

Udskriftsdato: 17. juli 2025 (Gældende)

2025-2. Myndigheder kan ikke generelt undlade at ekstrahere forkerte oplysninger, der er indgået i grundlaget for en afgørelse eller beslutning

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

2025-2. Myndigheder kan ikke generelt undlade at ekstrahere forkerte oplysninger, der er indgået i grundlaget for en afgørelse eller beslutning

En journalist bad Udbetaling Danmark om aktindsigt i en række dokumenter, bl.a. en konsekvensanalyse om databehandling vedrørende nogle kontroller med sociale ydelser. Da dokumenterne var interne, var de som udgangspunkt undtaget fra aktindsigt, men Udbetaling Danmark udleverede dog en stor mængde oplysninger efter reglerne om ekstrahering i offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Udbetaling Danmark undlod imidlertid at ekstrahere visse oplysninger af faktisk karakter i konsekvensanalysen, med henvisning til at de var forkerte og derfor irrelevante i offentlighedslovens § 28's forstand.

Ombudsmanden udtalte, at oplysningerne – der indgik i den endelige version af konsekvensanalysen og dermed i det faktiske grundlag for den risikovurdering, som Udbetaling Danmark havde foretaget i konsekvensanalysen – som udgangspunkt måtte anses for at være relevante for sagen i § 28's forstand. Ombudsmanden henviste i den forbindelse til, at et væsentligt formål med ekstraheringsreglerne er at give offentligheden mulighed for at kontrollere myndighedernes faktiske grundlag for deres afgørelser og beslutninger mv., og at dette kontrollensyn ikke ville kunne varetages, hvis myndighederne generelt kunne undlade at ekstrahere forkerte, forældede eller upræcise oplysninger, der var indgået i det faktiske grundlag for en afgørelse eller beslutning mv.

Ombudsmanden udtalte desuden kritik af forskellige andre forhold i relation til Udbetaling Danmarks sagsbehandling i sagen og henstillede til Udbetaling Danmark at genoptage sagen.

(Sag nr. 24/02876)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

Ombudsmandens udtalelse

1. Sagens omstændigheder samt Udbetaling Danmarks og dine synspunkter

Datatilsynet indhentede til brug for en undersøgelse om brug af kunstig intelligens i den offentlige sektor i 2023 oplysninger fra forskellige myndigheder. Udbetaling Danmark besvarede i den forbindelse et spørgeskema, hvori Udbetaling Danmark omtalte seks kontrolløsninger, som benytter kunstig intelligens, og som anvendes i forbindelse med Udbetaling Danmarks kontrol af forskellige ydelser, bl.a. sygedagpenge og kontanthjælp. Du modtog Udbetaling Danmarks besvarelse fra Datatilsynet i forbindelse med en anmodning om aktindsigt.

Du anmodede herefter den 22. april 2024 Udbetaling Danmark om aktindsigt på følgende måde:

”Sagen omhandler jeres bidrag til vedhæftede undersøgelse hos Datatilsynet herunder aktindsigt i de omtalte konsekvensanalyser, kladder/udkast til konsekvensanalyser, akter om databehandling og beskrivelser

af formål samt risikoanalyser og projektinitieringsdokumenter for de systemer, som I har sendt svar om til Datatilsynet i vedhæftede opgørelse. ”

Udbetaling Danmark meddelte dig ved to afgørelser af henholdsvis 3. og 7. maj 2024 delvis aktindsigt i en række dokumenter. Udbetaling Danmark anførte i den forbindelse, at Udbetaling Danmark gav delvis aktindsigt i ”det ønskede materiale”, men vedlagde ikke en aktliste over det identificerede materiale eller redegjorde nærmere for sin afgrænsning af sagen.

Udbetaling Danmark har i forbindelse med min behandling af sagen redegjort nærmere for sin afgrænsning af sagen og sendt mig en aktliste. Ifølge aktlisten omfatter aktindsigtssagen en konsekvensanalyse af 20. juni 2023 med seks bilag samt to udkast til konsekvensanalysen. Udbetaling Danmark har i den forbindelse anført over for mig, at enkelte af dokumenterne alene er anset for delvist omfattet af anmodningen om aktindsigt. Det er også oplyst, at konsekvensanalysen, der er dateret den 20. juni 2023, er den endelige version af konsekvensanalysen, og at det var denne version, der lå til grund for Udbetaling Danmarks svar til Datatilsynet.

Udbetaling Danmark undtog ved afgørelserne af 3. og 7. maj 2024 de omfattede dokumenter efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, om interne dokumenter. Udbetaling Danmark udleverede dog en række oplysninger i flere af de undtagne dokumenter, herunder selve konsekvensanalysen af 20. juni 2023, efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., om ekstrahering af oplysninger om en sags faktiske grundlag.

Udbetaling Danmark udleverede ikke oplysninger fra udkastene til konsekvensanalysen i forbindelse med afgørelserne. Det skyldes – som jeg forstår det – at de ekstraheringspligtige oplysninger i udkastene omfattet af din aktindsigtsanmodning efter Udbetaling Danmarks opfattelse er indeholdt i den endelige konsekvensanalyse af 20. juni 2023.

Udbetaling Danmark undlod endvidere at udlevere visse oplysninger af faktisk karakter i den endelige konsekvensanalyse af 20. juni 2023. Udbetaling Danmark har herom anført, at de er forkerte og derfor irrelevante og dermed ikke ekstraheringspligtige. Det skyldes efter det oplyste, dels at sagsbehandleren, der har skrevet konsekvensanalysen, har været forkert oplyst, dels at nogle af de forkerte oplysninger er blevet erstattet af korrekte oplysninger i konsekvensanalysens bilag 1.

Udbetaling Danmark anførte i afgørelserne herudover, at Udbetaling Danmark i det materiale, som du fik udleveret, havde tilføjet ordet ”kan” i en række overskrifter i konsekvensanalysen af 20. juni 2023, da overskrifterne ellers var forkerte.

I afgørelserne undtog Udbetaling Danmark desuden en række oplysninger med henvisning til offentlighedslovens § 33, nr. 2, om beskyttelse af væsentlige hensyn til bl.a. gennemførelse af offentlig kontrol. Udbetaling Danmark anførte, at udlevering af de pågældende oplysninger vil kunne misbruges til at omgå de kontroller, som Udbetaling Danmark udfører.

Derudover gav Udbetaling Danmark dig ved afgørelserne aktindsigt i nogle interne vurderinger og overvejelser ud fra betragtninger om meroffentlighed.

Udbetaling Danmark har i forbindelse med min behandling af sagen fundet grundlag for at udlevere en række af de oplysninger, som Udbetaling Danmark undtog efter § 33, nr. 2. Der er tale om bl.a. større dele af bilag 4, der indeholder oplysninger om, hvilke værktøjer der anvendes i kontrolarbejdet, samt dele af selve konsekvensanalysen af 20. juni 2023. Udbetaling Danmark er i forbindelse med min behandling af sagen endvidere blevet opmærksom på, at enkelte ekstraheringspligtige oplysninger ved en fejl ikke blev udleveret i forbindelse med afgørelserne. Også disse oplysninger er nu blevet udleveret til dig.

Herudover har Udbetaling Danmark i forbindelse med min behandling af sagen fundet, at enkelte oplysninger, der blev undtaget efter offentlighedslovens § 33, nr. 2, ikke burde være blevet anset for omfattet af din aktindsigtsanmodning.

Endelig har Udbetaling Danmark efter en fornyet vurdering anført, at enkelte oplysninger, der blev undtaget efter offentlighedslovens § 33, nr. 2, efter Udbetaling Danmarks opfattelse rettelig skal undtages efter offentlighedslovens § 31 af hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar. Der er tale om oplysninger om servernavne, stier og IP-adresser, som ifølge Udbetaling Danmark kan udgøre en it-sikkerhedsmæssig trussel, hvis de udleveres. Jeg har valgt ikke at undersøge, om Udbetaling Danmark har ret i, at de pågældende oplysninger kan undtages efter offentlighedslovens § 31 om statens sikkerhed. Der er således tale om enkeltstående oplysninger af mere it-teknisk karakter, som jeg ikke mener, at der er udsigt til, at jeg i sidste ende vil kunne hjælpe dig til at få udleveret.

Du har anført bl.a., at oplysninger ikke er irrelevante i offentlighedslovens § 28's forstand, fordi de ikke er medtaget i den endelige version af et dokument, at undtagelse af oplysninger efter offentlighedslovens § 33, nr. 2, forudsætter en konkret vurdering af de enkelte oplysninger, og at der er grundlag for at udlevere yderligere oplysninger til dig efter offentlighedslovens § 14 om meroffentlighed.

2. Retsgrundlag

2.1. Offentlighedslovens hovedregel om retten til aktindsigt

Offentlighedslovens § 7, stk. 1 og 2, har følgende ordlyd (lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020):

”§ 7. Enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed mv. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

Stk. 2. Retten til aktindsigt omfatter med de i §§ 19-35 nævnte undtagelser

- 1) alle dokumenter, der vedrører den pågældende sag, og
- 2) indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.”

Om bestemmelsen i § 7 fremgår bl.a. følgende af forarbejderne:

”Bestemmelsen [i § 7, stk. 2, nr. 2; min tilføjelse] indebærer, at den pågældende myndighed m.v. på eget initiativ – og samtidig med sagens øvrige dokumenter – skal meddele aktindsigt i journalindførslen (aktlisten). (...).”

Jeg henviser herved til lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013, bemærkningerne til lovforslagets § 7, s. 68 ff. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A.

Følgende fremgår af Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (2022), s. 208:

”Det er en følge af § 7, stk. 1, at loven giver ret til aktindsigt i (indgåede eller oprettede) dokumenter, som de ser ud på det tidspunkt, hvor anmodningen om aktindsigt modtages af myndigheden. Det vil således ikke være i overensstemmelse med offentlighedsloven at foretage rettelser eller tilføjelser i dokumenterne, således at de har et indhold, der ikke fuldt ud er identisk med dokumenternes indhold på tidspunktet for modtagelsen af aktindsigtsanmodningen. Det gælder, selvom tilføjelserne er indført for at give et mere dækkende billede af dokumentets indhold, og selvom det tydeligt med en stjerne eller lignende er markeret, hvor der er sket en tilføjelse. I de tilfælde, hvor et dokument f.eks. er misvisende, kan myndigheden derimod udlevere dokumentet med en medfølgende, forklarende bemærkning om, i hvilket omfang eller på hvilken måde dokumentet er misvisende, jf. FOB 2003, side 125 og FOB 2009-19-1. ”

I sagen FOB 2009 19-1 bad en journalist om aktindsigt i en ministers kalender. Da journalisten modtog kalenderen, havde ministeriet redigeret i indholdet inden udleveringen – for at undgå, at journalisten misforstod aftalernes karakter. Ombudsmanden kritiserede, at ministeriet ændrede i kalenderen, inden der blev givet aktindsigt i den. Ombudsmanden bemærkede, at hvis ministeriet mente, at der var behov for at supplere eller forklare oplysningerne i kalenderen, burde dette være sket i et særskilt dokument. Ministeriet havde endvidere foretaget tilføjelser i dokumentet med henblik på at uddybe og forklare de oplysninger, der fremgik heraf. Ombudsmanden bemærkede hertil, at retten til aktindsigt efter offentlighedsloven angår dokumenterne, som de er, og at udlevering af dokumenterne med et indhold, som ikke helt svarer til dokumentets indhold på tidspunktet for anmodningen om aktindsigt, ikke er i overensstemmelse med offentlighedsloven, også selv om det bliver oplyst over for den, der søger om aktindsigt, at der er foretaget tilføjelser. Ombudsmanden henviste i den forbindelse til, at et af de væsentligste formål med at indføre offentlighed i forvaltningen i Danmark var ønsket om at sikre offentligheden (ofte repræsenteret ved pressen) en mulighed for at kontrollere, om alt går rigtigt til under forvaltningens udførelse af dens opgaver. Ombudsmanden bemærkede, at ministeriet kunne have opnået den ønskede supplerings af kalenderens oplysninger på en måde, der ikke gav risiko for tvivl om omfanget af og motiverne for ministeriets ændringer af kalenderen. Der ville således ikke være noget til hinder for, at ministeriet udleverede kalenderen, som den forelå, sammen med en ledsagende, forklarende information.

I sagen FOB 2017-3, der vedrørte en klage over, at Danmarks Tekniske Universitet (DTU) og Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøtte havde undtaget oplysninger i en forskningsevalueringsrapport fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 33, nr. 5, bemærkede ombudsmanden, at risikoen for, at den, der søger om aktindsigt, eller andre misforstår de oplysninger, som vedkommende efter offentlighedsloven vil opnå aktindsigt i, i almindelighed ikke kan tillægges betydning ved myndighedernes stillingtagen til ansøgninger om aktindsigt. Dette måtte navnlig ses i lyset af, at offentlighedsloven i § 7 tillægger ”enhver” adgang til aktindsigt, og at loven ikke stiller krav om, at ansøgninger om aktindsigt skal begrundes. Ombudsmanden bemærkede, at DTU’s synspunkt om, at en offentliggørelse af visse afsnit i evalueringsrapporten kunne give anledning til misforståelser samt give et forkert billede af instituttet, ikke kunne føre til, at oplysningerne kunne undtages fra aktindsigt efter § 33, nr. 5. Ombudsmanden bemærkede i den forbindelse, at ombudsmanden havde forståelse for de vanskeligheder, som det kunne indebære for DTU, hvis der blev givet aktindsigt i oplysninger, som kan misforstås eller give et forkert billede af DTU i offentligheden, men at DTU imidlertid havde mulighed for at tage højde for dette ved i forbindelse med meddelelsen af aktindsigt at pege på de pågældende oplysninger og redegøre for, hvordan de efter DTU’s opfattelse skulle forstås.

2.2. Undtagelse af interne dokumenter og ekstrahering af oplysninger om en sags faktiske grundlag

Bestemmelsen i § 23, stk. 1, i offentlighedsloven, har følgende ordlyd:

”§ 23. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter. Som interne dokumenter anses

1) dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående,

...”

Bestemmelsen i § 28, stk. 1, 1. pkt., i offentlighedsloven har følgende ordlyd:

”§ 28. Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-4, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen.”

Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt en oplysning kan anses for at være relevant for en sag, fremgår bl.a. følgende af forarbejderne til bestemmelsen i § 28:

”Det er en betingelse for, at ekstraheringspligten indtræder, at oplysningerne ’er relevante for sagen’. Dette indebærer, at det ikke blot vil være de oplysninger om sagens faktiske grundlag, som en myndighed har lagt til grund for sin beslutning i en sag, som skal ekstraheres, men at også faktiske oplysninger, der er indgået i sagen, og som taler imod myndighedens beslutning, skal ekstraheres.

Derimod skal irrelevante oplysninger ikke ekstraheres. Irrelevansen kan f.eks. skyldes, at oplysningerne er indgået i sagen ved en fejl (oprindelig irrelevans), eller at sagens udvikling indebærer, at oplysningerne er irrelevante, fordi de er blevet erstattet med bedre og opdaterede oplysninger (efterfølgende irrelevans).

Kravet om, at oplysningen skal være relevant for sagen, indebærer i øvrigt, at oplysninger om sagens faktiske grundlag, der som sådan er relevante, men som fra en overordnet betragtning er af uvæsentlig betydning for sagen (de kan siges at være ligegyldige), ikke skal ekstraheres. Der gælder således en bagatelgrænse for de oplysninger, der skal ekstraheres.

Bedømmelsen af, om en oplysning om en sags faktiske grundlag er af relevans for sagen, afhænger af en konkret vurdering i det enkelte tilfælde. Den nævnte relevansvurdering skal foretages i forhold til det tidspunkt, hvor aktindsigten begæres, men som nævnt skal ikke blot oplysninger, som en myndighed har lagt til grund, men også oplysninger, der taler imod myndighedens beslutning, ekstraheres.”

Jeg henviser til lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 til lov om offentlighed i forvaltningen. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A, s. 97 ff.

Om det nærmere indhold af bestemmelsen i § 28, stk. 1, 1. pkt., har Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (2022), s. 633 f., anført bl.a. følgende:

”*Irrelevante* oplysninger skal ikke ekstraheres. Irrelevansen kan f.eks. skyldes, at oplysningerne i sagen er indgået i sagen ved en fejl (oprindelig irrelevans), eller at sagens udvikling indebærer, at oplysningerne er irrelevante, fordi de er blevet erstattet med bedre og opdaterede oplysninger (efterfølgende irrelevans).

Hvis der i en sag foreligger såvel et udkast til et internt dokument som et senere endeligt internt dokument, vil der typisk ikke være grundlag for at ekstrahere oplysninger fra det foreløbige dokument, fordi de pågældende oplysninger typisk også vil være indeholdt i det endelige interne dokument, hvorfra de vil blive ekstraheret. Er oplysningerne ikke indeholdt i det endelige dokument, vil ekstrahering efter omstændighederne kunne undlades, fordi kravet om relevans ikke vil være opfyldt. Det er imidlertid ikke sådan, at oplysninger i udkastet er irrelevante, blot fordi de ikke er medtaget i det endelige dokument.

...

Bedømmelsen af, om en oplysning om en sags faktiske grundlag er af relevans for sagen, afhænger af en konkret vurdering i det enkelte tilfælde. Den nævnte relevansvurdering skal foretages i forhold til det tidspunkt, hvor der anmodes om aktindsigt. Det forhold, at oplysninger i en sag på grund af sagens udvikling kan miste deres relevans (efterfølgende irrelevans), indebærer, at ekstraheringspligten kan variere afhængig af tidspunktet for fremsættelsen af aktindsigtsanmodningen. ”

I sagen FOB 2015-42 undtog Sundhedsministeriet forskellige versioner af et notat, der senere blev forelagt for Regeringens Koordinationsudvalg. Ministeriet havde ikke fundet grundlag for at ekstrahere oplysninger fra de tidligere versioner af notatet. Det skyldtes, at en række oplysninger fra de tidligere versioner ikke indgik i den senest udvekslede version og heller ikke i det endelige notat, som blev præsenteret for Koordinationsudvalget. Ministeriet fandt, at oplysningerne ikke var relevante for sagen i offentlighedslovens § 28's forstand, alene fordi de ikke var medtaget i det endelige notat. Efter ombudsmandens opfattelse var dette en for snæver udlægning af relevansbegrebet i forhold til det, som fremgik af forarbejderne til offentlighedsloven. Det forhold, at nogle oplysninger var taget ud i det endelige notat, betød efter ombudsmandens opfattelse ikke nødvendigvis, at oplysningerne var irrelevante. Spørgsmålet om relevans beroede på en konkret vurdering, hvor det skulle holdes for øje, at det ikke alene er oplysninger, der ligger til grund for myndighedens beslutning i sagen, som kan være relevante. Ombudsmanden henstillede på den baggrund til ministeriet at genoptage sagen med henblik på overvejelser om yderligere aktindsigt.

I sagen FOB 2023-27 bad en journalist Seniorpensionsenheden om aktindsigt i referater fra enhedens seneste tre bestyrelsesmøder. Seniorpensionsenheden gav journalisten afslag på aktindsigt i de tre referater med henvisning til offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, om interne dokumenter, men udleverede dog en række oplysninger fra referaterne efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, om ekstrahering. Ombudsmanden fandt, at dokumenterne indeholdt flere oplysninger om sagens faktiske grundlag mv. end anført af Seniorpensionsenheden, herunder oplysninger om resultatet af en gennemført analyse af udviklingen i sammensætningen af gruppen, der ansøger om seniorpension. Seniorpensionsenheden havde hertil anført, at der ikke var tale om endelige faktuelle oplysninger, fordi analysen havde vist udsving, der ikke kunne tages til indtægt for en varig udvikling. Ombudsmanden bemærkede, at oplysninger om resultatet af foretagne målinger og andre undersøgelser er et kerneeksempel på faktuelle oplysninger omfattet af ekstraheringspligten, uanset om de ikke måtte afspejle en mere varig udvikling eller situation.

2.3. Undtagelse af oplysninger efter offentlighedslovens § 33, nr. 2 (gennemførelse af offentlig kontrol)

Offentlighedslovens § 33, nr. 2, har følgende ordlyd:

”§ 33. Retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til:

...

2) Gennemførelse af offentlig kontrol, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen.”

Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår bl.a. følgende:

”(…) Det er – som efter gældende ret – en betingelse for at undtage oplysninger efter bestemmelsen, at der er en nærliggende fare for, at de pågældende interesser vil lide skade.

...

Bestemmelserne i nr. 1-3 er (...) identiske med den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 3-5, og der henvises derfor om bestemmelsens nærmere indhold til beskrivelsen af gældende ret i betænkningens kapitel 17, pkt. 4.2.3-4.2.5 (side 671 ff.). ”

Jeg henviser til lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, s. 104 f. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A.

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 658 og s. 674, er der anført bl.a. følgende om den tilsvarende bestemmelse i § 13, stk. 1, i den tidligere offentlighedslov (lov nr. 572 af 19. december 1985):

”4.1. Almindelige bemærkninger om bestemmelsen i § 13, stk. 1

...

Det følger af formuleringen af indledningen til § 13, stk. 1, at den interesseafvejning, der er forudsat, skal foretages konkret i hvert enkelt tilfælde, og at der herunder også må foretages en konkret vurdering af hvert enkelt dokument for sig. En begæring om aktindsigt kan således kun afslås, hvis retten til at blive gjort bekendt med oplysninger i en sag eller et dokument efter et *konkret skøn* findes at burde vige for de nærmere opregnede *væsentlige hensyn til offentlige og private interesser*.

...

(...) Det følger af bestemmelsens formulering, at aktindsigt kun kan afslås, hvis det er nødvendigt til beskyttelse af ’væsentlige hensyn’ til de i bestemmelsen opregnede interesser. Dette indebærer, at aktindsigt kun kan afslås i det tilfælde, hvor der er *nærliggende fare* for, at de nævnte interesser vil *lide skade af betydning*, jf. betænkning 325/1963 [om offentlighed i forvaltningen; min tilføjelse], side 61, og betænkning 857/1978 [om offentlighedslovens revision; min tilføjelse], side 263.

...

4.2.4. Hensynet til det offentliges kontrol- og planlægningsvirksomhed mv.

...

(...) Det fremgår af bestemmelsens [i § 13, stk. 1, nr. 4; min tilføjelse] forarbejder, at den – af hensyn til offentlige interesser – har til formål at udelukke offentlighed med hensyn til oplysninger om bl.a., hvorledes myndighederne inden for bestemte områder gennemfører efterforskning og undersøgelser, samt oplysninger om, at myndighederne agter at iværksætte revisions- eller kontrolvirksomhed, jf. betænkning nr. 857/1978, side 283, og Folketingstidende 1969-70, tillæg A, sp. 588.

...

Om bestemmelsens første led – *gennemførelse af offentlig kontrol- eller reguleringsvirksomhed* – bemærkes, at det typisk vil være nødvendigt at udelukke offentlighed med hensyn til dokumenter, hvoraf det fremgår, at en revisions- eller kontrolvirksomhed vil blive iværksat. Derudover vil dokumenter, der direkte eller indirekte viser noget om myndighedernes efterforsknings- og undersøgelsesmetoder, kunne undtages efter bestemmelsen. Det gælder f.eks. de forskrifter, der nærmere fastsætter retningslinjerne for politiets og toldmyndighedernes fremgangsmåde ved behandlingen af sager om strafbare forhold, samt de dele af skattemyndighedernes årlige ligningsplan, der afslører, hvilke poster der for det pågældende skatteår vil blive lignet individuelt, jf. Vogter, side 242 og FOB 1989, side 241. ”

I sagen FOB 2022-23 havde en journalist bedt om aktindsigt i modeldokumentation for Machine Learning Modeller, der blev anvendt i kontrollen af barselsdagpenge, børnetilskud og pension. Udbetaling Danmark traf afgørelse om at udlevere tre dokumenter om modeldokumentation med undtagelse af visse oplysninger, som blev undtaget under henvisning til bl.a. offentlighedslovens § 33, nr. 2. Ombudsmanden fandt, at hensynet til at undgå, at borgere vil kunne omgå kontrollen med sociale ydelser, er omfattet af offentlighedslovens § 33, nr. 2, og at Udbetaling Danmark derfor – efter et konkret skøn – kunne undtage oplysninger fra retten til aktindsigt, i det omfang der var nærliggende fare for, at hensynet til at undgå omgåelse af kontrollen ville lide skade af betydning.

3. Min vurdering

3.1. Ret til aktindsigt i originale dokumenter

Udbetaling Danmark har inden udleveringen af dokumentet med konsekvensanalysen af 20. juni 2023 justeret ordlyden i dokumentet i forhold til, hvordan det forelå ved din anmodning om aktindsigt. Ordet ”kan” er således blevet tilføjet en række overskrifter, idet overskrifterne ellers ifølge Udbetaling Danmark er forkerte.

Denne fremgangsmåde er efter min opfattelse ikke i overensstemmelse med offentlighedsloven, idet retten til aktindsigt angår dokumenter, som de foreligger på tidspunktet for anmodningen om aktindsigt. Dokumenter – eller dele heraf – der er omfattet af retten til aktindsigt, skal således udleveres med et indhold, der svarer til indholdet på tidspunktet for anmodningen om aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 7, stk. 1. Det gælder, uanset om der er risiko for, at oplysningerne kan misforstås af den, der søger om aktindsigt. En myndighed kan i en sådan situation lade udleveringen af dokumentet ledsage af en

forklaring om, at visse oplysninger efter myndighedens opfattelse er forkerte eller kan misforstås. Jeg henviser til FOB 2009 19-1 og FOB 2017-3 samt pkt. 2.1 ovenfor.

Jeg foretager mig imidlertid ikke mere i anledning heraf, idet det af afgørelsen af 3. maj 2024 og i det udleverede materiale tydeligt fremgår, at Udbetaling Danmark har foretaget de nævnte mindre tilføjelser.

3.2. Undtagelse af interne dokumenter og ekstrahering

Udbetaling Danmark har oplyst, at hverken konsekvensanalysen af 20. juni 2023 med bilag eller udkastene til konsekvensanalysen har været afgivet til Datatilsynet eller andre udenforstående. Jeg er på den baggrund enig med Udbetaling Danmark i, at dokumenterne er interne og således som udgangspunkt undtaget fra retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Udbetaling Danmark har udleveret en stor mængde oplysninger fra selve konsekvensanalysen af 20. juni 2023 og bilagene hertil efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, om ekstrahering af oplysninger om en sags faktiske grundlag, men ingen oplysninger fra de to udkast til konsekvensanalysen.

Jeg er efter en gennemgang af de to udkast til konsekvensanalysen enig med Udbetaling Danmark i, at de ekstraheringspligtige oplysninger heri, der er omfattet af din anmodning om aktindsigt, er indeholdt i den endelige konsekvensanalyse af 20. juni 2023. Det giver mig på den baggrund ikke anledning til bemærkninger, at Udbetaling Danmark ikke har ekstraheret oplysninger fra udkastene.

I forhold til Udbetaling Danmarks ekstrahering af oplysninger fra konsekvensanalysen af 20. juni 2023 bemærker jeg imidlertid følgende:

Konsekvensanalysen af 20. juni 2023 består af beskrivelser af forskellige forhold i forbindelse med Udbetaling Danmarks kontroller med sociale ydelser og – på baggrund af disse beskrivelser – en risikovurdering i forhold til overholdelsen af de registreredes rettigheder. Konsekvensanalysen af 20. juni 2023 udgør ifølge Udbetaling Danmark den endelige version af konsekvensanalysen, og der er efter det oplyste ikke foretaget ændringer i den efterfølgende frem til tidspunktet for din anmodning om aktindsigt.

Udbetaling Danmark har undladt at ekstrahere visse oplysninger af faktisk karakter i konsekvensanalysen af 20. juni 2023, med henvisning til at de er forkerte og derfor irrelevante. Udbetaling Danmark har herom nærmere anført, at sagsbehandleren, der har skrevet konsekvensanalysen, har været forkert oplyst, og at nogle af de forkerte oplysninger er blevet erstattet af mere korrekte oplysninger i bilag 1.

Det fremgår af forarbejderne til offentlighedsloven, at irrelevante oplysninger ikke skal ekstraheres, og at irrelevans kan foreligge, f.eks. hvis oplysninger er indgået i en sag ved en fejl (oprindelig irrelevans), eller hvis sagens udvikling har indebåret, at oplysningerne er blevet erstattet med bedre og opdaterede oplysninger (efterfølgende irrelevans). Det fremgår endvidere af forarbejderne, at bedømmelsen af, om en oplysning om en sags faktiske grundlag er relevant for sagen, afhænger af en konkret vurdering, der skal foretages i forhold til det tidspunkt, hvor der anmodes om aktindsigt.

I den foreliggende sag indgår de oplysninger, som Udbetaling Danmark nu anser for forkerte, imidlertid i den endelige version af konsekvensanalysen af 20. juni 2023, og de er dermed indgået i det faktiske grundlag for den risikovurdering, som Udbetaling Danmark foretog i konsekvensanalysen. Oplysningerne må derfor efter min opfattelse som udgangspunkt anses for at være relevante for sagen i offentlighedslo-

vens § 28's forstand. Det skal bl.a. ses i lyset af, at et væsentligt formål med ekstraheringsreglerne er at give offentligheden mulighed for at kontrollere myndighedernes faktiske grundlag for deres afgørelser og beslutninger mv. Dette kontrollensyn ville ikke kunne varetages, hvis myndighederne generelt kunne undlade at ekstrahere forkerte, forældede eller upræcise oplysninger, der er indgået i det faktiske grundlag for en afgørelse eller beslutning mv.

Jeg har i lyset af ovenstående henstillet til Udbetaling Danmark at genoptage sin behandling af sagen med henblik på at tage fornyet stilling til spørgsmålet om ekstrahering i lyset af det, jeg har anført.

3.3. Undtagelse af ekstraheringspligtige oplysninger i interne dokumenter og meroffentlighed

Udbetaling Danmark har undladt at udlevere en række ekstraheringspligtige oplysninger med henvisning til offentlighedslovens § 33, nr. 2, hvorefter retten til aktindsigt i oplysninger kan begrænses, bl.a. hvis det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til gennemførelse af offentlig kontrol. Det er en forudsætning herfor, at der er en nærliggende fare for, at de pågældende interesser vil lide skade af betydning ved udlevering af oplysningerne.

Udbetaling Danmark har anført, at de undtagne oplysninger tilsammen og i kombination med viden om den ydelse, der kontrolleres, kan give indsigt i, hvad kontrollerne omfatter – og ikke omfatter – og dermed mulighed for at omgå kontrollerne. Som eksempel har Udbetaling Danmark anført, at nogle af de undtagne oplysninger giver viden om, hvad der specifikt søges efter i kontrollen af en persons status som enlig, herunder hvilke forhold hos andre personer end den, der modtager ydelsen, der indgår i kontrollen.

Jeg kan efter en gennemgang af de pågældende oplysninger ikke tilsidesætte Udbetaling Danmarks vurdering af, at en udlevering af de undtagne oplysninger vil gøre det muligt at omgå de kontroller, som Udbetaling Danmark udfører. Jeg kan derfor ikke kritisere, at Udbetaling Danmark har undtaget oplysningerne efter offentlighedslovens § 33, nr. 2.

Jeg kan heller ikke kritisere Udbetaling Danmarks vurdering efter meroffentlighedsprincippet.

3.4. Øvrige forhold og sammenfatning

Som det fremgår af pkt. 3.2, er jeg enig med Udbetaling Danmark i, at de ekstraheringspligtige oplysninger i de to udkast til konsekvensanalysen, der er omfattet af din anmodning om aktindsigt, er indeholdt i den endelige version af analysen. Det giver mig på den baggrund ikke anledning til bemærkninger, at Udbetaling Danmark ikke har ekstraheret oplysninger fra de to udkast til analysen.

Jeg kan desuden ikke kritisere, at Udbetaling Danmark har undtaget en række ekstraheringspligtige oplysninger fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 33, nr. 2, om beskyttelse af væsentlige hensyn til bl.a. gennemførelse af offentlig kontrol, jf. pkt. 3.3 ovenfor.

Som det imidlertid samtidig fremgår af pkt. 3.1 og 3.2, var det efter min opfattelse ikke i overensstemmelse med offentlighedsloven, at Udbetaling Danmark – inden udleveringen af et dokument – justerede ordlyden i konsekvensanalysen af 20. juni 2023, eller at Udbetaling Danmark undlod at udlevere en række oplysninger, med henvisning til at de var forkerte og dermed irrelevante i offentlighedslovens § 28's forstand. Endvidere burde Udbetaling Danmarks afgørelser have været vedlagt en aktliste, jf. offentlighedslovens § 7, stk. 2, nr. 2.

I forbindelse med min behandling af sagen har Udbetaling Danmark desuden fundet, at du burde have fået udleveret en række yderligere oplysninger i forbindelse med afgørelserne i sagen, at en række oplysninger burde være undtaget efter en anden bestemmelse i offentlighedsloven end først angivet, og at en række af de undtagne oplysninger slet ikke burde være anset for omfattet af din aktindsigtsanmodning.

Det er på ovenstående baggrund samlet set min opfattelse, at Udbetaling Danmarks behandling af sagen må anses for at have været behæftet med væsentlige fejl.

Jeg har gjort Udbetaling Danmark bekendt med min opfattelse. Jeg har samtidig henstillet til Udbetaling Danmark at genoptage sin behandling af sagen med henblik på at tage fornyet stilling til spørgsmålet om ekstrahering i lyset af det, jeg har anført.

Jeg har bedt Udbetaling Danmark om at sende mig en kopi af sin nye afgørelse i sagen.