

Udskriftsdato: 7. juni 2025 (Gældende)

2020-22. Temakravet i offentlighedsloven

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

2020-22. Temakravet i offentlighedsloven

Transport- og Boligministeriet afslog tre aktindsigtsanmodninger fra en journalist, med henvisning til at temakravet ikke var opfyldt, jf. offentlighedslovens § 9, stk. 1, nr. 2, hvorefter en anmodning skal angive det tema, sagen eller dokumentet vedrører.

I den ene anmodning havde journalisten bedt om aktindsigt i en liste over dokumenter fra en cirka treårig periode, som var ”forelagt for regeringens økonomiudvalg”.

Denne afgrænsning angav ifølge ombudsmanden navnlig en proces eller et processkridt for de ønskede dokumenter, uden at angivelsen i sig selv sagde noget nærmere om dokumenternes indhold. Ombudsmanden kunne derfor ikke kritisere ministeriets vurdering, hvorefter temakravet ikke var opfyldt.

I de to andre anmodninger havde journalisten bedt om aktindsigt i henvendelser fra ministeriets departementschef og pressechef til udenforstående modtagere om modtagerens – eller modtagerens medarbejders – ”medvirken i mediedækning”, f.eks. tv, radio eller artikler.

Efter ombudsmandens opfattelse opfyldte disse to andre anmodninger temakravet, da de angav andet og mere end blot mediedækning som en proces mv. og således var afgrænsede til henvendelser på grund af udenforstående personers udtalelser eller mulige fremtidige udtalelser til pressen.

Ombudsmanden havde derudover nogle bemærkninger til ministeriets synspunkter om myndigheders vejledningspligt.

(Sag nr. 19/05912)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen (oprindelig stilet til journalisten):

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad handler sagen om?

1.1. Min undersøgelse angår Transport- og Boligministeriets afgørelse af 19. november 2019 vedrørende tre aktindsigtsanmodninger fra dig.

I afgørelsen har Transport- og Boligministeriet fastholdt tidligere afslag på aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 9, stk. 1, nr. 2, hvorefter en aktindsigtsanmodning skal angive det tema, sagen

eller dokumentet vedrører. Ministeriet har samtidig redegjort nærmere for ministeriets fortolkning og anvendelse af bestemmelsen, jf. herom nedenfor under pkt. 3.

1.2. Den 2. februar 2018 bad du, hvad der nu er Transport- og Boligministeriet, om aktindsigt i samtlige dokumenter vedrørende ministeriets departementschefs henholdsvis pressechefs ”henvendelser til personer angående de pågældende personers medvirken (herunder både kommende og allerede forekommet medvirken) i artikler, tv-indslag, radioindslag eller anden form for mediedækning”.

Du bad desuden om aktindsigt i samtlige dokumenter vedrørende departementschefens henholdsvis pressechefens ”henvendelser til arbejdspladser angående de pågældende arbejdspladsers medarbejders medvirken (herunder både kommende og allerede forekommet medvirken) i artikler, tv-indslag, radioindslag eller anden form for mediedækning”.

Du tilføjede, at dine anmodninger ikke omfattede dokumenter vedrørende ”henvendelser til departementets egne ansatte”.

Din anmodning om ministeriets departementschef var tidsmæssigt afgrænset til perioden 1. januar 2015 til datoen for din anmodning, den 2. februar 2018. Din anden anmodning, om ministeriets pressechef, var afgrænset til perioden 1. november 2016 til datoen for din anmodning.

Ved to afgørelser af 13. februar 2018 afslog ministeriet dine to anmodninger om aktindsigt. Ministeriet anførte, at anmodningerne ikke opfyldte temakravet i offentlighedslovens § 9, stk. 1, nr. 2.

1.3. Den 18. december 2018 bad du ministeriet om en ”liste over alle dokumenter, som er udarbejdet af ministeriet og forelagt for regeringens økonomiudvalg. Herunder også dokumenter fra arbejdsgrupper nedsat af ministeriet. Herunder også dokumenter, der alene forefindes i ikke endelig form”. Du afgrænsede din anmodning til perioden 1. januar 2016 til datoen for din anmodning.

Ved en afgørelse af 10. januar 2019 afslog ministeriet din anmodning om aktindsigt. Ministeriet anførte, at anmodningen ikke opfyldte temakravet i offentlighedslovens § 9, stk. 1, nr. 2. Ministeriet henviste bl.a. til, at du ikke havde ”angivet noget tema, men derimod anmodet om indsigt i samtlige dokumenter forelagt regeringens økonomiudvalg”.

Ved afgørelsen af 19. november 2019 har Transport- og Boligministeriet præciseret, at ministeriet med afgørelsen af 10. januar 2019 havde taget stilling til, om du – som ønsket – kunne få udleveret en liste over de pågældende dokumenter. Ministeriet beklagede, at dette ikke fremgik tilstrækkeligt tydeligt.

1.4. Transport- og Boligministeriets afgørelse af 19. november 2019 er truffet, efter ombudsmanden i januar og februar 2019 oversendte tidligere klager fra dig over ministeriets tre afslag på aktindsigt, som er omtalt ovenfor.

Den 22. november 2019 klagede du til ombudsmanden over ministeriets afgørelse af 19. november 2019. Jeg bad herefter Transport- og Boligministeriet om en udtalelse og om en kopi af ministeriets akter i aktindsigtssagerne.

Jeg modtog Transport- og Boligministeriets udtalelse den 11. marts 2020. Det fremgår, at det fortsat var ministeriets opfattelse, at dine anmodninger ikke opfyldte temakravet i offentlighedslovens § 9, stk. 1, nr. 2. Ministeriet henviste til begrundelsen i ministeriets afgørelse af 19. november 2019, jf. nærmere nedenfor under pkt. 3 om ministeriets synspunkter.

Den 26. marts 2020 oplyste du, at ministeriets udtalelse ikke gav dig anledning til yderligere bemærkninger.

2. Retsgrundlaget

2.1. Temakravet i offentlighedslovens § 9, stk. 1, nr. 2

2.1.1. Offentlighedsloven indeholder i §§ 7 og 9 visse overordnede bestemmelser om anmodninger om aktindsigt og retten til aktindsigt (lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020).

Det fremgår af lovens § 7, stk. 2, at retten til aktindsigt – med de undtagelser, der er nævnt i lovens §§ 19-35 – omfatter alle dokumenter, der vedrører den pågældende sag, jf. nr. 1, og indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter, jf. nr. 2.

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

I de almindelige bemærkninger til lovforslaget til offentlighedsloven (lovforslag nr. LF 144 af 7. februar 2013) er der i pkt. 4.4.1.2 anført bl.a. følgende om temakravet i § 9, stk. 1, nr. 2:

”I stedet for [det tidligere gældende subjektive identifikationskrav] foreslås med lovudkastets § 9, stk. 1, nr. 2, indført et nyt krav om, at den aktindsigtssøgende skal angive temaet for den sag eller det dokument, som den pågældende ønsker aktindsigt i. Kravet om angivelse af temaet indebærer, at ansøgeren må præcisere sin anmodning om aktindsigt, således at det offentlige ressourcer kan koncentreres om de relevante sager eller dokumenter, og kravet indebærer dermed en mere ligelig fordeling af arbejdsbyrden mellem ansøgeren og den offentlige myndighed, uden at dette begrænser ansøgerens adgang til aktindsigt i de relevante sager eller dokumenter.”

I de specielle bemærkninger til § 9 er der anført bl.a. følgende:

”Der indføres i *stk. 1, nr. 2*, endvidere et krav om, at en aktindsigtsanmodning skal angive det *tema*, sagen eller dokumentet vedrører. Dette krav vil være opfyldt, hvis det f.eks. anføres, at der ønskes aktindsigt i den pågældende forvaltningsmyndigheds ’sager om udstedelse af jagttilladelser’. Den aktindsigtssøgende kan således – i modsætning til, hvad der følger af den gældende offentlighedslov – få aktindsigt i sager af en bestemt art eller sager journaliseret i en bestemt periode, hvis betingelsen om angivelse af tema er opfyldt. Temakravet vil derimod i almindelighed ikke være opfyldt, hvis der f.eks. anmodes om aktindsigt

i brevvekslingen de seneste 2 år mellem den pågældende forvaltningsmyndighed og en nærmere angivet privat erhvervsvirksomhed.

...

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

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 397, er der anført bl.a. følgende om temakravet i § 9, stk. 1, nr. 2:

”Et krav om angivelse af et tema indebærer, at en anmodning om aktindsigt i f.eks. 'brevveksling mellem en minister og en navngiven person i en afgrænset periode' i almindelighed ikke vil være tilstrækkelig. Det kan således yderligere kræves, at ansøgeren angiver, hvilket tema eller emne den brevveksling, der ønskes aktindsigt i, omhandler, f.eks. 'sager om spildevand'. Der vil dog kunne tænkes helt særlige tilfælde, hvor brevvekslingen i sig selv vil kunne anses for et tema for ansøgningen. Dette vil eksempelvis være tilfældet, hvis formålet med en aktindsigtsbegæring 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 (...). ”

2.1.2. Mohammad Ahsan anfører i Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 211 f., bl.a. følgende om temakravet i § 9, stk. 1, nr. 2:

”[Temakravet] vil være opfyldt, hvis der ønskes aktindsigt i en myndigheds sager af en bestemt art, f.eks. hvis der ønskes aktindsigt i den pågældende forvaltningsmyndigheds 'sager om udstedelse af jagttilladelser' eller 'sager om afslag på aktindsigt'. Temakravet er imidlertid ikke kun opfyldt i de tilfælde, hvor aktindsigtsanmodningen vedrører sager eller dokumenter, der isoleret set handler om præcist det samme tema ('udstedelse af jagttilladelser'), idet temakravet også vil være opfyldt, hvis temaet er angivet som et 'tværgående spørgsmål', f.eks. hvis en anmodning om aktindsigt til Fødevarestyrelsen omfatter 'brevveksling, der vedrører smiley-ordningen'.

Der kan også anmodes om aktindsigt i sager journaliseret i en bestemt periode, hvis betingelsen om angivelse af tema er opfyldt, f.eks. 'breve, der er modtaget den seneste måned vedrørende lock-out'en'. Temakravet vil dog ikke være opfyldt, hvis der blot anmodes om aktindsigt i 'alle breve, der er modtaget eller afsendt i uge 10'.

Temakravet vil i almindelighed ikke være opfyldt, hvis der f.eks. anmodes om aktindsigt i brevvekslingen de seneste 2 år mellem den pågældende myndighed og en nærmere angivet privat erhvervsvirksomhed, f.eks. 'al brevveksling mellem Statsministeriet og Mærsk for de seneste 2 år'. Dette skyldes, at anmodnin-

gen ikke indeholder et tema for brevvekslingen, og anmodningen må således præciseres nærmere, f.eks. således, at der anmodes om aktindsigt i 'al brevveksling mellem Statsministeriet og Mærsk for de seneste 2 år vedrørende Nordsøaftalen'. I betænkning nr. 1510/2009 – men ikke i de specielle bemærkninger til § 9, stk. 1, nr. 2 – er det anført, at der kan tænkes helt særlige tilfælde, hvor selve brevvekslingen i sig selv vil kunne anses for et tema for ansøgningen. Dette vil eksempelvis kunne være tilfældet, hvis formålet er at belyse kontakten mellem parterne (f.eks. mellem en minister og en navngiven person), jf. betænkning nr. 1510/2009, side 397 samt pkt. 4.3.1 i Justitsministeriets vejledning til offentlighedsloven. En sådan anmodning vil efter omstændighederne kunne afvises med henvisning til § 9, stk. 2, nr. 1, om uforholdsmæssigt ressourceforbrug. ”

Mohammad Ahsan overvejer samme sted, s. 212, fortolkningen af temakravet, hvis kravet havde fundet anvendelse i ombudsmandspraksis om identifikationskravet i den tidligere offentlighedslov. Han anfører bl.a. følgende:

”FOB 2002, side 393

I denne sag havde en journalist anmodet om aktindsigt i bl.a. alle dokumenter i Trafikministeriet vedrørende Havarikommissionen for Civil Luftfart for en 5-årig periode (1996-2001). Trafikministeriet meddelte journalisten, at han ikke kunne få udleveret en oversigt over ministeriets sager vedrørende havarikommissionen i den nævnte periode, og at han måtte præcisere den sag og/eller de dokumenter, som han ønskede aktindsigt i, jf. 1985-lovens § 4, stk. 3. I betragtning af den meget bredt formulerede anmodning og den lange periode, den omfattede, fandt ombudsmanden ikke grundlag for at kritisere, at Trafikministeriet havde bedt journalisten om at angive den sag og/eller de dokumenter, som han ønskede aktindsigt i. Hvis anmodningen skulle bedømmes efter de nuværende regler, må det antages, at temakravet i § 9, stk. 1, nr. 2, ikke ville være opfyldt, da anmodningen kan sammenlignes med det tilfælde, hvor der anmodes om aktindsigt i al brevveksling mellem en myndighed og en bestemt fysisk eller juridisk person gennem en bestemt årrække (og den omhandlede anmodning er endda mere vidtgående, da den ikke kun omfatter brevveksling, men alle dokumenter i Trafikministeriet vedrørende Havarikommissionen for Civil Luftfart for en 5-årig periode).

FOB 2003, side 169

Ombudsmanden anerkendte, at en faglig organisations anmodning om aktindsigt i 'samtlige aftaler der ikke figurerer i de centrale overenskomster, rammeaftaler og andre aftaler, og som vedrører løn- og ansættelsesforhold' på en lang række overenskomstområder ikke opfyldte identifikationskravet i 1985-lovens § 4, stk. 3. Hvis anmodningen skulle bedømmes efter de nuværende regler, må det antages, at temakravet i § 9, stk. 1, nr. 2, ville være opfyldt, da dette ville have været tilfældet, hvis anmodningen var formuleret (positivt) således, at der blev anmodet om aktindsigt i alle aftaler vedrørende løn- og ansættelsesforhold i centrale overenskomster mv. Derfor må en 'negativ' formuleret anmodning formentlig også antages at opfylde temakravet. ”

2.1.3. Sagen FOB 2018-24 handlede om fortolkningen af temakravet i offentlighedslovens § 9, stk. 1, nr. 2. I sagen havde en journalist bedt om aktindsigt i e-mails, som Statsministeriet måtte have modtaget fra statsministerens, statsministerens særlige rådgivers eller ministeriets departementschefs private e-mailkonti ”vedrørende ministerielle anliggender” i en nærmere angivet periode.

Til støtte for, at temakravet var opfyldt, anførte journalisten bl.a., at temaet var at belyse brugen af private e-mails ved behandling af ministerielle opgaver. Det var således brugen af private e-mails, der havde jour-

nalistens interesse, uanset hvilke ministerielle opgaver der var tale om. Journalisten præciserede samtidig, at han ikke havde mulighed for at afgrænse anmodningen til en bestemt sag eller et indholdsmæssigt tema. Heroverfor anførte Statsministeriet bl.a., at spørgsmålet om, hvilke kommunikationskanaler de pågældende medarbejdere havde anvendt i intern korrespondance om ministerielle anliggender, ikke i sig selv kunne anses for et tema i offentlighedslovens § 9, stk. 1, nr. 2's, forstand.

Ombudsmanden udtalte bl.a. følgende:

”Det er min opfattelse, at [anmodningerne] som det klare udgangspunkt ikke opfyldte kravet i offentlighedslovens § 9, stk. 1, nr. 2, om, at der skal angives et tema. Det skyldes, at de ikke indeholdt en nærmere angivelse af temaer for eventuelle e-mails af den omhandlede karakter.

Spørgsmålet er derfor efter min opfattelse, om der i den foreliggende sag er tale om et sådant ’helt særligt tilfælde’ som beskrevet i Offentlighedskommissionens betænkning, hvor brevveksling i sig selv vil kunne anses for et tema for anmodningen.

Om dette spørgsmål bemærker jeg, at det kan være vanskeligt at vurdere, i hvilket omfang en anmodning som den foreliggende kan sidestilles med eksemplet i betænkningen om tilfælde, hvor ’formålet med en aktindsigtsbegæring er at belyse omfanget af kontakten mellem parterne’.

Efter min opfattelse må det under disse omstændigheder indgå i vurderingen, at forbeholdet om ’helt særlige tilfælde’ ikke er nærmere omtalt i hverken de almindelige eller specielle bemærkninger til forslaget til offentlighedsloven, men kun i form af en generel henvisning til Offentlighedskommissionens betænkning. Det må således for mig at se give anledning til tvivl om, i hvilken nærmere udstrækning det har været tilsigtet at videreføre Offentlighedskommissionens betragtninger på dette punkt.

Dette taler efter min opfattelse for at anlægge en snæver forståelse af, hvornår de nævnte tilfælde kan anses for at foreligge. Det kan i den forbindelse også anføres, at det ellers i praksis kan vise sig vanskeligt at fastholde det grundlæggende krav om angivelse af et tema, som bestemmelsen i § 9, stk. 1, nr. 2, bygger på.

Bl.a. i dette lys har jeg ikke grundlag for at tilsidesætte Statsministeriets vurdering om, at der ikke i din sag er tale om et ’helt særligt tilfælde’, hvor brevvekslingen i sig selv kan anses for et tema for anmodningen. Det gælder, selv om du – efter formålet med din anmodning – ikke havde mulighed for at angive et nærmere tema for eventuelle e-mails.”

2.2. Myndigheders vejledningspligt

Myndighedernes generelle pligt til at vejlede følger af § 7, stk. 1, i forvaltningsloven (lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014), af almindelige retsgrundsætninger og af god forvaltningsskik.

Efter § 7, stk. 1, i forvaltningsloven skal en forvaltningsmyndighed i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde.

De nærmere krav til vejledningens indhold og form kan ikke angives generelt. Vejledningen skal imødekomme det konkrete informationsbehov på en rimelig måde. Hvis reglerne på området er indviklede, stilles der skærpede krav til vejledningen. Vejledningens indhold og omfang vil også afhænge af en

konkret vurdering af partens forudsætninger og behov. Eksempelvis vil vejledningspligten efter omstændighederne kunne indsnævres, hvis en borger er repræsenteret af nogen, som må formodes at have særligt kendskab til regelgrundlaget, f.eks. en advokat eller en godkendt revisor.

Jeg henviser til Niels Fenger, Forvaltningsret (2018), s. 387 f., og overblik #5 om vejledning i Myndighedsguiden på ombudsmandens hjemmeside.

Om vejledning af medier mv. i forbindelse med aktindsigt er der i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 390, anført bl.a. følgende:

”Den offentlighedsordning, der er etableret med offentlighedsloven, har særlig betydning for pressens adgang til at informere offentligheden om forvaltningsmyndighedernes sager, og forvaltningsmyndighederne skal således udvise særlig imødekommenhed over for begæringer om aktindsigt, der indgives af pressen.”

Om vejledningspligtens omfang mv. i tilknytning til det objektive identifikationskrav og temakravet i offentlighedslovens § 9, stk. 1, anfører Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 213, bl.a. følgende:

”Hvis en myndighed på baggrund af de oplysninger, som fremgår af anmodningen, ikke er i stand til at identificere den pågældende sag eller det pågældende dokument – dvs. at de objektive identifikationskrav ikke er opfyldt – eller temakravet ikke er opfyldt, bør myndigheden (af egen drift) vejlede ansøgeren om, hvilke yderligere oplysninger vedkommende må tilvejebringe. Vejledningspligten er i øvrigt særlig udtalt i de tilfælde, hvor anmodningen er fremsat af medierne, da offentlighedsloven har særlig betydning for mediernes adgang til at formidle oplysninger til offentligheden om myndighedernes sager mv., jf. også § 1, stk. 1, nr. 4. En sådan pligt til at vejlede og assistere den aktindsigtssøgende kan – navnlig når der er tale om en anmodning, der er fremsat af medierne – også siges at følge af princippet om meroffentlighed.”

Om myndigheders vejledning og dialog mv. i aktindsigtssager henviser jeg i øvrigt til sagerne [FOB 2020-17](#), [FOB 2020-10](#) og [FOB 2020-9](#). Se også sagen [FOB 2019-19](#), hvor ombudsmanden bemærkede, 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, med henblik på at myndigheden bliver i stand til at identificere de sager eller de dokumenter, som der ønskes aktindsigt i.

3. Transport- og Boligministeriets synspunkter

3.1. I Transport- og Boligministeriets afgørelse af 19. november 2019 – hvorved ministeriet fastholder de tre afslag på aktindsigt over for dig, jf. nærmere ovenfor under pkt. 1 – har ministeriet redegjort for ministeriets fortolkning og anvendelse af offentlighedslovens § 9, stk. 1, nr. 2, om temakravet. Ministeriet har anført bl.a. følgende:

”[Det er] Transport- og Boligministeriets klare opfattelse, at dine to aktindsigtsanmodninger af 2. februar 2018 og anmodningen af 18. december 2018 ikke opfylder kravet om angivelse af et tema for de sager eller dokumenter, som du ønsker aktindsigt i, jf. offentlighedslovens § 9, stk. 1, nr. 2. Ministeriet vurderer således, at indholdet af dine aktindsigtsanmodninger kan sidestilles med anmodninger om aktindsigt i sådanne brevvekslinger, som er angivet i forarbejderne til offentlighedsloven, som eksempler på anmodninger, som almindeligvis ikke opfylder kravet om temaangivelse. Det bemærkes i den sammenhæng, at dine anmodninger ikke indeholder en nærmere angivelse af temaer for eventuelle dokumenter af den omhandlede karakter, samt at dine aktindsigtsanmodninger af 2. februar 2018 ikke angiver navngivne fysiske eller juridiske personer, som modtagere af henvendelser fra henholdsvis ministeriets departementschef og ministeriets tidligere pressechef. I relation til din aktindsigtsanmodning af 18. december 2018 bemærkes, at kravet om temaangivelse ligeledes gælder ved anmodninger om aktindsigt i aktlister.

Offentlighedskommissionen har i betænkning nr. 1510/2009 anført, (...) at i helt særlige tilfælde vil selve brevvekslingen dog kunne anses for temaet for aktindsigtsanmodningen, og dermed opfylde kravet om angivelse af tema, jf. offentlighedslovens § 9, stk. 1, nr. 2. Henset til, at Folketingets Ombudsmand i FOB 2018, side 24, tillægger disse helt særlige tilfælde et snævert anvendelsesområde, samt at Transport- og Boligministeriets forståelse af dine aktindsigtsmodninger er, at formålet med disse hverken er at belyse omfanget af brevvekslingen mellem ministeriets departementschef og tidligere pressechef og ikke navngivne personer eller belyse omfanget af ministeriets forelæggelse af dokumenter for regeringens økonomiudvalg, vurderer ministeriet ikke, at der foreligger sådant helt særlige tilfælde i relation til dine aktindsigtsanmodninger.

...

Opfyldelse af temakravet inden for Transport- og Boligministeriets ressort

Retsgrundlaget i relation til offentlighedslovens § 9, stk. 1, nr. 2, giver alene en sparsom vejledning om, hvornår kravet om angivelse af tema er henholdsvis opfyldt eller ikke opfyldt.

...

Det er Transport- og Boligministeriets opfattelse af retsgrundlaget, at kravet om temaangivelse alene kan opfyldes, hvor der anmodes om aktindsigt i materielle sager, f.eks. *'sager om signalprogrammet'*. I modsætning hertil, vil kravet ikke være opfyldt, hvis der anmodes om aktindsigt i særlige dokumenttyper, f.eks. *'brevveksling'*, *'ØU-forelæggelser'* m.v., uden samtidig angivelse af et tema herfor. Det bemærkes dog, at der findes særlige tilfælde, hvor selve brevvekslingen m.v. anses for temaet for aktindsigtsanmodningen og dermed opfylder kravet om temaangivelse. Anvendelsesområdet herfor er dog snævert.

Almindeligvis vil en aktindsigtsanmodning til Transport- og Boligministeriet skulle angive et tema inden for ministeriets ressortområde. Der kan i den forbindelse henvises til ministeriets hjemmeside (...), hvor der bl.a. findes sider betegnet *'temaer'* og *'ministeriets enheder'*, hvoraf temaer inden for ministeriets ressort fremgår. Det bemærkes, at dette alene er et udgangspunkt, da også andre temaer må formodes at kunne opfylde kravet om temaangivelse i anmodninger om aktindsigt indgivet til Transport- og Boligministeriet, f.eks. hvis ministeriet er kommet i besiddelse af dokumenter, som vedrører et andet ministeriums ressortområde. ”

3.2. Transport- og Boligministeriet har derudover redegjort for ministeriets opfattelse af vejledningspligten i tilknytning til temakravet efter offentlighedslovens § 9, stk. 1, nr. 2. Ministeriet har anført bl.a., at ”omfanget af vejledningspligten ved manglende angivelse af tema i en aktindsigtsanmodning skal vurderes konkret i det enkelte tilfælde”.

Om vejledningspligten over for dig har Transport- og Boligministeriet anført bl.a., at ministeriet særligt har lagt vægt på, at du ”er en professionel bruger af offentlighedslovens bestemmelser om aktindsigt i forbindelse med dit hverv som journalist”. Ministeriet har desuden anført bl.a. følgende:

”Ministeriet har ligeledes lagt vægt på, at det følger direkte af offentlighedslovens § 9, stk. 1, nr. 2, at en aktindsigtsanmodning skal indeholde et tema, samt at det følger direkte af forarbejderne [note udeladt; min bemærkning] til loven, at en manglende angivelse af et tema kan begrunde et afslag på at behandle en anmodning om aktindsigt. Retsområdet er således ikke reguleret af komplicerede og meget tekniske retsregler, som bevirker at kravene til en myndigheds vejledningsforpligtelse er større, men er derimod reguleret af utvetydige regler, hvorfor kravene til vejledningsforpligtelsen alt taget i betragtning, må være mindre.

Det kan dog oplyses, at Transport- og Boligministeriet fremadrettet vil bestræbe sig på at indsætte et afsnit om, at der kan rettes henvendelse på ny til ministeriet, såfremt aktindsigtsanmodningen præciseres med et tema, i alle afgørelser, hvor ministeriet giver afslag på aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 9, stk. 1, nr. 2, om manglende temaangivelse.”

4. Min vurdering

4.1. Indledende bemærkninger om temakravet

En aktindsigtsanmodning skal ifølge offentlighedslovens § 9, stk. 1, nr. 2, angive temaet for den sag eller det dokument, der ønskes aktindsigt i.

Vurderingen af, om en temaangivelse er tilstrækkelig, må foretages konkret i det enkelte tilfælde.

I overensstemmelse med bestemmelsens forarbejder – jf. ovenfor under pkt. 2.1 – må temakravet først og fremmest forstås som et krav om en tematisk angivelse af de ønskede sagers eller dokumenters indhold.

Derimod vil en angivelse af en dokumenttype eller en bestemt kommunikationsform mv. som det klare udgangspunkt ikke i sig selv være tilstrækkelig (f.eks. alle interne notater; alle udgående e-mails; alle dokumenter journaliseret i et bestemt journalsystem; eller alle e-mails modtaget fra private e-mailkonti mv.). Jeg henviser til gennemgangen ovenfor under pkt. 2.1 med omtale af sagen FOB 2018-24 og Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 211 f.

Efter min opfattelse kan det som udgangspunkt heller ikke i sig selv være tilstrækkeligt til at opfylde temakravet, at anmodningen angiver en proces eller et processkridt, som kan omfatte ønskede sager eller dokumenter, uden at en sådan angivelse siger noget nærmere om sagernes eller dokumenternes indhold (f.eks. alle dokumenter, som har været forelagt et ministeriums departementschef; alle dokumenter, som

har været genstand for nærmere juridisk eller økonomisk analyse; eller alle sager i et ministerium, der har givet anledning til koordination med andre ministerier eller givet anledning til folketingsbetjening mv.).

Jeg tilføjer i den forbindelse, at forbeholdet om ”helt særlige tilfælde”, som er omtalt i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, må forstås snævert, jf. nærmere ovenfor under pkt. 2.1, herunder omtalen af sagen FOB 2018-24.

4.2. Din anmodning af 18. december 2018 om en liste over dokumenter forelagt for regeringens økonomiudvalg

I din anmodning af 18. december 2018 bad du om aktindsigt i en ”liste over alle dokumenter, som er udarbejdet af ministeriet og forelagt for regeringens økonomiudvalg. Herunder også dokumenter fra arbejdsgrupper nedsat af ministeriet. Herunder også dokumenter, der alene forefindes i ikke endelig form”. Du afgrænsede din anmodning til perioden 1. januar 2016 til datoen for din anmodning.

I forlængelse af det, jeg har anført ovenfor under pkt. 4.1, er det min opfattelse, at denne anmodning – og den deri indeholdte afgrænsning til forelæggelse for regeringens økonomiudvalg – navnlig angiver en proces eller et processkridt for de dokumenter, du er interesseret i, uden at angivelsen i sig selv siger noget nærmere om dokumenternes indhold.

Det gælder, uanset at regeringens økonomiudvalgs opgaver især omfatter sager – og dokumenter – som indholdsmæssigt angår regeringens økonomiske politik mv., jf. nærmere om de faste regeringsudvalg på Statsministeriets hjemmeside, www.stm.dk.

Jeg er samtidig enig med Transport- og Boligministeriet i, at temakravet i offentlighedslovens § 9, stk. 1, nr. 2, også gælder i forhold til din anmodning om en liste over dokumenter, jf. i øvrigt henvisningen i § 9, stk. 1, til § 7 om omfanget af retten til aktindsigt.

Jeg kan på den baggrund ikke kritisere Transport- og Boligministeriets vurdering, hvorefter din anmodning om aktindsigt af 18. december 2018 ikke opfylder temakravet i offentlighedslovens § 9, stk. 1, nr. 2.

4.3. Dine to anmodninger af 2. februar 2018 om henvendelser til personer og arbejdspladser angående medvirken i mediedækning

I dine to anmodninger af 2. februar 2018 bad du om aktindsigt i samtlige dokumenter vedrørende (nu) Transport- og Boligministeriets departementschefs henholdsvis pressechefs henvendelser til personer – eller til de pågældende personers arbejdspladser – angående personens ”medvirken (herunder både kommende og allerede forekommet medvirken) i artikler, tv-indslag, radioindslag eller anden form for mediedækning”.

Dine anmodninger omfattede ikke henvendelser til departementets egne ansatte. Anmodningerne var desuden tidsmæssigt afgrænset, den ene til ca. 3 år, den anden til ca. 1¼ år.

Jeg har endvidere forstået anmodningerne således, at du med ”medvirken i mediedækning” først og fremmest sigter til enten henvendelser til en for ministeriet udenforstående om dennes egen deltagelse i mediedækning eller henvendelser til en udenforstående om dennes underordnede medarbejders deltagelse i mediedækning, og at f.eks. en henvendelse til en pressemedarbejder i en styrelse, som medvirker og

bistår i forbindelse med et interview af styrelseschefen, således ikke omfattes af din anmodning. Jeg har lagt denne forståelse til grund for min vurdering nedenfor.

Til støtte for ikke at anse disse anmodninger for at opfylde temakravet kan det anføres, at din henvisning til ”medvirken i mediedækning” ikke i sig selv indebærer nogen tematisk angivelse af indholdet af de dokumenter, du er interesseret i, og at de ønskede dokumenter kan omhandle ethvert af ministeriets sagsområder.

Der kan således argumenteres for, at tematiseringen mediedækning og medie håndtering for et ministerium i første række består i en beskrivelse af en proces eller et processkridt på linje med f.eks. folketingsbetjening eller koordination mellem ministerier (der som udgangspunkt ikke vil opfylde lovens temakrav, jf. ovenfor under pkt. 4.1).

I forlængelse heraf kan der henvises til, at hensynet bag temakravet i offentlighedslovens § 9, stk. 1, nr. 2, er at undgå for upræcise anmodninger, så det offentliges ressourcer kan koncentreres om de relevante sager eller dokumenter, jf. om bestemmelsens forarbejder ovenfor under pkt. 2.1.

Endelig kan det anføres, at dine anmodninger – som også fremhævet af Transport- og Boligministeriet – ikke indeholder nogen nærmere specifikation af de mulige modtagere af de henvendelser, du er interesseret i.

Heroverfor står imidlertid, at dine anmodninger indeholder en angivelse af andet og mere end blot mediedækning eller medie håndtering generelt som en proces mv., der kan omfatte henvendelser, du er interesseret i.

Dine anmodninger angår mere afgrænset tilfælde, hvor bestemte medarbejdere i ministeriet tager kontakt til personer uden for ministeriet – eller de pågældendes arbejdsplads – i forbindelse med disse andre personers medvirken i medierne. Dermed har dine anmodninger en anden karakter end f.eks. en anmodning om aktindsigt i alle dokumenter vedrørende ministeriets kommunikation med skrevne medier. Der er ikke tale om en afgrænsning, der alene defineres ved en bestemt proces eller ved al kommunikation med bestemte subjekter uanset indholdet af kommunikationen, men derimod ved en bestemt indholdsmæssig aktivitet, nemlig det, at nærmere angivne medarbejdere henvender sig til udenforstående personer – eller de pågældendes arbejdsplads – på grund af deres udtalelser eller mulige fremtidige udtalelser til pressen.

Det kan i den forbindelse ikke føre til en anden vurdering, at temaet for anmodningen så at sige går på tværs af Transport- og Boligministeriets sager og sagsområder og ikke er emnemæssigt afgrænset til f.eks. jernbanenettet eller flytrafik. Det er således udtrykkeligt forudsat i forarbejderne til offentlighedslovens § 9, at temakravet også kan være opfyldt for anmodninger om aktindsigt i ”tværgående spørgsmål”, jf. nærmere ovenfor under pkt. 2.1.

Hertil kommer, at dine anmodninger som nævnt var tidsmæssigt afgrænset og yderligere afgrænset til ministeriets departementschef henholdsvis pressechef som afsendere af de henvendelser, du er interesseret i.

Endelig er det indgået i min vurdering, at ministeriet faktisk har kunnet identificere et vist antal dokumenter, som jeg må gå ud fra, at ministeriet har antaget – i et eller andet omfang – kunne være omfattet af

en af dine anmodninger af 2. februar 2018. De pågældende dokumenter fremgår af de sagsakter, som ministeriet har sendt mig.

I forlængelse heraf er det min opfattelse, at hensynet til det offentliges ressourcer – som er baggrunden for temakravet, jf. ovenfor under pkt. 2.1 – ikke kan tillægges særlig vægt, hvis myndigheden faktisk er i stand til at identificere de ønskede sager eller dokumenter uden nævneværdige vanskeligheder eller væsentligt administrativt besvær. Jeg henviser i den forbindelse også til sagerne FOB 1998.431, FOB 1998.403 og FOB 1994.79, hvor ombudsmanden gav udtryk for lignende synspunkter om identifikationskravet i den tidligere offentlighedslov.

På den anførte baggrund er det min opfattelse, at dine to aktindsigtsanmodninger af 2. februar 2018 opfylder temakravet i offentlighedslovens § 9, stk. 1, nr. 2.

Jeg har gjort Transport- og Boligministeriet bekendt med min opfattelse. Jeg har endvidere henstillet, at ministeriet genoptager behandlingen af de to anmodninger i lyset af det, jeg har anført ovenfor.

Da den mere præcise forståelse af dine anmodninger efter min opfattelse kan give anledning til afgrænsningsvanskeligheder – jf. min gennemgang ovenfor – har jeg samtidig opfordret ministeriet til at overveje, om det vil være nyttigt at søge dialog med dig om forståelsen af dit ønske om aktindsigt.

Over for ministeriet har jeg desuden anført, at jeg går ud fra, at de dokumenter, som ministeriet – som nævnt – allerede har fremfundet, vil indgå i forbindelse med ministeriets fornyede behandling. Jeg har også peget på, at ministeriet i forbindelse med den fornyede behandling får lejlighed til at overveje, om (nogle af) de oplysninger, som du har bedt om aktindsigt i – herunder de allerede fremfundne dokumenter – skal vurderes efter miljøoplysningsloven.

4.4. Transport- og Boligministeriets synspunkter om myndigheders vejledningspligt

I lyset af min vurdering af sagen har jeg ikke fundet anledning til at tage stilling til, om Transport- og Boligministeriet konkret har iagttaget sin vejledningspligt over for dig.

I forhold til ministeriets generelle synspunkter om myndigheders vejledningspligt i tilknytning til temakravet efter offentlighedslovens § 9, stk. 1, nr. 2 – jf. herom ovenfor under pkt. 3 – bemærker jeg, at jeg er enig i, at omfanget af myndigheders vejledningspligt må vurderes konkret i det enkelte tilfælde.

Efter min opfattelse kan offentlighedsloven dog ikke generelt siges at indeholde så ”utvetydige regler”, at vejledningspligten om loven af den årsag indsnævres.

Jeg mener endvidere ikke, at der gælder en indsnævret vejledningspligt over for journalister i forbindelse med anmodninger om aktindsigt efter offentlighedsloven. Det gælder, uanset om man måtte anskue en journalist som ”en professionel bruger” af offentlighedsloven. Tværtimod bygger offentlighedsloven – som Transport- og Boligministeriet også selv bemærker – på, at der kan være særlig grund til at vejlede, når aktindsigtsanmodninger fremsættes af medier mv.

Transport- og Boligministeriet har oplyst, at når ministeriet fremover afslår en anmodning med henvisning til temakravet, vil ministeriet ”bestræbe sig på at indsætte et afsnit om, at der kan rettes henvendelse på ny til ministeriet, såfremt aktindsigtsanmodningen præciseres med et tema”.

Dette kan ikke i sig selv give mig anledning til bemærkninger. Jeg gør dog opmærksom på, at et sådant afsnit ikke i alle tilfælde vil udgøre en tilstrækkelig vejledning, da omfanget af vejledningspligten – som nævnt – må vurderes konkret.

Jeg henviser til det, jeg har anført ovenfor under pkt. 2.2 om myndigheders vejledningspligt.

4.5. Afslutning

Jeg har bedt Transport- og Boligministeriet om at underrette mig om ministeriets nye afgørelse(r) til dig om dine to aktindsigtsanmodninger af 2. februar 2018, jf. nærmere ovenfor under pkt. 4.3.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

(...)