



FOLKETINGETS
OMBUDSMAND

FOB 2026-3

**Navne på interview-
deltagere var relevante
for en sag og dermed
ekstraheringspligtige**

Resumé

27. januar 2026

Forvaltningsret

9

En journalist bad Fødevarestyrelsen om aktindsigt i notater om interviews med eksterne parter, som blev gennemført i forbindelse med en evaluering af styrelsens håndtering af COVID-19 i mink, og som indeholdt bl.a. en gengivelse af de interviewedes iagttagelser i forbindelse med samarbejdet med Fødevarestyrelsen og de interviewedes personlige, subjektive vurderinger og holdninger i tilknytning hertil. Fødevarestyrelsen udleverede i forlængelse af sagen [FOB 2024-1](#) langt størstedelen af oplysningerne i notaterne, der som udgangspunkt var omfattet af ekstraheringspligten i offentlighedslovens § 28, stk. 1, idet de udgjorde en del af det faktuelle og bevismæssige grundlag for sagen om evalueringen.

Styrelsen afslog imidlertid at give aktindsigt i navnene på de interviewede, med henvisning til at de ikke var relevante for sagen om evalueringen i offentlighedslovens § 28's forstand.

Ombudsmanden udtalte, at det i almindelighed må antages at være relevant, hvorfra et udsagn af subjektiv karakter, der indgår i en sags faktiske eller bevismæssige grundlag, hidrører. Det skal ses i lyset af bl.a., at oplysninger herom normalt vil have betydning for, hvordan de omhandlede udsagn skal forstås og kan sættes i den rette kontekst. Det kan også i øvrigt være af betydning for kvalificering af oplysningerne, herunder for hvordan udsagn bør vurderes og vægtes i forhold til andre udsagn og oplysninger. Derudover kan det være relevant ud fra f.eks. dokumentations- eller kontrollenssyn.

Samlet set talte mest efter ombudsmandens opfattelse for, at navnene på de interviewede i overensstemmelse med det anførte udgangspunkt ikke i det foreliggende tilfælde kunne siges at være ligegyldige for sagen og derfor måtte anses for relevante for sagen i offentlighedslovens § 28's forstand.

Ombudsmanden henstillede på den baggrund, at myndighederne genoptog sagen og traf en ny afgørelse.

(Sag nr. 25/01792)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

Ombudsmandens udtalelse

1. Om sagen

Sagen handler om aktindsigt i et dokument, der indeholder notater om interviews, som blev gennemført i forbindelse med Fødevarestyrelsens udarbejdelse af rapporten "Intern Evaluering – Fødevarestyrelsens håndtering af Covid-19 i mink".

Ombudsmanden har tidligere behandlet klager over Fødevarestyrelsens og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris afgørelser om aktindsigt i dokumentet.

I sagen [FOB 2024-1](#) (på ombudsmandens hjemmeside) fandt ombudsmanden ikke grundlag for at kritisere, at myndighederne havde undtaget dokumentet som internt, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1. Ombudsmanden anførte, at det fremgik af evalueringsrapporten, at grundlaget for evalueringen bestod i bl.a. interviews med såvel interne nøglepersoner som eksterne samarbejdspartnere, og at evalueringen "i høj grad" var baseret på disse personlige erfaringer. Ombudsmanden anførte også, at de noterede udsagn i vidt omfang indeholdt både faktuelle iagttagelser og de interviewedes personlige, subjektive vurderinger og holdninger. På den baggrund måtte ombudsmanden lægge til grund, at notaterne havde indgået i det grundlag, som Fødevarestyrelsen havde bygget sine anbefalinger på, og at notatet derved udgjorde en del af sagens faktuelle grundlag. Oplysninger i dokumentet, der var af relevans for sagen, ville derfor som udgangspunkt være omfattet af ekstraheringspligten i offentlighedslovens § 28, stk. 1. Ombudsmanden henstillede på den baggrund, at myndighederne genoptog sagen og traf en ny afgørelse.

Fødevarestyrelsen har den 5. september 2024 truffet afgørelse i sagen. Ved afgørelsen udleverede styrelsen langt størstedelen af oplysningerne i dokumentet. Afgørelsen blev den 20. februar 2025 stadfæstet af ministeriet.

Det fremgår af ministeriets afgørelse af 20. februar 2025, at Fødevarestyrelsen nu har udleveret alle oplysninger i dokumentet med undtagelse af oplysninger om navne på de interviewede personer og personhenførbare mail-adresser. Om baggrunden herfor har ministeriet anført, at de pågældende oplysninger ud fra en overordnet betragtning er af uvæsentlig betydning for sagen om evalueringen og dermed falder under bagatelgrænsen for oplysninger, der skal ekstraheres efter offentlighedslovens § 28, stk. 1. Ministeriet har i den forbindelse lagt vægt på, at interviewdeltagernes navne mv. ikke ses at

have haft nær sammenhæng med anbefalingerne i den endelige evalueringsrapport. Det er ministeriets vurdering, at det relevante for sagen er, hvilke myndigheder og organisationer der har deltaget i de pågældende interviews, hvilket der er givet aktindsigt i tidligere.

Ministeriet har ikke fundet grundlag for at udlevere oplysningerne efter offentlighedslovens § 14 om meroffentlighed. Ministeriet har i den forbindelse anført bl.a., at udlevering af navnene på de interviewede i sammenhæng med de allerede udleverede uformelle og foreløbige noter kan give et misvisende indtryk af de interviewedes holdning, hvilket kan medføre, at interviewdeltagere fremadrettet vil være tilbageholdende med at udtale sig i forbindelse med lignende evalueringer. Ligeledes kan en udlevering efter ministeriets opfattelse medføre, at de ansatte i Fødevarestyrelsen fremadrettet vil være tilbageholdende med at nedfælde løse overvejelser af frygt for senere offentliggørelse.

Fødevarestyrelsen har i sin udtalelse til mig supplerende anført, at processen for udarbejdelsen af evalueringen er af væsentlig betydning for, hvilke oplysninger der kan betragtes som relevante for sagen. Fødevarestyrelsen har anført bl.a. følgende:

”[A]rbejdet med evalueringen blev delt op i tre faser:

Fase 1: Identifikation af udfordringer og succeser (afdækningsfasen)

Sekretariatet indledte arbejdet med identifikation af de væsentligste succeser og udfordringer, ved at indsamle allerede eksisterende informationer via interne kilder, herunder spørgeskemaer, interviews og debriefings. Herefter blev der foretaget yderligere interviews og udsendt spørgeskemaer med henblik på at uddybe de eksisterende oplysninger.

Der blev som et supplement hertil – og som understøttelse af de interne informationer – foretaget uformelle interviews af eksterne samarbejdspartnere.

Informationer herfra skulle bl.a. bruges til de videre drøftelser i arbejdsgrupperne. Det var således sekretariatet, der ud fra de udsagn som gik igen flere gange i alt det ovennævnte materiale/interviews, udvalgte til brug for dialog i underarbejdsgrupperne. Det har således ikke været personafhængigt, hvilke problemstillinger, der er behandlet videre i underarbejdsgrupperne.

Fase 2: Udvælgelse af de væsentligste succeser og udfordringer

Efter afdækningsfasen blev der gennemført en række møder, først i de interne underarbejdsgrupper og herefter arbejdsgruppen. Drøftelserne på møderne tog udgangspunkt i de emner, som sekretariatet havde

identificeret i forbindelse med afdækningsfasen. Underarbejdsgrupperne/arbejdsgruppen blev ikke forelagt det bagvedliggende materiale (spørgeskemaer, de-briefing-notater, interviewnotater mv.), og vidste derfor ikke, hvorfra de forskellige udsagn/emner stammede fra. Der blev i denne fase foretaget en udvælgelse af de væsentligste emner der skulle arbejdes videre med.

Fase 3: Udarbejdelse af anbefalinger

Herefter blev der i interne underarbejdsgrupper og arbejdsgruppen udarbejdet anbefalinger til det fremtidige arbejde og til organisering af arbejdet hermed i Fødevarestyrelsen.

Resultatet af arbejdet blev samlet af sekretariatet i den interne rapport 'Intern evaluering – Fødevarestyrelsens håndtering af Covid-19 i mink'.

I udtalelsen har Fødevarestyrelsen endvidere anført, at styrelsen ikke har "vægtet udtalelser fra de respektive myndigheder forskelligt, ud fra hvem der er blevet interviewet. Udsagnene er (...) indgået i en samlet evaluering, hvor de punkter der er blevet nævnt af flere (f.eks. både eksterne og interne medarbejdere), er blevet ført videre til en arbejdsgruppe/underarbejdsgrupper, som er kommet med forslag til anbefalinger. Arbejdsgrupperne har ikke vidst, hvorfra de forskellige emner til arbejdsgrupper stammer fra. Interviews er foretaget af personer, der har deltaget i beredskabet. Det har dog ikke være muligt at interviewe alle de personer, der har deltaget i beredskabet, så udvalget er tilfældigt og ikke udtømmende". Herudover har styrelsen anført, at dokumentet med notater om interviewene "alene [er] udarbejdet med henblik på at understøtte medarbejdernes hukommelse. Der er således tale om en subjektiv gengivelse af de interviewedes udsagn. De interviewede personer har ikke haft mulighed for at supplere eller korrigere eventuelle misforståelser. Noter fra interviews skulle bruges til understøttelse af sekretariatets arbejde med strukturering af det videre arbejde i arbejdsgrupperne – sammenholdt med allerede eksisterende materiale. Interviews er derfor kun en lille delmængde af alle de oplysninger/udsagn mv., der er indgået i selve arbejdet med evalueringen".

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har i en udtalelse af 6. oktober 2025 henholdt sig til Fødevarestyrelsens udtalelse. Ministeriet har supplerende anført bl.a., at "det må forekomme naturligt, at de personer, som har deltaget i interviewene, har haft en relevant placering og funktion i deres respektive myndigheder og organisationer (...)".

Journalist A har anført, at det er "afgørende, at der er tydelig kildeangivelse, og derfor optræder personerne med deres navne. De interviewede repræsenterer her forskellige institutioner og optræder ikke som privatpersoner (...)".

Ministeriet skriver (...), at interviewpersonernes udtalelser kan være misvisende, hvorfor det i særlig grad er vigtigt at kunne forelægge interviewpersonernes udtalelser forud for en journalistisk publicering. Dette er selvsagt ikke muligt, når navnene hemmeligholdes”.

Jeg har – bl.a. i lyset af det ovenstående – besluttet at koncentrere min undersøgelse til spørgsmålet om, hvorvidt der er ret til aktindsigt i navnene på de interviewede personer (og øvrige oplysninger, der evt. kan anvendes til at identificere de pågældende, herunder mailadresser og initialer). Min behandling af sagen vedrører således ikke navnene på ansatte i Fødevarestyrelsen.

Jeg henviser til § 16, stk. 1, i lov om Folketingets Ombudsmand (lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013), hvorefter ombudsmanden afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

2. Retsgrundlag

2.1. Offentlighedslovens § 28 om ekstrahering mv.

Offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., har følgende ordlyd (lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020):

”§ 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.”

Om ekstraheringspligten fremgår bl.a. følgende af forarbejderne til bestemmelsen i § 28:

”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'.

...

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.

Det er en yderligere betingelse for, at ekstraheringspligten indtræder, at oplysningerne er relevante 'for sagen'. Med dette udtryk sigtes til de forvaltningssager, som kan siges at vedrøre en forvaltningsmyndigheds indholdsmæssige virksomhed, som f.eks. en sag om tildeling af førtidspension, en sag om tilsyn med et kommunalt plejehjem eller en sag om udarbejdelse af en ny personalepolitik for myndighedens ansatte. I modsætning hertil står den mere praktiske virksomhed, som udøves for at understøtte forvaltningens indholdsmæssige virksomhed, f.eks. førelsen af en oversigt over de udvalg m.v., som er nedsat i et ministerium, eller en liste over, hvilke medarbejdere i myndigheden der har fået merarbejdsbetaling. I forhold til f.eks. den nævnte oversigt over nedsatte udvalg vil 'sagen' i stk. 1's forstand derfor være sagen om udvalgets virksomhed og ikke 'det at føre en oversigt'."

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.

Offentlighedslovens § 28, stk. 1, viderefører med visse sproglige og redaktionelle ændringer bestemmelsen i den tidligere offentlighedslovs § 11, stk. 1. I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 554 ff., fremgår bl.a. følgende om denne bestemmelse:

”Bestemmelsen er indsat ved 1985-loven, men der blev i 1970-lovens § 4 vedrørende notatpligt indfortolket en pligt for forvaltningsmyndighederne til at ekstrahere ’enhver konkret faktisk oplysning af væsentlig betydning for sagens afgørelse, som alene fremgår af den del af det skriftlige afgørelsesgrundlag, der ikke er undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler, dvs. navnlig interne arbejdsdokumenter [...]’, jf. betænkning nr. 857/1978, side 161, sammenhold i øvrigt med side 146 f.

Om den nærmere begrundelse for at pålægge forvaltningsmyndighederne en ekstraheringspligt anføres følgende i betænkning nr. 857/1978, side 167:

’Efter udvalgets opfattelse må de almindelige synspunkter, der har ført til at pålægge myndighederne en notatpligt naturligt yderligere medføre, at der bør være adgang til at blive gjort bekendt med enhver væsentlig oplysning vedrørende en sags faktiske omstændigheder, uanset på hvilken måde myndigheden er kommet i besiddelse af oplysningen, og uanset hvor den er gengivet blandt sagens akter. Begrænsninger i adgangen til at blive gjort bekendt med sådanne oplysninger bør alene være begrundet i oplysningernes indhold, (...).’

...

[D]et forhold, at en oplysning er noteret på en sag, [er] ikke nødvendigvis (...) ensbetydende med, at oplysningen er af væsentlig betydning for sagsforholdet. Der er imidlertid en formodning for, at oplysningen havde betydning på det tidspunkt, den blev noteret, men oplysningen kan i løbet af sagsbehandlingen have vist sig at være uden betydning. Ekstraheringspligtens omfang vil derfor kunne variere, afhængigt af på hvilket tidspunkt der anmodes om aktindsigt.

...

Med hensyn til det nærmere indhold af udtrykket 'faktiske omstændigheder' kan der på denne baggrund henvises til følgende beskrivelse i bemærkningerne til § 6, stk. 1, om notatpligt, Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 217:

'Efter den gældende lov omfatter notatpligten 'faktiske oplysninger'. Efter forslaget omfatter notatpligten 'oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder'. Ændringen betyder, at notatpligtens udstrækning ikke i første række er afhængig af, om en oplysning efter sit indhold må karakteriseres som faktisk eller ej, men i højere grad beror på, hvilken funktion oplysningen har i myndighedens sagsbehandling. Afgørende for, om en oplysning skal noteres ned, er, om oplysningen er af en sådan karakter, at den bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske omstændigheder. Notatpligten vil således også kunne omfatte oplysninger, der indeholder en subjektivt præget stillingtagen til et forhold, for så vidt vurderingen er af betydning for den administrative bevisoptagelse. Tilkendegivelse af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse vil derimod ikke, lige så lidt som efter den gældende lov, være omfattet af notatpligten. Det samme gælder oplysninger, der isoleret set gengiver objektive kendsgerninger som f.eks. indholdet af gældende ret.'

Spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om en oplysning om faktiske omstændigheder, beror således ikke alene på oplysningens indhold, men også på oplysningens funktion i den konkrete sag. Oplysninger, som indeholder en mere subjektivt præget stillingtagen, vil dermed kunne være omfattet af ekstraheringspligten i § 11, hvis oplysningerne bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt har til formål at skabe klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder.

Om den nærmere udstrækning af ekstraheringspligten kan der i øvrigt henvises til kapitel 13, pkt. 3.2 ovenfor, hvor der er givet en nærmere beskrivelse af, hvad der skal forstås ved udtrykket 'faktiske omstændigheder' i forhold til notatpligten. I overensstemmelse med det, som er anført det nævnte sted, bemærkes dog, at ekstraheringspligten i første række vil omfatte 'egentlige faktuelle' oplysninger, dvs. oplysninger om gjorte iagttagelser, resultatet af foretagne målinger og andre undersøgelser, fastslåede oplysninger om økonomiske forhold, f.eks. størrelsen af skattepligtig indkomst og lignende samt modtagelse af oplysninger vedrørende et bestemt hændelsesforløb."

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."

I sagen [FOB 2022-28](#) (som kan læses på ombudsmandens hjemmeside) havde en konsulentvirksomhed givet delvist afslag på aktindsigt i dokumenter og oplysninger vedrørende en analyse, som konsulentvirksomheden havde udarbejdet for en kommune. Det drejede sig bl.a. om et dokument, der indeholdt notater fra en medarbejder i virksomheden om de drøftelser mv., der fandt sted på en såkaldt valideringsworkshop, som blev gennemført for at kvalificere og validere data, observationer og indtryk, som virksomheden havde indsamlet. Ombudsmanden fandt, at dokumentet var en del af det grundlag, som virksomheden havde bygget sin analyse og sine anbefalinger mv. på, og at dokumentet derved supplerede sagens bevismæssige grundlag. På den baggrund var det ombudsmandens opfattelse, at dokumentet i væsentligt omfang indeholdt ekstraheringspligtige oplysninger.

Ombudsmandens udtalelse af 30. oktober 2017 (sag nr. [17/02086](#)) – som kan findes på www.offentlighedsportalen.dk – omhandlede en intern rapport, som en politikreds havde udarbejdet vedrørende nær- og landpolitiets opgavevaretagelse i politikredsen. Rapporten byggede på interviews med politikredsens nær- og landbetjente. Ombudsmanden fandt, at sammenfatninger af de tilkendegivelser, som medarbejderne var kommet med i forbindelse med interviews, var ekstraheringspligtige.

Sagen [FOB 2014-21](#) drejede sig om, hvorvidt oplysninger i en APV (arbejdspladsvurdering) udarbejdet i Transportministeriet var ekstraheringspligtige. Transportministeriet havde undtaget APV'en fra aktindsigt i sin helhed. Mange af oplysningerne i APV'en var sammenfatninger af medarbejdernes vurderinger af eller holdninger til bestemte spørgsmål. Ombudsmanden konkluderede, at resultaterne af målingerne i APV'en var ekstraheringspligtige. Han lagde vægt på, at selv om resultaterne havde et subjektivt præg, var de

en del af det grundlag, som skulle bruges til at vurdere, hvilke tiltag der var nødvendige for arbejdsmiljøet i ministeriet.

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.

I sagen [FOB 2025-2](#) havde Udbetaling Danmark undladt at ekstrahere visse oplysninger af faktisk karakter, der var indgået i en konsekvensanalyse, med henvisning til at de havde vist sig at være forkerte og derfor irrelevante i offentlighedslovens § 28's forstand. Ombudsmanden mente, at oplysningerne som udgangspunkt måtte anses for at være relevante for sagen i § 28's forstand. Han henviste 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 kontrolhensyn ikke vil kunne varetages, hvis myndighederne generelt kan undlade at ekstrahere forkerte, forældede eller upræcise oplysninger, der er indgået i det faktiske grundlag for en afgørelse eller beslutning mv.

I sagen [FOB 2015-25](#) havde Skatteministeriet givet delvist afslag på aktindsigt i oplysninger om Skatteministeriets møder med lobbyister vedrørende ændring af nordsøbeskatningen i 2013. Skatteministeriet havde bl.a. undtaget et dokument som internt og ikke fundet grundlag for at ekstrahere oplysninger herfra efter offentlighedslovens § 28, stk. 1. Ombudsmanden bemærkede, at oplysningerne i dokumentet om, hvem der skulle deltage i et møde – under hensyn til at sagen drejede sig om møder med Skatteministeriet – efter ombudsmandens opfattelse var omfattet af § 28, stk. 1. Det drejede sig bl.a. om navne på mødedeltagere fra visse private virksomheder og andre myndigheder.

Ombudsmanden har på de tilgrænsende retsområder vedrørende notatpligt og partshøring i flere tilfælde fundet, at navnet på en person, der er fremkom-

met med faktiske oplysninger af subjektiv karakter til brug for en afgørelses-sag, har været relevant for sagen. Jeg henviser i den forbindelse til sagen [FOB 2011 20-10](#), hvor ombudsmanden udtalte, at det generelt må anses for væsentligt for en part at vide, hvorfra oplysninger, der indgår i en sag, stammer, sagen [FOB 2003.644](#), hvor ombudsmanden udtalte, at navne på personer, der giver oplysninger til en sag, er oplysninger om sagens faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagens afgørelse, samt sagen [FOB 1996.105](#), hvor ombudsmanden udtalte, at vurderinger, hvis faktuelle grundlag ikke lader sig kontrollere, ikke kan indgå i grundlaget for en indgribende personaleretlig reaktion over for en offentligt ansat.

Ekstraheringspligten efter § 28, stk. 1, gælder – i lighed med notatpligten efter offentlighedslovens § 13 og parthøringspligten efter forvaltningslovens § 19 – for oplysninger om faktiske omstændigheder. Sammenhængen mellem de tre bestemmelser er bl.a. omtalt i forarbejderne til offentlighedsloven og forvaltningsloven. Jeg henviser i den forbindelse til lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 til lov om offentlighed i forvaltningen, s. 75 ff., lovforslag nr. L 4 af 2. oktober 1985 til forvaltningslov, sp. 151-152, og lovforslag nr. L 145 af 7. februar 2013 til lov om ændring af forvaltningsloven og retsplejeloven (Ændringer i lyset af lov om offentlighed i forvaltningen), s. 26 ff. Sammenhængen er endvidere omtalt i Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (2022), s. 323 ff.

2.2. Offentlighedslovens § 33, nr. 5

Offentlighedslovens § 33, nr. 5, har følgende ordlyd:

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

...

5) Private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.”

Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår bl.a. følgende:

”(…) Efter nr. 5 kan retten til aktindsigt endvidere begrænses, hvis det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. 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.

...

Bestemmelsen i *nr. 5* – den såkaldte generalklausul – er enslydende med den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 6. Bestemmelsen har som efter gældende ret et snævert anvendelsesområde og forudsættes alene anvendt, hvor hemmeligholdelse af hensyn til offentlige eller private interesser er klart påkrævet.

Bestemmelsen skal i første række tilgodese beskyttelsesinteresser, der som sådan er anerkendt i lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men hvor de udtrykkelige bestemmelser har vist sig at være utilstrækkelige. Bestemmelsen kan imidlertid også i særlige tilfælde anvendes til at varetage beskyttelsesinteresser, der ikke har en snæver sammenhæng med de interesser, der er kommet til udtryk i undtagelsesbestemmelserne.”

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

I sagen [FOB 2005.141](#) bad en journalist Finansministeriet om aktindsigt i ministres og departementscheferes besvarelser af spørgeskemaer fra et udvalg nedsat af ministeriet om embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre. Deltagerne i spørgeskemaundersøgelsen var lovet anonymitet. Finansministeriet begrundede dette med, at der var tale om en undersøgelse af helt særlige samfundsforhold af en sådan karakter, at anonymitet var en forudsætning for, at materialet kunne indsamles. Ministeriet afslog derfor anmodningen om aktindsigt med henvisning til (den dagældende) offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6 (nu § 33, nr. 5). Ombudsmanden udtalte, at offentlighedslovens bestemmelser er ufravigelige i den forstand, at en myndighed ikke gyldigt kan give tilsagn om diskretion, ud over hvad der følger af lovens regler. Dog kunne det ikke afvises, at myndigheden, i sager som den foreliggende, på forhånd og med fornøden sikkerhed kan vurdere, om de hensyn, som taler mod aktindsigt efter offentlighedslovens § 13, er tilstrækkeligt tungtvejende til, at de i givet fald kan føre til afslag på aktindsigt. Myndigheden kan herefter give tilsagn om anonymitet og i sin fremtidige administration af eventuelle ønsker om aktindsigt træffe afgørelse i overensstemmelse hermed, hvis de hensyn, som taler mod aktindsigt, ikke svækkes væsentligt med tiden. Ombudsmanden mente ikke, at de hensyn, som Finansministeriet konkret havde peget på til støtte for sikring af anonymitet (hensynet til at få svar fra de ønskede personer, og hensynet til at et svar er retvisende), kunne underkendes som usaglige eller uvæsentlige i forhold til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Ombudsmanden kritiserede derfor ikke, at Finansministeriet afslog aktindsigt i de oplysninger i de udfyldte svarskemaer, som kunne henføres til bestemte personer.

[FOB 2017-3](#) drejede sig om Danmarks Tekniske Universitets (DTU) og Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøttes afslag på aktindsigt i oplysninger i en forskningsevalueringsrapport foretaget af fem eksterne forskere.

Myndighederne anførte over for ombudsmanden bl.a., at aktindsigt ville medføre en nærliggende fare for, at DTU fremadrettet ikke kunne sikre en kritisk faglig og reel bedømmelse af den forskning, som blev foretaget ved universitetet. Det var ombudsmandens opfattelse, at hensynet til at sikre tilstrækkelig kvalitet i den forskning, som udføres ved et universitet, kunne være sagligt at varetage i vurderingen af, om der kunne gives afslag på aktindsigt efter § 33, nr. 5. Det var dog samtidig ombudsmandens opfattelse, at DTU's synspunkt om, at DTU ikke i fremtiden ville kunne sikre en kritisk faglig og reel bedømmelse, var for generelt og udokumenteret. Vurderingen var således ikke nærmere underbygget.

3. Min vurdering

Ekstraheringspligten i offentlighedslovens § 28, stk. 1, gælder i forhold til egentlige faktuelle oplysninger i en sag 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. Ekstraheringspligten vil dermed endvidere kunne omfatte oplysninger, som indeholder en mere subjektivt præget stillingtagen til et forhold.

Ekstraheringspligten omfatter kun oplysninger, der er relevante for sagen. Derimod skal irrelevante oplysninger ikke ekstraheres. Irrelevans kan ifølge forarbejderne skyldes f.eks., at oplysninger er indgået i en sag ved en fejl (oprindelig irrelevans), eller at sagens udvikling har indebåret, at oplysningerne er blevet erstattet med bedre og opdaterede oplysninger (efterfølgende irrelevans). Kravet om relevans indebærer ifølge forarbejderne i øvrigt, at faktiske oplysninger, der ud fra en overordnet betragtning er af uvæsentlig betydning for sagen (de kan siges at være ligegyldige), ikke skal ekstraheres. Der henvises til pkt. 2.1 ovenfor.

Den foreliggende sag angår notater om interviews med en række af Fødevarerstyrelsens eksterne samarbejdspartnere, som blev gennemført i forbindelse med styrelsens evaluering af sin håndtering af COVID-19 i mink. Notaterne indeholder bl.a. en gengivelse af de interviewedes iagttagelser i forbindelse med samarbejdet med Fødevarerstyrelsen og de interviewedes personlige, subjektive vurderinger og holdninger i tilknytning hertil. Oplysninger af denne karakter er i en sag som den foreliggende som udgangspunkt omfattet af ekstraheringspligten i offentlighedslovens § 28, stk. 1, idet de udgør en del af det faktuelle og bevismæssige grundlag for sagen om evalueringen, jf. også [FOB 2024-1](#), der er omtalt i pkt. 1 ovenfor. Se også omtalen af tidligere lignende sager om oplysninger af subjektiv karakter, der er gennemgået ovenfor i pkt. 2.1.

Spørgsmålet er i det foreliggende tilfælde, hvorvidt oplysningerne om, hvem de interviewede er – og hvem der er kommet med hvilke udsagn – kan anses for at være af uvæsentlig betydning (ligegyldige) for sagen om evalueringen og dermed ikke er omfattet af ekstraheringspligten.

I almindelighed må det efter min opfattelse antages at være relevant, hvorfra oplysninger af den anførte karakter, der er indgået i en sags faktuelle og bevismæssige grundlag, hidrører. Det skal ses i lyset af bl.a., at oplysninger herom normalt vil have betydning for, hvordan de omhandlede udsagn skal forstås og kan sættes i den rette kontekst. Det kan også i øvrigt være af betydning for kvalificering af oplysningerne, herunder for, hvordan udsagn bør vurderes og vægtes i forhold til andre udsagn og oplysninger. Derudover kan det være relevant ud fra f.eks. dokumentations- eller kontrollenssyn, jf. herved [FOB 2025-2](#), der er omtalt ovenfor under pkt. 2.1.

Myndighederne har i den foreliggende sag udleveret langt størstedelen af oplysningerne i de omhandlede interviewnotater, og journalist A har i den forbindelse også modtaget en række oplysninger om bl.a., hvilken organisation eller myndighed de interviewede repræsenterer.

Myndighederne har dog som nævnt afslået at give aktindsigt i navnene på de interviewede, med henvisning til at selve navnene ikke er relevante for sagen om evalueringen. Myndighederne har i den forbindelse anført, at navnene ikke ses at have haft nær sammenhæng med anbefalingerne i den endelige evalueringsrapport, og at det relevante for sagen er, hvilke myndigheder og organisationer der har deltaget i de pågældende interviews.

Det fremgår af kommissoriet for evalueringen, at den primært skulle baseres på allerede foreliggende data, men at der i tillæg hertil ville kunne indhentes yderligere materiale, herunder foretages interviews. Der blev i overensstemmelse hermed foretaget interviews med eksterne samarbejdspartnere til understøttelse af det foreliggende materiale. Fødevarestyrelsen har anført, at de personer, der deltog i interviewene, blev tilfældigt udvalgt blandt de personer, der havde deltaget i beredskabet, idet det ikke var muligt at interviewe alle personer, der havde deltaget i beredskabet. Myndighederne har herudover anført, at der var tale om uformelle interviews, hvor deltagerne ikke fik mulighed for at korrigere eventuelle misforståelser hos de interviewere, der tog notater. De enkelte udsagn er endvidere i arbejdet med udarbejdelse af evalueringen ifølge det oplyste ikke vægtet i forhold til afsender, men alene i forhold til hvor mange gange de er gået igen, ligesom de underarbejdsgrupper, der har udarbejdet forslag til anbefalinger, ikke har haft kendskab til, hvorfra de enkelte udsagn stammede.

Efter min opfattelse indebærer det forhold, at navnene efter det oplyste ikke er indgået i arbejdet med de endelige anbefalinger, ikke i sig selv, at de derved kan anses for at være irrelevante (ligegyldige) for sagen. Jeg henviser i den forbindelse til, at det ikke alene er de oplysninger, der ligger til grund for en myndigheds beslutning i en sag, der er relevante for sagen, jf. [FOB 2015-42](#). Hertil kommer, at det som anført efter min opfattelse i almindelighed må antages at være relevant, hvorfra et udsagn af subjektiv karakter, der indgår i en sags faktiske eller bevismæssige grundlag, hidrører.

I praksis vil det centrale formentlig i mange situationer, hvor der afgives et udsagn på vegne af en myndighed eller interesseorganisation mv., være at kunne identificere vedkommende myndighed eller organisation og ikke nødvendigvis navnet på den konkrete person, der på vegne af myndigheden eller organisationen har afgivet udsagnet.

I det foreliggende tilfælde er der dog – ud fra det oplyste i evalueringsrapporten – bl.a. tale om udsagn, der i "høj grad" er baseret på de interviewedes personlige erfaringer med samarbejdet med Fødevarestyrelsen, og som desuden udtrykker deres subjektive vurderinger og holdninger. Dermed må oplysning om identiteten på den enkelte interviewede – og dermed (indirekte) om den pågældendes baggrund og erfaring samt personlige samarbejde med Fødevarestyrelsen, som vedkommende har udtalt sig på baggrund af – som udgangspunkt tillægges en større betydning, herunder i forhold til en vurdering og vægtning af de enkelte udsagn.

Samlet set taler mest på baggrund af det anførte ovenfor efter min opfattelse for, at navnene på de enkelte interviewede i det foreliggende tilfælde ikke kan siges at være ligegyldige for sagen om evalueringen, og at de derfor må anses for relevante for sagen i offentlighedslovens § 28's forstand.

Jeg har på den baggrund henstillet, at myndighederne genoptager sagen og træffer en ny afgørelse.

På baggrund af min henstilling om genoptagelse har jeg ikke fundet grundlag for at tage stilling til spørgsmålet om meroffentlighed.

Myndighederne har under sagen peget på bl.a., at udlevering af navnene vil kunne medføre, at interviewdeltagere fremadrettet vil være tilbageholdende med at udtale sig i forbindelse med lignende evalueringer, og at en udlevering af navnene efter ministeriets opfattelse vil medføre, at de ansatte i Fødevarestyrelsen fremadrettet vil være tilbageholdende med at nedfælde løse overvejelser af frygt for senere offentliggørelse.

I den forbindelse bemærker jeg, at myndighederne ved en genoptagelse af sagen vil kunne forholde sig til bl.a. bestemmelsen i offentlighedslovens § 33,

nr. 5, hvorefter retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet, jf. pkt. 2.2 ovenfor.

Jeg har bedt om at blive underrettet om den nye afgørelse i sagen, men jeg foretager mig som udgangspunkt ikke mere, medmindre journalist A klager til mig igen.