

Udskriftsdato: 30. april 2026 (Gældende)

Uklarhed om og kritik af afgrænsning af en aktindsigtsanmodning mv. Sag nr. 19/05412 og 19/05596

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

Uklarhed om og kritik af afgrænsning af en aktindsigtsanmodning mv. Sag nr. 19/05412 og 19/05596

DR

DR Byen

Emil Holms Kanal 20

0999 København C

Att. : (...)

22. marts 2021

Sag nr. 19/05412

Sag nr. 19/05596

Dine sager om aktindsigt

Jeg har nu færdigbehandlet dine klager over aktindsigtsafgørelser truffet af Udbetaling Danmark, Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (herefter STAR) samt Beskæftigelsesministeriet.

I forhold til Udbetaling Danmarks afgørelse er der efter min opfattelse en betydelig uklarhed, i forhold til hvilke dokumenter og oplysninger Udbetaling Danmark har aktindsigtsvurderet. Bl.a. derfor har det ikke været muligt at få et tilstrækkeligt overblik over sagens materiale og centrale problemstillinger til at efterprøve, om du har fået aktindsigt i det omfang, du har ret til ifølge offentlighedsloven. Det mener jeg er beklageligt.

I forhold til sagens forløb efter Udbetaling Danmarks afgørelse er det derudover min opfattelse, at Udbetaling Danmark burde have genvurderet din ret til aktindsigt i overensstemmelse med de præciseringer af rækkevidden af din anmodning, som du efterfølgende kom med. Alternativt burde Udbetaling Danmark over for dig tydeligt have beskrevet, at Udbetaling Danmark allerede havde behandlet din anmodning i overensstemmelse med dine præciseringer. Udbetaling Danmark gjorde så vidt ses ingen af delene. Det mener jeg er beklageligt.

Jeg er derudover enig med Udbetaling Danmark i, at det er beklageligt, at Udbetaling Danmark ikke i forbindelse med sin afgørelse foretog en vurdering af, om der efter offentlighedsloven var ekstraheringspligtige oplysninger i de enkelte akter.

Jeg har gjort Udbetaling Danmark bekendt med min opfattelse og har samtidig henstillet til Udbetaling Danmark at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse over for dig.

I lyset af bl.a. sammenhængen mellem de sagsforløb, du har klaget over – samt i lyset af min henstilling til Udbetaling Danmark – har jeg ikke på det foreliggende grundlag anledning til at tage stilling til STAR's eller Beskæftigelsesministeriets afgørelser.

I det følgende kan du læse nærmere om baggrunden for resultatet af min undersøgelse.

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad handler sagerne om

1.1. Indledning

Dine klager angår aktindsigtsafgørelser truffet af Udbetaling Danmark, STAR og Beskæftigelsesministeriet. Afgørelserne omhandler aktindsigt i dokumenter og oplysninger om Udbetaling Danmarks overholdelse af sagsbehandlingsfrister mv.

Udbetaling Danmark er en selvejende institution oprettet ved lov (lovbekendtgørelse nr. 1506 af 12. december 2016 om etablering af den selvejende institution Udbetaling Danmark).

Udbetaling Danmark administrerer en række offentlige ydelser – f.eks. folkepension, boligstøtte, familieydelse og fleksydelse – og varetager sine opgaver med bistand fra Arbejdsmarkedets Tillægspension (ATP). Udbetaling Danmark ledes af en bestyrelse og en direktør, og beskæftigelsesministeren fører tilsyn med, at bestyrelsen udfører sit hverv i overensstemmelse med lovgivningen, jf. nærmere §§ 15-19 i lov om Udbetaling Danmark (lovbekendtgørelse nr. 49 af 16. januar 2019 om Udbetaling Danmark med senere ændringer).

Du har for det første klaget til mig over en afgørelse om aktindsigt, som – så vidt jeg har forstået – blev truffet af ATP på vegne af Udbetaling Danmark, og som er dateret den 20. februar 2019. Jeg betegner denne afgørelse som ”Udbetaling Danmarks afgørelse”.

Du har for det andet klaget over en afgørelse om aktindsigt af 6. juni 2019 truffet af Beskæftigelsesministeriet som klageinstans for en afgørelse af 22. marts 2019 truffet af STAR.

Det fremgår af det materiale, jeg har modtaget fra myndighederne, at de nævnte afgørelser i et vist omfang vedrører de samme akter, som er udarbejdet af Udbetaling Danmark (eller evt. ATP). Jeg har samtidig forstået det sådan, at STAR's og Beskæftigelsesministeriets afgørelser i et vist omfang bygger på vurderinger fra Udbetaling Danmark, som også kom til udtryk i Udbetaling Danmarks afgørelse af 20. februar 2019.

På den baggrund har jeg valgt at foretage en samlet behandling af dine klager.

De to sagsforløb omfatter længere korrespondancer mellem dig og myndighederne. Nedenfor under pkt. 1.2 og pkt. 1.3 gennemgår jeg de dele, der har betydning for min undersøgelse, jf. også nedenfor under pkt. 2 om afgrænsningen af min undersøgelse.

Indledningsvis skal jeg meget beklage den lange sagsbehandlingstid. Sagsbehandlingstiden skal til dels ses i lyset af, at det materiale, jeg har modtaget fra myndighederne, er omfattende. Samtidig har det ikke været muligt at få et tilstrækkeligt overblik over materialet, jf. nærmere herom nedenfor under pkt. 5.

1.2. Udbetaling Danmarks afgørelse af 20. februar 2019

1.2.1. Den 13. februar 2019 bad du Udbetaling Danmark om aktindsigt i ”afrapporteringer om overholdelse af sagsbehandlingsfristen, som er sendt til Udbetaling Danmarks bestyrelse og [STAR]. Herunder ønskes en aktliste over andre akter og korrespondance med ovenstående i 2018 og 2019 vedr. sagsbehandlingsfristen på de ydelser, som UDK står for”.

Som jeg forstår sagens materiale, sendte du din anmodning på baggrund af en dialog med Udbetaling Danmark om bl.a. dit ønske om aktindsigt i nærmere oplysninger om sagsbehandlingstider i 2018 i sager om boligstøtte. Det er min forståelse, at du også tidligere havde modtaget oplysninger om bl.a. gennemsnitlige sagsbehandlingstider for 2018 i sager om boligstøtte og familieydelse.

1.2.2. Det fremgår af Udbetaling Danmarks afgørelse af 20. februar 2019, at Udbetaling Danmark havde identificeret 13 akter, som var relevante for din anmodning. Der er tale om forskellige rapporter, oversigter mv. vedrørende bl.a. status for Udbetaling Danmarks overholdelse af sagsbehandlingsfrister på en række sagsområder, jf. nærmere om akterne nedenfor under pkt. 2.

For så vidt angår oplysningerne i tre akter redegjorde Udbetaling Danmark for, at oplysningerne var offentligt tilgængelige eller tidligere sendt til dig (akt nr. 2, 5 og 8).

Udbetaling Danmark undtog de øvrige akter efter offentlighedslovens § 23 om interne dokumenter. Nogle af disse akter omtales som interne dokumenter udarbejdet til Udbetaling Danmarks bestyrelse (akt nr. 1, 6, 9 og 11). Om de andre interne dokumenter fremgår det af afgørelsen, at de pågældende akter er sendt til beskæftigelsesministeren eller STAR (akt nr. 3, 4, 7, 10, 12 og 13). I afgørelsen omtales disse akter hver for sig, men for dem alle angår begrundelsen for afslaget på aktindsigt, at afgivelsen af akten er sket som led i en ”retlig forpligtelse”, ”af retlige grunde” mv., hvorfor akten ikke dermed har mistet sin interne karakter.

Det fremgik ikke, om de undtagne dokumenter ifølge Udbetaling Danmark indeholdt ekstraheringspligtige oplysninger, jf. bl.a. offentlighedslovens § 28 om udlevering af oplysninger om en sags faktiske grundlag mv.

Udbetaling Danmark afslog derudover meroffentlighed, jf. lovens § 14.

I en mail fra Udbetaling Danmark (eller evt. ATP) til STAR sendt den 21. februar 2019 skrev Udbetaling Danmark bl.a. følgende med henvisning – så vidt ses – til din aktindsigtssag: ”Til jeres orientering har vi (...) svaret vedhæftede på en aktindsigt fra DR omkring sagsbehandlingstider på boligstøtte”. Mailen indgår i det materiale, jeg har modtaget fra STAR og Beskæftigelsesministeriet.

1.2.3. Efterfølgende – i løbet af februar og marts 2019 – klagede du flere gange til Udbetaling Danmark og Beskæftigelsesministeriet over afgørelsen af 20. februar 2019.

Du har også, i flere omgange, skrevet til ombudsmanden, som har sendt dine klager videre til Udbetaling Danmark, med henblik på at Udbetaling Danmark kunne tage stilling til dine synspunkter mv. (sagerne med mine j.nr. 19/01025 og 19/01386).

Således skrev du bl.a. en mail af 22. februar 2019 til Udbetaling Danmark, hvori du klagede over manglende ekstrahering af oplysninger, ligesom du efterspurgte det nærmere grundlag for at afslå aktindsigt i interne dokumenter afgivet som led i en retlig forpligtelse mv.

Du henviste desuden til, at Udbetaling Danmark i afgørelsen af 20. februar 2019 havde anført, at du tidligere havde modtaget bl.a. ”nøgletal på pension”. Du skrev, at du ikke kunne ”genkende at skulle have modtaget oplysninger vedr. pension. Disse tal ønskes udleveret”. Derudover skrev du, at du ønskede ”aktindsigt i den fulde afrapportering fra ATP vedr. 2018, hvoraf jeg kun har modtaget den del, der omhandler overskridelser af frister og gennemsnitlige sagsbehandlingstider vedr. boligstøtte, underholdsbidrag samt ordinært og ekstra børnetilskud”. Du skrev også, at Udbetaling Danmark burde overveje, om ”aktlisten bør omfatte flere af de akter, som omhandler fristoverskridelser hos ATP, sådan som jeg tidligere har bedt om”.

Den 11. marts 2019 skrev Udbetaling Danmark bl.a. følgende til dig:

”Du har bedt om, at vi foretager en ekstrahering af faktuelle oplysninger i de dokumenter, som vi har undtaget aktindsigt. Vi har sendt dig de gennemsnitlige sagsbehandlingstider på boligstøtte og familieydelse (jf. vores tidligere fremsendte materiale), forklaret hvordan sagsbehandlingsfristen fastsættes (jf. mail af 29. januar 2019), og oplyst dig om, at nøgletalstabeller for 2017 kan findes på STAR’s hjemmeside (jf. svar på aktindsigt 20. februar 2019). Der fremgår ikke faktuelle oplysninger i de dokumenter, som vi har undtaget aktindsigt, som du ikke kan finde i det ovenfor nævnte.

...

Det kan oplyses, at der er en fejl i afgørelsen, hvor det er beskrevet, at du har modtaget oplysninger vedrørende pension. Vi har ikke sendt oplysninger vedrørende pension, da dette ikke har været en del af din anmodning.

...

Aktlisten indeholder de dokumenter, der vedrører oplysninger om sagsbehandlingsfrister og fristoverskridelser vedrørende boligstøtte. Vi har ikke øvrige dokumenter, som er omfattet af din aktindsigtsanmodning.”

I en klage til ombudsmanden af 13. marts 2019 skrev du bl.a., at Udbetaling Danmark ”henholder sig til, at jeg tidligere kun har bedt om aktindsigt i sagsbehandlingstider for boligstøtte og andre ydelser. Men jeg har siden bedt om det fulde materiale i form af identificerede akter, som er oversendt til styrelse/ministerium og til bestyrelsen som angår alle afrapporteringer omkring driften af de ydelser, ATP står for”.

I en mail til dig af 22. marts 2019 – samme dag, som ombudsmanden havde videresendt din klage af 13. marts 2019 til Udbetaling Danmark – henviste Udbetaling Danmark til bl.a. sit tidligere svar af 11. marts 2019, der er citeret ovenfor, og anførte derudover bl.a. følgende:

”Samtidig bemærker Udbetaling Danmark, at oplysninger vedrørende sagsbehandlingstider for pension ikke har været en del af din aktindsigtsanmodning, og at det var en fejl, at der i afgørelsen stod pension

og boligstøtte. Hvis du også ønsker aktindsigt vedrørende oplysninger på pensionsområdet, kan du naturligvis henvende dig herom med en beskrivelse af, hvilke oplysninger du ønsker aktindsigt i.”

Den 24. oktober 2019 sendte Beskæftigelsesministeriet dig et brev om bl.a. din klage til ministeriet over Udbetaling Danmarks afgørelse af 20. februar 2019. Ministeriet anførte bl.a., at ministeriet ”ikke som tilsynsmyndighed [kan] tage stilling til Udbetaling Danmarks konkrete” aktindsigtsafgørelse.

Den 5. november 2019 klagede du på ny til ombudsmanden over Udbetaling Danmarks afgørelse.

1.3. STAR’s afgørelse af 22. marts 2019 og Beskæftigelsesministeriets afgørelse af 6. juni 2019

1.3.1. Den 21. februar 2019 bad du STAR om aktindsigt i syv nærmere angivne dokumenter ”og tilhørende korrespondance, som er sendt fra ATP” til STAR.

Jeg forstår din anmodning sådan, at du – ud fra de oplysninger, du modtog i aktlisten udleveret af Udbetaling Danmark – bad om aktindsigt i en række af de dokumenter, som også Udbetaling Danmarks afgørelse angik. Det gjaldt navnlig de dokumenter, som ifølge Udbetaling Danmark var afgivet ”af retlige grunde mv.”.

I det følgende omtaler jeg akt nr. 1-7 vurderet i STAR’s afgørelse – og til dels i Beskæftigelsesministeriets afgørelse – som akt A-G for at skelne fra Udbetaling Danmarks akter nr. 1-13. Se nærmere om akterne nedenfor under pkt. 2.

1.3.2. Den 22. marts 2019 traf STAR afgørelse om delvis aktindsigt. STAR anførte, at én af de efterspurgte akter ikke var ”modtaget fra Udbetaling Danmark, hvorfor dokumentet ikke indgår i styrelsens vurdering” (akt E).

Om de øvrige akter (akt A-D og F-G) anførte STAR, at Udbetaling Danmark efter offentlighedslovens ”§ 23 har meddelt dig afslag på aktindsigt i [dokumenterne], som du også har anmodet styrelsen om aktindsigt i”.

STAR anførte desuden, at der var tale om dokumenter, som STAR havde modtaget ”som led i beskæftigelsesministerens tilsyn med bestyrelsen for Udbetaling Danmark, jf. § 19 i lov om Udbetaling Danmark”, og at dette tilsyn ”i praksis [er] forankret” i STAR. Ifølge STAR var dokumenterne afgivet til STAR ”af retlige grunde som led i styrelsens tilsyn”.

I forlængelse heraf henviste STAR til den såkaldte generalklausul i offentlighedslovens § 33, nr. 5, og anførte bl.a. følgende:

”Styrelsen skal i sådanne tilfælde undersøge, hvorvidt det pågældende dokument hos den afgivende myndighed fortsat må betragtes som et internt dokument, og i det omfang dette er tilfældet, vil der efter § 33, nr. 5, heller ikke være adgang til aktindsigt i dokumentet hos tilsyns- eller kontrolmyndigheden.

Styrelsen har, efter at have hørt Udbetaling Danmark, truffet afgørelse om at alle de ønskede dokumenter undtages fra retten til aktindsigt efter § 33, nr. 5, da Udbetaling Danmark som udgangspunkt fortsat betragter dokumenterne som interne. ”

Jeg forstår afgørelsen sådan, at STAR imidlertid efter offentlighedslovens § 14 om meroffentlighed – på baggrund af den nævnte høring af Udbetaling Danmark – gav dig aktindsigt i én akt, bortset fra et bilag til akten (akt C), samt aktindsigt i en anden akt i dens helhed (akt D).

1.3.3. Den 29. marts 2019 klagede du til Beskæftigelsesministeriet over STAR's afgørelse af 22. marts 2019.

Beskæftigelsesministeriet traf afgørelse den 6. juni 2019. Afgørelsen angav at omhandle akt A-B og F-G. Ministeriet vurderede, at meddelelse af aktindsigt i de fire akter ville ”være i strid med hensynet til beskæftigelsesministerens mulighed for at føre tilsyn med bestyrelsen for Udbetaling Danmark”, og stadfæstede på den baggrund STAR's afslag på aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 33, nr. 5.

Ministeriet tilføjede, at STAR havde videresendt akterne til ”de relevante ressortministerier som led i tilsynet med Udbetaling Danmarks bestyrelse, som sker i samarbejde med en række ressortministerier”, men at akterne heller ikke da havde ”mistet deres interne karakter”.

Også ministeriet afslog meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14.

Den 5. november 2019 klagede du til ombudsmanden over STAR's og Beskæftigelsesministeriets afgørelser.

2. Hvad omfatter min undersøgelse?

Efter min gennemgang af det samlede materiale er det min opfattelse, at de sagsforløb, der er refereret ovenfor under pkt. 1.2 og pkt. 1.3, først og fremmest rejser spørgsmål om Udbetaling Danmarks afgrænsning af din anmodning om aktindsigt.

Nedenfor har jeg – ud fra min forståelse af det materiale, jeg har modtaget – beskrevet de akter nr. 1-13, som blev vurderet i Udbetaling Danmarks afgørelse af 20. februar 2019, samt de akter A-G, som blev vurderet i STAR's afgørelse af 22. marts 2019 og til dels i Beskæftigelsesministeriets afgørelse af 6. juni 2019. Jeg har taget udgangspunkt i Udbetaling Danmarks akter nr. 1-13.

Det er min forståelse, at samtlige akter er udarbejdet i 2018 af Udbetaling Danmark (eller evt. ATP).

Akt nr. 1, 6, 9 og 11 er alle benævnt ”Direktørens rapportering om administrative forhold” og stilet til Udbetaling Danmarks bestyrelse. Akterne ses at være periodiske redegørelser, som er ensartet opbygget, og som indeholder oplysninger om bl.a. ”Servicemål og sagsbehandlingsfrister”. I alle akterne henvises til en række bilag med ”supplerende dokumentation”, og det omtales f.eks., at bilagene indeholder ”uddybende figurer og tabeller med sagsbehandlingsfrister og gennemsnitlige sagsbehandlingstider på hvert ydelsesområde”. Bilagene er så vidt ses ikke vedlagt akterne i det materiale, jeg har modtaget fra Udbetaling Danmark.

Akt nr. 2 er Udbetaling Danmarks årsrapport for 2017. Årsrapporten indeholder bl.a. hoved- og nøgletal samt en beretning fra ledelsen. Årsrapporten er tilgængelig på Udbetaling Danmarks hjemmeside.

Akt nr. 3 er benævnt ”Beretning om Udbetaling Danmark for 2017” og stilet til beskæftigelsesministeren. I akten henvises til bilag, som så vidt ses ikke er vedlagt akten i det materiale, jeg har modtaget fra Udbetaling Danmark. Jeg har forstået det sådan, at Udbetaling Danmarks akt nr. 3 er identisk med *akt A* i STAR’s og Beskæftigelsesministeriets sag – dog har jeg umiddelbart forstået sagens materiale sådan, at akt A også omfatter de bilag, der ikke ses vedlagt akt nr. 3 (bl.a. bilaget ”Nøgletalstabeller for 2017”, som jeg antager er Udbetaling Danmarks akt nr. 5, jf. herom nedenfor.)

Akt nr. 4 er benævnt ”Årsresultat for Udbetaling Danmarks strategi for 2017 og tilpasning af strategi for 2018” og stilet til Udbetaling Danmarks bestyrelse. Akten indeholder et kort oplæg vedrørende servicemål mv. samt en indstilling til bestyrelsen. I akten henvises til to bilag – om Udbetaling Danmarks årsresultat for 2017 henholdsvis strategi for 2018 – som så vidt ses ikke er vedlagt akten i det materiale, jeg har modtaget fra Udbetaling Danmark. Derimod er det muligt, at et eller begge bilag udgør *akt B* i STAR’s og Beskæftigelsesministeriets sag, men uden det omtalte oplæg til bestyrelsen.

Akt nr. 5 har jeg så vidt ses ikke modtaget fra Udbetaling Danmark. Som nævnt ovenfor i forbindelse med omtalen af akt nr. 3 har jeg dog forstået det sådan, at jeg har modtaget akt nr. 5 som bilag til akt A i STAR’s og Beskæftigelsesministeriets sag. Akt nr. 5 er benævnt ”Nøgletalstabeller for 2017”.

Akt nr. 7 er benævnt ”Bestyrelsens svar på det årlige tilsynsbrev” og stilet til Udbetaling Danmarks bestyrelse. Akten ses at være et kort oplæg og en indstilling om et svarudkast. I akten henvises til bilag, som så vidt ses ikke er vedlagt akten i det materiale, jeg har modtaget fra Udbetaling Danmark. Jeg antager dog, at ét bilag – omtalt som ”Nøgletalstabeller for 2017 (revideret pr. 10. oktober 2018)” – er identisk med akt nr. 8, jf. herom nedenfor. Det er derudover muligt, at et yderligere af de manglende bilag til akt nr. 7, omtalt som et svarudkast, er identisk med *akt C*, som STAR ved sin afgørelse af 22. marts 2019 gav dig aktindsigt i, dog – så vidt jeg har forstået – bortset fra et bilag til akt C. Det dokument, du fik udleveret, er benævnt ”Bestyrelsens svar på tilsynsbrev vedrørende Udbetaling Danmarks årsrapport for 2017 mv.” og stilet til STAR. Akt C omfatter, så vidt jeg forstår, bl.a. ikke det omtalte oplæg stilet til Udbetaling Danmarks bestyrelse.

Akt nr. 8 er benævnt ”Nøgletalstabeller for 2017 (revideret pr. 10. oktober 2018)”. Det er min forståelse, at akt nr. 8 er identisk med *akt D*, som STAR gav dig aktindsigt i ved sin afgørelse af 22. marts 2019.

Akt nr. 10 er benævnt ”Halvårsopfølgning på Udbetaling Danmarks strategi for 2018” og ses at være et oplæg udarbejdet til brug for et møde i Udbetaling Danmarks bestyrelse. Akten indeholder bl.a. oversigter om servicemål og sagsbehandlingsfrister. Jeg forstår det sådan, at det er Udbetaling Danmarks akt nr. 10, som STAR i sin afgørelse af 22. marts 2019 har oplyst ikke at have modtaget (ovenfor under pkt. 1.3 omtalt som *akt E* i STAR’s og Beskæftigelsesministeriets sag).

Akt nr. 12 er benævnt ”Sagsbehandlingsfrister for 2019” og stilet til Udbetaling Danmarks bestyrelse. Der ses at være tale om et kort oplæg med en indstilling til bestyrelsen. Akten indeholder – bl.a. i et bilag – oplysninger om overholdelse af sagsbehandlingsfrister på forskellige sagsområder mv. Jeg har umiddelbart forstået det sådan, at det nævnte bilag – der også er stilet til Udbetaling Danmarks bestyrelse – udgør *Akt F* i STAR’s og Beskæftigelsesministeriets sag, men uden det omtalte oplæg til bestyrelsen.

Akt nr. 13 er benævnt ”Strategi for Udbetaling Danmark 2019”. Jeg forstår det sådan, at akt nr. 13 er identisk med *akt G* i STAR’s og Beskæftigelsesministeriets sag.

3. Retsgrundlag

3.1. Afgrænsningen af en aktindsigtsanmodning

Anmodningen om aktindsigt afgrænser temaet for en aktindsigtssag. Den danner grundlag for, at myndigheden kan identificere – og vurdere retten til aktindsigt i – de ønskede sager og dokumenter. En grundig indledende vurdering af anmodningen – og klarhed fra start over, hvad ansøgeren er og ikke er interesseret i – kan bidrage til en hurtigere og mere effektiv sagsbehandling til gavn for myndigheden og ansøgeren, jf. bl.a. sagen FOB 2020-17.

I sagerne FOB 2020-9 og FOB 2020-10 fandt ombudsmanden, at et ministeriums fremgangsmåde ved behandlingen af en journalists aktindsigtsanmodning havde resulteret i en for snæver afgrænsning af anmodningen. I begge sager var det ombudsmandens opfattelse, at det pågældende ministerium enten burde have anlagt en bredere forståelse af anmodningen eller burde have kontaktet journalisten for at få afklaret, om ministeriet havde forstået anmodningen korrekt, eller i sin afgørelse tydeligt burde have beskrevet afgrænsningen af anmodningen. Ministerierne havde desuden afslået aktindsigt med henvisning til bl.a., at der var tale om ”interne dokumenter”. Ombudsmanden mente, at en sådan formulering efterlod indtryk af, at der var vurderet og truffet afgørelse om aktindsigt i flere dokumenter i deres helhed og ikke blot i dele heraf.

Det fremgår endvidere af offentlighedslovens formålsbestemmelse, at loven har til formål at sikre åbenhed hos myndigheder mv. med henblik på navnlig at understøtte bl.a. mediernes formidling af informationer til offentligheden, jf. § 1, stk. 1, nr. 4. I forlængelse heraf bygger offentlighedsloven på, at der kan være særlig grund til at vejlede mv., når aktindsigtsanmodninger fremsættes af medier e.l., jf. bl.a. betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 390, og sagerne FOB 2020-9, FOB 2020-10, FOB 2020-17 og FOB 2020-22.

3.2. Interne dokumenter, herunder afgivelse af interne dokumenter af retlige grunde mv.

Efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, omfatter retten til aktindsigt ikke interne dokumenter. Som interne dokumenter anses bl.a. dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående, jf. § 23, stk. 1, nr. 1.

Dokumenter, der afgives til udenforstående, mister deres interne karakter, medmindre afgivelsen sker af retlige grunde, til forskningsmæssig brug eller af andre lignende grunde, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 2. Som eksempel på en sådan afgivelse af retlige grunde mv. nævnes i forarbejderne til § 23, stk. 2, bl.a. tilfælde, ”hvor dokumentet afgives til en overordnet myndighed i forbindelse med behandlingen af en klagesag” (lovforslag nr. LF 144 af 7. februar 2013, bemærkningerne til § 23).

I pkt. 6.1.8 i vejledning nr. 9847 af 19. december 2013 om lov om offentlighed i forvaltningen er anført bl.a. følgende om afgivelse af et dokument efter lovens § 23, stk. 2, og en modtagende myndigheds adgang til, efter en konkret vurdering, at anvende generalklausulen i § 33, nr. 5:

”I tilfælde, hvor afgivelse eksempelvis sker med henblik på en anden myndigheds udøvelse af kontrol- eller tilsynsvirksomhed, som er omfattet af bestemmelsen, vil den afgivende myndighed – f.eks. en styrelse – kunne meddele afslag på en anmodning om aktindsigt efter § 23, stk. 1, jf. stk. 2, der undtager interne dokumenter fra retten til aktindsigt, mens den modtagende tilsyns- eller kontrolmyndighed – f.eks. et departement – efter en konkret vurdering vil kunne meddele afslag på aktindsigt efter § 33, nr. 5. Der henvises til Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 573f. Den konkrete vurdering vil skulle foretages således, at den modtagende myndighed i det enkelte tilfælde undersøger, hvorvidt det pågældende dokument hos den afgivende myndighed fortsat må betragtes som et internt dokument, og i det omfang dette er tilfældet, vil der efter § 33, nr. 5, heller ikke være adgang til aktindsigt i dokumentet hos den modtagende myndighed.”

3.3. Ekstrahering af oplysninger

3.3.1. I aktindsigtssager betyder ekstrahering – jf. offentlighedslovens §§ 28 og 29 – at man meddeler aktindsigt i visse oplysninger i et dokument, som ellers er undtaget fra aktindsigt, f.eks. et internt dokument.

Det følger af § 28, stk. 1, 1. pkt., at en myndighed har pligt til at ekstrahere oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen. Bestemmelsen omfatter egentlige faktuelle oplysninger og andre oplysninger, der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag. Ekstraheringspligten efter § 28, stk. 1, 1. pkt., omfatter til gengæld ikke tilkendegivelser af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse.

Jeg henviser til forarbejderne til § 28, stk. 1 (lovforslag nr. LF 144 af 7. februar 2013, bemærkningerne til § 28), og til pkt. 7.1 i vejledning nr. 9847 af 19. december 2013 om lov om offentlighed i forvaltningen.

Oplysninger om noget, der allerede er sket eller besluttet, er som udgangspunkt ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., mens det modsatte er udgangspunktet for oplysninger, der bygger på fremadrettede vurderinger mv., jf. sagerne FOB 2016-26, FOB 2020-12 og FOB 2020-31 samt Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 2. udgave (2020), s. 596 f.

3.3.2. Pligten til at ekstrahere oplysninger gælder ifølge offentlighedslovens § 28, stk. 2, ikke, hvis de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, jf. nr. 2, eller hvis oplysningerne er offentligt tilgængelige, jf. nr. 3.

Ud over disse materielle krav for at undlade ekstrahering gælder der et formelt krav, hvorefter det skal fremgå af afgørelsen, hvis der i et dokument er ekstraheringspligtige oplysninger, jf. § 28, stk. 1, 1. pkt., der alligevel ikke udleveres, det være sig, fordi oplysningerne fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, jf. § 28, stk. 2, nr. 2, eller fordi de er offentligt tilgængelige, jf. § 28, stk. 2, nr. 3.

Såfremt oplysningerne ikke udleveres, fordi de fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, jf. § 28, stk. 2, nr. 2, vil det i den forbindelse være mest rigtigt at anføre, i hvilket andet udleveret dokument de ekstraheringspligtige oplysninger da findes, jf. sagerne FOB 2017-26 og FOB 2021-4 samt Mohammad Ahsan, a.st., s. 612.

Hvis de pågældende ekstraheringspligtige oplysninger ikke udleveres, fordi de er offentligt tilgængelige, jf. § 28, stk. 2, nr. 3, skal der i afgørelsen være en henvisning til, hvor oplysningerne kan findes. Henvisningen skal være så præcis, at det kan konstateres, hvilke konkrete oplysninger myndigheden har undladt at ekstrahere. Jeg henviser til bl.a. sagerne FOB 2015-59, FOB 2016-10 og FOB 2019-14.

4. Myndighedernes synspunkter

4.1. Udbetaling Danmarks afgørelse af 20. februar 2019

4.1.1. Som beskrevet ovenfor under pkt. 1.2 har Udbetaling Danmark i sin afgørelse af 20. februar 2019 afslået aktindsigt i en række akter med henvisning til offentlighedslovens § 23 om interne dokumenter.

Udbetaling Danmark har i en udtalelse til mig af 23. april 2020 anført bl.a. følgende:

”Det kan bemærkes, at dokumenterne anses for interne, idet dokumenterne er udarbejdet af Udbetaling Danmark og ikke er blevet afgivet til udenforstående, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, jf. stk. 2.

I afgørelsen af 20. februar 2019 har Udbetaling Danmark i forhold til de enkelte dokumenter dels oplyst, at dokumentet anses for internt og at den konkrete afgivelse, der er sket, ikke har medført, at dokumentet har mistet sin interne karakter, og dels henvist til offentlighedslovens § 23. Efterfølgende har Udbetaling Danmark i mail af 11. marts 2019 til klager præciseret denne henvisning til at være § 23, nr. 1. En mere præcis henvisning ville have været offentlighedslovens 23, stk. 1, nr. 1 eller § 23, stk. 1, nr. 1, jf. stk. 2, afhængigt af, om dokumentet er videregivet til UDK's bestyrelse eller Beskæftigelsesministeren/STAR (...)

I forbindelse med omtalen af § 23, stk. 1, nr. 1, har Udbetaling Danmark tilføjet, at ”Udbetaling Danmarks bestyrelse har ansvaret for at kontrollere og monitorere den daglige drift i Udbetaling Danmark. Udbetaling Danmark og Udbetaling Danmarks bestyrelse betragtes som én enhed, én myndighed. Det betyder, at udveksling af dokumenter mellem Udbetaling Danmark og Udbetaling Danmarks bestyrelse anses for at være sket inden for samme myndighed”.

I forbindelse med omtalen af § 23, stk. 2 – om afgivelse af dokumenter af retlige grunde mv. – har Udbetaling Danmark anført bl.a., at det ”følger af Lov om Udbetaling Danmark § 19, at Udbetaling Danmarks bestyrelse er underlagt tilsyn af Beskæftigelsesministeren. I praksis udføres tilsynet af” STAR. Udbetaling Danmark har tilføjet, at de dokumenter, ”der er undtaget fra aktindsigt ved afgørelsen af 20. februar 2019 og som [er] afgivet til Beskæftigelsesministeren/STAR, er alle interne dokumenter, der er afgivet til udenforstående som led i det lovpligtige tilsyn. Dokumenterne anses dermed ikke for at have mistet deres interne karakter som følge af afgivelsen til Beskæftigelsesministeren og STAR, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, jf. stk. 2”.

I sin udtalelse af 23. april 2020 har Udbetaling Danmark desuden anført bl.a. følgende under overskriften ”Ekstrahering efter offentlighedslovens § 28”:

”Der er tale om en pligt til at vurdere, om der er oplysninger i dokumenter, der undtages fra aktindsigt, som skal ekstraheres. Det er således beklageligt, at denne vurdering ikke er foretaget i forbindelse med afgørelsen af 20. februar 2019. Det kan bemærkes, at Udbetaling Danmark ved mail af 11. marts 2019 til klager blandt andet har oplyst, at der ikke fremgår faktuelle oplysninger i de dokumenter, der undtaget fra aktindsigt, som klager ikke kan finde i de dokumenter, klager har modtaget i forbindelse med sine anmodninger om aktindsigt.

I forbindelse med behandlingen af nærværende klagesag, er de dokumenter, der er undtaget fra aktindsigt i forbindelse med afgørelsen af 20. februar 2019, blevet gennemgået igen. Denne gennemgang har ikke ændret vurderingen af, at de undtagne dokumenter ikke indeholder oplysninger, der skal ekstraheres efter offentlighedslovens § 28, stk. 1. Der er ved vurderingen lagt vægt på, at anmodningen om aktindsigt angår *afrapporteringer om overholdelse af sagsbehandlingsfristen, som er sendt til Udbetaling Danmarks bestyrelse og Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering*, og at oplysninger omfattet heraf, som fremgår af de undtagne dokumenter, enten fremgår af de dokumenter, klager løbende har fået udleveret i forbindelse med sine anmodninger om aktindsigt eller er offentliggjorte. Det er på den baggrund Udbetaling Danmarks vurdering, at der ikke skal ske ekstrahering af oplysninger i de undtagne dokumenter, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2 og 3.”

Ved en udtalelse af 27. maj 2020 udtalte Beskæftigelsesministeriet bl.a., at ministeriet ikke havde bemærkninger til Udbetaling Danmarks udtalelse af 23. april 2020.

4.1.2. Udbetaling Danmark har sendt mig en supplerende udtalelse af 1. september 2020 samt bilag, hvori der er markeret bl.a. oplysninger, som ifølge Udbetaling Danmark var ekstraheringspligtige, herunder oplysninger, som alligevel ikke blev ekstraheret, med henvisning til at oplysningerne enten fremgik af andre dokumenter, du havde modtaget, eller var offentligt tilgængelige, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2 og 3.

Af udtalelsen fremgår det, at Udbetaling Danmark vurderede, at der findes ”oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 28, stk. 1, som ikke er blevet ekstraheret, i følgende dokumenter, der er undtaget fra aktindsigt ved afgørelsen af 20. februar 2019”. Udbetaling Danmark henviste derpå, som jeg forstår det, til akt nr. 1, 3, 6 og 8-13 og tilføjede følgende:

”Der er tale om oplysninger om baggrunden for at der fastsættes sagsbehandlingsfrister, hvordan fristerne beregnes samt at de enkelte ordninger i Udbetaling Danmark har overholdt de fastsatte sagsbehandlingsfrister. Det kan bemærkes, at det flere steder er de samme oplysninger, der fremgår af de forskellige undtagne interne dokumenter.

De oplysninger, der er markeret i de undtagne interne dokumenter, fremgår ligeledes af dokumentet Årsrapport 2017, der er offentliggjort på [STAR's] hjemmeside. (...) Det kan bemærkes, at det af den offentliggjorte rapport fremgår, at alle seks ordninger i Udbetaling Danmark har overholdt de fastsatte sagsbehandlingsfrister, mens denne oplysning i de undtagne interne dokumenter er opdelt på de enkelte ordninger.

Det er Udbetaling Danmarks vurdering, at ekstrahering af oplysningerne i de undtagne interne dokumenter kan undlades, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3. Udbetaling Danmark har ved denne vurdering lagt vægt på, at oplysningerne i de undtagne interne dokumenter og det offentliggjorte dokument har

samme indhold, blot med den forskel, at ordningerne i Udbetaling Danmark er nævnt under ét i det offentliggjorte dokument, mens ordningerne er nævnt separat i de undtagne interne dokumenter. Hertil kommer, at oplysningerne i de undtagne interne dokumenter om hvorfor og hvordan sagsbehandlingsfristerne beregnes, svarer til dem, der er fremgået af det offentliggjorte dokument.

Herudover har klager modtaget oplysninger om gennemsnitlige sagsbehandlingsfrister på boligstøtte og Familiefølgelse for 2016, 2017 og 2018 i forbindelse med afgørelse om aktindsigt af 7. november 2018, oplysninger om gennemsnitlige sagsbehandlingstider på boligstøtte og familiefølgelser i 2018 i forbindelse med afgørelse om aktindsigt af 24. januar 2019 samt oplysning om, hvordan sagsbehandlingsfristen beregnes i mail af 29. januar 2019. (...) De tilsvarende oplysninger i de undtagne interne dokumenter er undladt ekstraheret efter offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2. ”

Jeg har forstået det sådan, at den ”Årsrapport 2017”, der henvises til i citatet ovenfor, er akt nr. 2, jf. nærmere om sagens akter ovenfor under pkt. 2.

4.2. STAR’s afgørelse af 22. marts 2019 og Beskæftigelsesministeriets afgørelse af 6. juni 2019

Som beskrevet ovenfor under pkt. 1.3 har STAR og Beskæftigelsesministeriet afslået aktindsigt i en række akter med henvisning til generalklausulen i offentlighedslovens § 33, nr. 5. Jeg har forstået det sådan, at STAR’s afgørelse af 22. marts 2019 angik akt A-G, mens ministeriets afgørelse som klageinstans angik akt A-B og F-G.

I en udtalelse fra Beskæftigelsesministeriet af 27. maj 2020 og i udtalelser fra STAR af 1. april og 5. maj 2020 gennemgår myndighederne offentlighedslovens § 23, stk. 2 – om afgivelse af interne dokumenter af retlige grunde mv. – samt en modtagende myndigheds adgang til at undtage de modtagne dokumenter efter § 33, nr. 5, jf. herom ovenfor under pkt. 3.2.

Eksempelvis har Beskæftigelsesministeriet i sin udtalelse af 27. maj 2020 anført bl.a. følgende:

”Allerede fordi dokumenterne ikke har mistet deres interne karakter ved afgivelsen til [STAR’s] tilsynsvirksomhed og ressortministerier i tilsynsøjemed, og fordi Udbetaling Danmark fortsat betragter dokumenterne som interne jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1 og 2, vurderer ministeriet, at der kan meddeles afslag på aktindsigt i det nærmere angivet materiale hos [STAR] efter offentlighedslovens § 33, nr. 5 sammenholdt med § 23, stk. 1 og 2. ”

5. Min vurdering af Udbetaling Danmarks afgørelse af 20. februar 2019 og det efterfølgende forløb

5.1. Indledning

Som nævnt ovenfor under pkt. 2 er det min opfattelse, at de sagsforløb, du har klaget over, først og fremmest rejser spørgsmål om Udbetaling Danmarks afgrænsning af din anmodning om aktindsigt.

Ved min vurdering af Udbetaling Danmarks afgørelse af 20. februar 2019 har jeg også inddraget det materiale, jeg har modtaget fra STAR og Beskæftigelsesministeriet, jf. nærmere om disse myndigheders afgørelser under pkt. 1.3, pkt. 4.2 og pkt. 6.

5.2. Udbetaling Danmarks afgrænsning af din aktindsigtsanmodning

5.2.1. Afgørelsen af 20. februar 2019

Som anført ovenfor under pkt. 1.2 bad du den 13. februar 2019 Udbetaling Danmark om aktindsigt i ”afrapporteringer om overholdelse af sagsbehandlingsfristen, som er sendt til Udbetaling Danmarks bestyrelse og [STAR]. Herunder ønskes en aktliste over andre akter og korrespondance med ovenstående i 2018 og 2019 vedr. sagsbehandlingsfristen på de ydelser, som UDK står for”.

Det fremgår af Udbetaling Danmarks afgørelse af 20. februar 2019, at Udbetaling Danmark havde identificeret 13 akter, som var relevante for din anmodning. Hverken i afgørelsen eller i udtalelserne af 23. april og 1. september 2020 ses det nærmere beskrevet, hvordan Udbetaling Danmark forstod og afgrænsede din anmodning, og dermed ud fra hvilke overvejelser Udbetaling Danmark inddrog og vurderede dokumenter i forhold til offentlighedsloven. Det gælder i relation til bl.a., hvilke sagsområder Udbetaling Danmark anså for omfattet af din anmodning, og om Udbetaling Danmark vurderede akter eller dokumenter i deres helhed eller kun bestemte oplysninger heri.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvilke sagsområder Udbetaling Danmark har anset for omfattet af din anmodning, bemærker jeg, at en række af myndighedens tilkendegivelser må forstås sådan, at Udbetaling Danmark alene har aktindsigtvurderet oplysninger om bestemte sagsområder.

Eksempelvis gav Udbetaling Danmark udtryk for i en mail af 21. februar 2019 til STAR – som jeg forstår det – at man var gået ud fra, at din aktindsigtssag angik ”sagsbehandlingstider på boligstøtte”. Efter afgørelsen af 20. februar 2019 anførte Udbetaling Danmark derudover i mails til dig af 11. og 22. marts 2019 bl.a., at oplysninger vedrørende pension ”ikke har været en del af din” anmodning.

Disse tilkendegivelser om afgrænsningen til bestemte sagsområder e.l. synes imidlertid ikke at stemme overens med andre dele af sagens materiale.

Jeg henviser til de akter, Udbetaling Danmark har sendt mig sammen med udtalelsen af 1. september 2020. Heri er markeret bl.a. oplysninger, som ifølge Udbetaling Danmark var ekstraheringspligtige, men som ikke blev ekstraheret. Jeg forstår umiddelbart markeringerne sådan, at Udbetaling Danmark har ekstraheringsvurderet oplysninger om sagsbehandlingstider mv. på en række sagsområder. Eksempelvis synes en række markeringer ikke at begrænse sig til sager om boligstøtte, og nogle markeringer synes også at angå sager om pension (jf. Udbetaling Danmarks markeringer i akt nr. 1, 6, 9, 11 og 12).

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt akter og dokumenter er blevet vurderet i deres helhed eller kun i relation til bestemte oplysninger, bemærker jeg, at Udbetaling Danmark i afgørelsen og udtalelserne en række steder anfører, at ”dokumenter” er interne, undtaget fra aktindsigt e.l. Det efterlader efter min opfattelse som udgangspunkt det indtryk, at Udbetaling Danmark havde vurderet din ret til aktindsigt i de pågældende dokumenter i deres helhed. Jeg henviser til omtalen af sagerne FOB 2020-9 og FOB 2020-10 ovenfor under pkt. 3.1.

Andre tekststeder mv. kan imidlertid forstås sådan, at Udbetaling Danmark ikke har aktindsigtvurderet (alle) akter og dokumenter i deres helhed.

Eksempelvis anfører Udbetaling Danmark i sin udtalelse af 23. april 2020 – i forbindelse med omtale af ekstrahering efter offentlighedslovens § 28 – at ”anmodningen om aktindsigt angår afrapporteringer om overholdelse af sagsbehandlingsfristen, som er sendt til Udbetaling Danmarks bestyrelse og [STAR], og at *oplysninger omfattet heraf*, som fremgår af de undtagne dokumenter”, f.eks. var offentligt tilgængelige (min markering i citatet). Denne formulering giver indtryk af, at Udbetaling Danmark ikke ved ekstraheringsvurderingen havde forholdt sig til alle oplysninger i akterne.

Jeg henviser også til de akter, jeg har omtalt ovenfor, hvori der er markeret bl.a. oplysninger, som ifølge Udbetaling Danmark var ekstraheringspligtige. Jeg forstår markeringerne sådan, at Udbetaling Danmark ikke har ekstraheringsvurderet de pågældende akter i deres helhed. Akterne synes således umiddelbart at indeholde en række yderligere faktiske oplysninger, end der er markeret, jf. ovenfor under pkt. 3.3 om offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt.

Endelig henvises der i øvrigt – som beskrevet ovenfor under pkt. 2 – i flere akter til bilag, som efter det oplyste generelt vedrører sagsbehandlingsfrister og -tider mv. (akt nr. 1, 6, 9 og 11). Bilagene er dog så vidt ses ikke vedlagt i det materiale, jeg har modtaget fra Udbetaling Danmark. Det står mig ikke klart, om Udbetaling Danmark har anset bilagene for omfattet af din anmodning.

Efter min gennemgang af sagen er det således på baggrund af det anførte ikke klart for mig, hvordan Udbetaling Danmark har forstået og afgrænset din aktindsigtsanmodning af 13. februar 2019.

Det står således ikke klart for mig, i hvilket omfang Udbetaling Danmark har aktindsigtsvurderet de relevante akter, herunder *om* Udbetaling Danmark eksempelvis har vurderet akt nr. 1-13 i deres helhed, *om* alene nogle dokumenter eller bilag i akterne er vurderet, eller *om* alene nogle udvalgte oplysninger er vurderet (f.eks. om din anmodning ifølge Udbetaling Danmark overvejende angik talmateriale og statistik e.l. om sagsbehandlingsfrister og -tider mv. Jeg kan heller ikke se, i hvilket omfang Udbetaling Danmark lagde til grund, at din anmodning også omfattede baggrundsoplysninger mv., og om den kun angik nogle af Udbetaling Danmarks sagsområder mv., f.eks. sager om boligstøtte).

Denne betydelige uklarhed over, hvilke dokumenter og oplysninger Udbetaling Danmark har aktindsigtsvurderet, indebærer også, at det ikke har været muligt for mig at få et tilstrækkeligt overblik over, i hvilket omfang Udbetaling Danmark har foretaget en korrekt afgrænsning af, hvordan din aktindsigtsanmodning måtte forstås, inden din mail af 22. februar 2019. Jeg har heller ikke kunnet bedømme, om Udbetaling Danmark har foretaget en korrekt anvendelse af offentlighedsloven i forhold til de oplysninger, som myndigheden antog var omfattet af din anmodning. Det mener jeg er beklageligt.

5.2.2. Forløbet efter din mail af 22. februar 2019

Kort efter Udbetaling Danmarks afgørelse af 20. februar 2019 meddelte du den 22. februar 2019 Udbetaling Danmark, at dit ønske om aktindsigt omfattede ”den fulde afrapportering fra ATP vedr. 2018”. Du præciserede i den forbindelse, at du ønskede oplysninger vedrørende bl.a. pension. Endvidere anførte du i en mail af 13. marts 2019, at Udbetaling Danmark ”henholder sig til, at jeg tidligere kun har bedt om aktindsigt i sagsbehandlingstider for boligstøtte og andre ydelser”, men at du ”siden [har] bedt om det fulde materiale [angående] alle afrapporteringer omkring driften af de ydelser, ATP står for”, jf. nærmere ovenfor under pkt. 1.2 om dine mails af 22. februar og 13. marts 2019.

I Udbetaling Danmarks svarmails til dig af 11. og 22. marts 2019 forholdt Udbetaling Danmark sig imidlertid så vidt ses ikke til disse præciseringer af rækkevidden af din aktindsigtsanmodning. Udbetaling Danmark beskrev derimod i et vist omfang, hvordan din anmodning i første omgang var blevet forstået, herunder at man havde anset oplysninger om pension for ikke at være omfattet af din anmodning. Udbetaling Danmark opfordrede dig desuden til at rette henvendelse på ny, ”hvis” du ønskede yderligere aktindsigt.

Uanset hvordan Udbetaling Danmark indtil da måtte have forstået dit ønske om aktindsigt, burde Udbetaling Danmark på dette tidspunkt i den videre behandling af din sag have taget udgangspunkt i dine efterfølgende præciseringer af rækkevidden af din anmodning. Havde Udbetaling Danmark inden da anlagt en snævrere forståelse af din anmodning – og på den baggrund ikke vurderet aktindsigt i alle de dokumenter og oplysninger, der måtte anses for omfattet af din præcisering – burde Udbetaling Danmark have genvurderet din ret til aktindsigt i overensstemmelse med dine efterfølgende præciseringer. Det gælder bl.a., men ikke udelukkende, i forhold til de oplysninger om pension, som du nu klart havde angivet at ønske indsigt i.

Alternativt burde Udbetaling Danmark over for dig tydeligt have beskrevet, at Udbetaling Danmark allerede havde behandlet din anmodning i overensstemmelse med dine præciseringer, jf. i øvrigt min gennemgang af sagens materiale ovenfor under pkt. 5.2.1. Udbetaling Danmark gjorde så vidt ses ingen af delene. Det mener jeg er beklageligt.

Jeg henviser til pkt. 3.1 ovenfor, herunder omtalen vedrørende afgrænsning af aktindsigtsanmodninger og beskrivelsen heraf over for ansøgere, jf. bl.a. sagerne [FOB 2020-9](#) og [FOB 2020-10](#).

5.3. Udbetaling Danmarks anvendelse af offentlighedsloven mv., herunder ekstrahering af oplysninger

Det er som nævnt ikke klart for mig, hvilke dokumenter og oplysninger Udbetaling Danmark har aktindsigtsvurderet.

Jeg har derfor ikke grundlag for at tage stilling til Udbetaling Danmarks anvendelse af offentlighedslovens bestemmelser om undtagelse af dokumenter og oplysninger fra aktindsigt mv. eller de synspunkter herom, som Udbetaling Danmark har givet udtryk for i sine udtalelser.

Det gælder i forhold til bl.a. Udbetaling Danmarks anvendelse af lovens § 23 i relation til interne dokumenter i Udbetaling Danmark og afgivelsen heraf som led i f.eks. STAR's tilsyn. Jeg har heller ikke i øvrigt taget stilling til de anførte synspunkter om tilsynet med Udbetaling Danmark.

Endvidere har jeg ikke taget stilling til Udbetaling Danmarks vurdering vedrørende ekstrahering efter offentlighedslovens § 28, herunder om pligten til at ekstrahere ikke gjaldt, fordi de pågældende oplysninger fremgik af andre udleverede dokumenter, eller fordi oplysningerne var offentligt tilgængelige, jf. § 28, stk. 2, nr. 2 og 3.

Jeg er imidlertid enig med Udbetaling Danmark i, at det er beklageligt, at Udbetaling Danmark ikke i forbindelse med sin afgørelse af 20. februar 2019 foretog en vurdering af, om der efter offentlighedsloven var ekstraheringspligtige oplysninger i de enkelte akter. Udbetaling Danmark burde også have anført i

afgørelsen, hvis der var oplysninger, som alligevel ikke blev ekstraheret, herunder om dette skyldtes, at oplysningerne enten fremgik af andre dokumenter, du havde modtaget, eller var offentligt tilgængelige, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2 og 3. Se nærmere herom ovenfor under pkt. 3.3.

5.4. Min henstilling til Udbetaling Danmark

Som jeg har redegjort for under pkt. 5.2 og pkt. 5.3 har jeg på flere punkter fundet grundlag for at kritisere Udbetaling Danmarks behandling af din aktindsigtssag. Jeg har gjort Udbetaling Danmark bekendt med min opfattelse og har samtidig henstillet til Udbetaling Danmark at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse over for dig.

I forbindelse med en sådan ny afgørelse får Udbetaling Danmark lejlighed til at genvurdere din ret til aktindsigt i overensstemmelse med de præciseringer af rækkevidden af din anmodning, som du kom med efter Udbetaling Danmarks afgørelse af 20. februar 2019, jf. nærmere ovenfor under pkt. 5.2 om Udbetaling Danmarks afgrænsning af din anmodning.

I forbindelse med genoptagelsen af din aktindsigtssag får Udbetaling Danmark desuden lejlighed til at overveje, om den videre behandling af de relevante akter, som STAR og Beskæftigelsesministeriet har beskrevet, har betydning for din ret til aktindsigt. Eksempelvis henviser jeg til Beskæftigelsesministeriets afgørelse af 6. juni 2019 og udtalelse af 27. maj 2020, hvori det er anført, at akter er videresendt til flere ministerier, jf. nærmere ovenfor under pkt. 1.3 og pkt. 4.2.

Jeg bemærker endvidere, at hvis der er akter, som er omfattet af din anmodning, og som består af f.eks. et hoveddokument og et eller flere bagvedliggende bilag, følger det af offentlighedsloven, at det skal vurderes, om der efter loven er tale om forskellige (selvstændige) dokumenter. En myndighed kan således ikke med henvisning til en enkelt undtagelsesbestemmelse i offentlighedsloven – f.eks. § 23 om interne dokumenter – afslå aktindsigt i (alle dele af) en akt, der i lovens forstand består af flere dokumenter, medmindre alle dokumenterne er omfattet af den samme undtagelsesbestemmelse.

Jeg henviser til bl.a. sagen FOB 2015-25, ombudsmandens udtalelser i sagerne 17/00491, 15/01141, 14/00401 samt 14/02396 og 14/02248 – som er offentliggjort på www.offentlighedsportalen.dk – og Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 2. udgave (2020), s. 222 f.

Jeg har i øvrigt henledt Udbetaling Danmarks opmærksomhed på, at jeg på visse punkter har haft vanskeligt ved at få overensstemmelse mellem det, som er oplyst om Udbetaling Danmarks akter, og bl.a. det materiale, jeg har modtaget fra STAR og Beskæftigelsesministeriet. Jeg har peget på følgende eksempler, som ikke er udtømmende, således at Udbetaling Danmark også får lejlighed til at forholde sig til dem i forbindelse med genoptagelsen af din sag:

Akt nr. 4, 7, 10 og 12 har Udbetaling Danmark – som jeg forstår det – undtaget fra aktindsigt, med henvisning til at akterne er interne og afgivet til STAR af retlige grunde, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, jf. stk. 2. Akterne ses dog umiddelbart at indeholde forskellige oplæg til Udbetaling Danmarks bestyrelse, som ikke synes at være afgivet til f.eks. STAR. Herunder forstår jeg det sådan, at STAR i sin afgørelse af 22. marts 2019 udtrykkeligt har anført, at STAR ikke har modtaget Udbetaling Danmarks akt nr. 10.

Det er muligt, at det (i stedet) er et eller flere af bilagene til de nævnte bestyrelsesoplæg, som ifølge Udbetaling Danmark er afgivet til STAR af retlige grunde. Flere af de bilag, der nævnes i bestyrelsesoplæggene, ses Udbetaling Danmark imidlertid ikke at have sendt mig, men nogle bilag er – ud fra min forståelse – en del af akterne i STAR's og Beskæftigelsesministeriets sag.

Eksempelvis kan jeg pege på det brev fra Udbetaling Danmarks bestyrelse til STAR, som du fik udleveret med STAR's afgørelse af 22. marts 2019. Det er muligt, at dette brev udgør et bilag til Udbetaling Danmarks akt nr. 7. Det står mig i øvrigt ikke klart, om Udbetaling Danmark anså brevet for omfattet af din anmodning til Udbetaling Danmark, jf. også om afgrænsningen af din anmodning ovenfor under pkt. 5.2.

Jeg har bedt Udbetaling Danmark om at underrette mig om sin nye afgørelse til dig. Jeg har også bedt om, at Udbetaling Danmark underretter STAR og Beskæftigelsesministeriet, jf. nærmere nedenfor under pkt. 6. Jeg foretager mig i øvrigt ikke mere i anledning af din klage over Udbetaling Danmarks afgørelse af 20. februar 2019.

6. Min vurdering af STAR's afgørelse af 22. marts 2019 og Beskæftigelsesministeriets afgørelse af 6. juni 2019 mv.

Det fremgår af det materiale, jeg har modtaget, at de sagsforløb, du har klaget over, i et vist omfang vedrører de samme akter, som er udarbejdet af Udbetaling Danmark (eller evt. ATP). Jeg har samtidig forstået det sådan, at STAR's og Beskæftigelsesministeriets afgørelser i et vist omfang bygger på vurderinger fra Udbetaling Danmark, som også kom til udtryk i Udbetaling Danmarks afgørelse af 20. februar 2019.

I lyset heraf – samt i lyset af min henstilling til Udbetaling Danmark om at træffe en ny afgørelse, jf. ovenfor under pkt. 5 – har jeg ikke på det foreliggende grundlag anledning til at tage stilling til STAR's afgørelse af 22. marts 2019 eller Beskæftigelsesministeriets afgørelse af 6. juni 2019.

Det betyder, at jeg ikke har taget stilling til STAR's og Beskæftigelsesministeriets anvendelse af offentlighedsloven mv. eller de synspunkter herom, myndighederne har givet udtryk for i deres udtalelser. Det omfatter bl.a. det anførte om en modtagende myndigheds adgang til at undtage dokumenter, der er afgivet af retlige grunde mv., jf. offentlighedslovens § 33, nr. 5.

Jeg har heller ikke i øvrigt taget stilling til STAR's eller Beskæftigelsesministeriets synspunkter om tilsynet med Udbetaling Danmark.

Jeg har bedt Udbetaling Danmark om at underrette STAR og Beskæftigelsesministeriet om Udbetaling Danmarks nye afgørelse til dig. STAR og Beskæftigelsesministeriet får på den baggrund lejlighed til at overveje, om der er grund til at revurdere din ret til aktindsigt mv. i lyset af Udbetaling Danmarks nye afgørelse. Det kunne være, i lyset af f.eks. at Udbetaling Danmark i en ny afgørelse beskriver, i hvilket omfang Udbetaling Danmark har aktindsigtstvurderet de relevante akter, herunder foretaget ekstrahering af oplysninger efter offentlighedslovens § 28.

Jeg har i øvrigt gjort STAR og Beskæftigelsesministeriet bekendt med mine synspunkter ovenfor, herunder min vurdering og henstilling om Udbetaling Danmarks afgørelse af 20. februar 2019. STAR og

Beskæftigelsesministeriet får i den forbindelse også lejlighed til at overveje – i lyset af bl.a. sammenhængen mellem de sagsforløb, du har klaget over – om det vil være hensigtsmæssigt at drøfte den videre håndtering med Udbetaling Danmark.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i anledning af din klage over STAR's afgørelse af 22. marts 2019 og Beskæftigelsesministeriets afgørelse af 6. juni 2019.

Med venlig hilsen



Niels Fenger

Kopi til:

Udbetaling Danmark

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering

Beskæftigelsesministeriet