

Udskriftsdato: 18. maj 2026 (Gældende)

Udtalelse til Folketingets Ombudsmand om samlet behandling af aktindsigtssager

Ministerium: Justitsministeriet

Udtalelse til Folketingets Ombudsmand om samlet behandling af aktindsigtssager

Folketingets Ombudsmands j.nr. 15/05669

1. Folketingets Ombudsmand har ved brev af 5. januar 2016 anmodet Justitsministeriet som ressortministerium for offentlighedsloven om en udtalelse om samlet behandling af flere aktindsigtsanmodninger.

Det fremgår af ombudsmandens brev, at ombudsmanden er blevet bekendt med en praksis, hvorefter myndigheder behandler et antal mere eller mindre enslydende aktindsigtsanmodninger om et bestemt emne samlet, således at der ved behandlingen tages udgangspunkt i den eller de bredest formulerede anmodninger, og alle de aktindsigtssøgende får udleveret det samme materiale på samme tidspunkt – uanset den præcise formulering af den enkelte anmodning og det præcise tidspunkt for modtagelsen heraf.

Ombudsmanden har anført, at spørgsmålet om samlet behandling af aktindsigtsanmodninger i hvert fald giver anledning til overvejelser om fire spørgsmål.

Ombudsmanden har for det første rejst det spørgsmål, om den enkelte aktindsigtssøgendes ret til at få sin aktindsigtsanmodning behandlet snarest, jf. herved offentlighedslovens § 36, i en eller anden udstrækning kan modificeres af et hensyn til myndighedens ressourcer og til andre, der søger aktindsigt, sådan at myndigheden samlet set anvender færre ressourcer, end den ellers ville have gjort, og sådan at nogle af de aktindsigtssøgende eventuelt får hurtigere svar, end de ellers ville have fået, mens andre må acceptere et senere svar.

Ombudsmanden har for det andet rejst det spørgsmål, om det i sig selv kan være et problem, at en eller flere af de aktindsigtssøgende får udleveret andet og mere materiale end det, der er omfattet af vedkommendes anmodning, og om den, der søger aktindsigt, kan kræve, at der ikke bliver taget stilling til aktindsigt i andet materiale end det, som er omfattet af anmodningen.

Ombudsmanden har for det tredje rejst spørgsmål om, hvor langt hensynet til ligebehandling af journalister rækker.

Ombudsmanden har for det fjerde rejst det spørgsmål, i hvilket omfang en samlet behandling af flere aktindsigtsanmodninger i en større mængde materiale kan komme til at erstatte dialogen med den aktindsigtssøgende med henblik på en nærmere afgrænsning af, hvad det er, vedkommende er særligt interesseret i, og om der er risiko for, at en beslutning om samlet behandling af flere aktindsigtsanmodninger ikke bliver revurderet, selv om den aktindsigtssøgende efter indgivelse af sin anmodning præciserer denne.

Ombudsmanden har anmodet om Justitsministeriets bemærkninger til disse overvejelser og har anført, at anmodningen om en udtalelse drejer sig både om situationer, hvor myndigheden holder sig inden for de i loven og forarbejderne forudsatte frister, og situationer, hvor myndigheden overskrider disse.

2. Justitsministeriet bemærker indledningsvis, at Justitsministeriet tidligere i forbindelse med konkrete sager nærmere har beskrevet, i hvilke tilfælde ministeriet behandler anmodninger om aktindsigt samlet som beskrevet af ombudsmanden.

I forbindelse med ombudsmandens henvendelse af 3. september 2015 til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om behandlingen af en række anmodninger om aktindsigt i ”Eritrea-sagen” har Justitsministeriet således tilkendegivet, at ministeriet på baggrund af administrative hensyn og hensynet til en så hurtig og smidig sagsbehandling som muligt besluttede at behandle de modtagne anmodninger om aktindsigt i ”Eritrea-sagen” sammen og udlevere det materiale, der var omfattet af de bredest formulerede anmodninger, til samtlige ansøgere.

Justitsministeriet bemærkede i den forbindelse, at det ville have været forbundet med et meget stort tidsforbrug, hvis de modtagne anmodninger om aktindsigt i ”Eritrea-sagen” ikke blev behandlet sammen, og sagens dokumenter derfor skulle gennemgås et større antal gange med henblik på at identificere præcis de dokumenter, der måtte være omfattet af hver enkelt af de modtagne anmodninger.

Justitsministeriet tilkendegav endvidere, at ministeriet alene behandler anmodninger om aktindsigt på den måde, hvis en sådan fremgangsmåde konkret skønnes at være den hurtigste, og at også hensynet til de personer, der har anmodet om aktindsigt, dermed tilgodeses.

Justitsministeriet har givet udtryk for lignende overvejelser i ministeriets udtalelser af 27. april og 29. juni 2015 til ombudsmanden.

I udtalelsen af 27. april 2015 tilkendegav Justitsministeriet endvidere, at der straks ved modtagelsen af en anmodning om aktindsigt skal ske en vurdering af, hvilke akter anmodningen omfatter, og at dette gør sig gældende i forhold til hver enkelt anmodning – også i de tilfælde, hvor der er modtaget et meget stort antal aktindsigtsanmodninger om samme emne. I den konkrete sag var en række anmodninger om aktindsigt i en stor mængde sagsmateriale indledningsvis blevet behandlet sammen, men det viste sig på et senere tidspunkt, at en af anmodningerne alene vedrørte et enkelt dokument ud af en større mængde sagsmateriale.

3. Justitsministeriet finder indledningsvis anledning til nærmere at beskrive, i hvilke sager spørgsmålet om samlet behandling af en række begæring om aktindsigt efter Justitsministeriets erfaring opstår.

Det drejer sig om sager, hvor der – typisk på baggrund af medieomtale af en konkret sag – indgives en række anmodninger fra (normalt) journalister om aktindsigt i samme emne. Det kan eksempelvis dreje sig om aktindsigt i korrespondance om ”flygtningestrømme”, aktindsigt i ”overvejelser om initiativer til bekæmpelse af radikalisering”, aktindsigt i ”alt materiale om fund af mobiltelefoner i kriminalforsorgens institutioner” eller lignende.

Justitsministeriet kan i den forbindelse til illustration oplyse, at ministeriet i perioden fra den 10. til den 15. september 2015 modtog ni anmodninger om aktindsigt i materiale vedrørende flygtningestrømme.

Aktindsigtsbegæringerne vil i sådanne tilfælde sjældent være helt identiske.

Der vil således i mange tilfælde være variationer med hensyn til eksempelvis adressaterne for en korrespondance, der søges om aktindsigt i.

Én henvendelse kan være formuleret som en anmodning om ”aktindsigt i Justitsministeriets korrespondance med Statsministeriet, Udenrigsministeriet og Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om [det pågældende emne]”, mens en anden henvendelse kan være formuleret som en anmodning om ”aktindsigt i Justitsministeriets korrespondance med Statsministeriet, Udenrigsministeriet og Rigspolitiet om [det pågældende emne]” osv.

Der kan endvidere i sådanne tilfælde være variationer med hensyn til, hvilke nærmere emner der søges om aktindsigt i.

En anmodning vil eksempelvis i tilfælde, hvor begæringerne vedrører nogle initiativer fra regeringens side til bekæmpelse af terrorisme, som er behandlet samlet af regeringen, kunne vedrøre et enkelt, flere eller alle de overvejede initiativer.

Desuden kan der være variationer med hensyn til den periode, der søges aktindsigt i.

I et forløb, hvor der politisk og i medierne har været fokus på et bestemt emne, og der indgives en række anmodninger om aktindsigt i eksempelvis korrespondance mellem Justitsministeriet og nærmere angivne myndigheder i en vis periode, vil der således typisk være forskelle på den periode, de enkelte aktindsigtsanmodninger vedrører.

Situationen kan eksempelvis være den, at flere aktindsigtssøgende retter henvendelse om ”aktindsigt i Justitsministeriets korrespondance med Udenrigsministeriet, Statsministeriet, Rigspolitiet og Udlændingestyrelsen om flygtningestrømme”, men hvor den ene henvendelse er afgrænset til korrespondance for hele 2015, er den anden afgrænset til korrespondance i perioden fra den 1. februar til udgangen af december 2015, mens den tredje er afgrænset til korrespondance i perioden fra den 1. maj 2015 til udgangen af februar 2016.

Anmodningerne i de ovenfor beskrevne eksempler kan ud fra en principiel betragtning mere eller mindre klart afgrænses fra hinanden. Det vil dog ikke nødvendigvis være sådan, at det er enkelt at udskille materialet fra hinanden. Som eksempel kan nævnes den situation, hvor korrespondancen mellem de nævnte myndigheder fremgår af e-mailtråde med varierende myndigheder som adressater. Endvidere kan forskellige delelementer af et samlet initiativ i vidt omfang være behandlet i de samme dokumenter. Det vil endvidere ikke sjældent være sådan, at de enkelte delelementer i et samlet initiativ er behandlet samlet i regeringen. Hertil kommer, at det særligt i forhold til de indledende overvejselsfaser vedrørende et samlet initiativ ikke nødvendigvis vil være helt enkelt at fastlægge, om de overvejselser, som er behandlet i dokumenterne, knytter sig til ét eller flere af de initiativer, overvejselserne mundede ud i.

Det bemærkes endvidere, at de nævnte variationer i aktindsigtsanmodningerne typisk vil forekomme i kombination. Det vil sige, at der typisk er forskelle mellem aktindsigtsanmodninger både med hensyn til adressater, tema og tidsperiode.

4. Offentlighedsloven indeholder ikke regler om den nærmere fremgangsmåde, der skal følges ved den enkelte myndigheds behandling af anmodninger om aktindsigt. Loven indeholder således ikke regler om,

i hvilken rækkefølge anmodninger om aktindsigt skal behandles, når en myndighed har flere samtidige aktindsigtsanmodninger under behandling, og om der i den forbindelse kan ske hel eller delvis sambehandling af aktindsigtsanmodninger om samme emne.

Dette må som udgangspunkt indebære en vid adgang for myndighederne til at kunne tilrettelægge sagsbehandlingen så effektivt som muligt og i den forbindelse vælge, om to eller flere aktindsigtsanmodninger mest hensigtsmæssigt behandles af en eller flere sagsbehandlere, og om de behandles i forlængelse af hinanden, eller om det er mest hensigtsmæssigt at behandle dem samtidig, sådan at der tages stilling til samtlige akter, som samlet set er omfattet af anmodningerne.

Det vil i mange af den type situationer, der er nævnt ovenfor under pkt. 3, være mest hensigtsmæssigt, at anmodningerne behandles samtidig og af samme sagsbehandler. Både hensynet til det samlede ressourceforbrug i forhold til de modtagne anmodninger og hensynet til, at den samlede sagsbehandlingstid i forhold til alle de modtagne anmodninger om aktindsigt samlet set bliver kortest mulig, taler for, at sagsbehandlingen tilrettelægges på denne måde.

Heri ligger, at der eksempelvis tages stilling til, om der kan meddeles aktindsigt i den samlede korrespondance mellem Justitsministeriet og forskellige andre myndigheder om et bestemt emne på én gang, og at der således ikke først tages stilling til korrespondance med eksempelvis Rigspolitiet og herefter korrespondance med Udenrigsministeriet osv.

I nogle tilfælde vil det samlet set være yderst ressourcekrævende, hvis der først skal foretages en udskilning af eksempelvis korrespondance med en enkelt eller flere afgrænsede myndigheder, og derefter skal tages stilling til andre dele af samme sag eller sagskompleks ud fra andre kriterier.

Justitsministeriet finder på den baggrund ikke, at der som udgangspunkt er noget til hinder for at foretage en samlet behandling af en række anmodninger om aktindsigt.

Det bemærkes i den forbindelse også, at det normalt vil være sådan, at myndighederne har flere, eventuelt adskillige, aktindsigtsanmodninger af forskellig karakter – såvel i forhold til omfang som i forhold til kompleksitet – om forskellige emner til behandling samtidig. Ethvert sagsbehandlingsskridt i en aktindsigtssag vil for så vidt kunne siges at føre til en forsinkelse i forhold til behandlingen af de øvrige samtidigt verserende aktindsigtsanmodninger.

Den forsinkelse af en sag, som en samlet behandling af flere anmodninger om aktindsigt i samme emne kunne siges at føre til for den enkelte, der har anmodet om aktindsigt, herunder særligt i forhold til den, der først har anmodet om aktindsigt, synes ikke at adskille sig væsentligt fra andre tilfælde, hvor der samtidig med behandlingen af en aktindsigtssag behandles anmodninger om aktindsigt i andre emner, herunder anmodninger der er modtaget senere.

5.1. Justitsministeriet finder ikke, at der er grundlag for at antage, at offentlighedslovens udgangspunkt, hvorefter anmodninger om aktindsigt skal afgøres snarest og som udgangspunkt inden 7 dage, samt de i forarbejderne nærmere angivne målsætninger for sagsbehandlingstiderne i forskellige typer af sager, som det skal tilstræbes at overholde, kan modificeres alene med henvisning til, at ressourcemæssige hensyn – som beskrevet under pkt. 4 – tilsiger en samlet behandling af de forskellige sager.

De enkelte anmodninger om aktindsigt vil derfor skulle behandles under hensyntagen til udgangspunktet om, at sagerne skal afgøres snarest og senest inden for 7 dage samt under hensyntagen til de målsætninger for sagsbehandlingstiderne, som det efter forarbejderne til offentlighedsloven skal tilstræbes at overholde.

En udskydelse af fristerne samt en overskridelse af de i forarbejderne fastsatte målsætninger for sagsbehandlingstiderne vil derfor ikke kunne begrundes alene med det forhold, at ressourcemæssige grunde tilsiger en samlet behandling af en række anmodninger om aktindsigt om samme emne. En overskridelse må i givet fald begrundes med forhold, der knytter sig til den enkelte sag, herunder navnlig sagens omfang og kompleksitet, eller andre anerkendte udsættelsesgrunde. Det bemærkes i den forbindelse, at det antages, at behandlingen af tidligere indgivne anmodninger om aktindsigt samt af andre (haste)sager efter omstændighederne kan medføre, at en begæring om aktindsigt ikke kan behandles inden for fristen på 7 arbejdsdage. Der henvises i den forbindelse til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), side 640 ff.

Dette fører imidlertid efter Justitsministeriets opfattelse ikke til, at en myndighed ikke kan iværksætte en samlet behandling af flere aktindsigtssager om samme emne på grund af risikoen for, at fristen eller de i forarbejderne fastsatte målsætninger for sagsbehandlingstiderne overskrides. Situationen adskiller sig for så vidt ikke fra en situation, hvor en myndighed har fået en række begæring om aktindsigt på nogenlunde samme tid, og hvor det i nogle af de senere modtagne sager er oplagt, at der skal foretages høring af andre myndigheder eller lignende. I sådanne situationer må det være berettiget at iværksætte en høring med det samme af hensyn til, at denne sag ikke ligger stille, selv om det umiddelbart fører til en forsinkelse af behandlingen af den først modtagne sag.

Sagsbehandlingen må imidlertid tilrettelægges sådan, at det i videst muligt omfang kan gøres på en sådan måde, at fristen og de i forarbejderne fastsatte målsætninger for sagsbehandlingstiderne overholdes i den enkelte sag.

5.2. Hvad de nævnte forhold betyder for tilrettelæggelsen af behandlingen af de enkelte sager, kan imidlertid næppe fastlægges generelt, da der som nævnt under pkt. 3 vil være stor forskel på, hvilke praktiske vanskeligheder der vil være forbundet med at udskille en delmængde af de akter, som der samlet set er begæret aktindsigt i inden for et bestemt emne, til behandling enkeltvis, herunder hvor mange ressourcer en sådan udskilning vil kræve.

Justitsministeriet finder imidlertid, at det anførte betyder, at det er meget vigtigt, at sagsbehandlingen (ved sambehandling af flere aktindsigtssager) om muligt fra start tilrettelægges sådan, at de mindst omfattende aktindsigtsbegæring kan afsluttes hurtigst muligt, og at behandlingen således fra start tilrettelægges sådan, at der – såfremt det er muligt – løbende tages stilling til delmængder af det samlede materiale tilpasset efter de enkelte aktindsigtsanmodninger.

Det bemærkes dog samtidig, at en sådan fremgangsmåde ikke altid vil være mulig.

Det følger af det anførte, at hvis der først indkommer en anmodning om aktindsigt i et enkelt eller få dokumenter, og der – inden den første anmodning er færdigbehandlet – modtages en mere omfattende anmodning om samme emne, bør den første anmodning som udgangspunkt ikke sambehandles med den senere anmodning og dermed f.eks. afvente, at materiale omfattet af den senere anmodning fremfin-

des. De aktindsigtssøgende skal dog så vidt muligt samtidig modtage en delafgørelse i forhold til de samme (få) dokumenter, jf. i øvrigt pkt. 5.3 nedenfor.

I den omvendte situation, dvs. hvor der først indkommer en omfattende anmodning om aktindsigt, og der – inden denne er færdigbehandlet – indkommer en anmodning om aktindsigt i et enkelt eller enkelte dokumenter, indebærer det anførte, at myndigheden som udgangspunkt bør træffe afgørelse for så vidt angår den senere indkomne begrænsede aktindsigtsanmodning forud for den tidligere og (langt) mere omfattende anmodning. De aktindsigtssøgende bør dog så vidt muligt samtidig modtage en delafgørelse i forhold til de samme (få) dokumenter.

Det samme gælder i øvrigt, hvor en aktindsigtssøgende præciserer sin anmodning om aktindsigt, således at der foretages en (væsentlig) begrænsning af anmodningen. Der henvises til pkt. 5.4 nedenfor om dialog med den aktindsigtssøgende.

Hvis myndigheden umiddelbart inden færdigbehandlingen af en ”pulje” af anmodninger modtager endnu en anmodning, som efter sit indhold vil kunne sambehandles med de andre sager i puljen, skal den sidst indkomne anmodning som udgangspunkt indgå i ”puljen” af sambehandlede anmodninger. Dette udgangspunkt kan dog ikke opretholdes, hvis den nye anmodning f.eks. fremsættes kort inden puljens færdigbehandling og indebærer en (væsentlig) forsinkelse af færdigbehandlingen.

5.3. Justitsministeriet finder endvidere ikke, at hensynet til ligebehandling af journalister medfører, at alle journalister, der har søgt om aktindsigt i akter vedrørende et bestemt emne, skal have aktindsigt i samme materiale, hvis der er forskelle mellem, hvad der er søgt aktindsigt i.

Justitsministeriet finder, at hensynet alene fører til, at journalister, som (delvist) har anmodet om aktindsigt i samme materiale, så vidt muligt skal meddeles aktindsigt i det samme (del)materiale på samme tidspunkt, forudsat at de enkelte journalisters anmodninger om aktindsigt er indgivet, før behandlingen af anmodningen om aktindsigt i materialet er afsluttet. Der henvises i øvrigt til eksemplerne nævnt i pkt. 5.2.

Justitsministeriet finder endvidere ikke – efter at have overvejet spørgsmålet igen i lyset af ombudsmandens henvendelse – at en myndighed uden at have drøftet det med den aktindsigtssøgende, bør tage stilling til og medsende større mængder af akter til den pågældende, som ikke er omfattet af den pågældendes begæring om aktindsigt.

Justitsministeriet finder imidlertid ikke, at der er noget til hinder for, at den myndighed, der har modtaget en række anmodninger om aktindsigt i samme emne, retter henvendelse til de aktindsigtssøgende med henblik på at drøfte, om de vil acceptere, at deres anmodning om aktindsigt udvides til at omfatte mere, end den i udgangspunktet omfattede, med det formål samlet set at spare ressourcer og behandle den samlede mængde akter hurtigere, end det ellers ville være muligt.

Det er Justitsministeriets indtryk, at mange journalister er tilfredse med på den måde at blive gjort opmærksom på, at der kan være akter inden for det emne, som de har anmodet om aktindsigt i, der ikke er omfattet af deres anmodning, men som andre journalister har søgt om aktindsigt i.

Det bemærkes i den forbindelse, at en aftale med den aktindsigtssøgende om en udvidelse af den pågældendes anmodning vil være et væsentligt sagsbehandlingsskridt, som der skal gøres notat om, jf. offentlighedslovens § 13, stk. 2.

5.4. For så vidt angår spørgsmålet om en dialog med den enkelte aktindsigtssøgende omkring en nærmere afgrænsning af, hvad den pågældende er særligt interesseret i, er Justitsministeriet umiddelbart enig med ombudsmanden i, at der – når en række personer har begæret aktindsigt inden for det samme emne – kan være en risiko for, at der ikke i tilstrækkelig grad indledes en dialog med de aktindsigtssøgende – navnlig med dem, der har indgivet de bredest formulerede anmodninger om aktindsigt. Den risiko foreligger formentlig i særlig grad, hvis et antal mere eller mindre enslydende aktindsigtsanmodninger om et bestemt emne behandles samlet på den måde, at der ved behandlingen tages udgangspunkt i den eller de bredest formulerede anmodninger, og alle de aktindsigtssøgende får udleveret det samme materiale.

Som nævnt ovenfor under pkt. 5.2 finder Justitsministeriet efter at have overvejet de af ombudsmanden rejste spørgsmål, at sagsbehandlingen i tilfælde, hvor der er indgivet en række begæring om aktindsigt i samme emne, om muligt fra begyndelsen skal tilrettelægges sådan, at de mindst omfattende aktindsigtsbegæring kan afsluttes hurtigst muligt, og at der – såfremt det er muligt – løbende tages stilling til delmængder af det samlede materiale tilpasset efter de enkelte aktindsigtsanmodninger.

Justitsministeriet finder herefter ikke, at der vil være en større risiko end i andre sager for, at der ikke bliver indledt en dialog med de aktindsigtssøgende om, hvad de pågældende er særligt interesserede i, selv om der kunne have været grund til det i det konkrete tilfælde.

Justitsministeriet finder i den forbindelse i øvrigt anledning til at understrege vigtigheden af, at det også i situationer, hvor der foretages samlet behandling af flere aktindsigtsanmodninger, bør overvejes, om det vil være relevant at indlede dialog med den enkelte aktindsigtssøgende omkring en nærmere afgrænsning af, hvad den pågældende er særligt interesseret i.

Det bemærkes, at det i mange situationer – og navnlig hvor der er tale om professionelle aktindsigtssøgende (særligt repræsentanter for massemedier) – ikke nødvendigvis vil være relevant at overveje at indlede en dialog med den aktindsigtssøgende – heller ikke selv om der er tale om en anmodning, der omfatter en større mængde dokumenter, hvis myndigheden i den forbindelse skønner, at det ikke vil være uforholdsmæssigt ressourcekrævende at behandle anmodningen.

6. Som det fremgår af det anførte, har ombudsmandens henvendelse til Justitsministeriet om samlet behandling af aktindsigtssager givet anledning til en række overvejelser. Justitsministeriet vil – når ombudsmandens udtalelse foreligger – orientere de øvrige ministerier om disse overvejelser.

Med venlig hilsen

Carsten Madsen

Se endvidere Justitsministeriets skrivelse af 19. marts 2018 "[Information vedrørende samlet behandling af flere aktindsigtsanmodninger](#)". Skrivelsen kan endvidere fremsøges på Offentlighedsportalen.