



2020-4

6. august 2020

All. nr./notatnr.:

2020-702-0001-7

Sull./sagsbeh.: KJ

Ombudsmanden kunne ikke kritisere et departements afslag på aktindsigt

En borger søgte den 12. juli 2018 om aktindsigt i de anmodninger om aktindsigt og besvarelser, som Departementet for Finanser havde modtaget og afgivet siden 1. januar 2017 indenfor departementets daværende ressortområde. Aktindsigten skulle bruges til et forskningsmæssigt formål.

Departementet for Finanser gav borgeren afslag på anmodningen om aktindsigt. Departementet begrundede afslaget med, 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.

Departementet havde i afslaget på aktindsigt derudover overvejet, om borgeren, uanset at identifikationskravet ikke var opfyldt, alligevel kunne meddeles aktindsigt efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt. Dette havde departementet imidlertid ikke fundet var tilfældet.

Borgeren klagede til ombudsmanden over afslaget på aktindsigt.

Ombudsmanden var enig med departementet i, at identifikationskravet ikke var opfyldt. Efter ombudsmandens opfattelse ville en imødekomme af borgerens ansøgning reelt indebære, at borgeren fik mulighed for at gennemse alle sager af en bestemt art indenfor departementets område. Dette giver offentlighedsloven ikke ret til.

Ombudsmanden fandt, at der ikke forelå særlige omstændigheder der gjorde, at ombudsmanden havde grundlag for at kritisere departementets beslutning om ikke at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.

Ombudsmanden bemærkede desuden, at den imødekommenhed, som en myndighed særligt bør udvise overfor repræsentanter for pressen i forbindelse med vurderingen af meroffentlighed ikke omfatter forskere.

(Udtalelse af 6. august 2020, j.nr. 2020-702-0001)

Ombudsmandens udtalelse:

1. Hvad har jeg undersøgt?

1.1. Den 12. juli 2018 skrev A til departementet og ansøgte om aktindsigt i de aktindsigtsanmodninger og besvarelser, som departementet har modtaget og afgivet siden 1. januar 2017 inden for departementets daværende ressortområde. A ansøgte ligeledes om aktindsigt i eventuelle igangværende anmodninger, hvor der endnu ikke var truffet afgørelse om aktindsigt.

Den 19. juli 2018 skrev departementet til A, at det var departementets opfattelse, at A's anmodning om aktindsigt ikke opfyldte identifikationskravet i offentlighedslovens § 4, stk. 3.

Departementet bad A på den baggrund om at præcisere anmodningen om aktindsigt eksempelvis ved, at A anmodede om aktindsigt i en konkret

anmodning om aktindsigt eller i anmodninger om aktindsigt, der vedrørte konkrete forhold, sagsområder, emner m.v.

A uddybede efterfølgende ved e-mail af 27. juli 2018 sin anmodning om aktindsigt, hvorved A ansøgte om "aktindsigt i alle afgørelser om aktindsigt truffet af Finansdepartementet siden 1. januar 2017, som kan fremsøges i administrationens datahåndteringssystem F2 ved at anvende relevante søge[ord] som "aktindsigt" eller "aktindsigtsanmodning" (eller ved hjælp af lignende metoder)".

Den 20. august 2018 meddelte departementet A afslag på ansøgningen om aktindsigt med henvisning til, at ansøgningen efter departementets vurdering ikke opfyldte identifikationskravet i offentlighedslovens § 4, stk. 3. Det fremgår herudover af departementets afgørelse, at departementet overvejede, om anmodningen om aktindsigt kunne imødekommes efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., og at departementet ikke fandt grundlag herfor.

Den 17. oktober 2018 klagede A til mig over departementets afgørelse.

Jeg har i forbindelse med min undersøgelse indhentet sagens akter, udtalelser fra departementet og et partshørings svar fra A.

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

Jeg har endvidere forholdt mig til departementets afslag på at give A aktindsigt som led i meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt.

Jeg har flere steder i udtalelsen taget udgangspunkt i dansk litteratur og Folкетинgets 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 det tidligere

gældende retsgrundlag i Danmark. Hvor retsgrundlaget i Grønland efter min opfattelse ikke er identisk med retsgrundlaget i Danmark, har jeg anført dette.

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 § 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 ikke noget til hinder for, at myndigheden giver aktindsigt alligevel (princippet om meroffentlighed), medmindre myndigheden herved vil komme til at udlevere oplysninger, der er omfattet af reglerne om tavshedspligt m.v. Dette fremgår af § 4, stk. 1, 2. pkt.

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

2.1.1. Om identifikationskravet i offentlighedslovens § 4, stk. 3, 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 eller dokument.

Det subjektive krav udmønter sig i, at ansøgeren må have et vist kendskab til sagens eller 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 til pkt. 17 i Justitsministeriets vejledning af 3. november 1986 om offentlighedsloven (vejledningen til offentlighedsloven), John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 2. udgave (1992) s. 93 f. og 3. udgave (1998), s. 126 ff., Offentlighedskommissionens betænkning 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 383 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 en myndighed altid skal overveje at udlevere de ønskede oplysninger, hvis myndigheden bliver anmodet herom.

Beslutningen om meroffentlighed, er en skønsmæssig beslutning, hvor der skal foretages en afvejning af modstående interesser. Når repræsentanter for pressen anmoder om aktindsigt, bør meroffentlighedsprincippet udstrækkes særlig vidt. Derfor bør en begæring om at få adgang til at gennemse alle sager af en bestemt art eller alle sager, der er blevet journaliseret i en bestemt periode normalt imødekommes, hvis begæringen fremsættes af pressen. Jeg henviser til betænkning 857/1978 om offentlighedslovens revision, s. 129 ff. og pkt. 17 i vejledningen til offentlighedsloven.

3. Departementets opfattelse

3.1. Det fremgår af departementets afgørelse af 20. august 2018, at det er departementets vurdering, at A's anmodning om aktindsigt ikke opfylder identifikationskravet i offentlighedslovens § 4, stk. 3, da A's aktindsigts-anmodning vedrører en flerhed af sager, hvorfor den fornødne identifikation af sagerne ikke er til stede.

Det fremgår desuden af afgørelsen, at departementet endvidere har lagt vægt på, at der i medfør af identifikationskravet i offentlighedslovens § 4, stk. 3, ikke er adgang til at gennemse alle sager af en bestemt art eller alle sager, der er blevet journaliseret i en bestemt periode.

Departementet har i sin udtalelse til mig af 9. december 2019 bl.a. anført, at selvom A undervejs afgrænsede sin begæring om aktindsigt, ændrer dette ikke på, at A ønsker at få adgang til alle de aktindsigtssager, som departementet har haft i den givne periode.

3.2. Det fremgår derudover af departementets afgørelse, at departementet har overvejet, om A alligevel kunne få aktindsigt efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt.

Departementet har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger til grund for bestemmelsen i offentlighedslovens § 4, stk. 3, og på den anden side den interesse, som A måtte have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes.

Det fremgår af departementets afvejning, at departementet særligt har lagt vægt på, at der ikke i departementets journalsystem findes et særskilt journalnummer, hvor alle sager om aktindsigt journaliseres eller en oversigt, hvor alle sager med tilhørende sagsnumre fremgår. En identifikation af de sager, som A søgte om aktindsigt i, vil således bero på en fuldstændig gennemgang af arkivet, som det vil kræve omfattende ressourcer at finde frem til og gennemgå.

Det fremgår desuden af departementets afgørelse, at departementet har overvejet, om A kunne få adgang til selv at gennemgå arkivet med henblik på at skaffe de informationer, som A efterspørger. Dermed ville A få adgang til alle departementets sager, herunder fortrolige sager og sager underlagt regler om beskyttelse af personoplysninger samt regler om tavshedspligt m.v.

Departementet har på den baggrund ikke fundet grundlag for at imødekomme A's aktindsigtsanmodning efter princippet om meroffentlighed.

Departementet har i sin supplerende udtalelse til mig af 18. marts 2020 oplyst, at departementet ikke har fundet holdepunkter for, at den imødekommenthed, som myndighederne særligt skal vise over for repræsentanter for pressen, kan udstrækkes til at gælde for forskere.

4. A's opfattelse

A skriver bl.a. i sin klage til mig, at offentlighedslovens § 4, stk. 3, udelukkende hviler på et hensyn til myndighedens ressourceforbrug, og at bestemmelsen ikke kan bruges til at begrænse generelle aktindsigts-anmodninger på baggrund af andre hensyn end ressourcer.

A skriver endvidere, at departementet – såfremt departementet har et nogenlunde velfungerende journaliserings- og søgesystem – bør kunne besvare anmodningen, uden at det medfører et uproportionalt ressourceforbrug.

A har i sin klage til mig ligeledes anført, at A's aktindsigtsanmodning tjener et forskningsformål, og at A som forsker har en særlig interesse i det pågældende materiale, hvorfor departementet burde afsætte ekstra ressourcer til besvarelsen af aktindsigtsanmodningen.

A har endvidere i sine bemærkninger til departementets udtalelse til mig af 9. december 2019, bl.a. anført, at A forstår departementets udtalelse sådan, at departementet automatisk nægter at imødekomme anmodninger om

aktindsigt efter offentlighedslovens § 4, stk. 3, hvis der er tale om en anmodning om aktindsigt i en ubestemt flerhed af sager.

Jeg forstår det desuden sådan, at A mener, at forskere skal sidestilles med repræsentanter fra pressen, når myndigheder skal vurdere meroffentlighed.

5. Min vurdering

5.1. En anmodning om aktindsigt skal indeholde en angivelse af enten 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 formuleringen af A's anmodning om aktindsigt eller sagen i øvrigt, at A på forhånd havde kendskab til eksistensen af sager eller dokumenter hos departementet, der var omfattet af A's ansøgning om aktindsigt.

En imødekommelse af A's anmodning vil således efter min opfattelse reelt indebære, at A 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 vurderede, at A's anmodning om aktindsigt ikke opfyldte identifikationskravet i offentlighedslovens § 4, stk. 3.

5.2. Beslutningen om meroffentlighed, er en skønsmæssig beslutning, hvor der skal foretages en afvejning af modstående interesser.

Det forhold, at der er tale om en skønsmæssig beslutning gør, at jeg normalt er tilbageholdende med at gå ind i en nærmere efterprøvelse af myndighedens vurdering heraf. Jeg kontrollerer, om de hensyn, som myndigheden har

lagt vægt på, er relevante og lovlige. Kun hvis der er tale om ganske særlige omstændigheder, kan jeg kritisere myndighedens vurdering.

Jeg henviser til Ombudsmandsloven med kommentarer, 2013, side 264 f. og Niels Fenger, Forvaltningsret, 2018, side 1004 f.

Det fremgår af departementets afgørelse, at departementet har foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger bag offentlighedslovens § 4, stk. 3, og på den anden side den berettigede interesse, som A måtte have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes.

Som anført ovenfor under pkt. 4, forstår jeg det sådan, at A mener, at forskere skal sidestilles med repræsentanter fra pressen, når en myndighed skal vurdere meroffentlighed.

En myndighed bør i forbindelse med vurderingen af, hvorvidt der skal meddeles meroffentlighed, være særligt imødekommende over for repræsentanter for pressen. Jeg henviser til pkt. 2.1.2 ovenfor.

Som anført under pkt. 3.2 har departementet i sin supplerende udtalelse til mig anført, at departementet mener, at den imødekommenhed myndighederne særligt skal vise over for repræsentanter for pressen, ikke kan udstrækkes til at gælde for forskere.

Jeg er enig med departementet heri.

Jeg har ved min gennemgang af sagen ikke fundet, at der foreligger sådanne omstændigheder, at jeg har grundlag for at kritisere departementets beslutning om, at A ikke kan få aktindsigt som led i meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Jeg har sendt en kopi af dette brev til departementet.