne faglige vurderinger** (§ 28, stk. 1, 2. pkt.) uanset, at disse eksterne faglige vurderinger er gengivet i et dokument, der ellers (bortset fra § 27, nr. 4 eller 5) er undtaget fra aktindsigt. Bestemmelsen tager navnlig sigte på eksterne faglige vurderinger, som er meddelt en myndighed mundtligt, og som er indeholdt i et internt dokument m.v., som ellers er undtaget fra aktindsigt.

Det er en betingelse for ekstraheringspligten, at den eksterne faglige vurdering er **relevant for sagen**, jf. om denne betingelse afsnit 7.1.1.2.

En myndighed har således pligt til at ekstrahere eksterne faglige vurderinger fra et dokument, der er undtaget fra aktindsigt, hvis to betingelser er opfyldt:

1. Der skal være tale om en ekstern faglig vurdering
2. Oplysningerne skal have relevans for sagen.

Det er ikke en betingelse, at den eksterne faglige vurdering foreligger i endelig form. Se modsat § 29 nedenfor om interne faglige vurderinger.

Vær opmærksom på, om oplysninger, som skal ekstraheres, er eller kan undtages fra retten til aktindsigt efter undtagelsesbestemmelserne i §§ 30-33 (se afsnit 6.3) eller § 35 (se afsnit 6.5).

Se afsnit 7.5. om undtagelser fra ekstraheringspligt.

7.3.3.1 Der skal være tale om eksterne faglige vurderinger

§ 28, stk. 1, 2. pkt., omfatter eksterne oplysninger (vurderinger), der indeholder en subjektivt præget stillingtagen til et forhold, for så vidt oplysningen (vurderingen) bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag.

Ved en **ekstern faglig vurdering** forstås en vurdering, 1) der er foretaget af en person, institution eller myndighed, som på grund af sin faglige viden har særlige forudsætninger for at udtale sig om et bestemt spørgsmål, og 2) som må betragtes som ekstern, dvs. er foretaget af en person, der ikke er ansat i departementet (eks. en anden myndighed, en interesseorganisation, et konsulentfirma, departementet har ansat). Ekstraheringspligten vil således omfatte f.eks. en udefra indhentet sagkyndig erklæring, der indeholder en videnskabelig eller teknisk (dvs. faglig) vurdering af et forhold, som skal indgå i myndighedens afgørelse.

Ekstraheringspligten gælder ikke for andre typer af vurderinger, f.eks. udenforståendes vurderinger, standpunkter eller argumenter med hensyn til en sags afgørelse. Sådanne tilkendegivelser angår nemlig ikke det bevismæssige grundlag for afgørelsen.

Ekstraheringspligten gælder ikke for oplysninger vedrørende en sags retlige omstændigheder, selv om oplysningerne isoleret set gengiver objektive kendsgerninger, f.eks. oplysninger om indholdet af gældende ret, relevante rets- eller administrative afgørelser osv. Eksterne faglige vurderinger af juridisk karakter vil som udgangspunkt ikke



være omfattet. Ekstraheringspligten vil derimod gælde en ekstern juridisk vurdering af konkret karakter, som bidrager til at skabe klarhed over sagens bevismæssige grundlag.

Omfattet af udtrykket eksterne faglige vurderinger er f.eks. udtalelser, der afgives af et privat konsulentfirma, som udfører opgaver for en forvaltningsmyndighed, og hvor udtalelsen – der har til formål at skabe klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder – eksempelvis er gengivet i et internt dokument.

7.4 Aktindsigt i interne faglige vurderinger

§ 29. Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, i det omfang oplysningerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan el.lign. Det gælder dog ikke oplysninger om interne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning eller rådgivning af formandskabet for KL og for Danske Regioner.

Stk. 2.[...]

Efter § 29 er der ret til indsigt i oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, som findes i dokumenter, der (bortset fra § 27, nr. 4 og 5) ellers er undtaget fra retten til aktindsigt, hvis oplysningerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende.

Ekstrahering efter § 29 skal kun ske i dokumenter, som er oprettet eller modtaget efter 1. januar 2014. Se lovens § 42, stk. 9, 2. pkt.

En myndighed har pligt til at ekstrahere interne faglige vurderinger fra et dokument, der er undtaget fra aktindsigt, hvis fire betingelser er opfyldt:

1. Der skal være tale om en intern faglig vurdering
2. Den faglige vurdering skal foreligge i endelig form
3. Oplysningerne skal indgå i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan el. lign.
4. Dokumentet, oplysningen findes i, må ikke være udarbejdet til brug for ministerrådgivning.

Vær opmærksom på, om oplysninger, som skal ekstraheres, er eller kan undtages fra retten til aktindsigt efter undtagelsesbestemmelserne i §§ 30-33 (se afsnit 6.3) eller § 35 (se afsnit 6.5).

Se afsnit 7.5. om undtagelser fra ekstraheringspligt.

7.4.1 Aktindsigt i interne faglige vurderinger

Ved en **intern faglig vurdering** forstås en vurdering, 1) der er foretaget af en person, institution eller myndighed, som på grund af sin faglige viden og indsigt har særlige forudsætninger for at udtale sig om et bestemt spørgsmål, f.eks. vurderinger af økonomisk, juridisk eller lægefaglig karakter, og 2) som må betragtes som intern, dvs. er foretaget af en person ansat i departementet. En faglig vurdering i bestemmelsens



forstand omfatter således også den kollektive, embedsmæssige særlige indsigt, der oparbejdes (i myndigheden m.v.) som følge af en kontinuerlig beskæftigelse med særlige områder.

Det er derfor ikke en betingelse for at betragte en vurdering – f.eks. en juridisk vurdering – som en faglig vurdering, at den er foretaget af en person, der har den pågældende uddannelse, f.eks. en juridisk uddannelse. Det afgørende er derimod, om den pågældende person på grund af sin eller myndighedens indsigt har særlige forudsætninger for at udtale sig.

Derimod kan en vurdering, der bygger på den **almindelige administrative indsigt**, der er til stede i forvaltningsmyndighederne, f.eks. embedsfolks rådgivning om politiske og strategiske overvejelser, ikke karakteriseres som en faglig vurdering i bestemmelsens forstand. Vurderingen bygger i dette tilfælde ikke på en sådan særlig indsigt, der adskiller sig fra den indsigt, der findes hos andre forvaltningsmyndigheder, men er en del af embedsfolkernes almindelige kvalifikationer.

Omfattet af udtrykket ”faglige vurderinger” vil herefter være de ”rene” faglige vurderinger af f.eks. økonomisk eller juridisk karakter. De pågældende vurderinger vil med andre ord vedrøre sagens umiddelbare indhold. Derimod vil interne politiske og strategiske vurderinger samt vurderinger af, hvilken løsning der anbefales på grundlag af en faglig vurdering, falde uden for udtrykket.

Udtrykket ”faglige vurderinger” omfatter ikke alene det faglige resultat som sådan – f.eks. at et lovforslag må forventes at indebære, at 5.000 arbejdsløse kommer i arbejde – men også de **metoder og forudsætninger**, som den pågældende myndighed har anvendt ved den faglige vurdering.

Der skal ikke foretages ekstrahering af interne faglige vurderinger, hvis disse er **integre**ret med politisk præget rådgivning.

Der skal heller ikke foretages ekstrahering af interne faglige vurderinger, hvis disse vil **afspejle** de politisk-strategiske overvejelser, som den pågældende forvaltningsmyndighed har foretaget i løbet af sagens behandling.

Selve **indstillingen** om, hvilken løsning der i en konkret sammenhæng bør vælges, er ikke en faglig vurdering. Heller ikke forslag, anbefalinger eller andre synspunkter om, hvilken løsning der f.eks. i en lovgivningssag bør vælges, er en faglig vurdering.

7.4.2 *Kun faglige vurderinger i endelig form*

Det er en betingelse for at få aktindsigt i en intern faglig vurdering, at den foreligger i **endelig form**. En vurdering foreligger i endelig form, hvis myndigheden har anvendt den i forbindelse med myndighedens beslutning i en sag, eller hvis vurderingen har en sådan form, at den er klar til (endelig) udsendelse eller offentliggørelse. En vurdering foreligger herudover i almindelighed i endelig form, hvis vurderingen er blevet (endeligt) godkendt af den øverst fagligt ansvarlige person for det pågældende område inden for vedkommende forvaltningsmyndighed, eller hvis det i øvrigt fremgår, at den faglige vurdering faktisk er tillagt betydning.



7.4.3 Kun faglige vurderinger i sager om et offentliggjort politisk initiativ

Det er en betingelse for at få aktindsigt i en intern faglig vurdering, at den **indgår i en sag om et fremsat lovforslag, en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende.**

Der er ikke tale om en udtømmende opregning af de initiativer, der er omfattet af bestemmelsen, og som andre eksempler kan nævnes sager om udarbejdelse af generelle administrative forskrifter, f.eks. bekendtgørelser.

Bestemmelsen tager således sigte på at give offentligheden indsigt i de interne faglige vurderinger, der knytter sig til **politiske initiativer**. Bestemmelsen omfatter derimod ikke interne faglige vurderinger, der knytter sig til økonomiske eller politiske aftaler mellem kommunerne/regionerne og staten, da aftalerne ikke har karakter af politiske initiativer i bestemmelsens forstand.

De interne faglige vurderinger i endelig form, der knytter sig til f.eks. en handlingsplan, der udmønter en aftale af den nævnte karakter, vil imidlertid være omfattet af retten til aktindsigt.

Det er en forudsætning, for at et politisk initiativ er omfattet af bestemmelsen, at det pågældende initiativ har fået et vist **konkret indhold og fast karakter**. Omfattet af bestemmelsen vil således i almindelighed kun være et initiativ, der meldes skriftligt ud.

Derimod vil mere generelle eller ”løse” udmeldinger om politiske initiativer, som f.eks. regeringen ønsker at tage, falde uden for.

Bestemmelsen omfatter alene interne faglige vurderinger, der indgår i en sag om et lovforslag, der er fremsat, eller et politisk initiativ, der er offentliggjort. Interne faglige vurderinger, der indgår i sager om overvejelser om at gennemføre et lovforslag eller andet politisk initiativ, men som ikke munder ud i et sådant forslag, falder uden for. Tilsvarende gælder interne faglige vurderinger, der knytter sig til den (tidligere) del af et lovforslag eller andet politisk initiativ, der ikke bliver fremsat henholdsvis offentliggjort, f.eks. fordi denne del under tilblivelsesprocessen (dvs. inden fremsættelsen henholdsvis offentliggørelsen) udgår af forslaget eller er blevet ændret.

Ekstraheringspligten gælder først fra det tidspunkt, hvor lovforslaget fremsættes eller det politiske initiativ **offentliggøres**. Ud fra et meroffentlighedsprincip bør interne faglige vurderinger, der i øvrigt er omfattet af § 29, i almindelighed udleveres fra den faktiske offentliggørelse, dvs. for lovforslags vedkommende fra tidspunktet for ekstern høring og offentliggørelsen på Høringsportalen.

Ombudsmanden har udtalt, at spørgsmålet om, hvornår en intern faglig vurdering vedrørende et allerede offentliggjort politisk initiativ kan anses for at ”indgå” i sagen om det politiske initiativ, kan give anledning til vanskelige spørgsmål om anvendelsesområdet for § 29, som må afklares konkret i forbindelse med behandlingen af sager, hvor spørgsmålet opstår⁵⁹.

⁵⁹ [Se Ombudsmandens udtalelse af 31. august 2018 \(FOB 2018-27\)](#)



7.4.4 Ikke sager om ministerrådgivning

Der er ikke ret til aktindsigt i interne faglige vurderinger, som er indeholdt i dokumenter, der er udarbejdet til brug for **ministerrådgivning**, jf. lovens § 29, stk. 1, 2. pkt., herunder dokumenter, der udarbejdes til Økonomiudvalget eller Koordinationsudvalget.

Det afgørende er, om dokumentet er udarbejdet med henblik på at skulle tjene som grundlag for den direkte ministerrådgivning. Et sådant dokument kan tage sigte på at rådgive en enkelt eller flere forskellige ministre. I dokumenter, der bl.a. udarbejdes til Økonomiudvalget eller Koordinationsudvalget, eller til brug for andre møder mellem ministre, vil der ikke skulle ske ekstrahering af interne faglige vurderinger.

I tilfælde, hvor der foreligger tvivl om, hvorvidt bestemmelsen finder anvendelse, skal det lægges vægt på, om hensynet til den inderste politiske beslutningskreds og den inderste regeringsproces taler for, at der i forhold til dokumentet opretholdes den fulde fortrolighed. Der kan f.eks. være tale om et dokument, en styrelse eller departementet har udarbejdet til brug for en ministers møde med en brancheorganisation/interesseorganisation om en påtænkt politisk handlingsplan.

Dokumenter, der blot indgår i en sag om ministerbetjening, men som ikke er udarbejdet til brug for en sådan rådgivning, vil ikke være omfattet af § 29, stk. 1, 2. pkt. Såfremt et dokument er udarbejdet til brug for en sådan rådgivning, men ikke bliver anvendt, er det derimod omfattet af bestemmelsen.

7.5 Undtagelser fra ekstraheringspligten

De følgende undtagelser fra ekstraheringspligten gælder både pligten til at ekstrahere faktiske oplysninger og eksterne faglige oplysninger, jf. § 28, stk. 2, samt pligten til at ekstrahere interne faglige oplysninger, jf. henvisningsbestemmelsen i § 29, stk. 2.

§ 28. [...]

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

- 1) det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug,
- 2) de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, eller
- 3) oplysningerne er offentligt tilgængeligt.

§ 29. [...]

Stk. 2. § 28, stk. 2, finder tilsvarende anvendelse.

Der er tre undtagelser fra ekstraheringspligten, som gælder, uanset hvilken type oplysning der skal ekstraheres. I det følgende gennemgås undtagelserne hver for sig.

Bemærk, at ombudsmanden har udtalt, at en forlængelse af sagsbehandlingstiden ikke kan begrundes med valgfriheden med hensyn til fremgangsmåde ved gennemførelse af



ekstrahering, dvs. at myndigheden vælger en ekstraheringsmetode, som tager længere tid at gennemføre⁶⁰.

7.5.1 *Uforholdsmæssigt ressourceforbrug*

Der skal ikke foretages ekstrahering, hvis det vil nødvendiggøre et **uforholdsmæssigt ressourceforbrug**

Adgangen til at undlade at foretage ekstrahering forudsætter, at det samlede tidsforbrug overstiger ca. 10 timer (svarende til mere end en fuld arbejdsdag). Ressourceforbrug, der skyldes, at en forvaltningsmyndighed har undladt f.eks. at journalisere sagens akter behørigt, kan ikke medregnes. Myndigheden skal også over for den, der har søgt om aktindsigt, redegøre for, at ekstraheringen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.

Hvis den, der har søgt om aktindsigt, godtgør en særlig interesse i sagen (f.eks. et massemedie eller en forsker), skal der - uanset sagens omfang - foretages ekstrahering.

7.5.2 *Oplysningerne fremgår af andre dokumenter, som udleveres ved aktindsigten*

Hvis de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som **udleveres** i forbindelse med aktindsigten, skal der ikke foretages ekstrahering.

7.5.3 *Oplysningerne er offentligt tilgængelige*

Hvis oplysningerne er **offentligt tilgængelige**, f.eks. på en myndigheds hjemmeside eller i øvrigt er tilgængelige for offentligheden via internettet, skal der ikke foretages ekstrahering. I sådanne tilfælde kan den aktindsigtssøgende således henvises til, at oplysningerne kan findes på internettet, f.eks. myndighedens hjemmeside.

Ombudsmanden har i en række udtalelser bemærket, at myndighederne ikke er præcise nok i deres angivelse af, hvor de pågældende oplysninger er offentliggjort.⁶¹

Dette har ført til, at Justitsministeriet har udarbejdet dette [brev](#). Offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3, bør fortolkes sådan, at henvisning til det sted, hvor en oplysning, som i medfør af bestemmelsen ikke ekstraheres, er offentlig tilgængelig, skal være så præcis, at den aktindsigtssøgende kan konstatere, hvilke konkrete oplysninger myndigheden har undladt at ekstrahere.

Dette indebærer, at der efter omstændighederne vil skulle henvises til nøjagtig den passage i et dokument, hvor de konkrete oplysninger, der undlades ekstraheret, er offentliggjort.

Ombudsmanden har herudover udtalt, at § 28, stk. 2, nr. 3, (jf. § 40, stk. 1, nr. 2) ikke gav mulighed for at undlade at udlevere materiale omfattet af retten til aktindsigt i et tilfælde, hvor materialet forventedes snart at blive offentligt tilgængeligt, men endnu ikke var det⁶².

⁶⁰ Se Ombudsmandens udtalelse af 8. maj 2019 (FOB 2019-14)

⁶¹ Ombudsmandens udtalelse nr. 9473 af 18. maj 2016, Ombudsmandens udtalelse nr. 9472 af 19. april 2016, Ombudsmandens udtalelse nr. 9057 af 20. januar 2016 og Ombudsmandens udtalelse nr. 11318 af 16. december 2015

⁶² Se Ombudsmandens udtalelse af 6. marts 2018 (FOB 2018-5)



8. Behandling og afgørelse af aktindsigtsanmodninger

8.1 Kompetence til at behandle en anmodning om aktindsigt

§ 36. Bliver der fremsat anmodning om aktindsigt vedrørende dokumenter, der indgår i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en myndighed m.v., afgør denne myndighed m.v., om ansøgningen kan imødekommes. I andre tilfælde afgøres sager om aktindsigt af den myndighed m.v., der har dokumentet i sin besiddelse.

Stk. 2. [...]

Stk. 3. Stk. 2 finder tilsvarende anvendelse i forbindelse med behandlingen af anmodninger om sammenstilling af oplysninger, jf. § 11, og om indsigt i databeskrivelser, jf. § 12.

Stk. 4. [...]

Når ministeriet modtager en anmodning om aktindsigt, og aktindsigten vedrører dokumenter, som er i ministeriets besiddelse, skal den som hovedregel behandles i ministeriet.

Ministeriet er imidlertid ikke rette myndighed til at træffe afgørelse om aktindsigt i dokumenter, som ganske vist er i ministeriets besiddelse, men som vedrører sager, hvor andre myndigheder har truffet eller skal træffe afgørelse.

Reglerne i offentlighedslovens § 36, stk. 1, vil blive forklaret nedenfor.

Reglerne gælder også for anmodninger om sammenstilling af oplysninger, jf. lovens § 11, og om indsigt i databeskrivelser, jf. lovens § 12. Se offentlighedslovens § 36, stk. 3.

8.1.1 Dokumenter, der indgår i en afgørelsessag

Såfremt der fremsættes anmodning om aktindsigt vedrørende dokumenter, der indgår i **afgørelsessager**, ligger kompetencen hos den myndighed m.v., der i øvrigt har kompetencen til at træffe afgørelse vedrørende sagens realitet. Det gælder i forhold til samtlige sagens dokumenter, også dokumenter, der hidrører fra en anden myndighed.

I afgørelsessager, der forelægges andre forvaltningsmyndigheder til udtalelse (høringssager), ligger aktindsigtskompetencen som udgangspunkt hos den myndighed, der har iværksat høringen (den hørende myndighed). I forhold til dokumenter i den hørte myndigheds sag, der ikke er indgået eller vil indgå i den hørende myndigheds sag, ligger aktindsigtskompetencen dog hos den hørte myndighed.

Ligger ministeriet inde med dokumenter i en sag, hvor en anden myndighed end ministeriet har kompetencen til at træffe afgørelse om sagens realitet, skal den myndighed, der har afgørelseskompetencen, også træffe afgørelsen om aktindsigt.

Det bemærkes, at en afgørelsessag også kan være sager om udstedelse af **generelle retsfor skrifter** som f.eks. anordninger, bekendtgørelser og visse planer, der efter deres indhold har retsvirkninger i forhold til borgeren.

Anmodninger om aktindsigt i sager om **lovgivning**, herunder høring i forbindelse med lovgivning, skal afgøres af det ministerium, under hvis område sagen hører. Dette gælder, uanset at korrespondancen også er i andre myndigheders besiddelse. Det gæl-



der også, uanset om lovforslag måtte være fremsat for Folketinget. Aktindsigtsanmodningen skal i givet fald videresendes til det ministerium, der efter det anførte har kompetencen til at træffe afgørelse om aktindsigt.

8.1.2 *Dokumenter, der ikke indgår i en afgørelsessag*

Hvis der fremsættes anmodning om aktindsigt i dokumenter, der **ikke** indgår i afgørelsessager, f.eks. ligger kompetencen hos enhver af de myndigheder, der har dokumentet i sin besiddelse. Dette kan f.eks. være tilfældet i sager om **faktisk forvaltningsvirksomhed**. Den myndighed, der modtager aktindsigtsanmodningen, skal således træffe afgørelse om aktindsigt.

Det bemærkes, at en anmodning om aktindsigt i sager/akter vedr. et sagsområde, der er ressortoverført til et andet ministerium, men hvor sagerne/akterne ikke er blevet overført til det ministerium, der har overtaget ressortområdet, skal behandles af det ministerium, der har overtaget ressortansvaret for det pågældende sagsområde. Det er dette ministerium, der har rådighed over de forhold og hensyn, som skal inddrages ved behandlingen af sagen, herunder f.eks. forhold, der kan begrunde afslag på aktindsigt, og hensyn der kan tale for meddelelse af meroffentlighed.

I sådanne tilfælde må det ministerium, som har afgivet ressortområdet, men som er i besiddelse af sagerne/akterne, sende dem til det ministerium, der har overtaget området, med henblik på at sidstnævnte ministerium kan behandle sagen.

8.1.3 *Hvad gør man, hvis ministeriet er kompetent?*

Hvis ministeriet efter de ovennævnte regler er kompetent til at behandle anmodning om aktindsigt, betyder det, at det er ministeriet, der skal afgøre, om ansøgningen kan imødekommes.

Det forhold, at en myndighed ikke føler sig fagligt kompetent til at træffe afgørelse med hensyn til spørgsmålet om aktindsigt i visse særlige dokumenter – f.eks. fordi dokumentet har et særligt fagligt indhold uden for myndighedens kompetenceområde – medfører ikke, at myndigheden kan henskyde afgørelsen af aktindsigtsspørgsmålet til den (fagkyndige) myndighed, der har udfærdiget dokumentet.

Ministeriet er ikke afskåret fra at høre og/eller inddrage andre myndigheder m.v. i behandlingen af aktindsigtssagen. Det kan f.eks. være en god idé, hvis aktindsigtsanmodningen er sendt til flere myndigheder samtidig, og/eller dokumenter også er i andre myndigheders besiddelse.

8.1.4 *Hvad gør man, hvis ministeriet ikke er kompetent til at behandle sagen?*

Hvis man har modtaget en anmodning om aktindsigt, som ministeriet ikke er rette myndighed til at behandle, skal anmodningen, hvis der er tale om en skriftlig aktindsigtsanmodning, videresendes til den rette myndighed, jf. forvaltningslovens § 7, stk. 2. Ved personlige henvendelser skal man vejlede den pågældende om, ved hvilken myndighed personen i stedet skal søge om aktindsigt.

Ved oversendelsen af aktindsigtsanmodningen til den kompetente myndighed, skal den, der har anmodet om aktindsigt, orienteres om oversendelsen.



8.2 Sagsbehandlingsfrister

§ 36. [...]

Stk. 2. Vedkommende myndighed m.v. afgør snarest, om en anmodning om aktindsigt kan imødekommes. En anmodning om aktindsigt skal færdigbehandles inden 7 arbejdsdage efter modtagelsen, medmindre dette på grund af f.eks. sagens omfang eller kompleksitet undtagelsesvis ikke er muligt. Den, der har anmodet om aktindsigt, skal i givet fald underrettes om grunden til fristoverskridelsen og om, hvornår anmodningen kan forventes færdigbehandlet.

Stk. 3. Stk. 2 finder tilsvarende anvendelse i forbindelse med behandlingen af anmodninger om sammenstilling af oplysninger, jf. § 11, og om indsigt i databeskrivelser, jf. § 12.

Stk. 4. [...]

Fristerne for behandling af anmodning om aktindsigt findes i offentlighedslovens § 36, stk. 2.

Der gælder de samme sagsbehandlingsfrister i forhold til anmodninger om sammenstilling af oplysninger og om indsigt i databeskrivelser, jf. lovens § 36, stk. 3.

Ombudsmanden har udtalt, at når en myndighed modtager flere aktindsigtsanmodninger om det samme emne, er det lovligt at behandle anmodningerne samlet for at spare ressourcer, men offentlighedslovens tidsfrister skal stadig overholdes i forhold til hver enkelt journalist eller borger⁶³.

Ombudsmanden har videre udtalt, at det ikke er berettiget at udsætte besvarelsen af en anmodning om aktindsigt, indtil en regering er klar til at offentliggøre et politisk initiativ. I den konkrete sag var der anmodet om aktindsigt i en rapport. Det pågældende ministerium udsatte besvarelsen af anmodningen, indtil den daværende regering var klar til at offentliggøre rapporten sammen med regeringens oplæg til en langsigtet løsning på området⁶⁴.

8.2.1 Inden for 1-2 arbejdsdage

En aktindsigtsanmodning skal behandles og afgøres snarest, dvs. så hurtigt som muligt, jf. offentlighedslovens § 36, stk. 2, 1. pkt. Vedkommende myndighed skal derfor tilstræbe, at anmodninger om aktindsigt i sager, der er klart identificerede, og som indeholder et begrænset antal dokumenter, der ikke kræver en nærmere gennemgang eller overvejelse, færdigbehandles i løbet af **1-2 arbejdsdage** (mandag-fredag, eksklusiv helligdage) efter modtagelsen af aktindsigtsanmodningen.

Hvis en sag, der ikke er omfangsrig, dels indeholder dokumenter, hvor retten til aktindsigt er utvivlsom, dels indeholder dokumenter, der kræver en nærmere gennemgang eller overvejelse, skal myndigheden tilstræbe, at man i løbet af **1-2 arbejdsdage** efter modtagelsen af aktindsigtsanmodningen giver aktindsigt i de dokumenter, der ikke er tvivl om, og vende tilbage med en afgørelse efterfølgende for de resterende dokumenter. Der skal med andre ord træffes en **delafgørelse**.

⁶³ [Se Ombudsmandens udtalelse af 9. juni 2017 \(FOB 2018-19\)](#)

⁶⁴ [Se Ombudsmandens udtalelse af 3. april 2018 \(FOB 2018-17\)](#)



8.2.2 Inden 7 arbejdsdage

En anmodning om aktindsigt i sager, der ikke kan færdigbehandles i løbet af 1 eller 2 arbejdsdage, jf. ovenfor, skal som udgangspunkt være færdigbehandlet inden **7 arbejdsdage** (mandag – fredag, eksklusiv helligdage) efter, at anmodningen er modtaget.

Fristen regnes fra modtagelsen af aktindsigtsanmodningen. Hvis anmodningen er sendt pr. e-mail, er den modtaget den dag, myndigheden modtager den i sin indbakke. Hvis aktindsigtsanmodningen er sendt med et almindeligt ”fysisk” brev, regnes fristen fra den dag, myndigheden modtager den med posten.

Dette gælder dog ikke, hvis e-mailen eller brevet først modtages efter kontortids ophør, i weekenden eller på helligdage. I sådanne tilfælde løber fristen først fra den førstkommande arbejdsdag. Hvis man f.eks. modtager en aktindsigtsanmodning pr. e-mail lørdag den 5. oktober, regnes fristen først fra den førstkommande hverdag, dvs. mandag den 7. oktober. Da weekenddagene lørdag den 12. oktober og søndag den 13. oktober ikke regnes med i opgørelsen af fristdagene, udløber fristen først den tirsdag den 15. oktober, hvor der enten skal træffes afgørelse eller sendes underretning.

Mellemkommende weekenddage og helligdage regnes således ikke med i opgørelsen af fristdagene. Udløber fristen på en weekenddag eller helligdag, udløber fristen først på den førstkommande arbejdsdag.

Om den situation, hvor en myndighed holder lukket i en sammenhængende periode, henvises til afsnit 8.2.3.

Ved beregning af fristen på 7 arbejdsdage medregnes ikke den dag, anmodningen er modtaget.

8.2.3 Ud over 7 arbejdsdage

Som anført i § 36, stk. 2, 2. pkt., skal en anmodning om aktindsigt være færdigbehandlet inden 7 arbejdsdage, efter at anmodningen er modtaget, medmindre dette på grund af f.eks. sagens omfang eller kompleksitet undtagelsesvist ikke er muligt. Det er hermed forudsat i loven, at det kun vil være undtagelsesvist, at en anmodning ikke vil kunne færdigbehandles inden 7 arbejdsdage.

En **udsættelse** af færdigbehandlingen af en aktindsigtsanmodning **ud over sagsbehandlingsfristen på 7 arbejdsdage** kan begrundes i f.eks. sagens omfang eller kompleksitet.

Med udtrykket ”**sagens omfang**” sigtes først og fremmest til antallet af dokumenter, der er omfattet af den enkelte anmodning om aktindsigt. Ombudsmanden har vedrørende bl.a. sagsbehandlingstiden for et afslag fra Skatteministeriet på aktindsigt i dokumenter udvekslet som led i lovforberedende arbejde bl.a. tilkendegivet, at en delafgørelse, der omfattede ca. 130 akter med bilag, umiddelbart måtte siges at omfatte et stort antal akter, men at det dog var tvivlsomt, om sagen kunne anses for et helt særligt tilfælde, hvor der skal tilstræbes en sagsbehandlingstid på højst 40 arbejdsdage⁶⁵, jf. afsnit 8.2.6. Efter det oplyste havde sagen ikke nødvendiggjort særlige sagsbehandlingsskridt i form af f.eks. høring eller koordinering med andre myndigheder.

⁶⁵ Se Ombudsmandens udtalelse af 12. september 2015 (FOB 2015-50)



Med udtrykket ”**sagens kompleksitet**” sigtes der dels til de juridiske spørgsmål, en aktindsigtsanmodning kan rejse, dels til, om en anden myndighed m.v. skal høres om aktindsigtsanmodningen. Myndigheden må i givet fald fastsætte en kort høringsfrist, der tager behørigt hensyn til, at aktindsigtsanmodningen så vidt muligt skal færdigbehandles inden for rimelig tid.

Også i andre tilfælde kan en udsættelse af færdigbehandlingen undtagelsesvist komme på tale, jf. udtrykket ”f.eks.”.

Det kan f.eks. være berettiget at udsætte færdigbehandlingen ud over 7 arbejdsdage, hvis den pågældende myndighed på grund af tidligere indgivne anmodninger om aktindsigt ikke kan færdigbehandle den foreliggende anmodning inden for 7 arbejdsdage, selv om anmodningen vedrører et begrænset antal dokumenter.

Det samme gælder, hvis en myndighed holder lukket i en sammenhængende periode, f.eks. mellem jul og nytår, af en sådan længde, at anmodningen om aktindsigt ikke med rimelighed kan forventes færdigbehandlet inden for 7 arbejdsdage. Ombudsmanden har dog udtalt, at sager om aktindsigt også skal behandles hurtigt i ferieperioder. Myndigheder kan således ikke lukke ned for behandlingen af aktindsigtssager i f.eks. juli måned. Efter ombudsmandens opfattelse kan sagsbehandlingsfristen kun udskydes, hvis myndigheden holder helt lukket (f.eks. imellem jul og nytår) og ikke blot fordi, der er mange medarbejdere på ferie.⁶⁶ Se hertil evt. det daværende Økonomi- og Indenrigsministeriums sagsnr. 2016-2041⁶⁷.

Det samme gælder hensynet til en forsvarlig og hurtig behandling af andre sager, eller hvis der foreligger nogle særlige forhold ved den sag, der anmodes om aktindsigt i. Det kan være tilfældet:

- Hvis dokumenterne, der anmodes om aktindsigt i, er sendt i høring,
- hvis dokumenterne er tilbagesendt til andre myndigheder efter endt ekspedition,
- hvis der på grund af tvivlsomme fortolkningsspørgsmål er behov for at indhente en udtalelse hos en anden myndighed,
- hvis der indhentes en udtalelse fra en privat, hvis interesser kan være til hinder for, at der gives aktindsigt, eller
- hvis der anmodes om aktindsigt i en sag, hvor den pågældende sagsbehandler er midlertidigt fraværende, f.eks. på grund af sygdom, bortrejse og lignende.⁶⁸

Ligeledes kan en gennemgang af sagens dokumenter med henblik på at udskille fortrolige oplysninger være særlig ressourcekrævende og vil derfor kunne begrunde en vis udsættelse af afgørelsen om aktindsigt. Hvor længe, afhænger af dokumenternes omfang og karakter.

Endvidere kan interne ressourcemæssige og personalemæssige forhold, når de specifikt rammer den del af myndigheden, som skal behandle anmodningen om aktindsigt, begrunde en kortvarig udskydelse af afgørelsen. Det særlige forhold, at (en central) sagsbehandler er midlertidigt fraværende på grund af sygdom og lignende, kan undtagelsesvist begrunde en udsættelse af færdigbehandlingen af en aktindsigtsanmodning

⁶⁶ [Se Ombudsmandens udtalelse af 15. november 2016, sagsnr. 16-03410 og Ombudsmandens udtalelse af 26. januar 2021 \(FOB 2021-1\)](#)

⁶⁷ [Se det daværende Økonomi- og Indenrigsministeriums udtalelse af 20. august 2018, der er gengivet i ministeriets resumedatabase 18.8.1.](#)

⁶⁸ Se offentlighedskommissionens betænkning 1510/2009, side 798 f.



ud over den lovfastsatte frist på syv arbejdsdage⁶⁹. Derimod kan det forhold, at så få personer i myndigheden som muligt – af fortrolighedshensyn – arbejder med og får kendskab til sagens dokumenter, ikke i sig selv begrunde en udsættelse.

Selv om der foreligger en udsættelsesgrund, skal myndigheden prioritere behandlingen af den pågældende aktindsigtsanmodning. Se afsnit 8.2.5. og 8.2.6.

En sagsbehandlers fravær på grund af sygdom og lignende, eller i det hele taget interne ressourcemæssige og personalemæssige forhold, der specifikt rammer den del af myndigheden, der skal behandle begæringen om aktindsigt, kan kun begrunde en kortvarig udsættelse af færdigbehandlingen af en aktindsigtsanmodning ud over den lovfastsatte frist på syv arbejdsdage⁷⁰.

8.2.4 *Underretning om, at aktindsigtssagen ikke kan færdigbehandles inden 7 arbejdsdage*

Hvis en aktindsigtsanmodning ikke kan færdigbehandles inden 7 arbejdsdage, skal ansøgeren underrettes om grunden hertil samt om, hvornår anmodningen kan forventes færdigbehandlet, jf. § 36, stk. 2, 3. pkt. Begrundelsen skal være konkret, og underretningen skal indeholde en mere præcis oplysning om, hvornår der i givet fald kan forventes at foreligge en afgørelse. Underretningen skal afsendes inden udløbet af den 7. arbejdsdag efter modtagelsen af anmodningen om aktindsigt.

Det vil med andre ord ikke være tilstrækkeligt blot at skrive, at ”x myndighed vil snarest vende tilbage med svar på Deres anmodning”, og at den pågældende vil modtage et svar på anmodningen ”så snart x myndigheds overvejelser om aktindsigtsspørgsmålet er afsluttet”.

Der gælder den samme underretningspligt i forhold til anmodninger om sammenstilling af oplysninger og om indsigt i databeskrivelser, jf. lovens § 36, stk. 3, jf. stk. 2, 3. pkt.

8.2.5 *Inden for 14 arbejdsdage*

Selv om der foreligger en udsættelsesgrund, skal myndigheden prioritere behandlingen af aktindsigtsanmodningen.

I de (særlige) tilfælde, hvor anmodningen f.eks. omfatter et stort antal dokumenter, eller hvor anmodningen giver anledning til overvejelser af f.eks. juridiske spørgsmål af mere kompliceret karakter, dvs. hvor der undtagelsesvis foreligger et forhold, der kan begrunde en udsættelse af fristen på 7 arbejdsdage – skal det tilstræbes, at anmodningen om aktindsigt færdigbehandles inden for **14 arbejdsdage** efter, at anmodningen er modtaget.

8.2.6 *Inden for 40 arbejdsdage*

I de (helt særlige) tilfælde, hvor aktindsigtsanmodningen omfatter et meget stort antal dokumenter, eller hvor anmodningen rejser f.eks. juridiske spørgsmål af ganske kompliceret karakter, skal det tilstræbes, at anmodningen færdigbehandles senest inden

⁶⁹ [Se det daværende Økonomi- og Indenrigsministeriums udtalelse af 20. august 2018, sagsnr. 2016-2041](#)

⁷⁰ [Se det daværende Økonomi- og Indenrigsministeriums udtalelse af 20. august 2018, sagsnr. 2016-2041](#)



for **40 arbejdsdage** efter, den er modtaget. Som eksempel herpå kan nævnes det tilfælde, hvor der anmodes om aktindsigt i samtlige sager af en bestemt type, som er modtaget i løbet af det seneste år.

8.3 Afgrænsning af aktindsigtsanmodningen

Ved behandlingen af en aktindsigtssag skal man vurdere, hvilke sager og/eller dokumenter den aktindsigtssøgende ønsker aktindsigt i.

Hvis anmodningen er **uklar** eller kan forstås på flere måder, eller hvis der er anmodet om aktindsigt i et **betydeligt antal sager** og/eller dokumenter, skal aktindsigtsanmodningen således afgrænses til de relevante sager og/eller dokumenter.

Bemærk, at ombudsmanden har fremhævet, at det er forudsat i offentlighedslovens forarbejder, at der – navnlig når anmodninger om aktindsigt er fremsat af medier – kan være særlig grund til at vejlede aktindsigtsanmodderen⁷¹, jf. her vejledningspligten i offentlighedslovens § 7. I den konkrete sag fandt ombudsmanden, at Justitsministeriet havde afgrænset anmodningen for snævert.

Det er vigtigt at være tydelig omkring, hvordan ministeriet har forstået anmodningen, herunder navnlig hvis der anlægges en mere indskrænket forståelse af anmodningen.

Ombudsmanden har udtalt kritik af to ministerier, der efter ombudsmandens opfattelse enten burde have forstået anmodningerne bredt eller have kontaktet anmoderne for en afklaring, eller dog tydeligt have skrevet, hvordan ministerierne havde forstået ønsket om aktindsigt, så anmoderne havde mulighed for at vende tilbage. Ministerierne havde ikke gjort dette, hvorfor ombudsmanden fandt, at ministeriernes afgørelser var egnede til at give et forkert billede af, hvad ministerierne havde forholdt sig til⁷².

8.3.1 Hvordan afgrænser man aktindsigtsanmodningen?

Man kan afgrænse aktindsigtsanmodningen på to måder:

1. Ved at rette (telefonisk) henvendelse til den aktindsigtssøgende, eller
2. Ved at anføre i afgørelsesbrevet, hvordan aktindsigtsanmodningen er blevet forstået.

Det vil oftest være mest nærliggende at rette henvendelse til den aktindsigtssøgende og bede ham eller hende præcisere og afgrænse aktindsigtsanmodningen. Ofte er den, der anmoder om aktindsigt, ikke klar over, hvor omfattende aktindsigtsanmodningen er, dvs. hvor mange sager og/eller dokumenter anmodningen vedrører. Man kan i en sådan situation forklare den pågældende om aktindsigtsanmodningens omfang og bede den pågældende afgrænse anmodningen til et mere begrænset materiale. Man kan f.eks. spørge, om der er materiale, den pågældende er mere interesseret i end andet?

Ved mere omfattende aktindsigtsanmodninger kan man endvidere - af hensyn til den aktindsigtssøgendes interesse i hurtigt at opnå aktindsigt - spørge den pågældende om, hvorvidt der er noget materiale, den pågældende ønsker at modtage først.

⁷¹ Se Ombudsmandens udtalelse af 21. maj 2019 (FOB 2019-19)

⁷² Se Ombudsmandens udtalelser af 15. januar 2020



Rent praktisk kan det evt. aftales, at ministeriet sender en journalliste til den pågældende med oversigt over de sager og/eller dokumenter, som vedkommende har anmodet om aktindsigt i, og bede den pågældende returnere den med afkrydsninger på listen ud for de sager og/eller dokumenter, den pågældende ønsker aktindsigt i.

Vær opmærksom på at lave et telefonnotat om samtalen med den aktindsigtssøgende og på at journalisere notatet på sagen.

En alternativ metode er, at man i afgørelsen (og i eventuelle fristbreve) skriver, hvordan ministeriet har forstået aktindsigtsanmodningen.

8.4 Underretning af andre om anmodningen om aktindsigt

Ministeriet skal som **hovedregel** ikke foretage en underretning eller i øvrigt inddrage den, oplysningerne angår i forbindelse med, at ministeriet modtager en anmodning om aktindsigt.

Som **undtagelser** gælder særlige tilfælde, hvor ministeriet skal inddrage den pågældende i forbindelse med behandlingen af aktindsigtssagen. Det gælder f.eks. underretningspligten i offentlighedslovens § 41, hvorefter myndigheden ved aktindsigt i **personalsager** skal underrette den ansatte herom med angivelse af, hvem der har fremsat anmodningen. Når ministeriet har truffet afgørelse, skal den ansatte også underrettes om, hvilke oplysninger i sagen der er udleveret.

Se afsnit 8.10. om underretning af andre om afgørelsen om aktindsigt.

8.5 Høringer

Hvis aktindsigtsanmodningen vedrører dokumenter fra andre forvaltningsmyndigheder eller fra virksomheder m.v., kan der være anledning til at høre de pågældende, om der efter deres opfattelse er noget til hinder for at udlevere dokumenterne som led i aktindsigt.

Er der indhentet en udtalelse fra den, hvis interesser kan være til hinder for, at der meddeles aktindsigt (høring), skal en oplysning herom indgå i begrundelsen for afgørelsen.

8.5.1 I hvilke tilfælde skal der foretages høring?

Det kan være relevant at høre både myndigheder, privatpersoner eller virksomheder. En høring skal ske, før afgørelsen om aktindsigt træffes.

Hvis der f.eks. er tvivl om, hvorvidt en anmodning om aktindsigt skal afslås efter offentlighedslovens § 30, stk. 1, nr. 2, om undtagelse af oplysninger om forretningshemmeligheder, skal ministeriet indhente en udtalelse fra den, som oplysningen vedrører - typisk en virksomhed. Høringssvaret bruges til at belyse risikoen for, at aktindsigten vil påføre virksomheden skade.

En høring af en myndighed kan også være relevant i tilfælde, hvor dokumenterne er udlånt fra den pågældende myndighed, eller hvor dokumenterne vedrører forhold, som kræver en speciel faglig ekspertise. F.eks. skal ministeriet indhente en udtalelse fra Udenrigsministeriet, hvis man er tvivl om, hvorvidt rigets udenrigspolitiske interesser kan være til hinder for aktindsigt.



8.5.2 *Hvordan foretages en høring?*

Høringen skal foretages skriftligt. Husk at angive en høringsfrist, der skal være passende alt afhængig af, hvor omfattende materialet er. Vær opmærksom på at fastsætte en kort høringsfrist, der tager behørigt hensyn til, at aktindsigtsanmodningen skal færdigbehandles snarest og som udgangspunkt inden for 7 arbejdsdage efter modtagelsen, jf. offentlighedslovens § 36, stk. 2. I høringssager vil det dog ofte ikke være muligt at færdigbehandle aktindsigtssagen inden for fristen på 7 dage.

Rent praktisk vil det ofte være en god idé at medsende materialet, der er anmodet om aktindsigt i, og bede den pågældende, der høres, om at markere med en gennemsigtig tusch, hvilke oplysninger i dokumenterne, der ønskes undtaget. Det er også vigtigt at bede den pågældende om så konkret som muligt at begrunde, hvorfor de pågældende oplysninger ønskes undtaget.

Ministeriet bør samtidig underrette den aktindsigtssøgende om, at ministeriet har foretaget en høring og om høringsfristen.

8.5.3 *Er høringssvaret bindende for ministeriet?*

En persons eller virksomheds udtalelse er ikke bindende for ministeriet, men vil kunne indgå som et moment i ministeriets konkrete vurdering af, om der skal gives afslag på aktindsigt.

En hørt myndigheds udtalelse i sagen er som udgangspunkt heller ikke bindende for den hørende myndighed. Det er dog klart, at den hørte myndigheds vurdering må tillægges stor vægt i tilfælde, hvor den hørte myndighed besidder en særlig faglig indsigt.

I tilfælde hvor f.eks. en virksomhed i sit høringssvar ønsker at undtage flere oplysninger fra aktindsigt, end hvad der er lovligt, er man som udgangspunkt ikke forpligtet til at høre den pågældende virksomhed igen.

8.6 *Afgørelsen om aktindsigt og forholdet til forvaltningslovens regler*

8.6.1 *En afgørelse i forvaltningslovens forstand*

En beslutning om, hvorvidt og i hvilket omfang man vil imødekomme en anmodning om aktindsigt, er en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Dette indebærer, at forvaltningslovens sagsbehandlingsregler skal iagttages ved behandlingen af anmodninger om aktindsigt. Det vil navnlig være forvaltningslovens § 19 om partshøring, § 24 om begrundelse og § 25 om klagevejledning, der har betydning.

En beslutning, hvorvidt og i hvilket omfang man vil imødekomme en anmodning om sammenstilling af oplysninger og om indsigt i databeskrivelser, er også en afgørelse. Se forudsætningsvis offentlighedslovens § 37, stk. 5, og § 38, stk. 2.

Da der ikke er nogen klagemyndighed i forhold til departementets afgørelser om aktindsigt, skal departementets afgørelser ikke forsynes med klagevejledning.

I det følgende behandles spørgsmålet om partshøring og begrundelse.



8.6.2 Partshøring

En forvaltningsmyndighed har pligt til i visse situationer at høre en part i sagen (parts-høring). Reglerne findes i forvaltningslovens § 19.

Forvaltningslovens § 19. Kan en part ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne eller vurderingerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne eller vurderingerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke, hvis

- 1) det efter oplysningernes eller vurderingernes karakter og sagens beskaffenhed må anses for ubetænkeligt at træffe afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag,
- 2) udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse,
- 3) partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse,
- 4) parten ikke har ret til aktindsigt efter reglerne i kapitel 4 med hensyn til de pågældende oplysninger,
- 5) den påtænkte afgørelse vil berøre en videre, ubestemt kreds af personer, virksomheder m.v., eller hvis forelæggelsen af oplysningerne eller vurderingerne for parten i øvrigt vil være forbundet med væsentlige vanskeligheder, eller
- 6) der ved lov er fastsat særlige bestemmelser, der sikrer parten adgang til at gøre sig bekendt med grundlaget for den påtænkte afgørelse og til at afgive en udtalelse til sagen, inden afgørelsen træffes.

Stk. 3. [...]

Vær opmærksom på at partshøre den, som har anmodet om aktindsigt, over et indhentet høringssvar f.eks. fra en virksomhed eller en anden forvaltningsmyndighed efter reglerne i forvaltningslovens § 19 om partshøring. Dette gælder dog ikke, hvis den hørte afgiver en udtalelse, hvori de oplysninger, der ønskes hemmeligholdt, er gentaget eller uddybet, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 4.

Hvis f.eks. en virksomhed i et høringssvar udtrykkeligt nævner de oplysninger, som kan undtages som forretningshemmeligheder efter offentlighedslovens § 30, stk. 1, kan den hørende myndighed undlade at forelægge disse oplysninger for den aktindsigtssøgende.

Vær også opmærksom på, at den person eller virksomhed, som oplysningerne i aktindsigtssagen angår, ikke er part i denne sag. Den, som oplysningerne i en sag angår, har derfor ikke krav på efter forvaltningsloven at blive hørt, før der træffes afgørelse om aktindsigt, og den pågældende har ikke krav på begrundelse i tilfælde, hvor anmodningen om aktindsigt imødekommes.

8.6.3 Begrundelse

Afslag eller delvist afslag på aktindsigt skal begrundes i overensstemmelse med forvaltningslovens regler om begrundelse af afgørelser, når afslaget meddeles skriftligt. Det følger af forvaltningslovens § 22. Hvis en skriftlig anmodning om aktindsigt ikke



fuldt ud kan imødekommes, bør ministeriet meddele den pågældende et skriftligt, begrundet afslag. Dette følger af god sagsbehandlingskik, som påses af Ombudsmanden.

Reglerne om begrundelsens indhold følger af forvaltningslovens § 24.

Forvaltningslovens § 24. En begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Stk. 2. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Stk. 3. [...]

Det følger af forvaltningslovens § 24, stk. 1, at begrundelsen skal indeholde en henvisning til de regler i offentlighedsloven, der i den pågældende sag giver hjemmel til at begrænse retten til aktindsigt. I det omfang afgørelsen efter offentlighedslovens regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Det skal fremgå af afgørelsen, hvilke sager, dokumenter og oplysninger, der er tilbageholdt (dvs. undtaget fra aktindsigt), ligesom det med henvisning til de relevante bestemmelser i offentlighedsloven skal begrundes, hvorfor den pågældende sag, det pågældende dokument eller de pågældende oplysninger er undtaget fra aktindsigt.⁷³ Man skal være opmærksom på, at denne begrundelse skal være egnet til at "forklare" den afgørelse, som man er kommet frem til. Hvis der er indhentet en udtalelse fra den, hvis interesser kan være til hinder for, at der meddeles aktindsigt, skal en oplysning herom indgå i begrundelsen.

Det kan være hensigtsmæssigt i afgørelsen at identificere de enkelte tilbageholdte dokumenter ved en henvisning til dokumentets nummer på aktlisten, som skal udleveres i forbindelse med aktindsigten, jf. afsnit 2.3. Det kan også være hensigtsmæssigt at udarbejde en liste over de tilbageholdte dokumenter og henvise til, at begrænsningen eller undtagelsen er sket med hjemmel i den pågældende bestemmelse. Er dokumenterne tilbageholdt med hjemmel i flere bestemmelser, kan man overveje, om det er hensigtsmæssigt, at det fremgår af listen, med hvilken hjemmel det enkelte dokument er tilbageholdt. Oplysningerne kan naturligvis også skrives direkte ind i afgørelsen.

8.7 Udlevering af dokumenter (aktindsigtens form)

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

- 1) hvis det er umuligt eller meget vanskeligt eller der foreligger andre tungtvejende modhensyn, eller
- 2) hvis materialet er offentligt tilgængeligt.

Stk. 2. Stk. 1 finder tilsvarende anvendelse i forbindelse med behandlingen af anmodninger om sammenstilling af oplysninger eller indsigt i en databeskrivelse.

⁷³ Se herom Ombudsmandens udtalelse af 16. juni 2015, jf. sagsnr. 15/00348 (FOB 2015-16)



Stk. 3. [...]

Reglerne om gennemførelse af aktindsigten findes i offentlighedslovens § 40.

8.7.1 Hovedregel: Dokumenterne skal udleveres i den form, som den aktindsigtssøgende ønsker

Dokumenter skal som udgangspunkt udleveres i den form, som den, der har fremsat anmodningen, ønsker.

Den, der anmoder om aktindsigt, kan således anmode om at få dokumenterne m.v. udleveret i f.eks. papirkopi eller som elektroniske dokumenter via e-mail eller anmode om at gennemse dokumenterne hos myndigheden. Den aktindsigtssøgende har derimod ikke krav på at få gennemført aktindsigten i et bestemt digitalt format.

En myndighed er i øvrigt berettiget til at meddele aktindsigten elektronisk i stedet for at udlevere en papirkopi, hvis ansøgeren ved at oplyse sin e-mailadresse har gjort dette muligt. Hvis ansøgeren imidlertid kræver at få dokumenterne udleveret i papirkopi, skal myndigheden dog gøre det.

Det samme gælder i forhold til anmodninger om sammenstilling af oplysninger og om indsigt i databeskrivelser, jf. lovens § 40, stk. 2.

8.7.2 Undtagelse 1: Det er umuligt eller meget vanskeligt eller der er tungtvejende modhensyn

Dog er ministeriet ikke forpligtet til at udlevere dokumenterne i en bestemt form, hvis ”det er umuligt eller meget vanskeligt eller der foreligger tungtvejende modhensyn”.

En myndighed kan således afslå at gennemføre aktindsigten i form af udlevering af f.eks. en papirkopi, hvis dette er umuligt eller meget vanskeligt. En myndighed kan ligeledes gennemføre aktindsigten i form af gennemsyn, hvis der foreligger en konkret risiko for, at de udleverede kopier m.v. vil blive anvendt på en retsstridig måde, f.eks. hvis der foreligger en mistanke om, at kopierne vil blive brugt til en (strafbar) trussel eller lignende over for tredjemand.

Endvidere kan en myndighed afslå at kopiere et dokument, der ikke foreligger i sædvanlig dokumentform, f.eks. et videobånd eller en dvd, der indgår i en af myndighedens sager, hvis det vil være forbundet med betydelige vanskeligheder eller omkostninger at fremstille en kopi.

8.7.3 Undtagelse 2: Dokumenterne er offentlig tilgængelige

En myndighed er endvidere ikke forpligtet til at udlevere dokumenterne i en bestemt form, f.eks. en papirkopi, hvis dokumenterne er offentligt tilgængelige. Herved sigtes navnlig til tilfælde, hvor de pågældende dokumenter eller oplysninger er gjort offentligt tilgængelige af myndigheden på en hjemmeside.

Der gælder de samme regler i forhold til gennemførelse af anmodninger om sammenstilling af oplysninger og om indsigt i databeskrivelser.



8.8 Betaling for dokumenter

8.8.1 Hvornår kan en myndighed opkræve betaling?

Spørgsmålet om, hvilken betaling for udlevering af dokumenter en myndighed er berettiget til, er reguleret i [Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 1586 af 19. december 2013 om betaling for udlevering af dokumenter m.v. efter lov om offentlighed i forvaltningen](#). En myndighed er ikke efter bekendtgørelsen forpligtet til at opkræve dette gebyr.

Se nærmere bekendtgørelsens §§ 1 – 4 om, hvilken betaling en myndighed er berettiget til at opkræve for gennemførelsen af en aktindsigt.

Bestemmelserne i §§ 1 – 4 finder tilsvarende anvendelse for udlevering af en sammenstilling af oplysninger (dataudtræk), jf. lovens § 11, og en databeskrivelse, jf. lovens § 12, i det omfang udleveringen indebærer udskrift eller kopiering af dokumenter.

En myndighed kan ved udlevering af dataudtræk i databaser, som føres af andre end den pågældende myndighed, opkræve de omkostninger, som myndigheden skal betale for at få foretaget udtrækket, jf. bekendtgørelsens § 4, stk. 2.

8.8.2 Ministeriets praksis

Departementet opkræver normalt ikke betaling for aktindsigt.

Hvis det undtagelsesvist overvejes at opkræve betaling for udlevering af dokumenter, så tag kontakt til Organisationsudvikling og Jura.

8.9 Dokumentation for udleveret aktindsigt

Det er vigtigt at kunne dokumentere, hvilke akter i en sag der er udleveret kopi af ved en anmodning om aktindsigt. Det skyldes blandt andet, at der senere kan komme en lignende anmodning om aktindsigt i samme sag, hvor det vil være nødvendigt at have dokumentation for, hvad der eventuelt tidligere er blevet meddelt aktindsigt i, i sagen. Dette gælder særligt af hensyn til lighedsgrundsætningen (ens sager skal behandles ens). Ligeledes er det ved en eventuel klage over den udleverede aktindsigt relevant at kunne dokumentere præcis, hvad der er givet i aktindsigt, og hvad der eventuelt er udeladt.

Som følge heraf er det nødvendigt ved udlevering af aktindsigt at sikre sig, at der ved journalisering af afgørelsen ligeledes bliver journaliseret de akter, der udleveres, i den form, som de bliver udleveret - dvs. med eventuelle overstregninger o. lign.

8.10 Underretning af andre om afgørelsen om aktindsigt

En myndighed skal **som hovedregel** ikke underrette andre om den afgørelse om aktindsigt m.v., myndigheden træffer.

Der gælder en række **undtagelser** hertil.

Efter offentlighedslovens § 41 skal en myndighed m.v., når der er truffet afgørelse om aktindsigt i sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold, underrette den ansatte om,



hvilke oplysninger i sagen der er udleveret. Myndigheden har også pligt til at underrette den ansatte i tilfælde, hvor der anmodes om aktindsigt i disse sager. Den person eller virksomhed, som er blevet hørt efter offentlighedslovens § 41, bør samtidig med den aktindsigtssøgende have tilsendt en kopi af afgørelsen om aktindsigt. Det samme gælder hørte myndigheder.

Hvis der er foretaget høring, jf. afsnit 8.5, bør den person eller virksomhed, som er blevet hørt, samtidig med den aktindsigtssøgende have tilsendt en kopi af afgørelsen om aktindsigt. Det samme gælder hørte myndigheder.

Se afsnit 8.4. om underretning af andre om anmodningen om aktindsigt.

9. Klage over afgørelser om aktindsigt m.v.

§ 37. Afgørelser om aktindsigt kan påklages særskilt og direkte til den myndighed, der er øverste klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den sag, anmodningen om aktindsigt vedrører.

Stk. 2. Klagen fremsendes til den myndighed m.v., hvis afgørelse der klages over. Myndigheden skal, hvis den vil fastholde afgørelsen, snarest og som udgangspunkt senest 7 arbejdsdage efter modtagelsen af klagen videresende sagen og dens dokumenter til klageinstansen.

Stk. 3. Klageinstansen skal inden 20 arbejdsdage efter modtagelsen af en klage over en afgørelse om aktindsigt have færdigbehandlet klagen, medmindre dette på grund af f.eks. sagens omfang eller kompleksitet ikke er muligt. Klageren skal i givet fald underrettes om grunden til fristoverskridelsen og om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.

Stk. 4. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte, at en anden myndighed end den i stk. 1 nævnte skal være klageinstans.

Stk. 5. Stk. 2-4 finder tilsvarende anvendelse i forbindelse med klager over afgørelser om sammenstilling af oplysninger, jf. § 11, og om indsigt i databeskrivelser, jf. § 12.

Stk. 6. Vedkommende minister kan fastsætte regler om, at afgørelser om aktindsigt, der træffes af institutioner m.v., der er omfattet af §§ 3-5, kan påklages.

9.1 Særskilt og direkte klage til den øverste klageinstans

Afgørelser om aktindsigt kan påklages **særskilt og direkte** til den myndighed, der er øverste klageinstans i forhold til den sag, som anmodningen om aktindsigt vedrører, dvs. uden at afvente afgørelsen i den sag, som anmodningen om aktindsigt vedrører. Det følger af offentlighedslovens § 37, stk. 1.

I de tilfælde, hvor den højere administrative klagemyndigheds afgørelser kan påklages videre til en øverste klageinstans, skal afgørelser om aktindsigt påklages **direkte** til vedkommende øverste klageinstans, dvs. den eller de mellemliggende klagemyndigheder vil blive sprunget over ved en påklage af afgørelsen om aktindsigt

I tilfælde, hvor klageadgangen i forhold til afgørelsen i den materielle sag er særligt reguleret, f.eks. ved oprettelse af en særlig øverste klageinstans, skal aktindsigtsafgørelser påklages til denne særlige klageinstans. Dette gælder også i de tilfælde, hvor den særlige klageinstans' prøvelse af afgørelsen i den materielle sag er afgrænset til at angå principielle spørgsmål eller lignende.



Er den underordnede myndigheds afgørelse i den materielle sag ikke undergivet klageadgang overhovedet, kan den underordnede myndigheds afgørelse om aktindsigt ikke påklages.

9.2 Den underordnede myndigheds sagsbehandling

Offentlighedslovens § 37, stk. 2, fastsætter, at en klage over en afgørelse om aktindsigt skal fremsendes til den (underordnede) myndighed, hvis afgørelse der klages over. Der indføres herved en såkaldt **remonstrationsordning**.

Den pågældende (underordnede) myndighed skal, hvis den vil fastholde afgørelsen, snarest og som udgangspunkt **senest 7 arbejdsdage** efter modtagelsen af klagen, videresende sagen og dens dokumenter til klageinstansen.

Der vil i almindelighed ikke være grundlag for at udskyde den nævnte frist i de tilfælde, hvor der i klagen blot er gjort de samme synspunkter og anbringender gældende som i forhold til den underordnede myndigheds behandling af aktindsigtsanmodningen. Derimod vil fristen kunne udsættes i en kortere periode, hvis der i klagen gøres nye synspunkter og anbringender gældende. Endvidere vil fristen efter omstændighederne kunne udskydes i de tilfælde, hvor det efter sædvanlig administrativ praksis er nødvendigt og naturligt, at klagen af myndigheden forelægges for et internt kollektivt organ, f.eks. en kommunalbestyrelse.

9.3 Klageinstansens sagsbehandling

Det er med remonstrationsordningen forudsat, at en klageinstans, der modtager en klage direkte fra den aktindsigtssøgende, snarest skal **videresende klagen til den pågældende første instans** med henblik på, at denne instans kan behandle klagen efter den remonstrationsprocedure, der er foreskrevet i § 37, stk. 2, 2. pkt.

Det er med remonstrationsordningen endvidere forudsat, at den pågældende klageinstans i almindelighed ikke vil have grund til at iværksætte **en høring** af den underordnede myndighed i forbindelse med behandlingen af klagesagen, idet den underordnede myndighed som led i fremsendelsen af sagen og dens dokumenter vil have haft lejlighed til at kommentere klagen og den indbragte aktindsigtsafgørelse.

Efter offentlighedslovens § 37, stk. 3, skal klageinstansen **inden 20 arbejdsdage** efter modtagelsen af en klage over en afgørelse om aktindsigt have færdigbehandlet den, medmindre dette på grund af f.eks. sagens omfang eller kompleksitet ikke er muligt. Klageren skal i givet fald underrettes om grunden hertil samt om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.

Der henvises til afsnit 8.2.3 for så vidt angår forståelsen af udtrykket ”på grund af f.eks. sagens omfang eller kompleksitet”.

9.4 Aktindsigtsafgørelse truffet af departementet

Der kan ikke klages over aktindsigtsafgørelser truffet af departementet. Men sagen kan indbringes for Ombudsmanden.



9.5 *Hvornår er departementet klageinstans på aktindsigtsafgørelser?*

Afgørelser om aktindsigtsspørgsmål kan påklages særskilt til den myndighed, der er øverste klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den sag, anmodningen om aktindsigt vedrører, jf. § 37, stk. 1.

Digitaliserings- og Ligestillingsministeriets departement er som udgangspunkt klageinstans i forhold til afgørelser om aktindsigt truffet af Digitaliseringsstyrelsen og efter omstændighederne klageinstans i forhold til afgørelser om aktindsigt truffet af Danmarks Statistik. Klagebeføjelsen i forhold til Danmarks Statistik forudsætter, at der er tale om sager om institutionens budget, personale og administration i øvrigt, og sagen ikke vedrører myndighedens uafhængige faglige virksomhed.

Afgørelser om aktindsigt truffet af evt. arbejdsgrupper med status som selvstændig forvaltningsmyndighed, som ministeriet måtte have oprettet eller deltage i, kan ikke påklages til departementet.

9.6 *Særlig regel for klager over afgørelser om sammenstilling af oplysninger og om indsigt i databeskrivelser*

Offentlighedslovens § 37, stk. 5, fastsætter, at § 37, stk. 2-4, finder tilsvarende anvendelse i forbindelse med klager over afgørelser om sammenstilling af oplysninger og om indsigt i databeskrivelser.

Derimod finder § 37, stk. 1, ikke anvendelse, hvilket medfører, at de nævnte afgørelser ikke kan påklages direkte til den øverste klageinstans på området. Afgørelser om sammenstilling af oplysninger og om indsigt i databeskrivelser skal således først påklages til den administrative myndighed, der står i et umiddelbart (almindeligt) over/underordningsforhold til den (underordnede) myndighed, der har truffet afgørelsen om sammenstilling af oplysninger eller indsigt i en databeskrivelse.

Bestemmelsen i § 37, stk. 5, indebærer, at klager over afgørelser om sammenstilling af oplysninger og indsigt i databeskrivelser skal følge den remonstrationsordning og de tidsfrister, der er fastsat i § 37, stk. 2 og 3.

10. *Klage over sagsbehandlingstiden*

§ 39. Hvis en myndighed ikke har færdigbehandlet en anmodning om aktindsigt inden 14 arbejdsdage efter modtagelsen, kan sagsbehandlingstiden påklages særskilt og direkte til den myndighed, der er øverste klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den pågældende sag.

Stk. 2. Klagen fremsendes til den myndighed, hvis sagsbehandlingstid der klages over. Myndigheden skal, hvis den ikke har færdigbehandlet aktindsigtsanmodningen senest 7 arbejdsdage efter klagens modtagelse, videresende klagen til klageinstansen med en begrundelse for sagsbehandlingstiden. Ved forsinkelser uden fyldestgørende grund kan klageinstansen undtagelsesvis træffe afgørelse om aktindsigt.

Stk. 3. Klageinstansen skal inden 20 arbejdsdage efter modtagelsen af en klage over sagsbehandlingstiden have færdigbehandlet klagen, medmindre dette på grund af f.eks. sagens omfang eller kompleksitet ikke er muligt. Klageren skal i givet fald underrettes om grunden til fristoverskridelsen og om, hvornår klagen kan forventes færdigbehandlet.

Stk. 4. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte, at en anden myndighed end den i stk. 1 nævnte skal være klageinstans.



Stk. 5. Hvis en myndighed ikke har færdigbehandlet en anmodning om sammenstilling af oplysninger, jf. § 11, eller om indsigt i databeskrivelser, jf. § 12, inden 14 arbejdsdage efter modtagelsen, kan sagsbehandlingstiden påklages særskilt. I sådanne tilfælde finder stk. 2-4 tilsvarende anvendelse.

10.1 *Adgang til særskilt klage over sagsbehandlingstiden*

Offentlighedsloven indeholder i § 39, stk. 1, jf. stk. 5, en adgang til særskilt at påklage en myndigheds sagsbehandlingstid i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt, om sammenstilling af oplysninger og om indsigt i en databeskrivelse. Den aktindsigtssøgende skal således ikke afvente myndighedens afgørelse af aktindsigtsanmodningen for at kunne indbringe sagsbehandlingstiden for en eventuel overordnet administrativ myndighed.

Sagsbehandlingstiden i forhold til en anmodning om aktindsigt kan påklages, når der er gået **14 arbejdsdage** (men ikke før) efter, at anmodningen er modtaget. Klageinstansen skal ikke behandle særskilte klager over sagsbehandlingstiden, som indgives før dette tidspunkt, og de behandlingsfrister, der gælder for behandlingen af klager over sagsbehandlingstiden, gælder ikke for særskilte klager over sagsbehandlingstiden, som indgives før dette tidspunkt.

En klage over sagsbehandlingstiden skal i øvrigt indbringes **direkte** for den myndighed, der er øverste klageinstans.

10.2 *Den underordnede myndigheds sagsbehandling*

Offentlighedslovens § 39, stk. 2 fastsætter – i lighed med, hvad der gælder for en klage over selve afgørelsen om aktindsigt – en **remonstrationsordning**. Det følger af bestemmelsen, at den underordnede myndighed, hvis den ikke har færdigbehandlet aktindsigtsanmodningen **senest 7 arbejdsdage** efter klagens modtagelse, skal videre-sende klagen over sagsbehandlingstiden til klageinstansen med en begrundelse for sagsbehandlingstiden.

Den pågældende (underordnede) myndighed skal derimod ikke sende sagen og dens dokumenter til klageinstansen, da myndigheden vil skulle anvende dokumenterne med henblik på at kunne træffe afgørelse i forhold til aktindsigtsanmodningen. Den underordnede myndighed bør dog, hvor der er tale om en aktindsigtsanmodning, der vedrører et begrænset antal dokumenter, sende en kopi af dokumenterne til klageinstansen sammen med begrundelsen for sagsbehandlingstiden.

10.3 *Klageinstansens sagsbehandling*

Klageinstansen kan efter offentlighedslovens § 39, stk. 2, i de ganske særlige situationer, hvor den underordnede myndighed gennem længere tid uden saglig grund undlader at færdigbehandle en anmodning om aktindsigt, træffe afgørelse om aktindsigt. Klageinstansen kan i givet fald forlange, at den underordnede myndighed fremsender sagens dokumenter til klageinstansen.

Klageinstansen skal **inden 20 arbejdsdage** efter modtagelsen af en klage over sagsbehandlingstiden have færdigbehandlet klagen, medmindre dette på grund af f.eks. sagens omfang eller kompleksitet ikke er muligt, jf. § 39, stk. 3. Klageren skal i givet fald



underrettes om grunden hertil samt om, hvornår klagen kan forventes færdigbehandlet.

Der henvises til afsnit 8.2.3. for så vidt angår forståelsen af udtrykket ”på grund af f.eks. sagens omfang eller kompleksitet”. Der henvises til afsnit 9.5 i forhold til, hvornår Indenrigs- og Boligministeriet er øverste klageinstans.

11. Notatpligt

Notatpligten gælder i sager, hvor departementet træffer afgørelse, f.eks. på valgområdet, klager vedrørende registrering i CPR, afgørelser om tilskud, lånedispensationer m.v.

§ 13. I sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en myndighed m.v., skal den pågældende myndighed m.v., når den mundtligt eller på anden måde bliver bekendt med oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, der er af betydning for sagens afgørelse, snarest muligt gøre notat om indholdet af oplysningerne eller vurderingerne. Det gælder dog ikke, hvis oplysningerne eller vurderingerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

Stk. 2. En myndighed m.v. skal i sager, hvor der vil blive truffet en afgørelse, endvidere snarest muligt tage notat om væsentlige sagsekspeditionsskridt, der ikke i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

Stk. 3. Notatpligten efter stk. 1 og 2 gælder ikke i forbindelse med behandlingen af sager inden for strafferetsplejen.

11.1 Faktuelle oplysninger m.v.

Den pligt til at gøre notater, som er beskrevet i lovens § 13, gælder kun for **den myndighed, som skal træffe afgørelse i en sag**. Det er ikke afgørende, om det rent faktisk ender med, at der bliver truffet en afgørelse. Eksempelvis gælder notatpligten også, selvom en sag henlægges, uden at der rent faktisk er blevet truffet en realitetsafgørelse.

At notatpligten alene gælder i **afgørelsessager**, betyder, at pligten ikke gælder for en myndigheds faktiske forvaltningsvirksomhed eller i forbindelse med det offentliges indgåelse af kontraktforhold eller andre privatretlige dispositioner. Pligten gælder heller ikke i tilfælde, hvor en myndighed udarbejder en indstilling eller udtalelse til en anden forvaltningsmyndighed.

Der er indført en regel om notatpligt i § 4 i lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter, som svarer til offentlighedslovens § 13.

Ministeriet skal gøre notat om oplysninger, som ministeriet modtager mundtligt eller på anden måde bliver bekendt med.

Pligten til at gøre notat gælder i princippet, uanset på hvilken måde forvaltningsmyndigheden bliver bekendt med en oplysning af betydning for sagens afgørelse. En sådan oplysning kan for eksempel stamme fra en anden myndighed eller fra en gennemført besigtigelse. Det er i denne sammenhæng underordnet, om den part, som afgørelses-sagen og besigtigelsen angår, er til stede.

Det kan også være oplysninger, der udveksles mundtligt mellem eksempelvis ansatte ved den samme myndighed, eller som stammer fra andre sager ved myndigheden.



Hvis oplysninger fra andre sager indgår i en sag, bør de relevante akter imidlertid journaliseres på sagen, hvis det er muligt.

Notatpligten indtræder, når myndigheden bliver bekendt med oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger.

Eksempler på faktuelle oplysninger, som skal noteres, er oplysninger om iagttagelser, resultater af foretagne målinger og andre undersøgelser, fastslåede oplysninger om økonomiske (for eksempel skattemæssige) forhold og oplysninger angående et bestemt hændelsesforløb. Det gælder dog kun i det omfang, oplysningerne ikke fremgår af en akt i sagen.

Som eksempler på eksterne faglige vurderinger kan nævnes en teknisk eller videnskabelig vurdering af et forhold, f.eks. resultatet fra et møde med et rådgivende ingeniørfirma eller en anden myndighed, som skal indgå i myndighedens afgørelse.

Notatpligten gælder ikke uden for afgørelsessager. Notatpligten gælder heller ikke, hvis oplysningerne allerede fremgår af sagens dokumenter. Der er endvidere ikke pligt til at gøre notater om udenforståendes eller myndighedens egne tilkendegivelser af vurderinger, standpunkter eller argumenter, der angår, hvorledes en sag skal afgøres. Heller ikke retlige vurderinger er omfattet af notatpligten.

11.2 *Væsentlige ekspeditionsskridt*

Væsentlige ekspeditionsskridt i en afgørelsessag – som ikke fremgår af sagens øvrige materiale – skal ligeledes noteres. Om et sagsekspeditionsskridt i en afgørelsessag skal betragtes som væsentligt, beror på en konkret vurdering. Denne konkrete vurdering skal foretages på det tidspunkt, hvor det pågældende skridt tages.

Som et eksempel på et sagsekspeditionsskridt, der almindeligvis vil være væsentligt, kan nævnes det tilfælde, hvor en afgørelse meddeles mundtligt. Det samme gælder, hvor en myndighed mundtligt meddeler en aktindsigtsansøgning, at en afgørelse om spørgsmålet må udsættes udover de syv arbejdsdage, jf. § 36, stk. 2. Eller hvis ministeriet mundtligt hører andre uden for ministeriet eller mundtligt fortæller borgeren om sagens status.

Hvis man er i tvivl om, hvorvidt der er tale om et væsentligt sagsekspeditionsskridt, bør man som tommelfingerregel gøre et notat på sagen om det pågældende ekspeditionsskridt. Dette gælder særligt, hvis ekspeditionsskridtet tages på et tidligt tidspunkt i sagen, da det senere hen i sagsbehandlingen kan vise sig at have været væsentligt.

11.3 *Notatpligt uden for afgørelsessager*

Ved siden af den lovbestemte notatpligt i § 13 gælder en **forvaltningsretlig grund-sætning** om, at en forvaltningsmyndighed også uden for afgørelsessager kan være forpligtet til at tage notat om væsentlige sagsekspeditionsskridt i det tilfælde, at et sådan ekspeditionsskridt ikke i øvrigt fremgår af sagen.

11.4 *Notatpligtens udførelse*

Som repræsentant for en forvaltningsmyndighed har man pligt til at gøre notat om de ovenfor beskrevne oplysninger **snarest muligt** efter, at man har modtaget eller på anden måde er blevet bekendt med en oplysning, som skal noteres.



Der gælder ingen særlige formkrav til, hvor eller hvordan man konkret skal notere oplysninger i henhold til notatpligten. Der er afgørende er, at oplysningerne bliver noteret på en måde, der gør det muligt efterfølgende at finde oplysningerne, for eksempel i forbindelse med en ansøgning om aktindsigt.

Man må ikke vente med at gøre notat, til ministeriet har fået en aktindsigtsanmodning.

Notatet skal journaliseres.

Der er ret til aktindsigt i dokumenter, der alene indeholder en gengivelse af oplysninger, som myndigheden har pligt til at notere.

12. Journaliseringspligt

§ 15. Dokumenter, der er modtaget eller afsendt af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, skal journaliseres, i det omfang dokumentet har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt. Det samme gælder interne dokumenter, der foreligger i endelig form.

Stk. 2. [...]

12.1 Eksterne dokumenter

Ministeriet har pligt til at journalisere et dokument, hvis følgende to betingelser er opfyldt:

1. Dokumentet er modtaget eller afsendt af departementet som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.
2. Dokumentet har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt.

Med hensyn til den første betingelse om "administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed" henvises til afsnit 2.2.1.3. om § 7, stk. 1.

For så vidt angår den anden betingelse betyder udtrykket "betydning for en sag", om dokumentet har betydning for sagens indholdsmæssige del. Udtrykket "betydning for [...] sagsbehandlingen i øvrigt" henviser navnlig til, om dokumentet i forhold til den pågældende sag har en dokumentations- eller bevismæssig værdi.

Hvis blot en del af et dokument har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt, skal hele dokumentet journaliseres.

Dokumenter såsom breve til og fra borgere, afgørelser, høringsbreve, rykkerbreve m.v. skal altid journaliseres, hvis de er relevante for en sag, eller hvis de angår en henvendelse, som skal besvares.

Bøger, aviser, tidsskrifter, reklamer, tryksager, kort, brochurer, takkeskrivelser og diverse indbydelser m.v., der ikke har forbindelse til myndighedens almindelige virksomhed, er ikke omfattet af journaliseringspligten, da den første betingelse normalt ikke er opfyldt. Bekendtgørelser, cirkulærer og orienteringsskrivelser om regler og praksis fra andre myndigheder eller andre dele af myndigheden skal heller ikke journaliseres.



12.2 Interne dokumenter

Interne dokumenter skal ligesom eksterne dokumenter kun journaliseres, hvis

1. Dokumentet er oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.
2. Dokumentet har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt.
3. Interne dokumenter skal herudover kun journaliseres, hvis de foreligger i endelig form.

Hvis et dokument har været tillagt faktisk betydning i forbindelse med behandlingen af den pågældende sag, vil det normalt foreligge i endelig form. Telefonnotater e.l. vil i almindelighed være omfattet af journaliseringspligten.

Interne dokumenter, som indeholder et notat, der er udfærdiget efter offentlighedslovens § 13 (notatpligt) er omfattet af journaliseringspligten. Se om notatpligten afsnit 11.

Journaliseringspligten omfatter således alt, hvad der er nødvendigt for at kunne følge f.eks. en beslutningsproces eller tilblivelsen af et lovforslag, samt alt, hvad der vedrører sager omhandlende konkrete borgere, f.eks. klagesager, borgerbreve m.v.

Undgå at journalisere irrelevant information på en sag, f.eks. interne sagsfordelings-mails og -tråde. Hvis der bliver anmodet om aktindsigt i ministeriets sager, vil det skulle begrundes, hvorfor der ikke meddeles aktindsigt i interne mails. Det daværende Økonomi- og Indenrigsministeriet har i en sag fået kritik for ikke at meddele merofentlighed i sådanne interne mails på en sag.⁷⁴

12.3 Særligt om journalisering af e-mails, sms-beskeder og ministerielle indlæg på sociale medier

Hovedreglen er, at alle eksterne e-mails skal journaliseres.

Det afgørende for journaliseringspligtens indtræden er, om dokumentet har betydning for sagen eller sagsbehandlingen – sammenholdt med betingelsen, om, at dokumentet skal være indgået til eller oprettet som led i administrativ sagsbehandling. Modtagne eller afsendte e-mails, sms-beskeder og ministerielle indlæg på sociale medier skal således også journaliseres, hvis den/det enkelte e-mail, sms-besked eller indlæg har betydning for sagen eller sagsbehandlingen i øvrigt.

E-mails m.v., som er sendt fra en borger i en konkret sag, som vedrører den pågældende borger, skal i vidt omfang journaliseres

Som eksempler på e-mails, der skal journaliseres, kan nævnes kvittering for modtagelsen, hvor der sker høring af udenforstående, hvor udenforstående oplyses om et sagskridt, e-mails med faktiske oplysninger, e-mails med ministeriets udtalelser, e-mails med clearinger.

I forhold til sms'er, chats i F2 og ministerielle indlæg på sociale medier gælder samme principper.

⁷⁴ Ombudsmandens udtalelse af 9. september 2016, sagsnr. 16-02487



Mange e-mails og sms-beskeder behøver ikke at blive journaliseret, hvis de har en mere uformel karakter uden betydning for sagen eller sagsbehandlingen. Det vil ofte være tilfælde, hvor e-mails erstatter samtale mellem sagsbehandlere, og som har et planlæggende eller koordinerende sigte.

Som eksempler på e-mails m.v. der ikke vil skulle journaliseres, kan desuden nævnes e-mails i de mere generelle sager, der ikke har karakter af traditionel administrativ virksomhed, i modsætning til f.eks. afgørelsessager og lignende.

Følgende typer af e-mails m.v. (og i øvrigt også, hvis dokumenterne foreligger i papirbaseret form) vil i almindelighed ikke skulle journaliseres:

- bekræftelse af et mødetidspunkt,
- flytning af mødelokaler,
- orientering om, at et papirbaseret dokument er indgået eller afsendt,
- besked om, at en person ønsker en opringning (telefonbesked),
- almindelige forespørgsler fra andre offentligt ansatte om, hvordan det skrider frem med behandlingen af en bestemt sag, herunder hvornår sagen kan forventes færdigbehandlet, og
- henvendelser fra andre offentligt ansatte om, hvorvidt man har kendskab til en bestemt sag m.v.

12.4 *Hvornår skal journalisering ske?*

§ 15. [...]

Stk. 2. Et dokument omfattet af stk. 1, som forvaltningsmyndigheden har modtaget eller afsendt, skal journaliseres snarest muligt efter dokumentets modtagelse eller afsendelse.

Stk. 3. [...]

I forhold til ”sædvanlige” papirbaserede dokumenter (f.eks. breve fra eller til en borger) indebærer udtrykket snarest muligt, at brevene bør være journaliseret senest 3-4 arbejdsdage efter modtagelsen eller afsendelsen.

E-mails bør – i det omfang de er omfattet af journaliseringspligten – være journaliseret **senest 7 arbejdsdage** efter modtagelsen eller afsendelsen. En længere ”journaliseringsfrist” kan begrundes i tilfælde af, at den pågældende sagsbehandler er fraværende, f.eks. på grund af ferie, sygdom, kursusdeltagelse, tjenesterejse eller lignende.