



FOLKETINGETS  
OMBUDSMAND

FOB 2024-3

**Temakravet i  
offentlighedsloven  
var ikke opfyldt ved  
angivelse af temaet  
”korrespondance  
vedrørende sager ved  
domstolene”**

## Resumé

24. januar 2024

Statsministeriet afslog en anmodning om aktindsigt, med den begrundelse at temakravet ikke var opfyldt, jf. offentlighedslovens § 9, stk. 1, nr. 2, hvorefter en anmodning skal angive det tema, sagen eller dokumentet vedrører.

Forvaltningsret

11241.9

Anmodningen angik korrespondance mellem Statsministeriet og øvrige myndigheder "vedrørende sager ved domstolene" i perioden fra 1. januar 2019 til 15. november 2023.

112.9

Ombudsmanden var enig med Statsministeriet i, at angivelsen af korrespondance om sager ved domstolene ikke indebærer, at anmodningen afgrænses til oplysninger med et reelt indholdsmæssigt fællesskab.

Ombudsmanden lagde vægt på, at anmodningen efter sin ordlyd omfattede oplysninger om meget forskelligartede typer af retssager uanset disses indhold og involverede parter. Anmodningen var herunder ikke afgrænset til retssager, hvor Statsministeriet eller det offentlige i øvrigt var eller havde været part eller på anden måde involveret.

Efter ombudsmandens opfattelse svarede et tema som "korrespondance vedrørende sager ved domstolene" uden yderligere specificering mere til at angive, at oplysningerne har været forelagt en vis myndighed, udvalg e.l., end at angive, hvad dokumenterne indholdsmæssigt angår, hvilket – ligesom det at angive en proces mv. – ikke er tilstrækkeligt til at opfylde temakravet.

På den baggrund var ombudsmanden enig med Statsministeriet i, at anmodningen om aktindsigt ikke opfyldte temakravet i offentlighedslovens § 9, stk. 1, nr. 2.

(Sag nr. 23/06511)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

## Ombudsmandens udtalelse

### 1. Sagens forløb

Den 17. november 2023 bad du Statsministeriet om aktindsigt i følgende:

"1. Materiale udfærdiget med henblik på møder i regeringsudvalg, der helt eller delvist berører sagerne om sigtelserne mod (...) og (...).

2. Korrespondancer mellem a) Statsministeren, Statsministeriet, eller ministeriets medarbejdere og b) øvrige myndigheder eller personer med tilknytning hertil, som helt eller delvist vedrører sager ved domstolene. Min anmodning begrænses til at omfatte sådanne korrespondancer, der har været ført i perioden fra 1. januar 2019 til 15. november 2023."

Statsministeriet afslog den 22. november 2023 din anmodning, dels fordi ministeriet ikke havde identificeret dokumenter omfattet af pkt. 1 i anmodningen, dels med den begrundelse, at anmodningens pkt. 2 ikke angav et tema efter offentlighedslovens § 9, stk. 1, nr. 2. Ministeriet anførte, at temaet ikke afgrænsede anmodningen til oplysninger med reelt indholdsmæssigt fællesskab, men kunne omfatte oplysninger om vidt forskellige sager. Ministeriet gjorde i øvrigt opmærksom på, at du har mulighed for at præcisere din anmodning om aktindsigt, således at den opfylder identifikationskravet i offentlighedslovens § 9, stk. 1, nr. 2, herunder ved at uddybe, hvad dokumenterne indholdsmæssigt vedrører.

Den 23. november 2023 anmodede du Statsministeriet om at genoptage sagen. Du anførte bl.a., at det var din opfattelse, at din anmodning opfyldte temakravet, og at anmodningen "i lighed med anmodninger gående på 'brevveksling vedrørende smiley-ordningen' er tilstrækkeligt klart emnemæssigt og tematisk afgrænset".

Den 27. november 2023 fastholdt Statsministeriet sin afgørelse af 22. november 2023.

Du klagede herefter til mig over Statsministeriets afslag på pkt. 2 i din anmodning om aktindsigt. I klagen anførte du bl.a., at din anmodning "kan destilleres til at angå kommunikation mellem Statsministeriet og øvrige myndigheder vedrørende sager ved domstolene" og angår oplysninger, som har et indholdsmæssigt fællesskab. Endvidere anførte du, "at Statsministeriets kom-

munikation med øvrige myndigheder vedrørende sager ved domstolene, i lyset af Statsministeriets ressortområde, må antages at være begrænset og i øvrigt usædvanligt, og at de ressourcemæssige betragtninger, der ligger til grund for temakravets indførelse, ikke kan føre til andet resultat”.

I en udtalelse af 4. januar 2024 har Statsministeriet henholdt sig til ministeriets afgørelse af 22. november 2023.

## 2. Retsgrundlag

### 2.1. Offentlighedsloven og dennes forarbejder

Det fremgår af § 9, stk. 1, i offentlighedsloven (lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020), at en anmodning om aktindsigt skal (1) indeholde de oplysninger, som er nødvendige, for at den sag eller de dokumenter, der ønskes aktindsigt i, kan identificeres, og (2) angive det tema, sagen eller dokumentet vedrører.

I de almindelige bemærkninger i lovforslaget til offentlighedsloven (lovforslag nr. L 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:

”Kravet om angivelse af temaet indebærer, at ansøgeren må præcisere sin anmodning om aktindsigt, således at det offentliges 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 forarbejderne til § 9 er der endvidere 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 journalsystemet 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."

Jeg henviser til lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, s. 71 f. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A.

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."

## **2.2. Juridisk litteratur og ombudsmandspraksis**

Mohammad Ahsan anfører i Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (2022), s. 265, bl.a. følgende om temakravet i § 9, stk. 1, nr. 2:

"Temakravet kan i øvrigt være opfyldt, selv om en anmodning emnemæssigt afgrænses bredt, og selv om emnet for det ansøgte vil kunne underopdeles i præcise og for så vidt selvstændige undertemaer, jf. FOB 2022-2.

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 af myndigheden den seneste måned vedrørende lock-outen' eller 'alle ansøgninger om jagttilladelse, der er modtaget af myndigheden de seneste to måneder'.

Temakravet vil dog ikke være opfyldt, hvis der blot anmodes om aktindsigt i 'alle breve, der er modtaget eller afsendt af myndigheden i uge 10', da en sådan anmodning ikke indeholder en angivelse af indholdet af de dokumenter, der ønskes aktindsigt i. Det samme gælder, hvis der anmodes om aktindsigt i et ethvert dokument, som en bestemt minister eller en bestemt embedsmand måtte have godkendt inden for en given periode. Endvidere gælder det i det tilfælde, hvor der anmodes om aktindsigt i 'alle de tekster og udkast hertil, som ministeriet har udarbejdet til brug for ministerens sociale medier'.

Temakravet må således først og fremmest forstås som et krav om en tematisk angivelse af indholdet af de sager eller dokumenter, der ønskes aktindsigt i. Derimod vil en angivelse af en bestemt dokumenttype eller en bestemt kommunikationsform som det klare udgangspunkt ikke være tilstrækkelig til at opfylde temakravet (f.eks. alle interne dokumenter, alle udgående e-mails i en bestemt periode, alle dokumenter journaliseret i et bestemt journalsystem eller alle e-mails modtaget fra private mailkonti mv.). Det kan som udgangspunkt heller ikke i sig selv være tilstrækkeligt til at opfylde temakravet, at anmodningen angiver en proces eller processkridt, som kan omfatte ønskede sager eller dokumenter, uden at en sådan angivelse siger noget 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.), jf. FOB 2020-22.

Temakravet vil i almindelighed heller 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 anmodningen 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'."

Mohammad Ahsan anfører herudover på s. 269 f., at temakravet ikke vil være opfyldt i relation til en anmodning om "alle dokumenter i Trafikministeriet vedrørende Havarikommissionen for Civil Luftfart for en 5-årig periode (1996-2001)". Det modsatte vil ifølge ham gælde for en anmodning om indsigt i "samtlige indrapporteringer til Sundhedsstyrelsen vedr. uheld, tekniske fejl eller andre tekniske eller medicinske indrapporteringer til uhedsregistret"

og for en anmodning om aktindsigt i alle aftaler vedrørende løn- og ansættelsesforhold i centrale overenskomster mv.

Sagen [FOB 2020-22](#) (på ombudsmandens hjemmeside) omhandlede bl.a. to anmodninger om aktindsigt i henvendelser fra et ministeriums departementschef og pressechef til udenforstående modtagere om modtagerens – eller modtagerens medarbejderes – medvirken i mediedækning, f.eks. tv, radio eller artikler. Det var min opfattelse, at de to omtalte anmodninger opfyldte temakravet i offentlighedslovens § 9, stk. 1, nr. 2, da de angav andet og mere end blot mediedækning eller medie håndtering som en proces mv. I den forbindelse lagde jeg vægt på bl.a. følgende:

”Jeg har (...) 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 medarbejderes 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 [offentlighedslovens] temakrav, jf. ovenfor (...)).

...

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 ka-

rakter 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.”

I ombudsmandens sag nr. [20/03460](#) udtalte jeg, at temakravet var opfyldt i relation til en anmodning om indsigt i ”korrespondance mellem Statsministeriet og Sundhedsstyrelsen omhandlende Corona, hvor Statsministeriet har anmodet om, at Sundhedsstyrelsen reviderer eller ændrer i retningslinjer eller anbefalinger”.

Jeg fandt til gengæld ikke, at temakravet var opfyldt i relation til en anmodning om aktindsigt i ”alle [Udenrigs]ministeriets hørings svar afgivet til enten Forsvarsakademiet, DIIS eller Center for Militære Studier” i ”årene 2017 til 2019” (ombudsmandens sag nr. [20/04214](#)). Det samme gjaldt for en anmodning om aktindsigt i alle mails i en tredages periode til og fra tre personer og en bestemt mailadresse, hvor journalisten i sin ansøgning havde anført: ”Temaet for min begæring er presse” (ombudsmandens sag nr. [21/01874](#)).

I sagen [FOB 2022-2](#) (på ombudsmandens hjemmeside) havde en journalist anmodet Udenrigsministeriet om aktindsigt i dokumenter ”med omtale af” Afghanistan inden for en bestemt periode til og fra eller godkendt af to personer i Udenrigsministeriet samt fra DANATO til Udenrigsministeriet ”vedr. Afghanistan”.

I min udtalelse anførte jeg bl.a. følgende:

”Forarbejderne til offentlighedsloven angiver ikke nærmere, hvor bredt et tema kan afgrænses og stadig opfylde kravene i § 9, stk. 1, nr. 2, men det fremgår, at temakravet kan være opfyldt i relation til ’tværgående spørgsmål’. Jeg lægger på den baggrund til grund, at temakravet kan være opfyldt, selv om anmodningen emnemæssigt afgrænses bredt, og selv om emnet for det ansøgte vil kunne underopdeles i præcise og for så vidt selvstændige undertemaer.

Omvendt må det efter min opfattelse også ligge i forarbejdernes bemærkninger om, at temakravet i almindelighed ikke vil være opfyldt, hvis der anmodes om ’brevveksling mellem en minister og en navngiven person i en afgrænset periode’, og at temakravet indebærer, at ansøgeren ’må præcisere sin anmodning om aktindsigt, således at det offentlige ressourcer kan koncentreres om de relevante sager eller dokumenter’,



at der kan være temaer, der er så overordnet og bredt formulerede, at de ikke opfylder bestemmelsens krav. (...)

En (...) angivelse af et land som eneste indholdsmæssige indskrænkning af en aktindsigtsanmodning bevirker ikke, at anmodningen begrænses til oplysninger med et reelt indholdsmæssigt fælleskab, men kan omfatte oplysninger om vidt forskellige forhold og problemstillinger uden nogen anden sammenhæng, end at de har relation til et bestemt geografisk område eller en bestemt stat. Det gælder navnlig, når aktindsigtsanmodningen som i den foreliggende sag rettes mod en myndighed, der på grund af sit ressortområde kan forventes at være i besiddelse af ganske forskelligartede typer oplysninger vedrørende det pågældende land. I så henseende svarer afgrænsningen til den situation, at der søges om indsigt i alle dokumenter vedrørende en anden myndighed – situationer, som i den juridiske teori antages ikke at opfylde tema-kravet, jf. (...) ovenfor.

Jeg er på den baggrund enig med Udenrigsministeriet i, at emnet 'Afghanistan' er for bredt og overordnet til at udgøre et tema i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i offentlighedslovens § 9, stk. 1, nr. 2, og jeg kan på den baggrund ikke kritisere, at Udenrigsministeriet har afslået dine aktindsigtsanmodninger under henvisning hertil."

### 3. Min vurdering

Din anmodning angår korrespondance mellem Statsministeriet og øvrige myndigheder "vedrørende sager ved domstolene" i perioden fra 1. januar 2019 til 15. november 2023.

Som anført i min udtalelse [FOB 2022-2](#) kan temakravet være opfyldt, selv om en anmodning emnemæssigt afgrænses bredt, og selv om emnet vil kunne underopdeles i præcise og for så vidt selvstændige undertemaer. Som også anført i min udtalelse er det dog en forudsætning, at anmodningen afgrænses til oplysninger med et reelt indholdsmæssigt fællesskab.

Jeg er enig med Statsministeriet i, at angivelse af "korrespondance om sager ved domstolene" ikke indebærer, at anmodningen er afgrænset til oplysninger med et reelt indholdsmæssigt fælleskab.

Efter anmodningens ordlyd omfatter denne således såvel oplysninger om sager ved danske domstole – og herunder såvel byretter som landsretter og Højesteret – som sager ved internationale domstole såsom EU-Domstolen, Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og domstole oprettet i regi af FN.

Anmodningen er heller ikke afgrænset for så vidt angår tvistens karakter og omfatter således både civile og strafferetlige retssager.

Den angår endvidere både verserende og afsluttede sager – og kan endog forstås bredt som også oplysninger om sager, hvor der er en vis sandsynlighed for, at de bliver forelagt domstolene.

Endelig er anmodningen ikke afgrænset til retssager, hvor Statsministeriet eller det offentlige i øvrigt er eller har været part – og end ikke til sager, hvor enten staten eller andre offentlige organer på anden måde har været involveret i sagerne.

At angive ”korrespondance vedrørende sager ved domstolene” som tema uden yderligere specificering svarer efter min opfattelse mere til at angive, at oplysningerne har været forelagt en vis myndighed, end at angive, hvad dokumenterne indholdsmæssigt angår. Dette er som gennemgået i pkt. 2 ovenfor – ligesom det at angive en proces mv. i øvrigt – ikke tilstrækkeligt til at opfylde temakravet.

På den baggrund er jeg enig med Statsministeriet i, at pkt. 2 i din anmodning om aktindsigt ikke opfyldte temakravet i offentlighedslovens § 9, stk. 1, nr. 2.

Som Statsministeriet skrev i afgørelsen af 22. november 2023, har du mulighed for at præcisere din anmodning om aktindsigt, således at den opfylder identifikationskravet i offentlighedslovens § 9, stk. 1, nr. 2, eksempelvis ved at du uddyber, hvad de pågældende dokumenter indholdsmæssigt skal vedrøre.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i anledning af din klage.