



FOLKETINGETS
OMBUDSMAND

FOB 2025-7

Faktiske oplysninger i en foreløbig ”bruttoli- ste” var ekstraherings- pligtige

Resumé

1. juli 2025

Rigspolitiet tiltrådte Sydsjællands og Lolland-Falsters Politis afslag på aktindsigt til en journalist i et notat, der vedrørte politiets overvejelser om at lave en redegørelse om politiets efterforskning af et drab.

Forvaltningsret

9

Da notatet var internt, var det som udgangspunkt undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, og myndighederne mente ikke, at det indeholdt oplysninger, der var ekstraheringspligtige i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 1. Myndighederne henviste i den forbindelse til, at oplysningerne i den første del af notatet, der bl.a. angik, at der tidligere havde været rejst kritik af efterforskningen, var af overordnet karakter og af uvæsentlig betydning for sagen. For så vidt angik notatets anden del, der navnlig indeholdt en "bruttoliste" over en række kritikpunkter, som havde været rejst af politikredsens efterforskning, henviste myndighederne til, at der var tale om en medarbejders foreløbige vurdering af mulige emner for en fremtidig redegørelse.

Ombudsmanden fandt, at langt størstedelen af oplysningerne i notatet var omfattet af ekstraheringspligten i § 28, stk. 1.

Om den første del af notatet udtalte ombudsmanden, at selv om oplysningerne var af en mere overordnet og generel karakter, så fremstod de som en del af baggrunden for politikredsens overvejelser med hensyn til at udarbejde en redegørelse om forløbet og de mulige temaer herfor. Der var derfor ikke grundlag for at anse disse oplysninger om sagens overordnede faktiske omstændigheder for at være af uvæsentlig betydning for sagen i § 28's forstand, og det var ombudsmandens opfattelse, at de indledende afsnit – bortset fra en enkelt passage, der udgjorde en vurdering – måtte anses for ekstraheringspligtige.

Om den anden del af notatet udtalte ombudsmanden, at oplysningerne måtte anses som en beskrivelse af noget, der var sket, og at de dermed som udgangspunkt var omfattet af ekstraheringspligten. Det kunne ikke i den foreliggende situation føre til et andet resultat, at der var tale om en foreløbig "bruttoliste" over kritikpunkter, og at der var blevet foretaget en vis udvælgelse af, hvilke faktiske omstændigheder det var mest relevant at gengive. Det kunne heller ikke føre til et andet resultat, at "bruttolisten" indgik i – og var tæt knyttet til – politikredsens overvejelser og foreløbige vurderinger af, hvilke temaer det kunne være relevant at inddrage i en redegørelse. Det skyldtes, at listen i den givne sammenhæng måtte anses for at gengive (en del af) det faktiske grundlag, som en vurdering og beslutning om en redegørelses indhold ville skulle foretages på baggrund af.

På den baggrund henstillede ombudsmanden til Rigspolitiet, at sagen blev genoptaget, og at der blev truffet en ny afgørelse.

(Sag nr. 24/05786)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

Ombudsmandens udtalelse

1. Om sagen

Den 1. september 2024 anmodede du Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi om aktindsigt på følgende måde:

”Jeg vil meget gerne bede om aktindsigt i alle dokumenter, der vedrører overvejelser om i Sydsjællands- og Lolland-Falsters Politi at lave en vurdering af de fejl, m.v., der måtte være begået i efterforskningen af drabet på A, og som skal/skulle offentliggøre efter retssagen var overstået. Jeg er ikke interesseret i oplysninger, der kan påvirke efterforskningen, der i øvrigt er afsluttet.”

Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi identificerede tre dokumenter, som var omfattet af din aktindsigtsanmodning. Det drejer sig om et notat og to mails af 13. maj 2024.

Ved Sydsjællands og Lolland-Falsters Politis og Rigspolitiets afgørelser af henholdsvis 6. september og 14. oktober 2024 fik du – med henvisning til § 23, stk. 1, nr. 1, i offentlighedsloven (om interne dokumenter) – afslag på aktindsigt i dokumenterne, som ifølge myndighederne alene er blevet udvekslet mellem ansatte i Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi. De tre dokumenter indeholdt efter myndighedernes opfattelse ikke oplysninger, der var ekstraheeringspligtige i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt.

Myndighederne har i udtalelser til mig – som du med myndighedernes samtykke har modtaget i partshøring – nærmere beskrevet indholdet af notatet. Myndighederne har i den forbindelse anført, at det i notatets tre indledende afsnit konstateres, ”at der har været stillet mange spørgsmål til og rejst kritik af politikredsens efterforskning af drabet på A, at politikredsen i den forbindelse har besvaret spørgsmål fra bl.a. medier, bistandsadvokater og Folketinget, og at disse besvarelser af efterforskningsmæssige hensyn mv. ikke har kunnet indeholde detaljerede oplysninger om sagen”.

Vedrørende ekstrahering af oplysninger i denne del af notatet har myndighederne anført, at oplysningerne ikke vurderes at være relevante for sagen efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt. Myndighederne har i den forbindelse nærmere anført bl.a., at teksten er ”løst og overordnet” formuleret, og at oplysningerne ”vurderes at være af uvæsentlig betydning for sagen om ud-

arbejdelse af og udvælgelse af temaer for en redegørelse vedrørende politiets efterforskning af sagen om drabet på A", fordi "de [...] ikke siger noget om, hvilke spørgsmål eller hvilken kritik, der har været rejst, eller hvordan politikredsen har forholdt sig hertil". Myndighederne har i forlængelse heraf anført, at oplysningerne vurderes at være under bagatelgrænsen for ekstraheringspligtige oplysninger.

Myndighederne har om indholdet af resten af notatet anført, at det navnlig indeholder en bruttoliste over de kritikpunkter, som har været rejst af politikredsens efterforskning af drabet på A, hvilket udgør en oplistning af mulige temaer for en kommende redegørelse fra politikredsen.

Vedrørende ekstrahering af oplysninger i denne del af notatet har myndighederne anført bl.a., at oplysningerne "ikke har karakter af faktiske oplysninger, som udtrykket i offentlighedslovens § 28, stk. 1, skal forstås – på trods af, at nogle af oplysningerne isoleret set kan fremstå som en gengivelse af faktiske begivenheder". Myndighederne har desuden anført, at oplysningerne "umiddelbart fremstår som bagudrettede oplysninger (oplysninger om noget, der allerede er sket)", men at det er en væsentlig pointe, at "oplysningerne har en foreløbig karakter", og at "oplysningerne – uanset at de ikke umiddelbart fremstår sådan – er udtryk for et forslag om, hvilke temaer der kan indgå i den nævnte redegørelse/kortlægning". Der er tale om "en medarbejders interne vurdering og forslag til en løsning af en forestående opgave/planlægning af en fremtidig aktivitet, hvilket ikke er omfattet af ekstraheringspligten". Myndighederne har i den forbindelse henvist til bl.a. [FOB 2020-12](#), hvori ombudsmanden udtalte bl.a., at ekstraheringspligten typisk ikke omfatter forslag til løsning af forestående opgaver, herunder planlægning af fremtidige aktiviteter.

2. Retsgrundlaget

Offentlighedslovens § 23, stk. 1, og § 28, stk. 1, indeholder følgende bestemmelser:

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

1) dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående,

..."

"§ 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. Det samme gælder oplysninger om eksterne faglige vurderinger,

som findes i dokumenter, der er omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3.”

Af forarbejderne til bestemmelsen i § 28 fremgår bl.a. følgende:

”Det afgørende for, om en oplysning skal ekstraheres efter bestemmelsen i *stk. 1, 1. pkt.*, er – i lighed med, hvad der følger af gældende ret – om der er tale om egentlige faktuelle oplysninger eller andre oplysninger, der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag.

Udtrykket *oplysninger om en sags faktiske grundlag* i *stk. 1, 1. pkt.*, omfatter på den baggrund 'egentlige faktuelle oplysninger', som f.eks. oplysninger i et internt dokument om, at der på en motorvejsstrækning passerer 20.000 biler dagligt eller en oplysning – der bygger på undersøgelser og analyser – om, at der på samme motorvejsstrækning tidligere passerede mellem 20.000 og 50.000 biler dagligt, samt andre oplysninger, der medvirker til at skabe klarhed om sagen, herunder oplysninger om de metoder og forudsætninger, som en forvaltningsmyndighed har anvendt ved fastlæggelsen af de 'egentlige faktuelle oplysninger'.

Ekstraheringspligten efter *stk. 1, 1. pkt.*, omfatter ikke interne og eksterne faglige vurderinger samt politiske og strategiske udtalelser, ligesom ekstraheringspligten ikke omfatter tilkendegivelser af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse eller oplysninger, der isoleret set gengiver generelle objektive kendsgerninger, der ikke direkte vedrører sagen, f.eks. oplysninger om indholdet af gældende ret.

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, s. 97 ff. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A.

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 28 er – med visse sproglige og redaktionelle ændringer – en videreførelse af bestemmelsen i den tidligere offentlighedslovs § 11, stk. 1. I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 556-557, er om bestemmelsen anført bl.a. følgende:

”5.2.3. Nærmere om udtrykket ’faktiske omstændigheder’

Ekstraheringspligten efter § 11, stk. 1, gælder – i lighed med notatpligten efter lovens § 6, stk. 1 – for oplysninger om faktiske omstændigheder. I bemærkningerne til bestemmelsen i § 11, stk. 1, anføres blot følgende om dette udtryk, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 225:

”Ekstraheringspligten omfatter ikke blot oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, som myndighederne har været forpligtet til at gøre notat om efter lovforslagets § 6, men også oplysninger, som myndighederne har tilført sagen fra sine interne arbejdsdokumenter i andre sager eller fra registre og lignende.”

Ombudsmanden har i en række udtalelser forholdt sig til anvendelsen af offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Sagen [FOB 2020-12](#) angik ekstrahering fra dokumenter, der var udvekslet inden for en styregruppe nedsat i anledning af et påtænkt besøg i Danmark af den amerikanske præsident. Ombudsmanden udtalte, at ekstraheringspligten efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, nr. 1, typisk omfatter oplysninger om noget, som allerede er sket eller besluttet, mens forslag til løsninger af fore-

stående opgaver, herunder drøftelser om planlægningen af en fremtidig aktivitet (statsbesøget og dets praktiske afholdelse), typisk ikke vil have karakter af ekstraheringspligtige oplysninger efter bestemmelsen.

I sagen [FOB 2022-30](#) anså Udlændinge- og Integrationsministeriet bl.a. ikke en oplysning om finansieringsmuligheder for at være omfattet af ekstraheringspligten. Ministeriet henviste i den forbindelse til, at oplysningen indgik i en regeringssags "vurdering af det økonomiske ressourcebehov og en mulig finansiering i tilfælde af et eventuelt valg af den omtalte model, og oplysningen [indgik] således i vurderingen af den nævnte politiske modtagelse". Ombudsmanden udtalte, at der var tale om en konstatering vedrørende en ikke længere eksisterende reserve på finansloven – og dermed om en oplysning omfattet af ekstraheringspligten efter offentlighedslovens § 28. Under disse omstændigheder gjorde det ikke en forskel, at oplysningerne indgik i en regeringssag som led i vurderingen af den politiske modtagelse, sådan som ministeriet havde anført.

Sagen [FOB 2024-1](#) angik aktindsigt i notater om interviews med eksterne parter, som blev gennemført i forbindelse med en evaluering af Fødevarestyrelsens håndtering af COVID-19 i mink. Ombudsmanden fandt, at notaterne udgjorde en del af sagens faktuelle grundlag, da de indgik i det grundlag, som Fødevarestyrelsen havde bygget sine anbefalinger på. Som udgangspunkt var oplysninger i notaterne – der var af relevans for sagen – derfor efter ombudsmandens opfattelse omfattet af ekstraheringspligten i offentlighedslovens § 28, stk. 1.

3. Min vurdering

De tre dokumenter, sagen omhandler (et notat og to mails), er efter det oplyste ikke afgivet til udenforstående, og jeg er derfor enig i, at dokumenterne som udgangspunkt er undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, om interne dokumenter.

Spørgsmålet er herefter, om der er oplysninger i dokumenterne, der er omfattet af offentlighedslovens § 28 om ret til aktindsigt i oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen.

I forhold til notatet har myndighederne om den første del (de tre indledende afsnit) anført, at oplysningerne heri ikke er relevante for sagen, idet de er af uvæsentlig betydning for spørgsmålet om udarbejdelse af – og udvælgelse af temaer for – en redegørelse vedrørende politiets efterforskning af sagen om drabet på A. Myndighederne har i den forbindelse anført bl.a., at oplysningerne ikke nærmere gengiver indholdet af den kritik, der har været rejst af politiets efterforskning.

Som anført af myndighederne er de tre indledende afsnit i notatet af en mere overordnet og generel karakter og indeholder oplysninger om bl.a., at der har været stillet spørgsmål til og rejst kritik af politikredsens efterforskning af drabssagen, at politikredsen i den forbindelse har besvaret spørgsmål fra bl.a. medier, bistandsadvokater og Folketinget, og at disse besvarelser af hensyn til efterforskningen ikke har kunnet indeholde detaljerede oplysninger.

Der er efter min opfattelse imidlertid ikke grundlag for at anse disse oplysninger om sagens overordnede faktiske omstændigheder for at være af uvæsentlig betydning (ligegyldige) for sagen i offentlighedslovens § 28's forstand. Oplysningerne fremstår således som en del af baggrunden for politikredsens overvejelser med hensyn til at udarbejde en redegørelse om forløbet og de mulige temaer herfor. Efter min opfattelse må de tre indledende afsnit – bortset fra en enkelt passage, der udgør en vurdering – derfor anses for at være ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 28. Jeg har angivet over for Rigspolitiet, hvilke nærmere oplysninger der er tale om.

Den anden del af notatet indeholder navnlig en opstilling (af myndighederne betegnet som en "bruttoliste") af en række kritikpunkter, som har været rejst af politikredsens efterforskning af drabssagen samt enkelte bemærkninger i tilknytning hertil. Myndighederne har herom anført, at opstillingen af kritikpunkter umiddelbart kan fremstå som faktiske oplysninger om noget, der er sket, men at oplysningerne faktisk er udtryk for en medarbejders foreløbige vurdering af mulige emner for en fremtidig redegørelse og dermed udgør et forslag til løsningen af en forestående opgave.

Oplysningerne i notatets anden del må efter min opfattelse anses som en beskrivelse af noget, der er sket (forskellige elementer i et faktisk passeret hændelsesforløb), og er dermed som udgangspunkt omfattet af ekstraheringspligten efter offentlighedslovens § 28. Jeg mener ikke, at det i den foreliggende situation kan ændre herpå, at der er tale om en foreløbig "bruttoliste" over kritikpunkter, og at der – således som det ofte vil være tilfældet – er foretaget en vis udvælgelse af, hvilke faktiske omstændigheder det er mest relevant at gengive i den pågældende kontekst.

Jeg mener heller ikke, at det i den foreliggende situation kan føre til et andet resultat, at "bruttolisten" over den kritik, der har været rejst af politiets efterforskning, indgår i – og er tæt knyttet til – politikredsens overvejelser og foreløbige vurderinger af, hvilke temaer det kan være relevant at inddrage i en redegørelse vedrørende politiets efterforskning af sagen. I den givne sammenhæng må listen således efter min opfattelse anses for at gengive (en del af) det faktiske grundlag, som en vurdering og beslutning om en redegørelses indhold vil skulle foretages på baggrund af. Jeg bemærker i tilknytning hertil, at faktiske oplysninger som udgangspunkt også er ekstraheringspligtige, når

de indgår i vurderinger mv., jf. herved [FOB 2022-30](#), der er omtalt i pkt. 2 ovenfor.

Det er på baggrund af det anførte ovenfor samlet set min opfattelse, at langt størstedelen af oplysningerne i anden del af notatet udgør oplysninger om en sags faktiske grundlag. Jeg har angivet over for Rigspolitiet, hvilke nærmere oplysninger der er tale om. De to mails, hvorved notatet er blevet udvekslet mellem ansatte i Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi, indeholder efter min opfattelse ikke herudover ekstraheringspligtige oplysninger.

Jeg har på den baggrund henstillet, at Rigspolitiet genoptager behandlingen af sagen og – i lyset af det, som jeg har skrevet ovenfor – træffer en ny afgørelse. Jeg har ikke herved taget stilling til, om de pågældende oplysninger måtte kunne undtages fra aktindsigt på andet grundlag.

Jeg har bedt Rigspolitiet om at underrette mig om sin nye afgørelse, men jeg foretager mig som udgangspunkt ikke mere i sagen, medmindre du – efter at have modtaget Rigspolitiets kommende afgørelse – klager til mig igen.

Rigspolitiet genoptog efterfølgende behandlingen af sagen og udleverede i en ny afgørelse en række ekstraheringspligtige oplysninger.