



5. august 2020

2020-3

All. nr./notatnr.:

2020-702-0002-5

Sull./sagsbeh.: BKT

Departement havde pligt til at overveje meroffentlighed, selvom aktindsigtsanmodning ikke opfyldte identifikationskravet i offentlighedsloven

Departementet for Sociale Anliggender, Familie og Justitsområdet gav en borger afslag på anmodning om aktindsigt.

Borgeren havde søgt om aktindsigt i de anmodninger om aktindsigt og besvarelser, som departementet havde modtaget og afgivet siden 1. januar 2017.

Departementet begrundede afslaget i, at identifikationskravet i offentlighedslovens § 4, stk. 3, ikke var opfyldt.

Identifikationskravet indebærer, at en anmodning om aktindsigt skal angive de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med.

Borgeren klagede til ombudsmanden over departementets afslag.

Departementet oplyste i forbindelse med ombudsmandens undersøgelse, at departementet ikke havde taget stilling til, om der trods identifikationskravets manglende opfyldelse alligevel kunne gives aktindsigt i videre omfang efter princippet om meroffentlighed i § 4, stk. 1, 2. pkt., i offentlighedsloven.

Departementet var af den opfattelse, at departementet ikke kan eller skal vurdere spørgsmålet om udlevering af sagsakter efter princippet om meroffentlighed, hvis identifikationskravet ikke er opfyldt.

Ombudsmanden var enig med departementet i, at identifikationskravet ikke var opfyldt. Efter ombudsmandens opfattelse ville en imødekommelse af borgerens ansøgning reelt indebære, at borgeren fik mulighed for at gennemse alle sager af en bestemt art, som departementet besidder.

Ombudsmanden var derimod ikke enig i departementets forståelse af princippet om meroffentlighed. Ombudsmanden udtalte, at meroffentlighed kan vurderes selvom identifikationskravet ikke er opfyldt. Herudover har myndigheden altid pligt til at overveje meroffentlighed, hvis ansøgeren begærer det.

Efter ombudsmandens opfattelse måtte borgerens anmodning anses som en begæring om meroffentlighed. Departementet havde derfor pligt til at overveje meroffentlighed.

Ombudsmanden anså det for kritisabelt, at departementet ikke havde overvejet meroffentlighed.

Ombudsmanden henstillede, at departementet genoptog sagen og overvejede, om borgeren kunne få aktindsigt i medfør af princippet om meroffentlighed.

(Udtalelse af 5. august 2020, j.nr. 2020-702-0002)

Ombudsmanden udtalte herefter:

1. Hvad har jeg undersøgt?

1.1. Jeg har ved min behandling af sagen valgt at forholde mig til departementets vurdering af, at identifikationskravet i offentlighedslovens § 4, stk. 3, ikke var opfyldt.

Jeg har herudover også valgt at forholde mig til, om departementet ved sin afgørelse burde have taget stilling til princippet om meroffentlighed efter offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt.

Jeg har flere steder i min udtalelse taget udgangspunkt i dansk litteratur og Folketingets Ombudsmands praksis, i det omfang jeg ikke selv tidligere har haft lejlighed til at beskæftige mig med tilsvarende problemstillinger. Det skyldes, at retsgrundlaget i Grønland i det væsentligste er identisk med retsgrundlaget i Danmark. Hvor retsgrundlaget i Grønland efter min opfattelse ikke er identisk med retsgrundlaget i Danmark, har jeg anført dette.

1.2. Jeg bemærker for en god ordens skyld, at jeg i denne udtalelse ikke forholder mig til departementets journaliseringspraksis, ligesom jeg ikke forholder mig til, om departementets afgørelse af 16. juli 2018 opfylder reglerne om begrundelse m.v. og klagevejledning i kapitel 6 og 7 i landstingslov nr. 8 af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning.

Jeg henviser herved til § 14, stk. 1, i inatsisartutlov nr. 7 af 1. juni 2017 om Ombudsmanden for Inatsisartut, hvorefter ombudsmanden afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

2. Retsgrundlaget

2.1. Identifikation og meroffentlighed

Offentlighedsloven indeholder i § 4, bl.a. regler om meroffentlighed (§ 4, stk. 1, 2. pkt.) og om identifikation (§ 4, stk. 3). § 4, stk. 1, og stk. 3, har følgende ordlyd:

”§ 4. Enhver kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-14, forlange at bliver gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. En forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt m.v.

[...]

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

Det fremgår af offentlighedslovens § 4, stk. 3, at en anmodning om aktindsigt skal angive de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med (identifikationskravet). Hvis anmodningen ikke opfylder dette identifikationskrav, er der imidlertid ikke noget til hinder for, at myndigheden giver aktindsigt alligevel (princippet om meroffentlighed), medmindre myndigheden herved udleverer oplysninger, der er omfattet af reglerne om tavshedspligt m.v. Dette følger af offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt.

Jeg henviser herudover til Folketingets Ombudsmands beretning for 2009, s. 17 ff. og Folketingets Ombudsmands beretning for 2005, s. 598 ff.

2.1.1. Om identifikationskravet i § 4, stk. 3, i offentlighedsloven, er følgende bl.a. anført i bemærkningerne til lovforslaget:

”Bestemmelsen medfører, at den, der ønsker aktindsigt, må have kendskab til sagens eller dokumentets eksistens før henvendelsen til vedkommende myndighed. Dette betyder imidlertid ikke, at myndigheden er berettiget til at afslå en begæring om aktindsigt alene under henvisning til en manglende angivelse af sagstilhørsforholdet, hvis myndigheden er i stand til på andet grundlag at identificere den sag eller det eller de dokumenter, der ønskes aktindsigt i.

Kravet om angivelse af sagen eller dokumenter i denne betyder bl.a., at der ikke kan forlanges adgang til at gennemgå en forvaltningsmyndigheds journalmateriale med henblik på herigennem at finde frem til sager, hvis dokumenter man kan have interesse i at blive gjort bekendt med.

Bestemmelsen giver heller ikke adgang til at gennemse alle sager af en bestemt art eller alle sager, der er blevet journaliseret i en bestemt periode.”

Det antages i den forvaltningsretlige litteratur, at offentlighedslovens § 4, stk. 3 indeholder et subjektivt og et objektivt krav om identifikation af den pågældende sag.

Det subjektive krav udmønter sig i, at ansøgeren må have kendskab til sagens ellers dokumentets eksistens før henvendelse til vedkommende myndighed.

Det objektive krav indebærer, at anmodningen om aktindsigt skal indeholde de oplysninger, der bl.a. efter myndighedens journalsystem er nødvendige for, at myndigheden kan finde frem til den sag eller det dokument, der ønskes aktindsigt i.

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 4, stk. 3, antages endvidere at give hjemmel til at afslå en begæring om aktindsigt, uanset at begæringen er let identificerbar, hvis begæringen reelt tilsigter at skabe adgang til en ubestemt flerhed af sager.

Jeg henviser desuden pkt. 17 i Justitsministeriets vejledning af 3. november 1986 om offentlighedsloven, John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 2. udgave (1992), s. 93 f. og 3. udgave (1998), s. 126 f., og betænkning 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 387 ff.

2.1.2. Princippet om meroffentlighed er lovfæstet i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt. Om baggrunden for princippet er følgende anført i bemærkningerne til lovforslaget:

”Reglerne i den gældende offentlighedslov afskærer ikke myndighederne fra efter eget skøn at give oplysninger i videre omfang, herunder på anden måde eller i en anden form, end loven forpligter til. Da spørgsmålet i praksis synes at have givet anledning til tvivl, foreslås det, at princippet om "meroffentlighed" udtrykkeligt anføres i loven. Adgangen til at give sådanne oplysninger begrænses dog af reglerne om tavshedspligt m.v.”

Det er fast antaget i den forvaltningsretlige litteratur, at lovfæstelsen af meroffentlighedsprincippet har medført, at myndighederne altid skal overveje at udlevere de ønskede oplysninger, hvis myndigheden bliver anmodet herom.

Kravet om anmodning kan være opfyldt, selvom anmodningen om aktindsigt ikke udtrykkeligt indeholder en begæring om, at myndigheden skal overveje meroffentlighed.

Folketingets Ombudsmand har i Folketingets Ombudsmands beretning for 1999, s. 545 ff., udtalt, at en anmodning om indsigt i en myndigheds dokumenter, uanset at dokumenterne efter myndighedens opfattelse måtte være interne arbejdsdokumenter og dermed som udgangspunkt undtaget fra retten til aktindsigt, kunne sidestilles med en begæring om meroffentlighed. Det skyldes, at ansøgeren havde bedt om indsigt i hele den interne del af myndighedens behandlingsprocedure samt efterfølgende på ny havde anmodet myndigheden om en begrundelse, hvis myndigheden fortsat var af den opfattelse, at ansøgeren ikke kunne få adgang til de pågældende dokumenter. Kravet om begæring må således forstås bredt og fortolkes ud fra de konkrete omstændigheder.

Jeg henviser desuden til artiklen "Retten til aktindsigt – en hovedregel" af specialkonsulent Lili Rasmussen, som er optrykt i min beretning for 2015, afsnit 3.3, samt artiklen "Meroffentlighed som pligt" af kontorchef Lisbeth Adserballe, der er optrykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2009, s. 55 ff. Jeg henviser herudover til betænkning 857/1978 om offentlighedslovens revision, s. 69, Jon Andersen m.fl., Forvaltningsret, 1. udgave (1994), s. 265 f. og 2. udgave (2002), s. 392 ff.

3. A's opfattelse

I A's ansøgning om aktindsigt af 12. juli 2018 til departementet, anførte hun, at hun gerne ville søge om aktindsigt i de anmodninger om aktindsigt og besvarelser, som departementet havde modtaget og afgivet siden 1. januar 2017.

A anførte herefter i sin e-mail af 17. juli 2018 til departementet bl.a. følgende:

"Jeg er ikke enig i, at min anmodning ikke er tilstrækkelig konkret til, at I kan besvare den.

Anmodningen er konkretiseret ved, at jeg har specificeret, at det er afgørelser om aktindsigt inde for den nævnte periode. Temaet og tidsrummet er således præciseret.

Det fremgår af Justitsministeriets vejledning nr. 9847 af 19. december 2013 om lov om offentlighed i forvaltningen pkt. 4.3.1., at myndigheden skal foretage en konkret vurdering af, om identifikationskravet er opfyldt. Formålet med identifikationskravet er navnlig, at myndighedens ulejlighed ved besvarelsen er proportional.

I forbindelse med denne vurdering, bør det indgå, at jeg søger aktindsigt til forskningsbrug, at afgørelserne bør kunne fremsøges let af departementet, uden der bør være behov for yderligere anonymiseringer, og at der formentlig kun er ganske få afgørelser i den pågældende periode. Under disse omstændigheder er det ikke antageligt, at besvarelsen af min anmodning er uproportional.

[...]

Jeg kan supplerende oplyse, at de oplysninger, jeg er interesseret i, drejer sig om:

- antallet af aktindsigter i den pågældende periode
- Fordelingen af ansøgningerne mellem borger, erhvervsvirksomheder og medier (samt hvilke medier)
- Sagsbehandlingstiden

Hvis du ønsker at indgå en dialog med mig om, hvordan vi sammen kan fremskaffe disse oplysninger, er jeg indstillet her på at trække min anmodning om aktindsigt tilbage.

Jeg imødeser dit svar på ovennævnte."

I A's bemærkninger til departementets udtalelse til mig af 5. marts 2020, anførte hun bl.a. følgende:

"Departementschefen henviser endvidere til, at min anmodning om aktindsigt ikke kan imødekommes, fordi anmodningen ikke lever op til identifikationskravet i offentlighedslovens § 4, stk. 3. I den forbindelse citerer hun Justitsministeriets vejledning nr. 11678 af 3. november 1986 pkt. 17 første afsnit. Jeg skal henlede ombudsmandens opmærksomhed på, at der under samme punkt i vejledningen i det efterfølgende afsnit fremgår følgende passus, som departementschefen har undladt citere, men som er relevant for denne sag:

"Det kan herefter kræves, at den, der ønsker aktindsigt, i hvert fald har et vist kendskab til sagens eksistens før henvendelsen til vedkommende myndighed. Forvaltningen har altså ikke pligt til at imødekomme begæringer om at få lejlighed til at gennemse alle sager af en bestemt art eller alle sager, der er blevet journaliseret i en bestemt periode. I det omfang en sådan begæring fremsættes af pressen, bør begæringen dog normalt imødekommes, medmindre andet følger af reglerne om tavshedspligt m.v."

Jeg skal på denne baggrund, og da min interesse kan sidestilles med journalisters, gøre gældende, at offentlighedslovens § 4, stk. 3 ikke uden videre kan begrunde afslag på min anmodning om aktindsigt."

4. Departementets opfattelse

Departementet anførte i afgørelsen af 16. juli 2018 bl.a. følgende:

"Ved e-mails af 12. juli 2018 har du ansøgt om at få udleveret en liste over de aktindsigtsanmodninger og besvarelser, som departementet har modtaget og afgivet siden 1. januar 2016, og da jeg oplyste dig om, at en sådan liste ikke eksisterer, har du søgt om aktindsigt i de aktindsigtsanmodninger og besvarelser, som departementet har modtaget og afgivet siden 1. januar 2017.

[...]

I offentlighedslovens § 4, stk. 3, fremgår det, at en begæring "skal angive de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive bekendt med".

Dette identifikationskrav indebærer, at en anmodning om aktindsigt skal indeholde tilstrækkelige oplysninger til, at den myndighed, der modtager anmodningen, kan identificere den pågældende sag eller det dokument, der ønskes aktindsigt i.

Af bemærkningerne fremgår, at der ikke er "adgang til at gennemse alle sager af en bestemt art eller alle sager, der er blevet journaliseret i en bestemt periode."

Det er departementets opfattelse, at din ansøgning ikke opfylder kravet i § 4, stk. 3, hvorfor jeg må afvise den.

Hvis du kan præcisere din ansøgning, således at det er muligt at identificere konkrete sager, er du velkommen til at fremsende en ny ansøgning."

I en udtalelse af 5. marts 2020 til mig har departementet bl.a. anført følgende:

"Meroffentlighed

Det er departementets vurdering, at A's ansøgning ikke har opfyldt identifikationskravet.

I bemærkningerne til Landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen (herefter offentlighedsloven) beskrives det om § 4, stk. 3, at "Bestemmelsen medfører, at den, der ønsker aktindsigt, må have kendskab til sagens eller dokumentets eksistens før henvendelsen til vedkommende myndighed. (...) Bestemmelsen giver heller ikke adgang til at gennemse alle sager af en bestemt art eller alle sager, der er blevet journaliseret i en bestemt periode."

Af Justitsministeriets vejledning nr. 11687 af 03/11/1986, punkt. 17-19, fremgår det vedrørende § 4, stk. 3, at en begæring om aktindsigt skal "angive de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med".

Af betænkning 325/1963 om offentlighed i forvaltningen, side 64, fremgår det endvidere, at "oplysning kan kun kræves om dokumenter, som vedrører 'den i begæringen angivne sag'. Bestemmelsen vil modvirke, at nogen ved henvendelse til en forvaltningsmyndighed mere på det uvisse søger at opspore dokumenter, som muligvis kan være af interesse for ham".

Herudover kan der henvises til Folketingets Ombudsmands afgørelse FOB 2003, hvor Ombudsmanden udtalte, at en generel viden om, at en myndighed er i besiddelse af dokumenter vedrørende et bestemt forhold, ikke er tilstrækkeligt til at opfylde kravet om, at den, der anmoder om aktindsigt, på forhånd skal have et vist kendskab til de pågældende dokumenters eksistens.

Da identifikationskravet ikke er opfyldt, har det ikke været muligt for departementet at finde frem til de dokumenter, A beder om aktindsigt i. Da departementet ikke har kunnet identificere de ønskede akter, har departementet ikke overvejet meroffentlighed. Departementet beklager, at dette ikke fremgår tydeligt af afgørelsen.”

5. Min vurdering

5.1. En anmodning om aktindsigt skal indeholde en angivelse enten af den sag eller de dokumenter, der ønskes aktindsigt i, jf. § 4, stk. 3, i offentlighedsloven.

Dette betyder bl.a., at der ikke kan forlanges aktindsigt i alle sager af en bestemt art, som departementet besidder, jf. pkt. 2.1.1 ovenfor.

Det fremgår ikke af A's ansøgning om aktindsigt af 12. juli 2018 eller af hendes efterfølgende korrespondance med departementet, at hun på forhånd havde kendskab til eksistensen af sager eller dokumenter hos departementet, der var omfattet af anmodningen om aktindsigt.

En imødekommelse af A's anmodning vil således efter min opfattelse reelt indebære, at hun får mulighed for at gennemse alle sager af en bestemt art, som departementet besidder.

Det giver mig på den baggrund ikke anledning til bemærkninger, at departementet vurderer, at A's anmodning om aktindsigt ikke opfylder identifikationskravet i offentlighedslovens § 4, stk. 3.

5.2. Jeg forstår departementets udtalelse af 5. marts 2020 sådan, at departementet er af den opfattelse, at departementet ikke kan eller skal vurdere meroffentlighed, hvis identifikationskravet i offentlighedslovens § 4, stk. 3, ikke er opfyldt.

Det følger af offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., at en myndighed altid kan give aktindsigt, medmindre myndigheden herved udleverer oplysninger, der er omfattet af reglerne om tavshedspligt m.v. Som jeg har gennemgået ovenfor under pkt. 2.1, gælder dette også selvom anmodningen ikke opfylder identifikationskravet i offentlighedslovens § 4, stk. 3.

Jeg kan derfor ikke tilslutte mig departementets opfattelse af, at departementet ikke kan vurdere meroffentlighed, hvis identifikationskravet ikke er opfyldt.

5.3. Som jeg nævner ovenfor i pkt. 2.1.2, så er en myndighed forpligtet til på begæring at overveje meroffentlighed.

A har ikke udtrykkeligt bedt departementet om, at departementet giver aktindsigt i de pågældende dokumenter, uanset at dokumenterne efter departementets opfattelse ikke kan anses for at være tilstrækkeligt identificerede efter § 4, stk. 3, i offentlighedsloven.

A anmodede imidlertid den 12. juli 2018 departementet om aktindsigt i "de aktindsigtsanmodninger og besvarelser som departementet har modtaget og afgivet siden 1. januar 2017".

Endvidere anmodede A den 17. juli 2018 på ny departementet om aktindsigt i de pågældende dokumenter. I den forbindelse anførte A bl.a. supplerende oplysninger om de dokumenter, som hendes anmodning vedrørte, samt at hun var indstillet på at trække sin anmodning om aktindsigt tilbage, såfremt departementet ville indgå i en dialog med hende om, hvordan hun kunne fremskaffe de nødvendige oplysninger.

På den baggrund er det min opfattelse, at A's anmodninger må anses som en begæring om meroffentlighed. Departementet havde derfor pligt til at overveje, om A's ansøgning om aktindsigt kunne imødekommes, uanset at hendes ansøgning om aktindsigt ikke opfylder identifikationskravet i offentlighedslovens § 4, stk. 3.

Jeg anser det derfor for kritisabelt, at departementet ikke tog stilling til, om A kunne gives aktindsigt i medfør af princippet om meroffentlighed.

Jeg henstiller, at departementet genoptager A's sag og overvejer, om A kan få indsigt i de pågældende dokumenter efter princippet om meroffentlighed.

Jeg beder departementet om at meddele mig, hvad min henstilling giver departementet anledning til at foretage sig.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Jeg har sendt en kopi af dette brev til A.

SAGSFREMSTILLING

Ved e-mail af 12. juli 2018 anmodede A departementet om en liste over de anmodninger om aktindsigt og besvarelser, som departementet havde modtaget og afgivet siden 1. januar 2016.

Ved e-mail af 12. juli 2018 skrev departementet til A, at departementet ikke fører statistik over anmodninger om aktindsigt, hvorfor departementet ikke har en liste som den, A efterspørger.

Ved e-mail af 12. juli 2018 svarede A bl.a.:

"I så fald vil jeg gerne søge om aktindsigt i de aktindsigtsanmodninger og besvarelser som departementet har modtaget og afgivet siden 1. januar 2017. Jeg vil ligeledes søge aktindsigt eventuelle i igangværende anmodninger, hvor der endnu ikke er truffet afgørelse om aktindsigt."

Departementet svarede den 16. juli 2018 bl.a. følgende:

"Ved e-mails af 12. juli 2018 har du ansøgt om at få udleveret en liste over de aktindsigtsanmodninger og besvarelser, som departementet har modtaget og afgivet siden 1. januar 2016, og da jeg oplyste dig om, at en sådan liste ikke eksisterer, har du søgt om aktindsigt i de aktindsigtsanmodninger og besvarelser, som departementet har modtaget og afgivet siden 1. januar 2017.

[...]

I offentlighedslovens § 4, stk. 3, fremgår det, at en begæring "skal angive de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive bekendt med". Dette identifikationskrav indebærer, at en anmodning om aktindsigt skal indeholde tilstrækkelige oplysninger til, at den myndighed, der modtager anmodningen, kan identificere den pågældende sag eller det dokument, der ønskes aktindsigt i.

Af bemærkningerne fremgår, at der ikke er "adgang til at gennemse alle sager af en bestemt art eller alle sager, der er blevet journaliseret i en bestemt periode."

Det er departementets opfattelse, at din ansøgning ikke opfylder kravet i § 4. stk. 3, hvorfor jeg må afvise den.

Hvis du kan præcisere din ansøgning, således at det er muligt at identificere konkrete sager, er du velkommen til at fremsende en ny ansøgning."

A skrev den 17. juli 2018 til departementet:

"Jeg er ikke enig i, at min anmodning ikke er tilstrækkelig konkret til, at I kan besvare den.

Anmodningen er konkretiseret ved, at jeg har specificeret, at det er afgørelser om aktindsigt inde for den nævnte periode. Temaet og tidsrummet er således præciseret.

Det fremgår af Justitsministeriets vejledning nr. 9847 af 19. december 2013 om lov om offentlighed i forvaltningen pkt. 4.3.1., at myndigheden skal foretage en konkret vurdering af, om identifikationskravet er opfyldt. Formålet med identifikationskravet er navnlig, at myndighedens ulejlighed ved besvarelsen er proportional.

I forbindelse med denne vurdering, bør det indgå, at jeg søger aktindsigt til forskningsbrug, at afgørelserne bør kunne fremsøges let af departementet, uden der bør være behov for yderligere anonymiseringer, og at der formentlig kun er ganske få afgørelser i den pågældende periode. Under disse omstændigheder er det ikke antageligt, at besvarelsen af min anmodning er uproportional.

Jeg mener ikke, at din henvisning til bemærkningerne støtter dit synspunkt, idet jeg netop konkretiserer min anmodning ved at angive både sagstype og periode.

Endelig mener jeg ikke, at din klagevejledning er tilstrækkelig. Såfremt din afgørelse er endelig, bør du angive hjemlen hertil samt vejlede om muligheden for

at få en udtalelse fra Inatsisartuts ombudsmand samt domstolsprøvelse. Jeg hører gerne nærmere herom.

Jeg kan supplerende oplyse, at de oplysninger, jeg er interesseret i, drejer sig om:

- antallet af aktindsigter i den pågældende periode
- Fordelingen af ansøgningerne mellem borger, erhvervsvirksomheder og medier (samt hvilke medier)
- Sagsbehandlingstiden

Hvis du ønsker at indgå en dialog med mig om, hvordan vi sammen kan fremskaffe disse oplysninger, er jeg indstillet her på at trække min anmodning om aktindsigt tilbage.

Jeg imødeser dit svar på ovennævnte.”

Departementet svarede den 19. juli 2018 bl.a. følgende:

”Jeg kan i det hele henholde mig til min afgørelse af 16. juli 2018, som fastholdes.”

Den 17. oktober 2018 sendte A en klage til mig, dateret den 16. oktober 2018, over bl.a. departementets afgørelse af 16. juli 2018. A anførte bl.a. i klagen:

”- At aktindsigtsbegrænsningen i offentlighedslovens § 4, stk. 3 udelukkende hviler på hensynet til myndighedens ressourceforbrug, og dermed ikke kan bruges til begrænse generelle aktindsigtsanmodninger på baggrund af andre hensyn end ressourceforbrug.

- At departementerne, såfremt de har et nogenlunde velfungerende journaliserings- og søgesystem, bør kunne besvare min anmodning uden det medfører et uproportionalt ressourceforbrug. Da jeg ikke er interesseret i sager om egenaces, bør der ikke være arbejde med anonymisering. Andre typer tavshedsbelagte oplysninger burde allerede være fjernet fra de akter, jeg ønsker udleveret, da det jeg ønsker netop er aktindsigtsafgørelser, så denne undtagelse af tavshedsbelagte oplysninger burde allerede være foretaget.

- at aktindsigtsbegæringen tjener et forskningsformål, og at jeg som forsker har en særlig interesse i de pågældende aktindsigtsanmodninger, hvorfor departementerne bør afsætte ekstra ressourcer til besvarelsen.”

Den 30. oktober 2018 skrev jeg til departementet og anmodede om samtlige akter i sagen.

Departementet sendte mig den 6. november 2018 nogle af de akter, som jeg havde anmodet om. Departementet spurgte i samme anledning, om jeg fastholdt min anmodning om at modtage de resterende akter.

Den 8. november 2018 besvarede jeg departementets forespørgsel af 6. november 2018 og bekræftede, at jeg fastholdt min anmodning.

Departementet sendte mig den 15. maj 2019 de resterende anmodede akter i sagen.

Den 6. november 2019 skrev jeg bl.a. følgende til departementet:

”Jeg har nu haft lejlighed til at gennemgå de sagsakter, som Departementet for Sociale Anliggender og Justitsområdet (herefter departementet) har sendt til mig ved brev af 6. november 2018 og e-mail af 15. maj 2019.

1. Jeg finder fortsat ikke, at jeg har de fornødne oplysninger for at kunne tage stilling til sagen, og jeg anmoder derfor departementet om en udtalelse til sagen.

(...)

Jeg beder departementet om i udtalelsen særligt at forholde sig til nedenstående.

1.1. Jeg forstår A's klage til mig sådan, at hun ønsker at departementet (også) tager stilling til, hvorvidt hun kan meddeles aktindsigt efter princippet om meroffentlighed.

Det fremgår ikke udtrykkeligt af departementets afgørelse af 16. juli 2018 til A, om departementet har taget stilling til, om A kunne meddeles aktindsigt efter princippet om meroffentlighed.

Departementet skriver således til A, at "[d]et er departementets opfattelse, at din ansøgning ikke opfylder kravet i § 4, stk. 3, hvorfor jeg må afvise den."

§ 4, stk. 3 i Landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer (herefter offentlighedsloven) har følgende ordlyd:

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

Efter at have modtaget afgørelsen skrev A ved e-mail af 17. juli 2018 bl.a. følgende til departementet:

"[i] forbindelse med denne vurdering, bør det indgå, at jeg søger aktindsigt til forskningsbrug, at afgørelserne bør kunne fremsøges let af departementet, uden der bør være behov for yderligere anonymiseringer, og at der formentlig kun er ganske få afgørelser i den pågældende periode. Under disse omstændigheder er det ikke antageligt, at besvarelsen af min anmodning er uproportional.

[...]

Jeg kan supplerede oplyse, at de oplysninger, jeg er interesseret i, drejer sig om:

- antallet af aktindsigter i den pågældende periode
- Fordelingen af ansøgningerne mellem borgere, erhvervsvirksomheder og medier (samt hvilke medier)
- Sagsbehandlingstiden"

Ved e-mail af 19. juli 2018 svarede departementet A, at departementet "i det hele" kunne henholde sig til afgørelsen af 16. juli 2018, som fastholdes.

Jeg forstår det umiddelbart sådan, at departementet har overvejet, om A kunne meddeles aktindsigt, selvom departementet vurderede, at

identifikationskravet i offentlighedslovens § 4, stk. 3 ikke var opfyldt. Det står mig dog ikke klart, hvad departementet har lagt vægt på ved denne vurdering.

Da det som anført er min umiddelbare forståelse, at departementet har overvejet, om A kunne meddeles aktindsigt efter princippet om meroffentlighed, bedes departementet oplyse, såfremt dette ikke er tilfældet og redegøre nærmere herfor. Departementet bedes i forlængelse heraf oplyse, om ovenstående giver departementet anledning til at genoptage sagen med meddelelse herom til A. Såfremt departementet finder anledning til at genoptage sagen, beder jeg departementet om at se bort fra de resterende spørgsmål i dette brev.

Hvis departementet har vurderet, om A kunne meddeles aktindsigt efter princippet om meroffentlighed, beder jeg departementet om nærmere at redegøre for, hvad departementet har lagt vægt på ved denne vurdering.

Jeg beder i forlængelse heraf departement om at redegøre nærmere for, hvilken betydning det af A anførte om hendes stilling som forsker har haft for departementets behandling af sagen.

Jeg henleder departementets opmærksomhed på, at det fremgår af offentlighedslovens § 4, stk. 1 at:

”Enhver kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-14, forlange at bliver gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. En forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt m.v.”

Af bemærkningerne til offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., fremgår det:

”Reglerne i den gældende offentlighedslov afskærer ikke myndighederne fra efter eget skøn at give oplysninger i videre omfang, herunder på anden måde eller i en anden form, end loven forpligter til. Da spørgsmålet i praksis synes at have givet anledning til tvivl, foreslås det, at princippet om "meroffentlighed" udtrykkeligt anføres i loven. Adgangen til at give sådanne oplysninger begrænses dog af reglerne om tavshedspligt m.v.”

Offentlighedsloven er en minimumslov, idet loven regulerer, hvilke dokumenter og oplysninger myndighederne som minimum er forpligtet til at meddele aktindsigt i. Dette betyder efter min opfattelse, at myndighederne – på trods af bestemmelsens ordlyd "kan" – i alle sager, hvor der gives afslag på aktindsigt er forpligtet til at overveje meroffentlighed.

Det fremgår af Justitsministeriets vejledning nr. 11687 af 3. november 1986 om lov om offentlighed i forvaltningen, at:

"En myndighed, der behandler en begæring om aktindsigt, ikke alene bør overveje, om begæringen kan afslås efter offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser, men også om der navnlig efter reglerne om tavshedspligt er noget til hinder for, at der meddeles aktindsigt. Hvis oplysningerne i et dokument ikke er fortrolige, bør myndigheden altså i almindelighed imødekomme en begæring om aktindsigt, selv om myndigheden ikke er forpligtet til det."

Offentlighedsloven er udarbejdet med udgangspunkt i den dagældende danske lov om offentlighed i forvaltningen fra 1987 hvortil ovenstående vejledning er udarbejdet, hvilket er baggrunden for min henvisning.

Jeg henviser i øvrigt til artiklen "Retten til aktindsigt – en hovedregel" af specialkonsulent Lili Rasmussen, som er optrykt i min beretning for 2015, afsnit 3.3.

1.2. A har i sin klage til mig anført, at "departementerne, såfremt de har et nogenlunde velfungerende journaliserings- og søgesystem, bør kunne besvare min anmodning uden det medfører et uproportionalt ressourceforbrug."

Jeg har noteret mig, at departementet i forbindelse med fremsendelsen af sagens akter til mig den 6. november 2018, bl.a. har anført følgende:

"Departementet skal hertil bemærke, at departementet i sit journalsystem ikke har et særskilt journalnummer, hvor alle sager om aktindsigt journaliseres, ligesom departementet ikke har en oversigt, hvor alle aktindsigtssager med tilhørende sagsnumre fremgår. En identifikation af samtlige afgørelser om aktindsigt truffet af departementet i perioden 1. januar 2017 – 12. juli 2018 vil således

bero på en fuldstændig gennemgang af departementets sagsbehandlingssystem. Dette vil kræve omfattende ressourcer.”

Det står mig ikke klart, hvorvidt det ovenfor anførte også har haft betydning for departementets behandling af A's anmodning om aktindsigt.

1.3. Det står mig i forlængelse heraf ikke klart om departementet har mulighed for at søge på enkeltord som f.eks. aktindsigt, der fremgår af akter i departementets sagsbehandlingssystem.

Jeg anmoder departementet om at redegøre nærmere for, om departementets elektroniske sagsbehandlingssystem muliggør en søgning på ord, der indgår i et dokumentets navn, overskrift, brødtekst eller lignende. Jeg anmoder endvidere departementet om at oplyse, om departementet i givet fald foretog en sådan søgning, f.eks. på ordene "aktindsigt" og "aktindsigtsanmodning".

1.4. Jeg anmoder i forlængelse heraf departementet om at oplyse, hvorvidt departementet overvejede, om departementet ved en sådan søgning som beskrevet ovenfor, kunne have fundet nogle af de dokumenter, som A havde anmodet om aktindsigt i.

Jeg beder ligeledes departementet om at oplyse, om departementet overvejede om departementet på anden måde – f.eks. ved dialog med A – kunne have fundet nogle af de dokumenter, som A havde anmodet om aktindsigt i.”

Ved brev af 5. marts 2020 til mig skrev departementet bl.a. følgende:

”Genoptagelse af sagen

Indledningsvist har Ombudsmanden bedt departementet om at oplyse, om departementet finder anledning til at genoptage sagen. Departementet kan hertil svare, at departementet ikke finder anledning til genoptagelse af sagen.

Meroffentlighed

Det er departementets vurdering, at A's ansøgning ikke har opfyldt identifikationskravet.

I bemærkningerne til Landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen (herefter offentlighedsloven) beskrives det om § 4, stk. 3, at "Bestemmelsen medfører, at den, der ønsker aktindsigt, må have kendskab til sagens eller dokumentets eksistens før henvendelsen til vedkommende myndighed. (...) Bestemmelsen giver heller ikke adgang til at gennemse alle sager af en bestemt art eller alle sager, der er blevet journaliseret i en bestemt periode."

Af Justitsministeriets vejledning nr. 11687 af 03/11/1986, punkt. 17-19, fremgår det vedrørende § 4, stk. 3, at en begæring om aktindsigt skal "angive de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med".

Af betænkning 325/1963 om offentlighed i forvaltningen, side 64, fremgår det endvidere, at "oplysning kan kun kræves om dokumenter, som vedrører 'den i begæringen angivne sag'. Bestemmelsen vil modvirke, at nogen ved henvendelse til en forvaltningsmyndighed mere på det uvisse søger at opspore dokumenter, som muligvis kan være af interesse for ham".

Herudover kan der henvises til Folketingets Ombudsmands afgørelse FOB 2003, hvor Ombudsmanden udtalte, at en generel viden om, at en myndighed er i besiddelse af dokumenter vedrørende et bestemt forhold, ikke er tilstrækkeligt til at opfylde kravet om, at den, der anmoder om aktindsigt, på forhånd skal have et vist kendskab til de pågældende dokumenters eksistens.

Da identifikationskravet ikke er opfyldt, har det ikke været muligt for departementet at finde frem til de dokumenter, A beder om aktindsigt i. Da departementet ikke har kunnet identificere de ønskede akter, har departementet ikke overvejet meroffentlighed. Departementet beklager, at dette ikke fremgår tydeligt af afgørelsen.

Ressourceforbrugets betydning for behandling af sagen

I departementets vurdering er der lagt vægt på, at departementet i sit journalsystem ikke har et særskilt journalnummer, hvor alle sager om aktindsigt journaliseres. En identifikation af alle de sager, A søgte aktindsigt i, vil derfor bero på medarbejdernes umiddelbare erindringer eller en fuldstændig gennemgang af departementets sagsbehandlingssystem, hvilket ville kræve, at departementet afsatte omfattende ressourcer over flere måneder.

Departementet kan henvise til Betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, del 1, side 387, hvor det fremgår, at "Bag kravet om identifikation ligger således overordnet set hensynet til forvaltningsmyndighedernes resourceforbrug."

Herudover kan der henvises til en afgørelse fra Folketingets Ombudsmand, FOB 2009 17-2, hvori det fremgår, at ved vurderingen af, om en person "skal gives aktindsigt trods manglende identifikation af sagerne, kan der tages hensyn til, om det indebærer nævneværdige vanskeligheder eller væsentligt administrativt besvær at finde sagerne eller dokumenterne frem."

Betydningen af A's stilling som forsker

I sin henvendelse af 17. juli gør A særligt opmærksom på, at hun søger aktindsigt til forskningsbrug. Departementet har dog ikke tillagt dette særlig vægt i hverken den ene eller den anden retning, da identitetskravet i offentlighedslovens § 4, stk. 3, ikke har været opfyldt, og da ressourcebetragtningen er den samme, uanset hvad formålet med henvendelsen er. Der henvises til ovenstående redegørelse for sagens omfang og ressourcebetragtningen.

Om departementets sagsbehandlingssystem muliggør søgning på enkeltord

Det er korrekt, at departementets sagsbehandlingssystem i et vist omfang muliggør søgning på enkeltord.

Søgesystemet indeholder blandt andet en mulighed for at søge på enkeltord i brødtekst. Dette vil dog vise alle akter, dokumenter, sager med mere, hvor ordet indgår. En søgning på "aktindsigt" vil således finde anmodninger om aktindsigt, hvor ordet "aktindsigt" indgår, men vil også finde alle andre steder, hvor ordet er nævnt, eksempelvis intern korrespondance, retningslinjer,

undervisnings- og kursusmateriale, opgavelister, oversættelsesopgaver med mere. Hvis ordet indgår i både akt og et dokument vedlagt akten, vil disse fremstå som separate resultater.

De fleste aktindsigtssager indeholder ordet aktindsigt eller aktindsigtsanmodning. Det kan dog ikke udelukkes, at en henvendelse til departementet er en anmodning om aktindsigt, selv om det ikke fremgår af teksten. Eksempelvis vil en henvendelse vedrørende udlevering af et dokument skulle behandles efter reglerne i offentlighedsloven. Det er således ikke nok blot at søge på "aktindsigt" og "aktindsigtsanmodning".

Herudover indeholder systemet en mulighed for at begrænse adgangen til akter, hvis de eksempelvis indeholder fortrolige eller personlige oplysninger. Mails, der sendes til og fra eksterne parter, vil ofte indeholde adgangsbe- grænsninger, der gør, at det kun er afsender og modtager, der kan se akten. Sagsbehandleren skal således aktivt vælge at gøre akten tilgængelig for de øvrige ansatte i departementet. Såfremt dette ikke er gjort, er det ikke muligt for andre sagsbehandlere at finde frem til akten.

På samme måde indeholder systemet en mulighed for at søge på sager med "aktindsigt" eller "aktindsigtsanmodning" i titlen. Som nævnt ovenfor kan det ikke udelukkes, at en anmodning om aktindsigt eksempelvis er journaliseret på en sag, der vedrører de dokumenter, der anmodes om aktindsigt i, at akten er journaliseret på den forkerte sag, eller at sagen er oprettet med et forkert navn.

Departementet har foretaget en sådan søgning i forbindelse med sagsbe- handlingen.

Om departementet kunne have fundet nogle af dokumenterne, som A bad om aktindsigt i, samt om departementet kunne have indgået i dialog med A.

I departementets afgørelse af 16. juli 2018 skrev departementet følgende:

"Hvis du kan præcisere din ansøgning, således at det er muligt at identi- ficere konkrete sager, er du velkommen til at fremsende en ny ansøg- ning."

A svarede efterfølgende, at "Anmodningen er konkretiseret ved, at jeg har specificeret, at det er afgørelser om aktindsigt inden for den nævnte periode.", samt at: "Jeg kan supplerende oplyse, at de oplysninger, jeg er interesseret i, drejer sig om:

- antallet af aktindsigter i den pågældende periode
- Fordelingen af ansøgningerne mellem borger, erhvervsvirksomheder og medier (samt hvilke medier)
- Sagsbehandlingstiden"

Det er derfor departementets opfattelse, at departementet har været i dialog med A, og herunder specifikt har gjort A opmærksom på muligheden for at få aktindsigt i nogle af de relevante akter.

Det er også departementets opfattelse, at A ikke har været interesseret i blot at få nogle af afgørelserne.

Om udtalelsen bør undtages for partshøring

Departementet finder ingen grund til at undtage hele eller dele af udtalelsen fra partshøring hos A."

Den 9. marts 2020 sendte jeg departementets brev af 5. marts 2020 til A og anmodede hende om at sende mig sine eventuelle bemærkninger til departementets brev af 5. marts 2020.

Jeg modtog den 6. maj 2020 følgende svar fra A:

"Jeg skal hermed fremkomme med mine bemærkninger til departementschef for Departement for Sociale Anliggender og Justitsområdet [...]’s brev af 5. marts 2020 vedrørende min klage af 17. oktober 2018 over departementet til ombudsmanden.

Departementschefen har i sit brev oplyst, at departementet i forbindelse med afslaget på min anmodning om aktindsigt ikke har tillagt det særlig vægt, at jeg har søgt aktindsigt til forskningsbrug.

Om dette spørgsmål skriver Folketingets Ombudsmand i sin myndigheds-
guide til offentlighedsloven blandt andet:

”En myndighed kan kun anvende ressourcebestemmelsen, hvis det forventede ressourceforbrug er uforholdsmæssigt set i forhold til ansøgerens interesse i at få aktindsigt.

Det betyder, at hvis den, der søger om aktindsigt, godtgør en særlig interesse i sagerne eller dokumenterne, vil myndigheden i almindelighed – og altså uanset sagens eller dokumenternes omfang – være forpligtet til at behandle anmodningen.

Derfor vil ressourcebestemmelsen efter bestemmelsens forarbejder kun sjældent kunne anvendes på aktindsigtsanmodninger, der er fremsat af journalister tilknyttet et massemedie eller forskere tilknyttet et anerkendt forskningsinstitut, da sådanne medier og forskere i almindelighed må antages at have en særlig interesse i aktindsigten.”

Jeg skal på den baggrund gøre gældende, at det bør tillægges særlig vægt, at aktindsigten er til forskningsbrug, og at forskere generelt har en særlig interesse i aktindsigt, der kan sidestilles med journalisters.

Departementschefen henviser endvidere til, at min anmodning om aktindsigt ikke kan imødekommes, fordi anmodningen ikke lever op til identifikationskravet i offentlighedslovens § 4, stk. 3. I den forbindelse citerer hun Justitsministeriets vejledning nr. 11678 af 3. november 1986 pkt. 17 første afsnit. Jeg skal henlede ombudsmandens opmærksomhed på, at der under samme punkt i vejledningen i det efterfølgende afsnit fremgår følgende passus, som departementschefen har undladt citere, men som er relevant for denne sag:

”Det kan herefter kræves, at den, der ønsker aktindsigt, i hvert fald har et vist kendskab til sagens eksistens før henvendelsen til vedkommende myndighed. Forvaltningen har altså ikke pligt til at imødekomme begæringer om at få lejlighed til at gennemse alle sager af en bestemt art eller alle sager, der er blevet journaliseret i en bestemt periode. I det omfang en sådan begæring fremsættes af pressen, bør begæringen dog

normalt imødekommes, medmindre andet følger af reglerne om tavshedspligt m.v.”

Jeg skal på denne baggrund, og da min interesse kan sidestilles med journalisters, gøre gældende, at offentlighedslovens § 4, stk. 3 ikke uden videre kan begrunde afslag på min anmodning om aktindsigt.

Departementschefen oplyser om departementets journaliseringspraksis, at departementet ikke har et særskilt journalnummer, hvor alle sager om aktindsigt journaliseres, og at en aktindsigtssag kan være journaliseret på en forkert sag eller oprettet med et forkert navn. Disse oplysninger om departementets journaliseringspraksis bruges som en del af begrundelsen for mit afslag. Jeg er noget overrasket over den beskrevne journaliseringspraksis. Hvis ombudsmanden ikke af egen drift finder anledning til at overveje om departementets journaliseringspraksis i sig selv bør medføre kritik, vil jeg gerne klage særskilt departementets journaliseringspraksis, der ud fra departementschefens oplysninger ikke lever op til den praksis, som ombudsmanden har anbefalet administrationen at bruge, jf. Inatsisartuts Ombudsmands årsrapport fra 2014. Jeg har retlig interesse i at indgive klage over departementets journaliseringspraksis, da den er en del af baggrunden for afslaget på min anmodning om aktindsigt.

Jeg skal på denne baggrund gøre gældende, at oplysningerne om departementets eventuelle mangelfulde journaliseringspraksis ikke kan begrunde afslag.

Departementschefen anfører, at jeg *”ikke har været interesseret i blot at få nogle af afgørelserne”*. Jeg mener ikke, at departementschefen har belæg for denne udlægning. Departementet har ikke givet mig mulighed for at få *”blot nogle af afgørelserne”*. Derimod skrev jeg i min mail af 17. juli 2018 til departementet, at

”Hvis du ([...], ansat ved departementet) ønsker at indgå i en dialog med mig om, hvordan vi sammen kan fremskaffe disse oplysninger, er jeg indstillet på at trække min anmodning om aktindsigt tilbage”.

Min opfordring til departementet om at indgå i dialog blev ikke besvaret. Jeg kan derfor ikke genkende departementschefens udlægning.

Jeg skal på denne baggrund gøre gældende, at det er departementet - og ikke mig - der ikke har ønsket at gå i dialog omkring anmodningen. Dette vil også fremgå af korrespondancen mellem [...] og jeg, som jeg formoder, at ombudsmanden har til rådighed.

Til sidst skal jeg bemærke, at både forskere, studerende og journalister har fået aktindsigt på baggrund af lignende anmodninger om aktindsigt i aktindsigtssager hos den danske centraladministration efter den tidligere danske offentlighedslov, der indeholdt et identifikationskrav som i den gældende grønlandske offentlighedslov. Se f.eks. et kandidatspeciale fra 2009 (Offentlighed nej tak!) og en artikel fra 2003 (Aktindsigt i aktindsigterne)."