

HØRINGSSVAR TIL OFFENTLIGHEDS- UDVALGET

GRAVERCENTRET

Oluf Jørgensen, offentlighedsrådgiver
Bruno Ingemann, chef
Roger Buch, bestyrelsesformand
Nils Mulvad, bestyrelsesmedlem

INDHOLD

Forord	4
1 Resumé	6
2 Undtagelser for sager og dokumenter om politiske beslutningsprocesser	10
2.1 <u>Særlig undtagelse for sager om lovgivning</u>	10
2.2 <u>Undtagelser for betjening af ministre og udvalgte folketingsmedlemmer</u>	12
2.3 <u>Oplysninger om faktiske forhold og faglige vurderinger</u>	14
2.4 <u>Generalklausulen</u>	18
2.5 <u>Internationale standarder</u>	19
2.6 <u>Overvejelser om fortrolighed eller offentlighed om beslutningsprocesser</u>	24
2.7 <u>Konkrete forslag til ændringer i offentlighedsloven</u>	26
3 Ineffektive klagesystemer	30
3.1 <u>Mange klageorganer og forvirring om klageveje</u>	30
3.2 <u>Mange klagesager bliver ikke undersøgt</u>	32

3.3 <u>Klagesager tager lang tid og bliver ofte ikke afgjort af klageinstansen</u>	33
3.4 <u>Overvejelser om klagesystemet</u>	36
3.5 <u>Konkrete forslag til ændringer i offentlighedsloven</u>	38
4 <u>Andre regler med væsentlig betydning for politiske beslutningsprocesser</u>	40
4.1 <u>Meroffentlighed</u>	40
4.2 <u>Lovkrav om hurtig aktindsigt</u>	41
4.3 <u>Aktiv offentliggørelse</u>	43
4.4 <u>Notatpligt</u>	45
4.5 <u>Økonomiske dispositioner</u>	47
4.6 <u>Datasammenstilling</u>	50
4.7 <u>Offentlighedslovens anvendelsesområde</u>	53
4.8 <u>Miljøoplysningsloven</u>	55
5 <u>Opsamling: Internationale standarder og forenklinger</u>	59
<u>Kilder</u>	63

FORORD

Der er brug for at styrke de demokratiske institutioner i en tid, hvor demokratiet er i global tilbagegang, og hvor undersøgelser viser, at den negative udvikling har stået på i snart 20 år. Den demokratiske offentlighed er under forvandling med SoMe, AI, algoritmer og magtfulde techgiganter. Den medieteknologiske udvikling er tæt koblet sammen med global politisk rivalisering mellem Kina-Rusland og USA, som også indebærer hybridkrig, påvirkningsforsøg af demokratiske valg og misinformation via SoMe. Borgernes nye medievaner har svækket medierne og undergravet kommercielle mediers økonomi, men også public service-medier er svækkede – i nogle europæiske lande også af regeringer, som undergraver pressefrihed og direkte eller indirekte prøver at tage kontrol over medierne.

Frie og uafhængige medier er en af grundpillerne i et reelt og velfungerende demokrati. Derfor bør mediernes mulighed for at udfylde deres rolle i demokratiet styrkes i Danmark. For det første ud fra principielle demokratiske og grundlovmæssige hensyn. For det andet fordi en fri og stærk presse er en betingelse for demokratisk kontrol og ansvarsplacering. Og for det tredje for at politiske forslag kan blive vurderet og debatteret kritisk for at sikre gode politiske beslutninger og løsninger af samfundets problemer. Borgernes deltagelse i demokratiet forudsætter også en åben og oplyst offentlighed. Offentlighedsreglerne er en vigtig del af informations- og ytringsfriheden, og for demokratiets skyld skal offentlighedsreglerne forbedres væsentligt. Det er ét blandt mange tiltag, som er bydende nødvendige i en tid med demokratisk tilbagegang.

Som led i medieforliget fra sommeren 2023 blev Gravercentret etableret med det formål at styrke og støtte mediernes arbejde med kritiske graverhistorier, og i det arbejde er offentlighedsloven et vigtigt værktøj.

Justitsministeriet nedsatte i februar 2024 et lovforberedende udvalg, der skal komme med forslag til ændringer af offentlighedsloven, og udvalget har den 3. maj 2024 anmodet Gravercentret om konkrete forslag til lovændringer. Denne rapport er Gravercentrets høringssvar.

Ifølge kommissoriet skal Offentlighedsudvalget komme med *"forslag til ændring af navnlig de regler i offentlighedsloven, der regulerer adgangen til aktindsigt i de politiske beslutningsprocesser. Udvalgets forslag skal indebære, at der bliver adgang til aktindsigt i de politiske beslutningsprocesser, herunder faglige vurderinger, i videre omfang end i dag. Udvalgets forslag skal i den forbindelse tage højde for, at der fortsat skal være en vis beskyttelse af den interne politiske beslutningsproces, herunder i forhold til regeringsinterne drøftelser"*.

Kommissoriet nævner, at udvalgets arbejde skal *"tage udgangspunkt i reglerne i offentlighedslovens § 24 og § 27, nr. 2, men udvalget kan også komme med forslag til ændring af andre bestemmelser i offentlighedsloven, f.eks. princippet om meroffentlighed i § 14, hvis udvalget finder det egnet til at opnå formålet"*. De gældende regler om aktindsigt i miljøoplysninger skal indgå i udvalgets overvejelser. Endelig nævner kommissoriet, at myndigheders sagsbehandlingstider i sager om aktindsigt bør indgå.

Dette høringssvar fra Gravercentret indeholder omfattende og konkrete forslag til samtlige punkter i udvalgets kommissorium. Forslag som samtidigt kan føre til væsentlige forenklinger af lovgivningen og administrative besparelser. Men først og fremmest forslag, som vil betyde, at Danmark begynder at leve op til de internationale standarder om åbenhed i et demokrati. Det gør Danmark ikke i dag.

Roger Buch, formand for Gravercentrets bestyrelse
Bruno Ingemann, chef for Gravercentret,

30. maj 2024

1 RESUMÉ

Undtagelser af sager og dokumenter om politiske beslutningsprocesser

Offentlighedsloven har en række regler, der beskytter politiske beslutningsprocesser mod offentlighed. Beskyttelsen blev udvidet væsentligt ved ændringer i 2013.

I et demokrati bør hensyn til beskyttelse af de politiske beslutningsprocesser primært tale for åbenhed. Et grundlæggende problem ved offentlighedsloven er, at dette hensyn er vendt på hovedet og brugt som et argument, der primært taler mod offentlighed. Et velfungerende demokrati kræver særlig åbenhed om de politiske beslutninger og grundlaget for disse, men i Danmark er der særlig lukkethed herom.

En særlig regel om lovgivningssager undtager samtlige dokumenter inklusive oplysninger om faktiske forhold og faglige vurderinger, indtil lovforslag fremsættes for Folketinget. Denne undtagelse blev uden opmærksomhed udvidet væsentligt i 2013 ved en tilføjelse i lovforslagets bemærkninger, der betyder, at samtlige dokumenter er undtaget. Når lovforslag fremsættes for Folketinget, er der typisk indgået politisk bindende forlig.

Den tidligere undtagelse for interne dokumenter blev i 2013 væsentligt udvidet med en undtagelse for ministerbetjening. Den omfatter udveksling på tværs af styrelser og departementer og mellem ministerier om de fleste sager, der kan ende hos en minister.

Offentlighedsloven fik desuden en ny undtagelse for udveksling mellem ministre og udvalgte folketingsmedlemmer, der lukker for indsigt i dokumenter fra ministerier til forligskredse, følgegrupper og udvalgte folketingsmedlemmer.

Offentlighedsloven sikrer som udgangspunkt ret til aktindsigt i oplysninger om faktiske forhold og faglige vurderinger, men disse regler begrænses væsentligt, når oplysninger bliver sammenvævet med politisk prægede vurderinger. Faglige vurderinger, der er udarbejdet til ministerrådgivning, er helt undtaget. Det kan være vanskeligt at skelne mellem oplysninger om faktiske forhold og faglige vurderinger, og der er sket forskydninger, der har ført til mere lukkethed.

Offentlighedsloven har en generalklausul, der ikke angiver beskyttelseshensyn. Denne reserveundtagelse giver mulighed for at undtage dokumenter og oplysninger inklusive oplysninger om faktiske forhold, når en myndighed finder hemmeligholdelse nødvendig på grund af forholdets særlige karakter.

Offentlighedsloven fører samlet set til mørklægning af politiske beslutningsprocesser. Det betyder, at især ministerier har fået optimale muligheder for spin ved præsentation af forslag. Denne form for kommunikation drejer den offentlige formidling og debat væk fra forslags indhold og konsekvenser. I stedet bliver det kommentatorers vurderinger af processen, der præger omtale og debat.

Beskyttelsesregler i offentlighedsloven går betydeligt videre end internationale standarder, der stiller krav om præcis afgrænsning af beskyttelsesinteresser. Internationale standarder for begrænsning af aktindsigt kræver desuden konkret skadevurdering og afvejning mod offentlighedshensyn. EU-forordningen om aktindsigt er på linje med internationale standarder, og en række afgørelser fra EU-Domstolen har betydning for offentlighed om politiske beslutningsprocesser.

Det er påfaldende, at Danmark som det eneste nordiske land ikke har ratificeret Tromsøkonventionen, der er Europarådets konvention om aktindsigt. En kommende revision af offentlighedsloven bør som minimum sikre, at Danmark kan ratificere Tromsøkonventionen uden at skulle tage forbehold.

Kommende ændringer af regler i offentlighedsloven bør handle om at finde en god balance mellem hensyn til fortrolighed og hensyn til demokratisk kontrol og debat.

På den ene side skal embedsmænd og politikere kunne føre drøftelser uden offentlighed, når de overvejer løsninger på problemer, og når de forhandler. På den anden side kræver hensyn til demokratisk kontrol og debat, at der bliver offentlighed om grundlaget for beslutninger. Det gælder både oplysninger om faktiske forhold og faglige vurderinger af problemer og løsningsforslag.

Det er samtidigt væsentligt at forenkle og klargøre offentlighedsloven. Som afslutning på dette afsnit præsenteres konkrete forslag til ændringer i offentlighedslovens regler for beskyttelse af beslutningsprocesser. To regler fjernes, og syv andre erstattes med fem, der skal sikre balancen mellem hensyn til beskyttelse og offentlighed.

Ineffektive klagesystemer

Uanset hvor grænserne mellem offentlighed og fortrolighed bliver sat i offentlighedsloven, vil det være afgørende at få et effektivt klagesystem. Det har vi langt fra i dag. Klagesystemet har afgørende betydning for, om lovregler bliver fulgt. Det vil også gælde nye regler vedrørende politiske beslutningsprocesser.

En række andre lande har et særligt klageorgan for aktindsigt. Det har Danmark ikke. Offentlighedsloven gør klagevejen afhængig af sagsområdet, og det øverste organ på området er klageorgan for sager om aktindsigt, medmindre der er et særligt klageorgan. Der er derfor mange klageorganer, og ikke alle har særlig ekspertise i aktindsigt.

Folketingets Ombudsmand er eneste mulighed for at få behandlet klager over afslag fra ministerier. Ankestyrelsen er det vigtigste organ til at behandle klager over afslag fra kommuner, regioner og kommunale fællesskaber. Folketingets Ombudsmand og Ankestyrelsen er ikke egentlige klageinstanser og afgør selv, om en klage skal behandles. Ankestyrelsens kompetence er begrænset til spørgsmål om lovgrundlaget. Hverken ombudsmanden eller Ankestyrelsen kan træffe bindende afgørelser. I stedet bliver udtalt, at "det foreliggende grundlag" eller "den anførte begrundelse" ikke giver grundlag for at undtage oplysninger fra aktindsigt, og myndigheden bliver anmodet om at genoptage sagen.

Aktindsigt handler om demokratisk kontrol med offentlige forvaltninger, og det er paradoksalt, at klagesystemerne er så spredte og svage.

Som afslutning på dette afsnit præsenteres konkrete forslag til et nyt klagesystem. Det samler klagevejene til ét klageorgan med særlig ekspertise i offentlighedsregler og kompetence til at træffe afgørelser, der så vidt muligt håndhæves umiddelbart. Formålet er at styrke effektiviteten og sikre en klar praksis, der vil gøre det nemmere for første instanser at træffe rigtige afgørelser. Efter en overgangsfase vil samling af ressourcerne samtidigt kunne føre til væsentlige besparelser.

Andre regler med væsentlig betydning for politiske beslutningsprocesser

Kommissoriet for Offentlighedsudvalget nævner udtrykkeligt, at offentlighedslovens regel om "meroffentlighed" bør inddrages. Den nuværende regel har ingen betydning, og det er oplagt at erstatte den med en reel regel om meroffentlighed, der i overensstemmelse med internationale standarder kræver konkrete begrundelser for nærliggende risici og konkret afvejning mod hensyn til offentlighed.

Kommissoriet peger desuden på, at offentlighedslovens krav til hurtig behandling af aktindsigter bør inddrages, og nævner muligheder for prioritering af anmodninger og gebyr. Det er vigtigt at undgå ændringer, der forringer muligheder for aktindsigt. Der bør i stedet ses på de muligheder, myndigheder har for at sikre hurtig aktindsigt uden at belaste ressourcerne. Aktiv offentliggørelse i langt højere grad end nu er en af de oplagte muligheder.

Udover disse emner er det vigtigt at være opmærksom på andre regler i offentlighedsloven, der har væsentlig betydning for offentlighed om politiske beslutningsprocesser.

Offentlighedslovens regel om notatpligt er meget snæver. Notatpligt handler om dokumentation, og reglen bør udvides, så der stilles krav om dokumentation af politiske beslutninger og grundlag for beslutninger samt krav om registrering af lobbyisme og økonomisk støtte til politikere og politiske partier.

Offentlighedslovens undtagelse for forretningsforhold blev væsentligt udvidet med bemærkninger til lovforslaget i 2013. Det er blevet meget vanskeligt at kontrollere udgifter til gennemførelsen af politiske beslutninger, og det er vigtigt at begrænse undtagelsen til egentlige forretningshemmeligheder.

Offentlighedsloven fik i 2013 en ny regel om datasammenstilling, men mulighederne blev kraftigt reduceret med én stram betingelse og bemærkninger, der holder væsentlige data udenfor. Det er vigtigt at ændre reglen om datasammenstilling, så den kan give reelle muligheder bl.a. for oplysninger om, hvordan politiske beslutninger har påvirket udviklingen på forskellige områder.

Reglerne for offentlighedslovens anvendelsesområde bør på nogle punkter ændres. Fonde og selskaber m.v., hvor der træffes politiske beslutninger, bør ikke være uden for offentlighedsreglerne, og der bør sikres åbenhed om anvendelsen af økonomiske tilskud, som politikere bevilger.

Kommissoriet for Offentlighedsudvalget nævner, at miljøoplysningslovens regler bør inddrages. De særlige regler for miljøoplysninger bliver berørt i flere afsnit i denne redegørelse fra Gravercentret, der også har en mere samlet omtale af miljøoplysningsloven, der har fået stigende betydning. Miljøoplysningsloven er et sammensurium af regler: Lovens henvisninger til offentlighedsloven gælder 1985-loven. Offentlighedsloven fra 2013 skal dog også anvendes, når den giver borgeren en bedre retsstilling. Miljøoplysningsloven bygger på Århuskonventionen og et EU-direktiv og skal dermed overholde internationale standarder.

Internationale standarder og forenklinger

Gravercentrets redegørelse slutter med opsamling af forslag og overvejelser, der kan bringe danske offentlighedsregler på højde med internationale standarder.

Forslagene kan samtidigt føre til væsentlige forenklinger af lovgivningen. Hvis de internationale standarder følges, vil det være muligt at samle offentlighedsloven og miljøoplysningsloven i én lov. Den særlige lov om videreanvendelse af offentlige myndigheders information kan også indgå.

2 UNDTAGELSER FOR SAGER OG DOKUMENTER OM POLITISKE BESLUTNINGSPROCESSER

2.1 Særlig undtagelse for sager om lovgivning

Offentlighedsloven § 20 undtager sager om lovgivning, indtil lovforslag fremsættes for Folketinget. Undtagelsen omfatter både interne dokumenter og dokumenter og oplysninger, der modtages fra andre myndigheder, private virksomheder og interesseorganisationer. Oplysninger om faktiske forhold og faglige vurderinger er også omfattet.

Ordlyden i § 20 svarer til undtagelsen i den tidligere offentlighedslov, men indholdet blev alligevel ændret gennem "lovgivning i bemærkningerne" i 2013. Ifølge bemærkningerne til § 20 er samtlige oplysninger og dokumenter undtaget, når de indgår i en lovgivningssag, uanset de ikke er udarbejdet med henblik på det aktuelle lovgivningsprojekt. (Lovforslaget om offentlighedsloven, L 144, FT 2012-2013).

I sager, der blev behandlet efter den tidligere offentlighedslov, fastslog ombudsmanden, at undtagelsen var begrænset til dokumenter, der var tilvejebragt med henblik på et aktuelt lovgivningsprojekt. Ifølge udtalelser fra Folketingets Ombudsmand skulle undtagelser afgrænses "*snævert og således, at det kun omfatter handlinger og dokumenter med nær tilknytning til den lovgivningspolitiske proces*". (FOB 1991, side 47 og *Offentlighedsloven med kommentarer* af John Vogter, 3. udgave 1998, side 86-89).

Ændringen betyder, at dokumenter, der er udarbejdet som en del af den løbende forvaltningsvirksomhed, kan undtages, når de bliver inddraget i en lovgivningssag. Det samme gælder dokumenter, der er udarbejdet på et tidspunkt, hvor det var usikkert, om der ville blive udarbejdet et lovforslag. (Mohammad Ahsan: *Offentlighedsloven med kommentarer*, 3. udgave, Jurist- og Økonomforbundets forlag 2022, side 440-451).

Denne væsentlige udvidelse af undtagelsen har stor betydning, fordi store dele af arbejdet i ministerier og styrelser handler om emner, der på et tidspunkt kan resultere i lovforslag, f.eks. forslag til finanslov eller aktstykker om bevillinger. Undtagelsen omfatter samtlige sagens oplysninger og dokumenter inklusive eksterne dokumenter, oplysninger om faktiske forhold og høringssvar.

Eksempel: I en årrække blev det hemmeligholdt, at manglende oplysninger om udlændinges uddannelsesbaggrund betød, at flere milliarder blev fordelt skævt i den kommunale udligning og uden reelt grundlag i udligningslovens kriterier. Nordjyske, der belyste sagen, fik undervejs en række afslag på aktindsigt fra Finansieringsudvalget under Økonomi- og Indenrigsministeriet. Afslagene blev begrundet med henvisning til, at oplysninger indgik i forberedelsen af udligningsreformen. Folketingets Ombudsmand kunne ikke kritisere, at samtlige de undtagne oplysninger var hemmeligholdt efter undtagelsen for lovgivningssager ([FOU 2019-9](#)).

Et folketingsmedlem, der var interesseret i den kommunale udligning, blev også nægtet aktindsigt med begrundelsen, at beskyttelsen af den politiske beslutningsproces var mere tungtvejende end *"den naturlige interesse, som du som folketingsmedlem må antages at have"*. (Finansieringsudvalgets afslag til Rasmus Prehn. Nærmere omtale med links i artikler på Åbenhedstinget: [Den hemmelige kommunale udligning](#) og [Udligningsreform med spin](#)).

Undtagelsen for lovgivningssager bortfalder ved fremsættelse af lovforslag. Den bortfalder derimod ikke, hvis lovforslaget bliver udskudt eller opgivet. Undtagelsen kan fortsat bruges, når et fremsat forslag er ændret i forhold til det oprindelige projekt.

Eksempel: Uddannelses- og Forskningsministeriet afviste i 2015 at give ForskerForum aktindsigt i et konsulentfirmas analyse af de videregående uddannelsesinstitutioners omkostningsstruktur (taxameteranalyse). Afslaget henviste til, at *"samtlige sagens dokumenter og oplysninger"* er undtaget fra aktindsigt. Analysen skulle indgå som grundlag for et forslag til reform af bevillingssystemet i forbindelse med finansloven for 2016. Efter fremsættelsen af forslaget til finanslov afviste ministeriet med begrundelsen, at analysen *"ikke kan bruges direkte i udformningen af et nyt tilskudssystem"*. (Folketingets Ombudsmand afviste at behandle klagen med henvisning til lovforslagets bemærkninger til § 20. FO 9/3 2015, j.nr. 15/01046 og FO 20/11 2015, dok.nr. 15/04923-2/JV).

Miljøoplysningsloven henviser til offentlighedsloven fra 1985, hvor undtagelsen for lovgivningssager er begrænset til dokumenter og oplysninger, der er udarbejdet til en aktuel lovgivningsproces. Denne undtagelse begrænser også aktindsigt i væsentlige oplysninger, og i en sag fra 2024 blev kommunikation med interesseorganisationer undtaget.

Eksempel: En anmodning om aktindsigt i dokumenter udvekslet mellem Ekspertgruppen for en grøn skattereform og interesseorganisationen Landbrug & Fødevarer blev afvist af Skatteministeriet. Folketingets Ombudsmand udtalte, at Ekspertgruppen var nedsat som et lovforberedende udvalg, og at dokumentudveksling med interesseorganisation kunne undtages ([FOB 2024-11](#)).

Da den særlige undtagelse for lovgivningssager blev sat ind i den første offentlighedslov i 1970, startede de politiske drøftelser af lovforslag i et folketingsudvalg efter fremsættelsen. Sådan var det også, da undtagelsen blev gentaget i 1985-loven. Senere er skabt en praksis, hvor bindende politiske forlig typisk bliver aftalt før fremsættelsen af lovforslag. Det betyder, at undtagelsen for sager om lovgivning nu udelukker offentlighed om alle oplysninger i en lovgivningssag, indtil et bindende politisk forlig er på plads.

2.2 Undtagelser for betjening af ministre og udvalgte folketingsmedlemmer

Ministerbetjening

Før ændringerne i 2013 havde offentlighedsloven en undtagelse for interne arbejdsdokumenter. I 2013 fik offentlighedsloven desuden en meget bredere undtagelse for ministerbetjening, der omfatter udveksling af dokumenter mellem styrelser og departementer og mellem ministerier (§ 24).

Denne undtagelse er ikke begrænset til tilfælde, hvor dokumenter udarbejdes til brug for rådgivning af en minister eller ministermøder. Den omfatter udveksling af dokumenter mellem styrelser og departementer, når der er grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning eller bistand. Undtagelsen omfatter også færdige notater, redegørelser, faglige vurderinger og handlingsplaner.

Eksempel: Skatteministeriet afviste aktindsigt til en journalist i en række skattefaglige og juridiske vurderinger, der var udvekslet som led i et lovforberedende arbejde. Afslaget blev indbragt for Folketingets Ombudsmand, der udtalte, at udarbejdelse og udveksling af de faglige vurderinger havde karakter af ministerbetjening i offentlighedslovens forstand og derfor kunne undtages. ([FOB 2015-50](#)).

Den brede undtagelse for ministerbetjening bliver anvendt hyppigt til at hindre offentlighed om vigtige oplysninger og dokumenter i politiske sager. En undersøgelse viste, at ministerierne i løbet af de første 18 måneder under den nye offentlighedslov brugte undtagelsen 360 gange til at lukke for oplysninger i en lang række vigtige politiske sager. (Undersøgelsen over [ministeriernes brug af ministerbetjeningsundtagelsen](#) blev lavet af Ulrik Dahlin og Sebastian Gjerding: "Mørket har sænket sig over ministerierne", Information 28/12 2015).

En undersøgelse, som Kristeligt Dagblad har foretaget hos 19 ministerier i 2022, viste, at ministerbetjeningsreglen er brugt som begrundelse for afslag eller delvist afslag på aktindsigt mindst 2.482 gange i perioden 2014-2021. Justitsministeriet står alene for 600 afslag. (Michael Særkjær: "Problematiske' og 'tankevækkende': Mindst 2500 politiske sager er skjult for danskerne", Kristeligt Dagblad 3/10 2022).

Folketingets Ombudsmand udarbejdede i 2016 en redegørelse om ministeriers brug af undtagelsen for ministerbetjening. Ombudsmanden konkluderede, at undtagelsen har ført til væsentlige indskrænkninger i retten til aktindsigt. (Undersøgelse om ministerbetjeningsreglen og meroffentlighed, Folketingets Ombudsmand 2016).

Eksempel: I forbindelse med regeringens planer om udflytning af statslige arbejdspladser anmodede Finansministeriet de øvrige ministerier om specifikke planer for enkelte institutioners flytning. Finansministeriet afsløgte aktindsigt i planerne med henvisning til § 24. Ombudsmanden var enig i, at dokumenterne var omfattet af § 24. (FOU 2016-26. Se nedenfor vedrørende oplysninger om faktiske forhold).

Undtagelsen for ministerbetjening gælder ikke for miljøoplysninger. Miljøoplysningsloven henviser til offentlighedsloven fra 1985, hvor undtagelsen for interne arbejdsdokumenter var begrænset til egentlige interne dokumenter. 1985-loven har desuden undtagelser for dokumenter udarbejdet til ministermøder, referater af ministermøder og kommunikation mellem ministerier om lovgivning, men disse undtagelser skal fortolkes meget restriktivt for at undgå konflikt med Århuskonventionen og EU-direktivet om offentlig adgang til miljøoplysninger (se afsnit 4.8).

Betjening af udvalgte folketingsmedlemmer

Dokumenter, der videregives fra ministerier til Folketinget og Folketingets udvalg, er omfattet af offentlighed.

Offentlighedsloven fik i 2013 en særlig undtagelse for dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og enkelte medlemmer af Folketinget (§ 27, nr. 2).

Undtagelsen for betjening af udvalgte folketingsmedlemmer skal ses i sammenhæng med den praksis, der er skabt i løbet af de seneste årtier. En minister, der har planer om at fremsætte et lovforslag, indkalder ordførere fra partier, som ministeren gerne vil have med i en aftale. Efter forhandlinger i forligskredsen indgås typisk en politisk bindende aftale, før lovforslag fremsættes for Folketinget. Undtagelsen betyder, at vigtige dele af beslutningsgrundlaget kan holdes hemmeligt både for offentligheden og for medlemmer af Folketinget uden for forligskredsen.

Undtagelsen omfatter dokumenter, der er udarbejdet af embedsværket med henblik på udveksling mellem ministre og forligskredse og følgegrupper i forbindelse med forberedelse eller gennemførelse af lovforslag eller andre politiske initiativer. Undtagelsen omfatter også spørgsmål fra politikere i en forligskreds og svar fra ministeriet. Den er ikke begrænset til udveksling med forligskredse og følgegrupper, og den bruges også til at forbeholde særlig information til enkelte folketingsmedlemmer, f.eks. ordførere for regeringspartier.

Eksempel: Med henvisning til § 27, nr. 2 afslog Erhvervs- og Vækstministeriet aktindsigt i notater, der var udarbejdet til nogle partiers ordførere i forbindelse med forhandlinger om oprettelse af en afdeling af Patentdomstolen. Folketingets Ombudsmand fandt ikke grundlag for kritik (FOU-sagerne 14/02248 og 14/02396).

Denne undtagelse fandtes ikke i offentlighedsloven før ændringen i 2013, og den gælder derfor ikke for miljøoplysninger.

Selv om undtagelser for betjening af ministre og udvalgte folketingsmedlemmer har til formål at beskytte beslutningsprocesser, ophører undtagelserne ikke, når beslutning er truffet.

2.3 Oplysninger om faktiske forhold og faglige vurderinger

En sags faktiske grundlag

Retten til aktindsigt gælder for oplysninger i et dokument om en sags faktiske grundlag, uanset dokumentet er omfattet af undtagelser for interne dokumenter, betjening af ministre og folketingsmedlemmer (§ 28, stk. 1).

Det faktiske grundlag er ikke begrænset til faktuelle oplysninger. Det kan også handle om iagttagelser og modtagne oplysninger om et hændelsesforløb, forvaltningens egne bedømmelser af faktiske forhold, økonomiske forhold og forvaltningens praksis.

Oplysninger, der bidrager til at skabe klarhed over det faktiske grundlag, er omfattet af denne ret til indsigt, der kaldes ekstraheringspligten. Det gælder også subjektivt prægede oplysninger, f.eks. fra ansatte i en rapport om forvaltningens arbejdsmiljøforhold. Folketingets Ombudsmand har anvendt betegnelsen *funktionsfakta* ("Ekstrahering – offentlighedslovens svære øvelse", beretning fra Folketingets Ombudsmand 2015).

Eksterne faglige vurderinger er omfattet af ekstraheringspligten inklusive foreløbige vurderinger f.eks. fra et konsulentfirma. Oplysninger om faktiske forhold, som myndigheden ikke har brugt eller vil bruge som grundlag for sin beslutning, er også omfattet og kan være meget relevante for den offentlige kontrol.

Eksempel: I forbindelse med regeringens planer om udflytning af statslige arbejdspladser anmodede Finansministeriet de øvrige ministerier om specifikke planer for enkelte institutioners flytning. Finansministeriet afslog aktindsigt i planerne med henvisning til § 24. Ombudsmanden fandt, at en række oplysninger var oplysninger om faktiske forhold ([FOU 2016-26](#)).

Interne udtalelser, standpunkter og vurderinger af, hvordan en sag bør afgøres, er ikke oplysninger om faktiske forhold og derfor ikke omfattet af retten til aktindsigt efter § 28. Interne faglige vurderinger om en sag er heller ikke omfattet.

Retten til indsigt i det faktiske grundlag gælder ikke ved undtagelsen for lovgivningssager. Offentlighedslovens generalklausul, der omtales nedenfor, kan ligeledes omfatte oplysninger om faktiske forhold.

Undtagelse for faglige vurderinger

Interne faglige vurderinger i endelig form, der indgår i en sag om et offentliggjort forslag eller plan, er som udgangspunkt omfattet af aktindsigt (§ 29, stk. 1, 1. pkt.). Formålet er, at *"befolkningen, medierne og politikerne skal kunne tage stilling til og drøfte politiske initiativer omfattet af bestemmelsen på de faglige præmisser, som forvaltningsmyndigheden baserer initiativet på"*. ([Lovforslaget om offentlighedsloven](#), L 144, FT 2012-13, specielle bemærkninger til § 29).

Betegnelsen "faglige vurderinger" omfatter f.eks. økonomiske, juridiske, tekniske eller sundhedsfaglige vurderinger inklusive metoder og forudsætninger for sådanne vurderinger. Politiske og strategiske vurderinger og vurderinger af, hvilken løsning der anbefales i en sag, regnes ikke for faglige vurderinger.

En intern faglig vurdering er "endelig" i lovens forstand, hvis den er anvendt som grundlag for forvaltningens beslutning eller i øvrigt faktisk er tillagt betydning eller har en form, der er klar til udsendelse eller offentliggørelse. Godkendelse af den øverst faglige person på området er normalt et tegn på, at den er "endelig". I kommuner og regioner betragtes interne faglige vurderinger som "endelige", når de indgår i materiale til politiske organer.

En faglig vurdering, der er udarbejdet efter offentliggørelsen af et politisk initiativ, er ikke omfattet af retten til aktindsigt.

Eksempel: Justitsministeriet sendte en faglig vurdering til Udlændinge- og Integrationsministeriet i forbindelse med sagen om adskillelse af unge asylpar. Justitsministeriet afslog aktindsigt til dagbladet Information, der klagede til Folketingets Ombudsmand. Justitsministeriet og ombudsmanden var enige om, at der var tale om en faglig vurdering i endelig form. Spørgsmålet var, om den faglige vurdering indgik i sagen om ministerens politiske initiativ. Det mente Justitsministeriet ikke, fordi den først var udarbejdet efter offentliggørelsen af det politiske initiativ. Ombudsmanden fandt ikke grundlag for at kritisere afslaget på aktindsigt. (FOB 2018-27).

Det demokratiske formål, der er udgangspunkt for reglen, er i øvrigt væsentligt svækket med en undtagelse for faglige vurderinger, der er udarbejdet til ministerrådgivning (§ 29, stk. 1, 2. pkt.).

Denne undtagelse omfatter faglige vurderinger udarbejdet til en minister, et regeringsudvalg eller til regeringen, f.eks. faglige vurderinger af konsekvenser, der forventes af et lovforslag eller en plan.

Dermed kan det faglige grundlag for beslutninger, der træffes af ministre og regeringen, holdes hemmeligt for befolkningen, medierne og folketingsmedlemmer.

Interne faglige vurderinger i kommuner og regioner, der danner grundlag for skoleplaner, sygehusplaner og andre lovpligtige planer, er også undtaget fra aktindsigt efter offentlighedsloven (Lovforslaget om offentlighedsloven, L 144, FT 2012-13, bemærkninger side 100), men er offentligt tilgængelige efter den kommunale styrelseslov, hvis de indgår som bilag til et møde i et kommunalpolitisk organ.

Sammenskrivning af faglige og politisk prægede vurderinger

Politiske vurderinger, f.eks. idéer til initiativer, overvejelser om forslag, indstillinger til forslag og overvejelser om, hvordan et forslag kan gennemføres, er ikke omfattet af reglerne om indsigt i oplysninger om en sags faktiske grundlag og faglige vurderinger.

Faglige vurderinger kan undtages, når de er sammenskrevet med politisk prægede vurderinger. I ministeriernes forberedelse af politiske sager bliver faglige vurderinger ofte udformet med henblik på at gøre det nemmere for ministeren at få gennemført ønskede ændringer. Ifølge Justitsministeriets bemærkninger er det "*vanskeligt at undgå, at interne faglige vurderinger i f.eks. et internt dokument er integreret med politisk præget rådgivning*".

Ifølge bemærkningerne kan faglige vurderinger også undtages, når de afspejler politisk-strategiske overvejelser. Faglige vurderinger vil ofte blive foretaget for at vurdere, om der er behov for ændringer. Formuleringen "afspejle politisk-strategiske overvejelser" er så bred, at den i mange tilfælde kan bruges til at afskære aktindsigt. (Lovforslaget om offentlighedsloven, L 144, FT 2012-13, bemærkninger til § 29).

Eksempel: Erhvervsministeriet beder Sikkerhedsstyrelsen om et notat om tilsynsindsatsen i forhold til detailhandlens salg af tobak. I notatet er Sikkerhedsstyrelsens vurdering af de gældende reglers effektivitet skrevet sammen med de politiske overvejelser om, hvilke tiltag der kan iværksættes for at forbedre tilsynsindsatsen. (Eksemplet er hentet fra Justitsministeriets "udleveringsnotits" til forligskredsen, 2018 pkt. 5 om interne faglige vurderinger integreret med politisk præget rådgivning).

Forskydninger fra faktisk grundlag til faglig vurdering

I mange tilfælde er retten til aktindsigt i beslutningsgrundlag afhængig af, om oplysninger rubriceres som oplysninger om sagens faktiske grundlag (§ 28) eller som faglige vurderinger (§ 29).

Folketingets Ombudsmand har tidligere betragtet faglige vurderinger af udviklingstendenser som oplysninger om faktiske forhold, der var undergivet aktindsigt.

Eksempel: I sagen om Femern Bælt-projektet kritiserede ombudsmanden, at Transport- og Energiministeriet afviste aktindsigt i prognoser for trafikudviklingen ved eventuelle takstnedsættelser på Storebæltsforbindelsen. Ombudsmanden udtalte, at *"forudsigelser om hvorledes et faktisk forløb vil ændre sig, og som bidrager til myndighedernes kvalificering af det administrative beslutningsgrundlag, hører til de faktiske oplysninger i et sagsforhold"*. (FOB 05.485).

Ifølge Offentlighedskommissionens betænkning skulle ombudsmandens praksis for aktindsigt i prognoser fortsætte under den nye lov. Sådan blev det ikke. Et udkast fra Justitsministeriet til et talepapir for ministeren under lovforslagets behandling ændrede retstilstanden.

Under behandlingen af forslaget til ny offentlighedslov i 2012-13 blev Justitsministeriet spurgt, hvorvidt oplysninger om antal personer, der ville miste dagpengeretten som følge af ændret lovgivning, ville være omfattet af aktindsigt efter lovforslaget. Justitsministeriet skrev i et udkast til ministerens tale under et samråd om forslaget til offentlighedslov, at Arbejdsmarkedsstyrelsens og Beskæftigelsesministeriets prognoser ikke ville være omfattet af ret til aktindsigt efter lovforslaget. Dagpengeperioden for arbejdsledige blev med virkning fra 1. januar 2013 afkortet fra 4 til 2 år, og i oktober 2012 blev det vurderet, at 7-12.000 personer ville miste dagpengeretten i første halvår af 2013.

Beskæftigelsesministeriet og Arbejdsmarkedsstyrelsen ændrede i januar 2013 prognosen og vurderede, at 17-23.000 ville miste retten i perioden. Ifølge Justitsministeriet var prognoserne ikke oplysninger om faktiske forhold, men faglige vurderinger, der er undtaget fra aktindsigt, når de er udarbejdet til ministerrådgivning (§ 29). (Forløbet er beskrevet af Mohammad Ahsan i *Offentlighedsloven med kommentarer*, 3. udgave 2022, side 649-650).

På denne baggrund fandt Folketingets Ombudsmand, at den tidligere praksis ikke længere kunne opretholdes. I en sag om prognoser for biludviklingen udtalte ombudsmanden: *"Det klare udgangspunkt må således efter min opfattelse være, at en myndigheds faglige vurderinger og skøn mv. af den omhandlede karakter med hensyn til fremtidige forhold ikke kan anses for at være omfattet af ekstraseringspligten."* (FOB 2019-28).

Eksempel: I 2018 indgik regeringen en politisk aftale om oprettelse af et kriminalitetsnævn, der skal afgøre sager om kriminel adfærd blandt børn og unge i alderen 10-17 år. Justitsministeriet oplyste, hvor mange børn og unge der hørte til målgruppen, men afslog aktindsigt til DR i grundlaget for beregningen. Justitsministeriet betragtede ikke sådanne beregninger som hørende til sagens faktiske grundlag, men som faglige vurderinger, der indgik som grundlag for ministerrådgivning. (Justitsministeriets afslag på aktindsigt 13/12 2018).

Eksemplerne viser, hvordan forskydninger fra rubricering som oplysninger om faktiske forhold til faglig vurdering betyder, at der lukkes for offentlighed.

2.4 Generalklausulen

Offentlighedslovens liste over hensyn, der kan begrunde undtagelser efter konkret vurdering, slutter med den såkaldte generalklausul for "private eller offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet" (§ 33, nr. 5). Der var en tilsvarende undtagelse i den tidligere offentlighedslov.

"Generalklausul" er – meget rammende – den officielle betegnelse for denne undtagelse, der ikke henviser til bestemte beskyttelsesinteresser. Generalklausulen kan bruges i tilfælde, der falder uden for undtagelser i offentlighedsloven, der angiver særlige beskyttelsesinteresser.

Generalklausulen bruges typisk til at beskytte den politiske beslutningsproces som supplement til de andre undtagelser herom. Undtagelsen kan bruges til at undtage eksterne dokumenter og oplysninger om faktiske forhold, der ikke kan undtages som ministerbetjening eller efter den særlige politikerundtagelse. (Lovforslaget om offentlighedsloven, L 144, FT 2012-13, specielle bemærkninger til § 33, nr. 5).

Folketingets Ombudsmand har i en række sager udtalt, at generalklausulen skal bruges relativt snævert og med en konkret begrundelse for, at særlige forhold nødvendiggør hemmeligholdelse.

Eksempel: I begyndelsen af coronakrisen blev generalklausulen brugt af regioner til at afslå aktindsigt i oplysninger, regionerne havde sendt til Sundhedsstyrelsen om kapacitet og eventuelle kapacitetsmangler (antal respiratorer, personaleressourcer m.v.). Afslaget blev bl.a. begrundet med, at offentlighed kunne skabe "uro og panik" i befolkningen. Afslaget blev indbragt for Ankestyrelsen, der ikke fandt grundlag for at rejse tilsynssager. Folketingets Ombudsmand fandt, at der ikke var tilstrækkeligt grundlag til at afslå aktindsigt efter generalklausulen. (FOB 2020-35).

Eksempel: Moderniseringsstyrelsen afviste aktindsigt i kommunikation mellem styrelsen og Aarhus Kommune om en lokal arbejdstidsaftale for lærere. Moderniseringsstyrelsen henviste til generalklausulen og begrundede afslaget med, at oplysninger skulle indgå i regeringens politiske beslutningsproces i forbindelse med overenskomstforhandlinger. Folketingets Ombudsmand fandt ikke grundlag for kritik. (FOU 6/6 2014, sag nr. 14/02039).

Generalklausulen er i klar strid med internationale standarder, bl.a. Tromsøkonventionen (Europarådets konvention om aktindsigt), der kræver præcis angivelse af beskyttelseshensyn. Det fremgår af bemærkninger til lovforslaget, at Danmark må tage forbehold ved ratifikation af Tromsøkonventionen, bl.a. vedrørende generalklausulen. (Lovforslaget om offentlighedsloven, L 144, FT 2012-13, bemærkninger pkt. 2.3.3).

Miljøoplysningsloven henviser til 1985-offentlighedsloven, hvor generalklausulen også findes, men den er i klar strid med EU-direktivet om offentlig adgang til miljøoplysninger og kan derfor ikke anvendes til at hemmeligholde miljøoplysninger.

2.5 Internationale standarder

Informationsfrihed indgår på linje med ytringsfrihed i FN's Verdenserklæring om menneskerettigheder fra 1948 og FN-konventionen om borgerlige og politiske rettigheder fra 1966.

FN-konventionen er ratificeret af Danmark. Art. 19 betyder, at undtagelser fra offentlighed skal bygge på lovregler, der angiver et særligt beskyttelseshensyn, og undtagelsesregler skal fortolkes restriktivt. Offentlighed kan kun afvises, når hemmeligholdelsen er nødvendig i et demokratisk samfund og proportional med beskyttelseshensynet. Konkrete undtagelser forudsætter skadevurdering og afvejning.

Det betyder, at der konkret vurderet skal være nærliggende risici for reelle skader, og hensynet til at undgå skaderne skal afvejes mod hensynet til offentlighed om sagen. (Toby Mendel: Freedom of Information: A Comparative Legal Survey, UNESCO, Paris 2008, side 29-40).

FN's Menneskerettighedskomité (UNHRC) har i 2011 udtalt i en kommentar til art. 19, at retten til aktindsigt er en generel ret, der omfatter den udøvende, lovgivende og dømmende magt samt organer uden for den offentlige sektor, der udøver offentlige funktioner. (Human Rights Committee, 2011, General comment No. 34, p. 7 og p. 18).

FN-konventionen mod korruption fra 2003 handler bl.a. om offentlighed som et vigtigt redskab for staternes forebyggelse af korruption. Konventionen, der er ratificeret af Danmark, lægger særlig vægt på offentlighed om offentlige organers økonomiske forhold (art. 9 og 10) og om finansiering af valgkampagner og politiske partier (art. 7, stk. 3). (United Nations Convention against Corruption, General Assembly resolution 58/4 of 31/10 2003, art. 9 og 10).

Danmark har både ratificeret Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og vedtaget den som dansk lov. Menneskerettighedsdomstolens praksis om informationsfrihed efter art. 10 beskytter journalister, NGO'er og forskeres ret til aktindsigt. Indgreb i retten skal have et klart lovgrundlag, og konkrete undtagelser skal kunne begrundes som nødvendige for et demokratisk samfund og proportionale i forhold til beskyttelseshensynet.

Menneskerettighedsdomstolen (EMD) har siden 2006 afsagt en række domme om aktindsigt. Her nævnes nogle få eksempler.

I 2009 fastslog EMD i en sag fra Ungarn, at det var i strid med art. 10 at afslå aktindsigt til en NGO i en klagesag om ændringer i narkotikalovgivningen. EMD betegnede monopolisering af information om samfundsmæssige forhold som indirekte censur. (Társasága Szabadságjogokért v. Hungary)

I 2013 fastslog EMD retten til aktindsigt i officielle data og dokumenter i forbindelse med en lovgivningsproces i en sag fra Østrig. En NGO anmodede om aktindsigt hos en tyrolsk myndigheds afgørelser om ejendomstransaktioner. Myndigheden afviste og henviste til, at det ville kræve uforholdsmæssigt store ressourcer at samle oplysningerne. EMD fandt, at myndigheden dermed fastholdt et informationsmonopol, der forhindrede meningsfuld deltagelse i en lovgivningsproces. Ifølge domstolen var afvisningen i strid med art. 10, fordi den var unødvendig og ude af proportioner i et demokratisk samfund. (Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land-und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes v. Austria)

I en sag fra Ungarn fastslog domstolen i 2016, at aktindsigt er nødvendig, når hemmeligholdelse vil forhindre eller skade ytringsfriheden om samfundsmæssige forhold, og at aktindsigt ligesom ytringsfrihed har særlig betydning for at sikre offentlighed om politiske forhold. (Case of Magyar Helsinki Bizottsag v. Hungary, præmisserne 157-170 er generelle).

Miljøoplysningsloven har særlige regler for miljøoplysninger i bred forstand og har stor betydning. Loven bygger på EU-direktivet om offentlig adgang til miljøoplysninger (art. 3 og 4), og direktivet bygger på Århuskonventionen. Disse internationale regler skal overholdes.

Europarådet har udarbejdet en konvention om aktindsigt, der blev undertegnet i Tromsø i 2009 og derfor kaldes Tromsøkonventionen. På linje med de internationale standarder stiller konventionen krav om restriktiv tolkning af undtagelser, proportionalitet, skadevurdering og interesseafvejning. Aktindsigt kan kun afslås, når det konkret vurderet er sandsynligt, at offentlighed vil skade et af de opregnede beskyttelseshensyn, og der ikke er en mere tungtvejende interesse i offentlighed (art. 3, 2).

Som eneste nordiske land har Danmark (foreløbig) valgt at stå uden for Tromsøkonventionen. Kun få lande ratificerede med det samme, bl.a. Norge og Sverige, og Ungarn nåede at ratificere, før Orbán kom til magten. I de senere år har flere lande ratificeret, og Tromsøkonventionen er trådt i kraft og på nuværende tidspunkt ratificeret af 15 lande. (Chart of signatures and ratifications).

EU-Domstolen om politiske beslutningsprocesser

EU-forordningen om aktindsigt bygger også på internationale standarder: Aktindsigt kan kun afslås, når offentlighed vil medføre skade, der ikke opvejes af hensynet til offentlighed. Hensvisning til abstrakte risici for den politiske beslutningsproces eller andre hensyn er ikke tilstrækkelig. Afslag skal ifølge forordningen begrundes med reelle, nærliggende risici for skade og konkret afvejes med reel hensyntagen til offentlighedens interesser.

EU-forordningen understreger, at offentlighed er særlig vigtig ved lovgivningsprocesser, og EU-Domstolen har truffet en række afgørelser, der fastslår, at borgernes mulighed for at få indsigt i grundlaget for lovgivningen er en betingelse for effektiv udøvelse af demokratiske rettigheder.

I sagen "Sverige og Turco v. Rådet" annullerede EU-Domstolen i 2008 Ministerrådets afslag på aktindsigt i rådgivning fra rådets juridiske tjeneste. Rådets afslag var begrundet med, at offentlighed kunne skabe tvivl om lovgivningsaktens lovlighed, at den juridiske tjenestes uafhængighed ville komme i fare, og at det ville blive vanskeligt efterfølgende at forsvare EU-lovgivning, hvis det blev kendt, at den juridiske tjeneste havde en kritisk vurdering.

EU-Domstolen fastslog, at sådanne generelle og abstrakte risici ikke var tilstrækkelige til at begrunde et afslag. Ifølge domstolen skulle et afslag begrundes med en reel og rimelig begrundet risiko, og hvis den forelå, skulle den afvejes over for de interesser i offentlighed, som reglerne om aktindsigt bygger på. (C-39/05 P og C-52/05 P, Sverige og Turco v. Rådet, 1/7 2008, præmisserne 46-71).

I "Acces Info Europe v. Rådet" fastslog EU-Domstolen i 2013, at en myndighed, der undtager, for det første skal "give en forklaring på, hvorledes aktindsigt i dokumentet konkret og faktisk kunne være til skade for den interesse, der er beskyttet". For det andet skal myndigheden "afveje den særlige interesse, som skal beskyttes ved et afslag på aktindsigt i det pågældende dokument, over for den almene interesse i, at dokumentet gøres offentligt tilgængeligt i betragtning af de fordele, som er forbundet med en større åbenhed". Uanset ansøgning om aktindsigt var indgivet meget tidligt i en lovgivningsproces, fandt EU-Domstolen ikke, at undtagelsen var tilstrækkelig begrundet.

EU-Domstolen fastslog desuden, at offentlighed har særlig betydning ved lovgivningsprocesser: "Gennemsigthed i denne forbindelse bidrager til en styrkelse af demokratiet, idet den gør det muligt for borgerne at kontrollere alle de oplysninger, som udgør grundlaget for en lovgivningsmæssig retsakt. Borgernes mulighed for at kende grundlaget for lovgivningen er en betingelse for deres effektive udøvelse af deres demokratiske rettigheder." (C-280/11 P, Acces Info Europe v. Rådet, 17/10 2013, præmisserne 31, 32 og 33).

En dom afsagt af EU-Domstolen i 2017 indeholder vigtige fortolkninger af EU-reglernes undtagelser vedrørende beslutningsprocesser. Sagen handlede om oplysninger, som tyske myndigheder sendte til EU-Kommissionen om anlæg, der var underlagt EU-reglerne om handel med kvoter for emissioner af CO₂. Kommissionen havde afslået aktindsigt i oplysninger af hensyn til beslutningsprocessen i en verserende sag. Aktindsigt ved EU-organer vedrørende miljøoplysninger er omfattet af en særlig forordning for miljøoplysninger, der henviser til den generelle EU-forordning om aktindsigt ved EU-organer.

EU-Domstolen fastslog, at begreberne beslutningsproces og administrativ procedure ikke må forveksles. Det ville føre til, at undtagelser for beslutningsprocesser kunne omfatte alle dokumenter, der indgår i en verserende sag (præmis 75). Begrebet "beslutningsproces" vedrører selve processen og ikke hele den administrative procedure med dokumenter og oplysninger, der fører frem til beslutningsprocessen. I samme doms præmisser bliver nævnt, at retten til aktindsigt er endnu videre i lovgivningssager end i administrative sager. (Saint-Gobain Glass Deutschland GmbH v. Europa-Kommissionen, dom 13/7 2017 i sag C-60/15 P).

I en fjerde principiel sag afslog EU-Kommissionen aktindsigt til den britiske NGO ClientEarth i konsekvensanalyser om udkast til retsregler for inspektions- og overvågningsprocedurer. Kommissionen begrundede afslaget med, at offentlighed om analyserne på dette tidspunkt ville underminere de vanskelige beslutningsprocesser og formindske mulighederne for at opnå de bedst mulige kompromiser. ClientEarth anlagde sag ved Den Europæiske Unions Ret (Retten) med støtte fra Sverige og Finland, og EU-Domstolen annullerede i 2018 EU-Kommissionens afslag. ([ClientEarth v. Europa-Kommissionen](#), sag C-57/16 P).

EU-Domstolen henviste til, at borgernes ret til aktindsigt i oplysninger om grundlaget for Unionens lovgivning er en betingelse for effektiv udøvelse af demokratiske rettigheder. Dette hensyn kræver ikke alene ret til efterfølgende aktindsigt. Borgerne skal også have adgang til oplysninger på et tidspunkt, der gør dem i stand til effektivt at gøre deres synspunkt gældende ved de valg, der træffes under forberedelsen (præmisserne 84 og 92).

Domstolen afviste, at offentlighed kunne underminere EU-Kommissionens mulighed for at handle uafhængigt i almenhedens interesse. Ifølge domstolen er det "*snarere manglen på information af offentligheden og debat, som kan skabe tvivl om, hvorvidt den nævnte institution udfører sine opgaver i fuldkommen uafhængighed og i almenhedens interesse*" (p. 104).

EU-Domstolen udelukker ikke, at enkelte dokumenter vil kunne hemmeligholdes midlertidigt, indtil EU-Kommissionen fremlægger et forslag. Det vil kræve en solid konkret begrundelse, der forklarer, at offentlighed om det enkelte dokument vil medføre reelle risici for alvorlig skade, og sådanne risici skal konkret afvejes mod hensynet til offentlighed om det pågældende dokument.

Hvis faglige vurderinger undtagelsesvis kan tilbageholdes under forberedelsen efter konkret skadevurdering og afvejning med offentlighedshensyn, vil dokumenter og oplysninger senest blive omfattet af aktindsigt, når EU-Kommissionen fremlægger et forslag. Når EU-Kommissionen eller et andet EU-organ fremlægger et forslag, kan en undtagelse kun opretholdes for "*meningstilkendegivelser til internt brug i drøftelser og indledende konsultationer inden for den pågældende institution*".

Sammenligninger med andre lande

Der er markante forskelle på, hvorvidt internationale standarder bliver fulgt i de enkelte lande, og det er interessant at sammenligne de danske offentlighedsregler med regler i andre lande.

Rapporten om forskningsprojektet Offentlighed i Norden konkluderer, at Finland klart er det mest åbne land om politiske beslutningsprocesser og dernæst Sverige, mens Danmark samlet set er det mest lukkede land. ([Offentlighed i Norden](#), af Oluf Jørgensen, Nordicom, Göteborgs Universitet, 2014).

Som led i evalueringen af de nye regler i offentlighedsloven anmodede Justitsministeriet Niels Fenger og Jørgen Grønnegaard Christensen om at lave en redegørelse, der sammenlignede regler om beskyttelse af interne og politiske beslutningsprocesser i en række europæiske lande.

På grundlag af Justitsministeriets kommissorium blev kun de nye danske regler fra 2013 inddraget. De danske undtagelser for lovgivningssager og generalklausulen indgik ikke i sammenligningen.

Sammenligningen omfatter regler i Norge, Sverige, Finland, Storbritannien, Frankrig, Tyskland og Østrig. Redegørelsens kapitler for de enkelte lande slutter med korte sammenligninger med de danske regler. (Niels Fenger og Jørgen Grønnegaard Christensen: Åbenhed og fortrolighed i den ministerielle beslutningsproces, 2017).

Denne ultrakorte sammenfatning bygger på udpluk herfra: Norske regler har "væsentlige lighedstræk" med de danske (side 42). Svenske regler resulterer i "mere aktindsigt" end danske (side 57). Finske regler giver "betydeligt større grad af aktindsigt" end danske (side 67). Britiske regler giver "større offentlighed om politikudvikling" men mindre ret til indsigt i oplysninger om faktiske forhold (side 82). "For så vidt angår afsluttede sager indebærer kravet om en konkret skadesvurdering, at fransk ret i visse sagstyper vil være mere åben end dansk ret" (side 92-93). Tysk rets undtagelser fra aktindsigt bygger som udgangspunkt på konkret vurdering. "I forhold til afsluttede sager er tysk ret væsentlig mere åben" (side 106). Østrig havde på undersøgelsens tidspunkt endnu ikke en offentlighedslov, men har fået det siden.

Hvis den danske undtagelse for lovgivningssager og generalklausulen bliver inddraget, vil det samlede billede placere Danmark som det land, der lukker mest for politiske beslutningsprocesser i sammenligningen med de nævnte lande. (Oluf Jørgensen: Kommentarer til redegørelsen, Åbenhedstinget).

2.6 Overvejelser om fortrolighed eller offentlighed om beslutningsprocesser

I offentlighedsloven og danske myndigheders praksis bliver begrebet "beslutningsproces" brugt i en meget bred betydning, hvor det omfatter hele den administrative procedure med dokumenter og oplysninger. EU-Domstolen har derimod præciseret, at beskyttelse skal handle om den egentlige beslutningsproces med overvejelser og forhandlinger om beslutninger.

Henvisning til generelle og abstrakte risici for den politiske beslutningsproces kan ikke begrunde fortrolighed efter de internationale standarder. Afslag på aktindsigt skal begrundes med reelle, nærliggende risici for skade, der skal afvejes konkret med reel hensyntagen til offentlighedens interesser.

Det samlede sæt undtagelser i offentlighedsloven betyder, at det er meget vanskeligt at få aktindsigt i det autentiske grundlag for politiske beslutninger. Lukketheden er særlig udtalt ved ministeriers og regeringens forberedelse af lovgivning og andre politiske initiativer. I realiteten har regeringen monopol på vigtige oplysninger og bestemmer, hvilke aktører fra interesseorganisationer, eksperter og udvalgte folketingsmedlemmer der skal inddrages i lukkede rum.

Den styrede information fra myndigheder er ikke tilstrækkelig for et demokrati. Offentlighedslovens brede undtagelser for politiske beslutningsprocesser betyder, at myndigheder har optimale muligheder for spin ved præsentation af forslag. Denne form for kommunikation drejer den offentlige formidling og debat væk fra indholdet i forslag og konsekvenser. I stedet bliver det kommentatorers vurderinger af processen, der præger omtale og debat.

Det er vigtigt at overveje, om offentlighed skal gælde før eller vente til efter en beslutning er truffet. Lukkethed gør det nemmere og hurtigere at træffe en beslutning, men offentlighed giver ekstra incitamenter til at styrke den faglige kvalitet og giver politikerne kendskab til flere oplysninger, kritiske vurderinger og alternative løsninger, før de træffer beslutning eller indgår en bindende politisk aftale.

En kommende ændring af offentlighedsloven skal finde en god balance mellem behov for fortrolige rum og hensyn til demokratisk kontrol og debat.

På den ene side skal embedsmænd og politikere kunne føre drøftelser uden offentlighed, når de overvejer mulige løsninger på problemer. Ellers risikerer vi, at ingen tør vende en ny idé med andre, og det vil blive meget vanskeligt at føre politiske forhandlinger og nå frem til det bedst mulige resultat.

Det styrker effektiviteten for ansatte, hvis de har mulighed for at drøfte idéer og overvejelser med kolleger hos andre myndigheder, der arbejder med samme problemer. Det kan ske telefonisk eller på møder, men ofte er det mere effektivt at udveksle idéer og overvejelser i en mail. Politikere har også brug for at udveksle idéer og overvejelser uden offentlighed, og de skal kunne forhandle i et fortroligt rum.

På den anden side kræver hensyn til demokratisk kontrol og debat, at der bliver offentlighed om fagligt materiale, der er vigtigt for demokratisk kontrol og debat. Det gælder både oplysninger om faktiske forhold og faglige vurderinger af problemer, udvikling og løsningsforslag. Det er vigtigt, at oplysninger om metoder og forudsætninger også er omfattet af aktindsigt, der giver mulighed for kritisk vurdering af faglige præmisser. Tvivl om faglige vurderinger skal ikke skjules.

Klar skelnen mellem politiske holdninger og det faglige beslutningsgrundlag vil styrke politikernes overvejelser og beslutninger. Sundhedsfaglige, klimafaglige, økonomiske og juridiske vurderinger m.v. skal udarbejdes med henblik på at give politikerne faglige oplysninger og vurderinger med den bedst mulige kvalitet som grundlag for de politiske overvejelser. Det er dårlig politikerbetjening, hvis embedsmænd tilpasser oplysninger og faglige vurderinger til ministerens eller borgmesterens ønsker til løsninger eller embedsværkets forventninger om, hvad den politiske ledelse gerne vil.

Politiske beslutninger bygger på både faglig viden og politiske holdninger. Korrekt og dækkende rådgivning om faktiske forhold og faglige vurderinger er nødvendige for at give politikerne et solidt fagligt grundlag for de politiske valg.

Det giver rod i rollefordelingen, når embedsværket medvirker til at skjule faktiske forhold, juridiske problemer og beslutningers konsekvenser i pseudofaglige sammenvævninger med politiske hensyn.

Det giver også rod i rollefordelingen, når politikere camouflerer politiske valg med henvisning til faglige vurderinger, som offentligheden ikke kan få kendskab til.

2.7 Konkrete forslag til ændringer i offentlighedsloven

Lovens ni paragraffer om arbejds- og beslutningsprocesser (§ 20, § 23-29 og § 33, nr. 5) kan erstattes af væsentligt færre, der forenkler og klargør offentlighedslovens undtagelser og samtidigt sikrer en god balance mellem beskyttelseshensyn og offentlighed.

Undtagelsen for lovgivningssager (§ 20) og generalklausulen (§ 33, nr. 5) strider klart mod internationale standarder for offentlighedsregler i et demokratisk samfund og bør udgå. De øvrige undtagelser ændres og formuleres i fem paragraffer (A, B, C, D og E). Ændringsforslag til loven skal ledsages af grundige bemærkninger, der klargør lovteksten, men ikke ændrer den. Efter den enkelte paragraf nedenfor tilføjes blot nogle få ultrakorte forklaringer. (Forslagene er hentet fra Oluf Jørgensen: [Hemmeligholdelse i strid med demokratiske principper](#), Folketinget.dk og Åbenhedstinget 2020).

§ A. Stk. 1. *Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter.*

Stk. 2. *Retten til aktindsigt omfatter ikke dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed.*

Stk. 3. *Dokumenter mister ikke den interne karakter, hvis de videregives til en anden myndighed af retlige grunde eller til en forskers forskningsmæssige brug.*

Det skal forklares i bemærkninger, at undtagelsen gælder egentlige interne dokumenter. Loven vender dermed tilbage til den almindelige organisatoriske definition af myndigheder, der også var gældende for offentlighedsloven før ændringerne i 2013.

Den nuværende undtagelse for sekretariatsopgaver for anden myndighed (§ 27, nr. 3) flyttes til denne bestemmelse. Det skal understreges i bemærkninger, at den kun omfatter tilfælde, hvor det er bestemt eller forudsat i lovgivningen, at en myndighed udfører sekretariatsfunktioner for en anden myndighed, f.eks. kommunens sekretariatsbetjening af børn- og ungeudvalget.

Stk. 3 svarer stort set til bestemmelsen i den gældende lovs § 23, stk. 2, men tilføjelsen "eller lignende" er fjernet.

§ B. Stk. 1. *Retten til aktindsigt omfatter ikke dokumenter, der udveksles mellem ministeriums departement og dets underordnede myndigheder eller forskellige ministerier i forbindelse med forelæggelse af sager for regeringen eller i forbindelse med møder mellem ministre.*

Stk. 2. *Undtagelsen i stk. 1 gælder ikke i sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse. Undtagelsen gælder heller ikke i sager om indgåelse af kontraktforhold eller i forbindelse med udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver.*

Det forklares i bemærkninger til et ændringsforslag, at undtagelsen er begrænset til dokumenter, der udarbejdes til brug for ministerrådgivning. Dermed afskaffes det brede og diffuse begreb ministerbetjening som undtagelse fra aktindsigt. Undtagelsen for ministerrådgivning omfatter dokumenter, der udveksles på et tidspunkt, hvor det er besluttet, at sagen skal forelægges den politiske ledelse.

Den interne ministerrådgivning i det enkelte ministerium er dækket af § A-undtagelsen.

§ B, stk. 2 omfatter tilfælde, hvor der også efter gældende lov som udgangspunkt er ret til aktindsigt (§ 24, stk. 3).

§ C. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem KL, Danske Regioner og disse organisationers medlemmer i forbindelse med økonomiske eller politiske forhandlinger med staten, eller i forbindelse med drøftelser om fælles kommunale og regionale politiske initiativer.

§ C svarer til § 25 i gældende lov.

§ D. Stk. 1. Oplysninger om en sags faktiske grundlag, faglige vurderinger i færdig form og beslutninger er omfattet af retten til aktindsigt uanset undtagelserne i § A, B og C.

Stk. 2. Dokumenter, der indeholder generelle retningslinjer for behandlingen af bestemte sagstyper, er omfattet af retten til aktindsigt uanset undtagelserne i § A, B og C.

Stk. 3. Dokumenter, der indeholder en systematiseret gengivelse af praksis på bestemte sagsområder, er omfattet af retten til aktindsigt uanset undtagelserne i § A, B og C.

Retten til aktindsigt i oplysninger om faktiske forhold og færdige faglige vurderinger gælder både før og efter beslutning i sagen. Det præciseres i forslagets bemærkninger, at retten til aktindsigt også omfatter oplysninger om metoder og forudsætninger, der er anvendt som grundlag for oplysninger om faktiske forhold og faglige vurderinger. Det præciseres desuden, at retten til aktindsigt både omfatter oplysninger og faglige vurderinger, der er lagt vægt på som grundlag for beslutning, og oplysninger og vurderinger, der ikke er tillagt betydning. Det præciseres endvidere, at en anmodning fra den politiske eller administrative ledelse om at få oplysninger og faglige vurderinger, der skal opfylde særlige forudsætninger, er omfattet af retten til aktindsigt.

Vedtagelsen af § D vil betyde, at den gældende lovs skelnen mellem oplysninger om faktiske forhold og faglige vurderinger bliver opgivet. Denne skelnen er i strid med internationale standarder. Den har givet problemer i praksis, og afgrænsningen bliver med § D uden særlig betydning.

Forslaget fjerner undtagelsen i gældende lov for faglige vurderinger i færdig form, der indgår som grundlag for politiske beslutninger i et ministerium, regeringen, regeringsudvalg og formandskaber for KL og Danske Regioner (§ 29, stk. 1, 2. pkt.).

Retten til aktindsigt i beslutninger ifølge stk. 1 gælder beslutninger, der afgør en sag. Stk. 2 og stk. 3 svarer til § 26, nr. 4 og 5 i gældende lov. Det øvrige indhold i § 26 er overflødigt med ændringerne.

§ E. Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger, der alene gengiver foreløbige overvejelser om løsningsmuligheder i en sag, der udveksles mellem offentlige myndigheder eller mellem ministre og enkelte folketingsmedlemmer.

Undtagelsen giver mulighed for at udveksle idéer og foreløbige overvejelser på tværs af myndigheder og er på linje med Tromsøkonventionen. Undtagelsen gælder, uanset udveksling sker mellem myndigheder i den statslige centralforvaltning, mellem kommuner eller mellem kommuner og statslige myndigheder. Undtagelsen gælder både for udveksling mellem ansatte, der har brug for inspiration til sagsbehandling fra kolleger i andre myndigheder, og mellem politikere, f.eks. borgmestre, der har brug for at udveksle politiske idéer.

Undtagelsen omfatter også udveksling af foreløbige overvejelser om løsningsmuligheder, der udveksles mellem ministre og enkelte folketingsmedlemmer. Dermed sikres mulighed for fortrolige forhandlinger.

Faglige vurderinger i færdig form skal ikke kunne skjules med henvisning til, at de indeholder eller afspejler politiske overvejelser. Sammenvævning taler tværtimod for offentlighed. Undtagelser for overvejelser om løsningsmuligheder begrænses derfor til oplysninger, der "alene" gengiver overvejelser. I den gældende offentlighedslov bruges ordet "alene" derimod til at begrænse aktindsigt til dokumenter, der "alene" gengiver endelige beslutninger eller oplysninger om faktiske forhold (§ 26, nr. 1-3).

Enkelte bestemmelser i den gældende lovs § 27 er ikke omfattet af forslagene ovenfor. Undtagelsen for statsrådsprotokoller (nr. 1) er historisk begrundet og kan formentlig fjernes uden problemer.

Undtagelsen for brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelser af, om retssag bør føres, skal naturligvis fastholdes, men kan flyttes til undtagelsen for særlige oplysninger (§ 33).

Undtagelsen for materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser, fjernes for at styrke udnyttelsen af data. Vigtige hensyn til fortrolighed er sikret gennem andre undtagelser i loven bl.a. for oplysninger om enkeltpersoners private forhold (§ 30, nr. 1) og foreløbige forskningsresultater (§ 33, nr. 4).

3 INEFFEKTIVE KLAGESYSTEMER

3.1 Mange klageorganer og forvirring om klageveje

Der er ikke en fælles klageinstans for afgørelser om aktindsigt. Klagevejen er afhængig af sagsområdet, og derfor er der mange klageinstanser.

Offentlighedslovens udgangspunkt er, at der kan klages over afslag på aktindsigt til myndigheden, der er øverste klageinstans i forhold til den sag, anmodningen vedrører (§ 37). Det er ofte et ministerium ved afgørelser fra en statslig forvaltning. På en række områder er oprettet særlige klageinstanser f.eks. Klagenævnet for Udbud og Skatteankestyrelsen.

Ankestyrelsen, der har tilsynsopgaver i forhold til kommuner, regioner og kommunale fællesskaber, er også tilsynsinstans for afgørelser om aktindsigt, hvis der ikke er en særlig klageinstans på området.

Folketingets Ombudsmand er eneste mulighed ved klager over afslag fra ministerier. Andre sager kan ende hos ombudsmanden, men først når øverste klageinstans eller Ankestyrelsen har truffet afgørelse.

En myndighed, der afslår aktindsigt, skal give klagevejledning og sende en klage videre til klageinstansen senest syv arbejdsdage efter modtagelsen, medmindre afslaget bliver ændret. Det er ikke altid nemt at angive rette klageinstans.

Eksempel: TV Midtvest ønskede indsigt i omkostninger ved rekruttering af ny havnechef i Hanstholm, men fik afslag. Hanstholm Havn sendte klagen videre til Trafik- og Byggestyrelsen, der et halvt år senere meddelte, at styrelsen kun er tilsyns- og klageinstans for sager, der hører under havneloven, og ikke for sager, der hører under offentlighedsloven. Derefter sendte Hanstholm Havn klagen til Statsforvaltningen, der havde tilsynet med kommuner (nu Ankestyrelsen).

Statsforvaltningen meddelte, at den ikke kunne behandle en klage over en kommunal selvstyrehavn. Derefter klagede TV Midtvest til Folketingets Ombudsmand, som bad Statsforvaltningen genoverveje tilsynets kompetence. Statsforvaltningen fastholdt afvisningen, men udtrykte dog nogen tvivl. Normalt går ombudsmanden først ind i en sag, når den øverste administrative klageinstans har truffet afgørelse, men i denne sag ville ombudsmanden ikke vente på Social- og Indenrigsministeriets overvejelser om klagevejen. (Se [ombudsmandens udtalelse 25/11 2016](#)).

Eksempel: Nationalt Center for Miljø og Energi (DCE) havde udarbejdet rapporten "Belysning af kobber- og zinkindholdet i jord". På baggrund af rapporten anmodede DR om at få oplyst, ved hvilke landbrug og griseproducenter der var konstateret overskridelser af grænseværdier. Centeret afslog aktindsigt og henviste til Natur- og Miljøklagenævnet som klageinstans (nu Miljø- og Fødevareklagenævnet). Efter lang betænkningstid afviste nævnet at behandle klagen og henviste til ministeriet for Uddannelse og Forskning som rette klageinstans i denne sag. (Oluf Jørgensen: [Vildledning om klagevej i miljø sag](#), 2016 Åbenhedstinget).

Eksempel: Tværkommunale erhvervshuse er selvstændige institutioner inden for den offentlige forvaltning. Erhvervshus Midtjylland afslog i foråret 2024 aktindsigt til TV Midtvest, der skulle bruge aktindsigten til at belyse nogle forhold. Erhvervsstyrelsen blev angivet som klageinstans i Erhvervshusets klagevejledning. Erhvervsstyrelsen meddeler 1. maj 2024, at hverken styrelsen eller Erhvervsministeriet er klageinstanser i forhold til Erhvervshusets afslag på aktindsigt, men angiver ikke, hvor klagen skal hen. Erhvervsstyrelsen opfordrer Erhvervshus Midtjylland til at angive den rette klageinstans eller orientere om muligheder for at klage til Folketingets Ombudsmand.

Der er heller ikke en fælles klageinstans for sager om aktindsigt efter miljøoplysningsloven. Udgangspunktet er det samme som ved sager efter offentlighedsloven. Klageinstansen for afgørelser i selve sagen er som hovedregel også klageinstans for afgørelser om aktindsigt, f.eks. et ministerium, Planklagenævnet eller Energiklagenævnet (miljøoplysningsloven § 4, stk. 6).

Miljø- og Fødevareklagenævnet er klageinstans ved afslag på aktindsigter, når nævnet er klageinstans i selve miljø sagen, f.eks. en miljøgodkendelse. Nævnet er desuden klageinstans ved afslag på aktindsigt fra forsyningsselskaber og andre selskaber m.v., der er omfattet af miljøoplysningsloven (miljøoplysningsloven § 4 a).

Miljø- og Fødevareklagenævnet er dog ikke klageinstans for klager over langsom sagsbehandling, og det kan være svært at vide, hvor en sådan klage skal hen. Det kan måske være Ankestyrelsen som kommunal tilsynsmyndighed.

3.2 Mange klagesager bliver ikke undersøgt

På forvaltningsområder, hvor der ikke er særlige klageorganer, kan kommuner og regioners afgørelser som nævnt indbringes for Ankestyrelsen.

I forbindelse med en ændring af den kommunale styrelseslov i 2017 blev Ankestyrelsens kompetence begrænset. Ændringen betød, at tilsynet ikke længere har pligt til at undersøge en sag nærmere, selv om den får kendskab til oplysninger, som tyder på en ulovlighed, der ikke er bagatelagtig. Ankestyrelsen kan ikke efterprøve oplysninger om faktiske forhold eller skøn, der begrundes afslag på aktindsigt. (Lov om ændring af lov om kommunernes styrelse, L 56 2016-17, bemærkninger til ny § 48 a).

Eksempel: Randers Kommune afslog i marts 2020 at give Randers Amtsavis aktindsigt i oplysninger om antallet af børn i kommunens daginstitutioner samt normeringerne i disse institutioner. Kommunen begrundede afslaget med, at det ville tage cirka to dage at finde oplysningerne frem. Ankestyrelsen mente ikke, at en undersøgelse kunne føre til, at avisen skulle have indsigt, og afviste sagen. (Ankestyrelsens afgørelse 23/4 2020, j.nr. 20-16380).

Eksempel: Struer Kommune afslog i september 2019 at give aktindsigt i oplysninger om kommunaldirektørens indkøb med et kreditkort, der var udstedt til tjenstligt brug. Uden undersøgelse vurderede Ankestyrelsen, at kommunens afslag var lovligt, og styrelsen afviste at starte en undersøgelse af sagen. (Ankestyrelsens afgørelse 2/10 2019, j.nr. 19-47580).

Når andre klagemuligheder er udtømte, kan en sag indbringes for Folketingets Ombudsmand, og i forhold til afgørelser fra ministerier er Folketingets Ombudsmand eneste kontrolmulighed bortset fra domstolene. Folketingets Ombudsmand er ikke en administrativ klageinstans og har ikke pligt til at behandle en klage.

Eksempel: Folketingets Ombudsmand afviste at behandle klagen over Uddannelses- og Forskningsministeriets afslag på aktindsigt i et konsulentfirmas analyse af de videregående uddannelsesinstitutioners omkostningsstruktur (taxameteranalyse). Ministeriet henviste til undtagelsen for sager om lovgivning, indtil lovforslag fremsættes. Efter fremsættelsen af lovforslaget afviste ministeriet med begrundelsen, at analysen "ikke kan bruges direkte i udformningen af et nyt tilskudssystem". (FO 9/3 2015, j.nr. 15/01046 og FO 20/11 2015, dok.nr. 15/04923-2/JV. Sagen er også omtalt i afsnit 2.1).

I 2014 realitetsbehandlede ombudsmanden 47 sager om aktindsigt, mens 80 sager ikke blev undersøgt, heraf 32 henvendelser fra pressen. I 2015 undersøgte ombudsmanden 96 sager om aktindsigt, mens 36 sager ikke blev undersøgt, heraf 13 henvendelser fra pressen. (Oluf Jørgensen: Effektiviteten ved administration af offentlighedsregler, Åbenhedstinget 2016)

3.3 Klagesager tager lang tid og bliver ofte ikke afgjort af klageinstansen

Klageinstansen skal som udgangspunkt færdigbehandle klagen inden 20 arbejdsdage fra modtagelse af klagen, medmindre det er umuligt på grund af sagens omfang og kompleksitet. Ved overskridelse skal klageinstansen orientere klageren og angive en ny forventet frist (ofl. § 37, stk. 3).

I praksis tager klagebehandling typisk lang tid. Når en klageinstans endelig træffer en afgørelse, bliver sagen ofte ikke afsluttet. I en sag, der giver grundlag for kritik, udtaler klageinstansen f.eks., at "det foreliggende grundlag" og "den anførte begrundelse" ikke giver grundlag for at undtage oplysninger fra aktindsigt, og hjemviser sagen til fornyet vurdering.

Folketingets Ombudsmand og Ankestyrelsen er som nævnt ikke egentlige klageinstanser og har ikke pligt til at behandle klager. Ankestyrelsen vurderer, om lovgrundlaget er i orden, men tager ikke stilling til, om faktiske oplysninger er korrekte, og heller ikke til skøn. I de sager, som Folketingets Ombudsmand tager op til undersøgelse, bliver der givet grundige redegørelser, men det tager tid. Hverken Ombudsmanden eller Ankestyrelsen træffer bindende afgørelser. Når Ankestyrelsen og ombudsmanden udtaler kritik, sker det typisk i form af en henstilling til myndigheden om at genoptage sagen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet kan træffe bindende afgørelse og har mulighed for selv at ekspedere aktindsigten med udlevering af dokumenter og oplysninger, som klageren skal have. Nævnet kan også vælge at hjemvise for at give forvaltningen mulighed for at vurdere et spørgsmål, den ikke har taget stilling til i første omgang. Det sker ofte.

Der er utallige eksempler på langstrakt klagebehandling. Nedenfor omtales fire eksempler.

1. eksempel. Det tog lang tid at få fastslået kommuners pligt til at oplyse udbetalte vederlag til politikere, men det lykkedes:

Op til kommunalvalget i november 2021 ønskede TV 2 en oversigt over udbetalte vederlag til medlemmer af landets kommunalbestyrelser. I januar 2021 anmodede Kaas & Mulvad derfor på

vegne af TV 2 alle 98 kommuner om oplysninger. De fleste kommuner kunne henvise til oplysninger på deres hjemmeside, og andre sendte oplysningerne, der skal være tilgængelige ifølge den kommunale styrelseslov (§ 16 e, stk. 1). Trods lovkravet oplyste Københavns Kommune ikke eksakte beløb for flere medlemmer af Borgerrepræsentationen. Klagen over dette afslag kørte frem og tilbage i flere år mellem Ankestyrelsen, kommunen, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og til sidst Folketingets Ombudsmand. Først den 25. april 2024 kunne ministeriet konkludere, at kommuner har pligt til at offentliggøre det beløb, som et medlem reelt har modtaget for varetagelsen af et hverv. Folketingets Ombudsmand afsluttede sagen 13. maj 2024 og fastslog, at det ikke er tilstrækkeligt, at en kommune alene angiver vederlagssatsen for et møde uden angivelse af antallet af møder. Kommuner skal oplyse de faktisk udbetalte vederlag til de enkelte medlemmer for både byrådsarbejde og ekstra hverv. ([FO: Kommuner skal offentliggøre udbetalte vederlag til byrådsmedlemmer, maj 2024](#). Se [omtale på TV2.dk](#) uden tal fra Københavns Kommune).

2. eksempel. Det krævede flere klager til Ankestyrelsen og tog lang tid at få oplysninger om kommunale ledelsers kommunikation med medier om medieomtale:

Den 17. og 18. marts 2021 sendte en journalist ved Kommunen.dk enslydende e-mails til alle landets kommuner om aktindsigt i borgmesterens og kommunaldirektørens kommunikation med lokale medier, redaktører og journalister om mediernes omtale af kommunale forhold. Hensigten var at afdække omfanget af kritiske reaktioner og eventuel pression fra de kommunale topfolk mod medierne. Kort efter indløb de første svar fra kommunerne, og det var i vid udstrækning blanke afvisninger, som regel med henvisning til, at kravene til temaindsigt ikke var opfyldt. Den 21. juni 2021 gav Ankestyrelsen Guldborgsund Kommune medhold. En fornyet klage førte til, at Ankestyrelsen et år senere, den 27. juni 2022, meddelte Guldborgsund Kommune, at dens første afgørelse var forkert, og Guldborgsund Kommune skulle genoptage behandlingen af journalistens anmodning om aktindsigt. Herefter blev en lang række lignende afgørelser sendt til en stribe kommuner.

Her er [Ankestyrelsens svar til Aarhus Kommune](#) vedrørende betingelserne for temaindsigt.

Andre kommuner afviste anmodningen om aktindsigt med henvisning til, at kommunen ikke havde journaliseret mails, sms'er og lignende mellem borgmestre og kommunaldirektører og mediernes medarbejdere, og kommunerne afviste at søge i ikke-journaliseret materiale. I dette spørgsmål udtog Ankestyrelsen et svar fra Randers Kommune som en principiel sag. Det skete med en skrivelse til kommunen den 17. november 2021. Kort efter fastslog Ankestyrelsen, at retten til aktindsigt også omfatter dokumenter, der ikke er journaliserede. Derefter skulle en række kommuner genvurdere anmodningerne om aktindsigt.

Det krævede flere klager til Ankestyrelsen at få fastslået kommuners pligt til at give aktindsigt, og klagebehandlingerne varede cirka halvandet år. Det tog derfor sin tid for journalisten at få oplysninger til nyhedshistorien om kommunale ledelsers kommunikation med medier om medieomtale.

3. eksempel. Efter klagebehandling i flere år er det endnu ikke lykkedes at få data frem om virksomheders brug af PFAS:

I samarbejde med Fagbladet 3F anmodede Kaas & Mulvad 6. december 2021 om et dataudtræk fra Produktregistret af oplysninger om danske virksomheders brug af PFAS. Arbejdstilsynet leverede 25. februar 2022 ved en delafgørelse udtræk om stoffer og brancher, men ikke oplysninger om, hvad der er brugt på enkelte virksomheder. Ved en ny delafgørelse i sagen den 1. juni 2022 afslog Arbejdstilsynet at oplyse om brugen i enkelte virksomheder. Den 22. juni 2022 blev der klaget til Beskæftigelsesministeriet med henvisning til, at retten til aktindsigt i oplysninger om forudsigelige emissioner gælder uanset forretningsinteresser. Ministeriet fastholdt i en afgørelse 13. december 2022 Arbejdstilsynets afslag. Derefter blev der klaget til Folketingets Ombudsmand, der sendte klagen tilbage til ministeriet. Efter et nyt svar fra ministeriet undersøgte ombudsmanden indholdet i Produktregistret, hvorefter ministeriet 23. februar 2024 hjemviste sagen til Arbejdstilsynet, uden at ombudsmanden først var kommet med en udtalelse. 15. maj 2024 fastholdt Arbejdstilsynet, at oplysninger om virksomheders brug af PFAS kun kan udleveres efter høring af de enkelte virksomheder. Arbejdstilsynet oplyser, at der ikke kan klages igen, før tilsynet har truffet afgørelse, og nævner, at det ikke kan udelukkes, at ressourcebelastningen kan blive så stor, at anmodningen om dataudtræk af den grund må afvises. Det betyder, at oplysninger om mange virksomheders PFAS-forbrug ikke er tilgængelige efter to et halvt års sagsbehandling.

4. eksempel. Langtrukken klagebehandling har forhindret offentlighed om grundlag for VVM-vurdering af motorvej ved den offentlige høring og ved anlægslovens behandling i Folketinget:

En politisk aftale i 2021 om infrastruktur har fastlagt, at der skal anlægges en ny motorvej vest om Aalborg over øen Egholm. Vejdirektoratet hyrede et konsulentfirma til at udarbejde en VVM-vurdering, og Borgerbevægelsen mod en motorvej i Egholmlinjen anmodede 9. oktober 2023 om aktindsigt i direktoratets kommunikation med konsulentfirmaet om VVM-undersøgelsen. Vejdirektoratet afviste 17. oktober og igen 6. november 2023. Borgerbevægelsen klagede til Transportministeriet, der 17. november sendte sagen retur til direktoratet, hvorfra den kom tilbage til ministeriet 6. december. VVM-rapporten blev sendt i offentlig høring fra 7. december til 11. januar 2024. Transportministeriet meddelte 4. januar, at det ikke var muligt at behandle klagen inden 20 arbejdsdage, og forlængede fristen til 18. januar

Både Vejdirektoratet og Transportministeriet henviste til undtagelsen for sager om lovgivning, indtil lovforslag fremsættes i Folketinget. 24. januar klagede Borgerbevægelsen til Folketingets Ombudsmand, som sendte sagen retur til Transportministeriet. Forslaget til anlægslov blev fremsat i Folketinget 28. februar 2024, og samme dag sendte Borgerbevægelsen igen anmodningen om aktindsigt til Vejdirektoratet. Direktoratet meddelte, at svar kunne forventes senest 26. april. Ved udløb af denne frist var Folketinget endnu ikke færdig med behandlingen, og Vejdirektoratet forlængede fristen med yderligere 14 arbejdsdage, selv om det betød, at miljøoplysningslovens absolutte frist på to måneder blev tilsidesat. Borgerbevægelsen klagede igen 29. april, og Vejdirektoratet meddelte 8. maj, at klagen er videresendt til Transportministeriet. Borgerbevægelsen har i slutningen af april 2024 igen klaget til Folketingets Ombudsmand. Vejdirektoratet meddeler 17. maj, at fristen forlænges med yderligere 14 arbejdsdage. Den langtrukne klagebehandling har betydet, at offentligheden ikke fik adgang til vigtige oplysninger – hverken i forbindelse med høring om VVM-rapporten eller under lovforslagets behandling i Folketinget.

3.4 Overvejelser om klagesystemet

Klageordninger findes på mange områder, hvor offentlige forvaltninger træffer afgørelser. Klageordninger er forskellige, men typisk har en klageinstans pligt til at behandle en klagesag og kan foretage en fuldstændig prøvelse af alle sagens spørgsmål (administrativ rekurs). Det gælder både sagens faktiske grundlag, retlige spørgsmål og konkrete skøn. Klageinstanser kan typisk ikke blot kritisere en afgørelse og hjemvise til fornyet behandling, men træffe en ny afgørelse, der afslutter sagen med en afgørelse, der har retskraft og kan fuldbyrdes.

Klagesystemerne for aktindsigt er usædvanligt svage sammenlignet med de fleste klageordninger for afgørelser, der træffes af myndigheder. Uanset hvor grænsen mellem offentlighed og fortrolighed bliver sat i offentlighedsloven, vil det være afgørende at få et effektivt klagesystem, hvis reglerne skal overholdes.

Redegørelsen fra Niels Fenger og Jørgen Grønnegaard Christensen omtaler, hvilke klagesystemer der findes i de lande, der sammenlignes med. Det fremgår, at det kun er i Norge og Danmark, at kontrollen er spredt på en række organer, bl.a. overordnede administrative myndigheder inden for de forskellige forvaltningsområder. (Niels Fenger og Jørgen Grønnegaard Christensen: Åbenhed og fortrolighed i den ministerielle beslutningsproces, 2017).

I en række lande skal klager over afslag på aktindsigt indbringes for forvaltningsdomstole. Det gælder i Sverige, Finland og Tyskland. Storbritannien har etableret et særligt kontrolsystem for aktindsigt. Tilsyn føres ved Information Commissioner's Office, hvis afgørelser kan indbringes for The Information Tribunal. Frankrig har også et særligt kontrolsystem: CADA.

Norske klageinstanser kan prøve alle sider af en sag inklusive vurderinger om meroffentlighed, men er som nævnt spredt ligesom de danske. En norsk evalueringsrapport konkluderer, at samling af klageveje til én klageinstans vil kunne sikre en klar og ensartet praksis. (Evalueringsrapporten, der er udarbejdet af Oxford Research på bestilling fra Justis- og Beredskapsdepartementet, er omtalt nærmere af Oluf Jørgensen: Effektiviteten ved administration af offentlighedsregler. Begge publikationer er fra 2016).

Eksempler, der er omtalt i dette og tidligere afsnit, viser, hvor svagt det danske klagesystem er. De vigtigste klageorganer kan ikke træffe bindende afgørelser. Ankestyrelsen, der er vigtigste klageinstans ved kommuner og regioners afslag på aktindsigt, kan ikke prøve oplysninger om faktiske forhold eller skøn, der begrundes afslag på aktindsigt.

Effektiviteten kan styrkes markant ved at samle klagevejene til én klageinstans for afgørelser om aktindsigt og datasammenstilling inklusive afgørelser, der træffes af ministerier og statsejede selskaber. Klageinstansen skal have kompetence til fuldstændig prøvelse af sager. Ved langtrukken sagsbehandling, der overskrider fristerne, skal klageinstansen også kunne træffe afgørelse.

I mange sager er retlige spørgsmål tæt forbundne med oplysninger om faktiske forhold og skøn. Det taler klart for, at alle spørgsmål kan prøves af klageinstansen. Det er også afgørende for, at klageinstansen kan afslutte sagen med en afgørelse, der har retskraft. Den mest effektive fuldbyrdelse – direkte håndhævelse – vil typisk være mulig ved afgørelser om aktindsigt, hvor klageinstansen kan udlevere dokumenter og oplysninger til en klager, der får ret til aktindsigt.

Det skal sikres, at it-kyndige medarbejdere ved klageinstansen kan få adgang til it-systemer hos en myndighed for at kunne vurdere, om et afslag på datasammenstilling er korrekt begrundet med ressourcehensyn.

Samling til ét klagenævn med særlig ekspertise i offentlighedsregler kan sikre en klar praksis, der vil gøre det nemmere for myndigheder at træffe afgørelser. Et effektivt klagesystem med god formidling af praksis vil betyde, at behovet for at klage bliver mindre.

Klagenævnets afgørelser skal ikke kunne indbringes for anden administrativ myndighed, men kunne indbringes for Folketingets Ombudsmand. Et klagenævn med særlig ekspertise vil betyde, at ombudsmanden får væsentligt færre sager, men ombudsmanden vil fortsat kunne bidrage med principielle fortolkninger af offentlighedsregler.

Klagesystemet ved miløsager bør også gøres enstrenget med Miljø- og Fødevarerklagenævnet som klageinstans i alle sager om aktindsigt i miljøoplysninger.

3.5 Konkrete forslag til ændringer i offentlighedsloven

Et effektivt klagesystem er afgørende for, at offentlighedsloven kommer til at fungere efter lovens hensigt. Det gælder uanset opretholdelse eller ændringer i reglerne om politiske beslutningsprocesser m.v.

§ 37, stk. 1 ændres til: *Afgørelser om aktindsigt og datasammenstilling kan påklages særskilt og direkte til Offentlighedsklagenævnet.*

Remonstrationsordningen i § 37, stk. 2 fastholdes. En tilføjelse må præcisere myndigheders pligt til at videregive dokumenter og oplysninger til klagenævnet og give klagenævnets personale adgang til myndigheders it-systemer, når det er relevant.

I § 37 stk. 3 indføres "eller datasammenstilling" efter "en afgørelse om aktindsigt". § 37 stk. 4, 5 og 6 bliver overflødige og udgår.

Indholdet i § 38 om afslag i kommuner, regioner og kommunale fællesskaber er overflødig, når afgørelser fra alle myndigheder og instanser, der er omfattet af loven, kan indbringes for Offentlighedsklagenævnet.

§ 38 kan i stedet fastlægge Offentlighedsklagenævnets sammensætning og kompetence m.v. Klagenævnet skal sikres uafhængighed både formelt og reelt. Folketinget/Folketingets Retsudvalg udpeger formand, medlemmer og stedfortrædere til nævnet efter indstilling fra Folketingets Ombudsmand. Klagenævnet/formanden ansætter personale med faglige kvalifikationer til sekretariatet.

Offentlighedsklagenævnet skal som udgangspunkt prøve alle faktiske og retlige forhold inklusive konkrete skøn i klagesager. Klagenævnet træffer bindende afgørelser og sørger for, at retten til indsigt i oplysninger og dokumenter bliver gennemført. I sager om datasammenstilling må gennemførelsen ske ved pålæg til myndigheden og mulighed for sanktion, hvis et pålæg ikke bliver fulgt.

Klagenævnet kan undtagelsesvis hjemvise en sag, hvis særlige forhold begrundet denne fremgangsmåde.

Offentlighedsklagenævnets afgørelser skal offentliggøres, og klagenævnet skal informere om sin praksis både periodisk og med praksisoversigter, der giver god vejledning til offentligheden og myndigheder.

I § 39, der handler om klager over langtrukken sagsbehandling, fjernes ordet " undtagelsesvis" i stk. 2. Dermed sikres, at Offentlighedsklagenævnet normalt vil kunne træffe afgørelsen i tilfælde, hvor en myndighed klart og uden fyldestgørende grund har overskredet fristerne for sagsbehandling.

4 ANDRE REGLER MED VÆSENTLIG BETYDNING FOR POLITISKE BESLUTNINGS-PROCESSER

4.1 Meroffentlighed

Ifølge offentlighedsloven § 14 skal myndigheder overveje i det enkelte tilfælde, om der kan gives aktindsigt i dokumenter og oplysninger, der er mulighed for at undtage. Den tidligere offentlighedslov havde en lignende regel dog uden pligt til at overveje.

Uanset ændringen har reglen om meroffentlighed ikke praktisk betydning. En myndighed kan afslå efter et frit skøn og har ikke pligt til at give en konkret begrundelse for afslag. I praksis sætter myndigheder en standardformulering ind i afslaget om, at meroffentlighed har været overvejet, men hensynet til beskyttelse vejer tungere.

Folketingets Ombudsmand har undersøgt ministeriers anvendelse af meroffentlighedsprincippet. Konklusionen var, at meroffentlighed i praksis typisk kun giver adgang til oplysninger, der ikke har særlig offentlig interesse. ([Undersøgelse om ministerbetjeningsreglen og meroffentlighed](#), Folketingets Ombudsmand 2016).

Denne ligegyldige regel om "meroffentlighed" bør erstattes med en egentlig regel om meroffentlighed på linje med internationale standarder.

FN-konventionen om borgerlige og politiske rettigheder, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, EU-forordningen om aktindsigt og Tromsøkonventionen stiller alle krav om, at aktindsigt kun afvises, når hemmeligholdelse er nødvendig i et demokratisk samfund og proportional med beskyttelseshensynet. Konkrete undtagelser forudsætter skadevurdering og afvejning. Det betyder, at der konkret vurderet skal være nærliggende risici for reelle skader, og hensynet til at undgå skaderne skal afvejes mod hensynet til offentlighed om sagen (se afsnit 2.5). Miljøoplysningsloven, der bygger på Århuskonventionen og EU-direktiv, stiller krav om konkret afvejning mellem beskyttelseshensyn og offentlighedens interesser (lovens § 2, stk. 3).

Offentlighedslovens brede undtagelser for politiske beslutningsprocesser bør som nævnt erstattes med regler, der kan sikre en bedre balance mellem hensyn til fortrolighed og offentlighed (se afsnit 2.7).

Det vil desuden være nyttigt for offentlighed om politiske beslutningsprocesser, hvis myndigheder får pligt til konkret skadevurdering og afvejning med hensyn til offentlighed på linje med de internationale standarder. En sådan regel er nødvendig, hvis Danmark skal kunne ratificere Tromsøkonventionen uden at tage forbehold.

4.2 Lovkrav om hurtig aktindsigt

Offentlighedsloven stiller krav om hurtig behandling af aktindsigt. Forvaltninger skal sørge for ressourcer til at behandle aktindsigt hurtigt, og interne ressourcemæssige og personalemæssige forhold kan kun begrunde kortvarig udskydelse. (FOU 2016-45).

Trods offentlighedslovens krav om hurtig behandling af aktindsigt er mange myndigheder langsomme og især ved aktindsigt, der kan give besvær for en aktuel beslutningsproces.

Myndigheders sagsbehandlingstider skal indgå i Offentlighedsudvalgets arbejde ifølge kommissoriet, der opfordrer til overvejelser om prioritering af anmodninger og gebyr.

Der høres jævnligt beklagelser om aktindsigters belastning af myndigheders ressourcer, men ofte bliver det overset, at myndigheder selv har gode muligheder for at gøre arbejdet nemmere.

Den norske evaluering viste, at det faktiske tidsforbrug til sagsbehandling typisk er væsentligt lavere end den tid, ansøgeren må vente på svar fra en myndighed. En undersøgelse i Danmark vil formentlig vise samme billede. Det er usandsynligt, at en medarbejder må bruge den fulde arbejdstid i flere måneder på at behandle en aktindsigt.

Informerter fra norske direktorater og departementer oplyste, at sager om aktindsigt i interne dokumenter i de fleste tilfælde tog mellem 1 minut og 20 minutter med et gennemsnit på 5 minutter. Vanskelige anmodninger om aktindsigt tog mellem 2 timer og 4 arbejdsdage med et gennemsnit på 10 timer. Til dataudtræk oplyste informanter, at de maksimalt brugte et dagsværk og ofte mindre. (Oluf Jørgensen: Effektiviteten ved administration af offentlighedsregler, 2016).

Mange danske myndigheder har en unødvendig restriktiv praksis, hvor enhver mulighed for undtagelse bliver vendt og drejet, og det tager tid. Meroffentlighedsreglen i offentlighedsloven er ikke forpligtende, men myndigheder må gerne udlevere mere, end de er forpligtede til. En forvaltning kan starte med at vurdere, om dokumenter og oplysninger er omfattet af tavshedspligt eller andre vigtige saglige modhensyn. Når det ikke er tilfældet, behøver den ikke bruge tid på at vurdere mulige undtagelser og kan udlevere med det samme. (Denne opfordring fra Offentlighedskommissionen er nævnt i lovforslagets bemærkninger til § 14 side 77, men følges sjældent).

Indførelse af en egentlig meroffentlighedsregel på linje med internationale standarder kan fremme hurtig aktindsigt. Forpligtende krav om konkret skadevurdering og afvejning mod offentlighedshensyn ved afslag på aktindsigt kan gøre det synligt for myndigheder, at en mere åben praksis både er væsentlig for offentlighed og kan spare ressourcer til at begrunde afslag.

Offentlighedsloven stiller efter ændringen i 2013 krav til myndigheder om valg, etablering og udvikling af it-systemer, der giver mulighed for hurtig aktindsigt og datasammenstilling (ofl. § 1, stk. 2). Mere end 10 år efter lovens ikrafttræden burde det derfor være en selvfølge, at alle forvaltninger har journalsystemer med effektive søgemuligheder.

Offentlighedsloven kræver, at myndigheder udleverer aktlister i forbindelse med aktindsigt (§ 7, stk. 2, nr. 2). Det kunne gøres med det samme, hvis myndigheder blot kopierede journaloversigten i sagen, men mange myndigheder vælger at bruge tid på redigering, så den udleverede aktliste kun oplyser om dokumenter, der er omfattet af anmodningen. Denne praksis betyder, at uredigerede aktlister kun udleveres, når der udtrykkeligt anmodes om den/de fulde aktlister vedrørende de sager, dokumenterne vedrører. (Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave 2022, side 248).

Aktiv offentliggørelse af dokumenter og oplysninger betyder, at forvaltningen ved anmodning om aktindsigt kan henvise til, at materialet er offentligt tilgængeligt på nettet (ofl. § 40, stk. 1, nr. 2). Offentliggørelse og direkte adgang kan tilmed lette administrativt arbejde både for forvaltningens egne ansatte og for ansatte ved andre forvaltninger, der har brug for oplysninger og inspiration til løsning af opgaver. Det er en oplagt mulighed for at sikre hurtig aktindsigt og samtidigt lette arbejdsbyrden hos myndigheder.

4.3 Aktiv offentliggørelse

Mange muligheder for aktiv information

Ved evalueringen efter Tamilsagen anbefalede Nordskovudvalget i 1993 at stille krav om offentliggørelse af faglige grundlag, før vigtige beslutninger bliver truffet. Udvalgets råd om offentlighed blev ikke fulgt. Udviklingen i den danske centraladministration er tværtimod gået mod yderligere lukkethed i takt med indførelsen af en praksis, hvor politiske forlig bliver indgået, før lovforslag fremsættes i Folketinget.

Finland er længst fremme i Norden med offentlighed om grundlag for politiske beslutninger. Dagsorden til regeringsmøder og referater inklusive bilag med beslutningsgrundlag bliver offentliggjort på regeringens hjemmeside. Ministerier skal ved starten af arbejdet med en lovreform informere om opgaven, tidsfrister og ansvar for forberedelsen. Det gælder også for myndigheders arbejde med forberedelse og gennemførelse af EU-regler. Pligten kan opfyldes ved, at myndigheden fører et projektregister, der er tilgængeligt på nettet.

Den finske offentlighedslov kræver desuden, at myndigheder aktivt offentliggør udredninger og planer under forberedelse af sager, der handler om væsentlige samfundsmæssige spørgsmål. En hjemmeside indbyder borgere og organisationer til debat. Formålet er at få idéer og oplysninger frem, før politikerne træffer beslutninger. (Oluf Jørgensen: [Offentlighed i Norden](#)).

Norge er langt fremme med direkte adgang til dokumenter og har gode erfaringer med nytteværdi for både offentlighed og forvaltningers administrative arbejde. (Oluf Jørgensen: [Effektiviteten ved administration af offentlighedsregler 2016](#) sammenligner regler og praksis i Norge og Danmark).

Norge fik i 2010 en fælles Offentlig Elektronisk Postjournal (OEP) for statslige myndigheders journalregistre med muligheder for at søge på tværs af myndighedsgrænser. De norske kommuner og fylker kom også tidligt i gang. I 2018 blev der etableret et nyt system i Norge: elnnsyn, der samler postjournaler fra statslige myndigheder, kommuner og fylker og giver mulighed for tværgående søgninger.

Nogle norske kommuner har i flere år som udgangspunkt offentliggjort alle dokumenter, der er omfattet af aktindsigt. Det har ført til markante fald i anmodninger om aktindsigt.

Der er meget stor forskel på danske myndigheders anvendelse af aktiv information. En række myndigheder bruger hjemmesider til at styrke offentligheden om sager, der har samfundsmæssig interesse. Det gælder især nogle kommuner, og Syddjurs Kommune nærmer sig norske tilstande.

Kommunens hjemmeside giver gode søgefunktioner til kommunens sager, og den 10. maj 2024 kunne der søges i 94.821 sager og 869.659 dokumenter. ([Syddjurs Kommunes søgefunktion](#)).

Administrativ kontrol med udbetaling af tilskud og støtte til virksomheder og organisationer er nødvendig, men ofte ikke tilstrækkelig. Et elementært bidrag til kontrol kan etableres ved offentliggørelse af oplysninger om de enkelte bevillinger, udbetalinger, ansvarlige modtagere, rapportering om udførelsen af opgaver m.v. Offentliggørelse kan sikre muligheder for, at borgere, konkurrerende virksomheder, interesseorganisationer og medier kan få kendskab til fordelingen af offentlige midler og gøre andre opmærksom på, hvordan de bliver anvendt. Samtidigt vil offentliggørelse styrke kontrollen med offentlige forvaltningers økonomiske dispositioner.

Eksempel: På baggrund af åbne data om offentligt forbrug i Storbritannien blev der udviklet en portal, hvor alle kunne få indsigt i udgifterne på tværs af ministerierne. Det blev dermed synligt, at en række ministerier hvert år bestilte den samme dyre it-rapport fra virksomheden Gartner. Den årlige besparelse ved at samle bestillingen og dele rapporten var 4 millioner pund.

Eksempel: Efter langvarig kritik og pres fra en gruppe journalister tog EU offentliggørelse i brug som middel til at styrke kontrollen med landbrugsstøtte. EU-regler kræver nu, at medlemsstaterne sørger for offentliggørelse af navne, beløb, og hvilke foranstaltninger der er støttet. ([Forordning 1306/2013 om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik](#), art. 111).

Retsgrundlag for offentliggørelse

Offentlighedsloven fik i 2013 en bestemmelse om aktiv information (§ 17), der kræver, at den enkelte forvaltning informerer om sin virksomhed og fastsætter retningslinjer for, hvilke oplysninger den vil offentliggøre på egen hjemmeside, f.eks. om organisation, økonomi, politiske aftaler, rapporter, praksisoversigter og postlister. Der er mange muligheder, men store forskelle mellem, hvor meget de enkelte forvaltninger offentliggør.

EU's persondataforordning – GDPR – kræver retsgrundlag for, at myndigheder kan offentliggøre ikke-fortrolige persondata. Offentlighedslovens regel om aktiv information har dermed fået betydning som retsgrundlag for myndigheders aktive offentliggørelse af dokumenter, der indeholder

personoplysninger f.eks. om ledelse og ansvar for varetagelsen af offentlige opgaver eller modtagelse af offentlig støtte. Justitsministeriet har ikke været optaget af denne mulighed, men efter spørgsmål fra Folketingets Retsudvalg har ministeriet bekræftet, at retningslinjer, der fastsættes efter § 17, giver det nødvendige retsgrundlag. (Se [svar fra justitsministeren til Folketinget](#)).

Offentliggørelse af persondata skal desuden være nødvendig for at realisere et sagligt formål, f.eks. at sikre offentlig kontrol med forhold, der har samfundsmæssig betydning. (Oluf Jørgensen: "[Krav om offentliggørelse af ejerskaber skal begrundes solidt](#)", Åbenhedstinget januar 2023).

Offentlighedsloven § 17 er begrænset til departementer, styrelser, direktorater, uafhængige nævn og råd samt den centrale forvaltning i kommuner og regioner. Mange offentlige organer er således ikke omfattet, f.eks. forskningsinstitutioner og fonde, og de mangler derfor i mange tilfælde et retsgrundlag for offentliggørelse af ikke-fortrolige persondata. Det er vigtigt at udvide reglen, så den omfatter alle enheder, der er omfattet af offentlighedsloven.

EU-direktivet om åbne data kræver, at en række kategorier af data skal være frit tilgængelige. Direktivets krav om fri adgang til offentlige datasæt af høj værdi er overført til [lov om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer](#) (PSI-loven § 11 b). Der vil sandsynligvis komme flere EU-krav om åbne data i de kommende år. Mange danske myndigheder behøver ikke at vente på nye EU-krav, men kan udnytte de muligheder, offentlighedslovens regel om aktiv information allerede giver.

4.4 Notatpligt

Offentlighedslovens regel om notatpligt er stærkt begrænset. Lovens notatpligt gælder kun for oplysninger om en sags faktiske grundlag, eksterne faglige vurderinger og væsentlige sagsbehandlingsskridt og kun i "sager hvor der vil blive truffet afgørelser" (§ 13, stk. 1 og 2).

I andre vigtige sager kan gælde en forvaltningsretlig grundsætning om notatpligt for væsentlige sagsbehandlingsskridt, og det følger desuden af "god forvaltningsskik", at der bør foretages notat af visse sagsekspektionskridt, men disse krav er svage og uklare.

Notatpligt handler om krav til dokumentation

Justitsministeriet antager, at generelle (politiske) sager "typisk ikke vil have karakter af afgørelsessager" og derfor falder uden for notatpligten efter offentlighedsloven. Ifølge Justitsministeriet gælder den forvaltningsretlige grundsætning alene for "traditionelle" administrative sager, der har "en vis indgribende og væsentlig betydning for borgeren". Notatpligten efter principperne for god forvaltningsskik "hviler på et synspunkt om, at der skal skabes et tillidsforhold

mellem borgeren og forvaltningen – hvilket forhold typisk ikke foreligger i politiske sager”. ([Justitsministeriets svar til Folketingets Retsudvalg 1/11 2021](#). Ministeriets svar henviser til vurderinger om notatpligten fra Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave 2022).

Justitsministeriets svar blev givet i forbindelse med Folketingets efterfølgende behandling af sagen om aflivning af alle mink. Justitsministeriet antog, at der ikke var notatpligt, fordi sagen var af generel karakter. Beslutningen om aflivning, der blev truffet i regeringens koordinationsudvalg 3. november 2020, var generel i den forstand, at den omfattede alle mink i hele landet. Justitsministeriet overså, at beslutningen samtidig var en meget indgribende afgørelse for den enkelte minkavler. En sådan afgørelse er omfattet af offentlighedslovens notatpligt, der bl.a. omfatter væsentlige sagsbehandlingsskridt. Det gælder også, når en sådan afgørelse træffes ved et møde i et politisk organ. (Oluf Jørgensen: ["Sms'er i sagsbehandling er omfattet af lovkrav om dokumentation"](#), Åbenhedstinget.dk 22/11 2021).

Minksagen var en meget atypisk sag for regeringen, der normalt beskæftiger sig med generelle politiske sager, hvor der ikke er notatpligt. Der er i det hele taget en besynderlig mangel på retskrav til procedurer og dokumentation for regeringens beslutninger og beslutningsgrundlag.

Professor emeritus Jørgen Grønnegaard Christensen udtaler til Berlingske: "Jeg forstår udmærket forundringen, for det er jo besynderligt. Enhver, der er med i en ejerforening eller en fodboldklub og har været med til at træffe beslutninger, ved, at der skal tages referat, så man ved, hvorfor en beslutning er blevet taget. Men sådan er det altså ikke i regeringens koordinationsudvalg." ([Artikel i Berlingske 2/4 2024](#)).

Det må være et helt grundlæggende krav i et demokratisk samfund, at regeringens beslutninger kan kontrolleres, og referater af beslutninger er desuden nødvendige for, at administrationen kan være sikker på, hvilke politiske beslutninger der er truffet og skal gennemføres. Det er oplagt, at offentlighedslovens regel om notatpligt må suppleres med krav om dokumentation for politiske beslutninger og grundlaget for disse.

Lobbyisme

Med offentlighedsloven i 2013 blev der indført en generel undtagelse for kalendere, der føres for den offentlige forvaltning (§ 22).

Den generelle kalenderundtagelse giver et væsentligt problem for den demokratiske kontrol, fordi den gør det muligt at skjule møder, som politikere og ansatte har med lobbyister. Hvis et møde er aftalt telefonisk, og der ikke skrives referat, vil der ikke være noget dokument at få aktindsigt i.

Det er væsentligt for den demokratiske kontrol, at offentlighedslovens regel om notatpligt bliver suppleret med et krav om registrering af møder med repræsentanter for organisationer og virksomheder.

Åbenhed om privat økonomisk støtte til politiske partier er vigtig for at modvirke korrupsion. Regler i partiregnskabsloven og partistøtteloven begrænser kravene til åbenhed til beløb over 23.600 kr. (Beløbsgrænsen i 2024 jf. Indenrigs- og Sundhedsministeriet: "[Åbenhed om privat økonomisk støtte til politiske partier](#)".)

Det er vigtigt at genvurdere den høje beløbsgrænse for kravet om åbenhed og muligheder for omgørelser ved særlige støtteformer. Danmark får hvert år [kritik fra Europarådets enhed for bekæmpelse af korrupsion](#) (Greco) for manglende initiativer. (Se også [betænkning om åbenhed om økonomisk støtte til politiske partier 2015.1550](#)).

4.5 Økonomiske dispositioner

Ordlyden i offentlighedslovens regel om erhvervsmæssige forhold blev ikke ændret i 2013 (§ 30, nr. 2). Den omfatter "oplysninger om tekniske indretninger eller om produktionsmetoder, fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende". De brede formuleringer omfatter mange oplysninger, der ikke er egentlige forretningshemmeligheder.

Ifølge ordlyden i lovreglen kan undtagelsen kun bruges, når det har væsentlig økonomisk betydning for virksomheden at undgå aktindsigt. Dette krav om konkret vurdering blev ændret markant i 2013 med en tilføjelse i bemærkningerne om klar formodning om, at udlevering af oplysninger vil give nærliggende risiko for, at virksomheden bliver skadet i konkurrencen med andre virksomheder. ([Lovforslaget om offentlighedsloven](#), L 144, FT 2012-13, specielle bemærkninger til § 30, nr. 2).

Det fremgår af bemærkningerne, at myndigheden bør indhente en udtalelse fra virksomheden. Hvis virksomheden kan give en relevant grund til, at aktindsigt vil skade den, er det normalt nok til, at myndigheden kan hemmeligholde prisen. Der stilles dog krav om en vis konkretisering af tabsrisici. (Mohammad Ahsan, [Offentlighedsloven med kommentarer](#), 3. udgave 2022, side 696-701).

Eksempel: Finansministeriet afslog aktindsigt til Politiken, der anmodede om at få oplyst størrelsen på de øvrige tilbud, da staten solgte DONG til Goldman Sachs. Finansministeriet lagde i begrundelsen vægt på, at offentlighed ville betyde, at fremtidige investorer ville afstå fra at give tilbud, og at staten derfor ville tabe ved fremtidige salg. Ombudsmanden konstaterede, at Finansministeriets argument ikke byggede på en konkret vurdering eller konkrete erfaringer med, at

offentliggørelse vil føre til færre eller ringere tilbud. På baggrund af lovbemærkningers "klare formodning" for skade konkluderede ombudsmanden, at ministeriets generelle vurdering var tilstrækkelig til at begrunde afslag på aktindsigt i størrelsen af andre tilbud. ([FOB 2016-54](#)).

Andre nordiske lande har som udgangspunkt offentlighed om tilbud. I Norge gælder offentlighed om tilbud, når leverandøren er valgt, og i Finland, når kontrakten er indgået. Sverige har offentlighed fra det tidspunkt, tilbud bliver åbnet hos myndigheden.

Myndigheders økonomiske dispositioner var under den tidligere offentlighedslov som altovervejende hovedregel tilgængelige ved aktindsigt.

Eksempel: I en sag under den tidligere offentlighedslov om forpagtning af restaurationsvirksomhed i Kastrup Lufthavn konkluderede ombudsmanden, at oplysninger om størrelsen på tilbud ikke kunne hemmeligholdes ([FOB 1979.294](#)).

Eksempel: En kommune afslog aktindsigt i oplysninger om betaling til et redningsfirma. Ombudsmanden udtalte, at der ikke kunne lægges afgørende vægt på risikoen for underbud fra en konkurrent, idet redningsfirmaet under alle omstændigheder løbende risikerede at blive underbudt af konkurrenter. ([FOB 1987.242](#)).

Politiske beslutninger kræver ofte aftaler med private virksomheder for at kunne blive realiseret. Med formodningsreglen i bemærkningerne til offentlighedsloven er det blevet meget vanskeligere for offentligheden at få oplysninger om omkostninger, der har stor betydning for den demokratiske kontrol med politiske beslutninger.

Eksempel: Et trafikelskab afslog aktindsigt i honorar til en speaker og et produktionsselskab for højtalerudkald til trafikelskabet. Folketingets Ombudsmand henviste til formodningsreglen og fandt ikke grundlag for at tilsidesætte trafikelskabets vurdering af, at aktindsigt i honoraroplysningen ville kunne påføre speakeren og produktionsselskabet økonomisk skade af nogen betydning. ([FOU nr. 2018-6](#)).

Den brede undtagelse for oplysninger om forretningsforhold kan også omfatte andre aftalevilkår, der har væsentlig samfundsmæssig betydning, f.eks. sociale klausuler og vilkår med relevans for den grønne omstilling.

Abstrakt henvisning til konkurrencesituation er ikke tilstrækkelig til at begrunde lukkethed, men i tilfælde, hvor både myndigheden og virksomheden synes, det er bedst at skjule vilkår og pris, er det ikke vanskeligt at finde nogle formuleringer om særlige konkurrenceforhold, der kan begrunde

hemmeligholdelse. Hvis virksomhedens udtalelse i første omgang er for generel, må myndigheden høre virksomheden igen og kan vejlede om, hvordan den kan henvise til særlige risici for tab på grund af konkurrencen i branchen.

Forvaltningslovens regel om tavshedspligt svarer til offentlighedslovens undtagelser for oplysninger. Det er dermed blevet usikkert for politikere at nævne priser og andre vilkår ved offentlig kritik af en myndigheds aftaler med virksomheder.

Det er paradoksalt, at afslag på aktindsigt i offentlige myndigheders betaling for leverancer og ydelser kan begrundes med risici for, at konkurrerende virksomheder vil give bedre tilbud fremover. Konkurrence betragtes normalt som gavnlige ud fra både erhvervsmæssige og samfundsmæssige hensyn.

Myndigheder bliver i nogle tilfælde mødt med trusler om erstatningskrav, hvis oplysninger offentliggøres.

Eksempel: En aftale mellem Fredericia Kommune og et advokatfirma udløste ni regninger, der hver lød på 595.000 kr. Fredericia Dagblad anmodede om aktindsigt for at se, hvilke opgaver advokatfirmaet havde fået betalt for. Aktindsigt blev afslået med henvisning til, at kommunen risikerede erstatningskrav, hvis man offentliggjorde oplysninger, som virksomheden havde meddelt, at den ikke ønskede frem. Borgmesteren overvejede, at kommunen fremover skulle stille krav om åbenhed i kontrakter. (Fredericia Dagblad 12. maj 2020).

Det er vigtigt at finde en fornuftig balance mellem beskyttelse af virksomheders egentlige forretningshemmeligheder og hensynet til offentlig kontrol med myndigheders dispositioner. Det er i høj grad virksomheder, der anmoder om aktindsigt i oplysninger om økonomiske aftaler, og det er vigtigt at styrke virksomheders tillid til, at myndigheder giver lige konkurrencevilkår. Det kræver mere åbenhed.

Det vil være meget nyttigt med en ny lovregel, der kunne give de enkelte myndigheder sikkerhed for, hvilke typer oplysninger der skal være tilgængelige for andre virksomheder og offentligheden, og hvilke der skal være fortrolige. Klare pejlemærker for grænsen mellem offentlighed og fortrolighed kan på forhånd give virksomheder sikkerhed for vilkårene ved at give tilbud og indgå aftaler med en myndighed.

Loven om forretningshemmeligheder fra 2018, der bygger på et EU-direktiv, indeholder pejlemærker for den nærmere afgrænsning. Tavshedspligten efter disse regler er begrænset til egentlige forretningshemmeligheder ([Lov om forretningshemmeligheder af 25/4 2018](#)).

En ændring kan desuden bringe offentlighedsloven på linje med reglerne om gennemsigtighed ved udbud af større opgaver. (Oluf Jørgensen: "Aktindsigt i udbud kan give vigtige oplysninger", Åbenhedstinget 2023).

4.6 Datasammenstilling

Et af formålene med den nye offentlighedslov i 2013 var at matche loven med de teknologiske muligheder for effektiv søgning efter dokumenter og data. Loven fik en regel, der stiller krav til, at myndigheder ved valg, etablering og udvikling af nye it-systemer sikrer i videst muligt omfang, at systemerne nemt kan finde oplysninger til aktindsigt og datasammenstilling (§ 1, stk. 2).

2013-offentlighedsloven indførte en ny mulighed for aktindsigt i et tema. Tidligere skulle en anmodning angive et dokument eller en sag. Det er nu tilstrækkeligt at angive et tema, f.eks. en kommunes salg af byggegrunde det seneste år (§ 9, stk. 1, nr. 2).

Desuden blev der indført en ret til datasammenstilling, der samler data til et nyt dokument, mens aktindsigt gælder dokumenter, der allerede eksisterer på tidspunktet, hvor myndigheden modtager anmodningen: "*Enhver kan forlange, at en forvaltningsmyndighed foretager og udleverer en sammenstilling af foreliggende oplysninger i myndighedens databaser, hvis sammenstillingen kan foretages ved få og enkle kommandoer.*" (§ 11). For oplysninger, der er omfattet af lovens undtagelser, gælder retten til datasammenstilling, hvis hensynet til beskyttelse kan klares med anonymisering.

Retten til datasammenstilling har god sammenhæng med loven om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer, der bygger på EU-direktivet om åbne data (det tidligere PSI-direktiv). Reglernes formål er, at mange af de data, offentlige myndigheder registrerer, kan blive anvendt af virksomheder, medier, uddannelser og forskere til ny viden og udvikling af nye digitale informationstjenester.

Offentlighedslovens regel om datasammenstilling fungerer meget dårligt. Det skyldes flere forhold: kriteriet "få og enkle kommandoer", generel undtagelse af journalsystemer, praksis med høring af virksomheder, og at nogle it-systemer trods lovens krav endnu ikke er i stand til at sammenstille data. (Nils Mulvad og Oluf Jørgensen: Datasammenstilling – den nye regel i offentlighedsloven fungerer ikke, 2016).

Betingelsen "*få og enkle kommandoer*" betyder, at en datasammenstilling skal kunne foretages uden brug af væsentlige ressourcer. Der er ikke nogen præcisering af, hvor lang tid der skal bruges, eller hvilke arbejdsfunktioner der kan medregnes. Kriteriet betyder i praksis, at en myndighed kan afvise datasammenstilling, når den skønner, der vil gå mere end nogle få timer.

Eksempel: Et advokatfirma anmodede Moderniseringsstyrelsen om oplysninger fra styrelsens indkøbsdatabase om fakturasummer fra leverandører til en række statsinstitutioner. Moderniseringsstyrelsen afviste og fik medhold af Folketingets Ombudsmand, fordi det ikke ville være muligt ved "få og enkle kommandoer" at gennemføre hele sagsbehandlingen med at vurdere eventuelle undtagelser inklusive høring af leverandører om eventuelle tab ved offentliggørelse. (Se om denne og en række andre eksempler: [Datasammenstilling – den nye regel i offentlighedsloven fungerer ikke](#), 2016).

Justitsministeriet indsatte en anden begrænsning for retten til datasammenstilling i lovforslagets bemærkninger. Her fastslås, at "*§ 11 ikke vil give ret til dataudtræk i forhold til en myndigheds journalregister, dvs. et register, der indeholder en systematisk og samlet fortegnelse over den pågældende forvaltningsmyndigheds sager samt dokumenter i de enkelte sager, herunder ind- og udgående post*".

Ministeriets besynderlige begrundelse for at undtage journalsystemer lød: "*... der ville være en risiko for, at en ret til at få udtræk fra journalregistre ville betyde, at myndighederne følte sig nødsaget til at føre registret på en måde, der dels indebar en tilsidesættelse af de nævnte administrative formål, dels efter omstændighederne var ressourcekrævende.*" ([Forslaget til offentlighedslov](#), L 144, 2012-13, almindelige bemærkninger pkt. 4.5.2.2).

Eksempel: Børsen anmodede Datatilsynet om aktindsigt i en oversigt over underretninger om brud på persondatasikkerheden for en periode. Datatilsynet svarede, at det ikke havde et dokument med en sådan oversigt. Datatilsynet afviste at foretage og udlevere oplysninger som datasammenstilling og henviste til, at retten til datasammenstilling ikke gælder i forhold til en myndigheds journalregister jf. de almindelige bemærkninger til offentlighedsloven. (Datatilsynets afslag til Børsen 20/7 2018, j.nr. 2018-071-0102).

Nogle gange har en klage ført til, at der blev givet indsigt via datasammenstilling.

Eksempel: En journalist anmodede om aktindsigt i oplysninger om hver enkelt fotovogns præcise placering med angivelse af den nøjagtige adresse, dato og tidsrum, hvor mange biler der havde passeret fotovognen, og hvor mange biler der var blevet registreret for at køre for stærkt. Politiet afslog datasammenstilling med henvisning til undtagelsen, der beskytter politiets muligheder for at forebygge og efterforske overtrædelser af færdselsloven, og Rigspolitiet stadfæstede. Folketingets Ombudsmand var enig i, at politiet ikke på forhånd kunne være forpligtet til at offentliggøre, hvor fotovognene ville blive stillet op. Efter ombudsmandens opfattelse var det ikke tilstrækkeligt begrundet, at det også var nødvendigt at undtage oplysninger om, hvor fotovognene havde været placeret. Den ønskede datasammenstilling blev derefter leveret. ([FOB 2015-47](#)).

Eksempel: En journalist anmodede Social- og Indenrigsministeriet om at oplyse, hvor mange stillere nye partier havde fået. Ministeriet afviste at foretage og udlevere datasammenstilling fra vælgererklæringsystemet og henviste til, at tallene var undtaget fra offentlighed efter generalklausulen i § 33, nr. 5. Ministeriet begrundede med alvorlige hensyn til folkestyret, som Folketingets Ombudsmand ikke fandt overbevisende, da sagen endte hos ham. (FOB 2016-57). Kort efter indførte ministeriet et system med aktiv offentliggørelse af de aktuelle tal for vælgererklæringer til partier, der søger at blive berettiget til opstilling.

Lovens krav om, at datasammenstilling skal kunne gennemføres med "få og enkle kommandoer", betyder meget stramme tidskrav. Kriteriet svækker muligheder for at anvende datasammenstilling til at få ny viden og udvikle nye informationstjenester.

Eksempel: En journalist anmodede Statens Serum Institut om oplysninger om antal coronasmittede blandt indlagte på landets sygehuse fordelt på alder, køn og bopælskommune. Statens Serum Institut afviste med henvisning til, at SSI selv offentliggør data og ikke har mulighed for at servicere privatpersoner og pressen med specifikke dataudtræk. (Svar fra Statens Serum Institut til Mediehuset Randers, 18. maj 2020).

Det stramme kriterie for datasammenstilling giver desuden en risiko for, at anmodninger om aktindsigt som temaindsigt bliver defineret som datasammenstilling, der nemmere kan afslås.

Eksempel: Randers Kommune afslog i marts 2020 at give Randers Amtsavis aktindsigt i oplysninger om antallet af børn i kommunens daginstitutioner samt normeringerne i disse institutioner. Journalisten præciserede, at han ønskede aktindsigt efter reglen for temaindsigt. Kommunen begrundede afslaget med, at materialet ikke allerede eksisterede, og at det ved datasammenstilling ville tage cirka to dage at få oplysningerne frem. Ankestyrelsen afviste at behandle sagen. (Ankestyrelsens afgørelse 23/4 2020, j.nr. 20-16380).

Datasammenstilling kan være et nyttigt redskab for politikere og offentlighed til at få oplysninger om udviklingstendenser i sagsmængder og beslutninger på forskellige forvaltningsområder.

Det stramme kriterium "få og enkle kommandoer" svækker mulighederne. I det mindste bør den ekstra betingelse om "få" kommandoer fjernes. Den blev tilføjet af Justitsministeriet i lovforslaget uden støtte i Offentlighedskommissionens betænkning. En ændring må samtidigt sikre, at data i journalregistre ikke er undtaget fra datasammenstilling. Denne begrænsning i lovforslagets bemærkninger er ikke sagligt begrundet, som citatet ovenfor viser.

4.7 Offentlighedslovens anvendelsesområde

Selvejende institutioner, fonde, foreninger m.v. er omfattet af offentlighedsloven, når de er oprettet ved lov eller på grundlag af lov, f.eks. gymnasier, professionshøjskoler, universiteter, ATP, Udbetaling Danmark og Lønmodtagernes Garantifond (ofl. § 3 stk. 1, nr. 1).

Andre selvejende institutioner, fonde og foreninger m.v. er omfattet, når de løser offentlige opgaver under tæt regulering, tilsyn og kontrol. Det gælder f.eks. mange børnehaver og plejehjem (ofl. § 3 stk. 1, nr. 2). Se udtalelse fra Folketingets Ombudsmand om Væksthus Nordjylland (FOB 2016-49).

Kommunernes Landsforening (KL) og Danske Regioner er udtrykkeligt omfattet af offentlighedsloven (ofl. § 3 stk. 1, nr. 3). Det gælder også enheder, der hører under KL og Danske Regioner.

Selvejende institutioner, fonde og foreninger m.v., der ikke er under tæt regulering og kontrol, falder udenfor, f.eks. højskoler og efterskoler. Det gælder uanset høj grad af offentlig støtte. Se udtalelse fra Folketingets Ombudsmand om Forfatterskolen ([FOB 2021-30](#)).

Det er paradoksalt, at offentlighedsloven stiller krav om åbenhed ved institutioner m.v., der er under tæt regulering og kontrol, men ikke ved institutioner, fonde og foreninger, der får store offentlige tilskud uden tæt regulering og kontrol.

Eksempel: Gravercentret har ikke ønsket at stå uden for offentlighedsloven, men sådan er det blevet. Uddannelses- og Forskningsministeriet fandt, at loven om medie- og journalisthøjskolen ikke gav mulighed for, at Gravercentret kunne blive tilknyttet denne offentlige institution. Kulturministeriet anbefalede derefter etablering af en forening som organisatorisk grundlag. Hovedopgaverne med konkret rådgivning til medier om undersøgende journalistik og hensyn til pressefriheden betyder, at Gravercentret ikke er under tæt regulering og kontrol.

Der er mulighed for aktindsigt i visse oplysninger hos myndigheder, der bevilger og udbetaler støtte til institutioner m.v. eller i øvrigt har oplysninger om de pågældende institutioner via tilsyn eller på anden måde.

Der bør overvejes en udvidelse af offentlighedslovens anvendelsesområde, der kan sikre mere offentlighed om institutioner, fonde og foreninger, der overvejende finansieres af offentlige midler.

Offentligt ejede selskaber

Aktieselskaber, interessentskaber og andre virksomheder er som udgangspunkt omfattet af offentlighedsloven, hvis mere end 75 % er ejet af offentlige forvaltninger. Det gælder også selskaber,

hvor ejerskabet er indirekte, f.eks. via KL eller Danske Regioner. Børsnoterede selskaber er ikke omfattet (ofl. § 4 stk. 1).

Offentlighedsloven bemyndiger ministre til at undtage selskaber ved bekendtgørelse, og mange selskaber er blevet undtaget (§ 4, stk. 2). Transportministeriet har tilsyneladende undtaget de havne og lufthavne, der har ønsket en undtagelse, uanset om de er mere eller mindre konkurrenceudsatte end andre. (Bl.a. [Bekendtgørelse fra Transportministeriet om undtagelse af selskaber fra offentlighedsloven af 26. maj 2014](#)).

Undtagelser for havne og lufthavne omfatter alle virksomhedens funktioner inklusive lønninger, honorarer og udgifter til repræsentative formål. Leje, køb og salg af havnearealer og bygninger, der ofte hører til de mest attraktive i en by, er også undtaget. Offentlighedsloven gælder derimod for alle funktioner ved andre havne og lufthavne, der enten ikke har ønsket undtagelse eller ikke er organiserede som selskaber.

Kommunale havne og kommunale selvstyrehavne kan ikke undtages fra offentlighedsloven, men her kan til gengæld være alvorlige problemer med at få dokumentation frem om økonomiske forhold. Dels på grund af offentlighedslovens brede undtagelse for forretningsforhold, og dels fordi disse havne ikke er omfattet af årsregnskabslovens krav.

Ifølge en undersøgelse fra februar 2016 var på dette tidspunkt i alt 72 selskaber blevet undtaget. Undersøgelsen viste, at hverken Erhvervsstyrelsen eller Finansministeriet kunne give korrekte oplysninger om antal offentligt ejede selskaber, og Kammeradvokatens liste over undtagelser var også ufuldstændig. ([Aktindsigt i offentlige selskaber](#), Nils Mulvad, 2016).

Ministerbemyndigelsen til at fastsætte undtagelser for offentligt ejede selskaber bør enten fjernes eller begrænses, så den ikke kan bruges til at undtage alle funktioner. Større energiselskaber er omfattet af offentlighedsloven, hvis de selv producerer, transmitterer eller distribuerer el, naturgas eller varme (ofl. § 3, stk. 2). Selskaber, der direkte eller indirekte ejer energiselskaberne, er derimod ikke omfattet. (FOB 2011 5-2).

I forhold til vigtig infrastruktur er ejerforhold mindst lige så vigtige som driftsforhold. Under den seneste energikrise har f.eks. været mange tvivlsomme spekulative opkøb og dispositioner i energisektoren. Der bør overvejes en ændring, der kan sikre offentlighed om ejerselskaber på linje med driftsselskaber.

Offentlighedshensyn bør have afgørende vægt ved væsentlige oplysninger om samfundets infrastruktur. Samfundsmæssige interesser bliver ikke mindre, når samfundets infrastruktur bliver placeret i en organisatorisk gråzone eller sælges til private kapitalinteresser.

Det har også væsentlig samfundsmæssig interesse at få offentlighed om private og almennyttige fondes forvaltning af store økonomiske værdier, der i høj grad er skabt ved skattefritagelser og dermed ved midler, der ellers ville tilhøre det offentlige.

Miljøoplysningsloven har større anvendelsesområde end offentlighedsloven (mol. § 1, stk. 2). Loven omfatter virksomheder, der har offentligt ansvar eller offentlige funktioner i relation til miljøet og er under en vis offentlig kontrol. Virksomheder med mere end 50 % offentligt ejerskab inklusive børsnoterede selskaber er omfattet. Selskaber, der er undtaget fra offentlighedsloven, er ikke undtaget fra miljøoplysningsloven. Energiselskaber er omfattet, uanset de er store eller små, og uanset de har driftsfunktioner eller ejerskab. Miljøoplysningsloven omfatter også private virksomheder, der udøver offentlige funktioner og er underlagt kontrol.

Særlige undtagelser i andre love

Der er mange undtagelser fra offentlighedsloven i andre love, og nye bliver typisk vedtaget uden offentlig debat. Der mangler overblik over, hvilke undtagelsesregler i andre love der fraviger offentlighedslovens regler om aktindsigt. Der er mange, og her er blot et par eksempler.

Eksempel: Arbejdsmarkedets Tillægspension (ATP) og Lønmodtagernes Dyrtidsfond (LD) er som udgangspunkt omfattet af offentlighedsloven. En lovændring i 2015 lukkede for aktindsigt i ATP's og LD's investeringsvirksomhed. Undtagelsen omfatter både oplysninger om investeringsstrategi og beslutninger om konkrete investeringer. ([Lovforslag 26, 2015-16](#) om ændringer i ATP-loven, LD-loven m.v.).

Eksempel: Oplysninger om støtte fra Danmarks Eksport- og Investeringsfond til virksomheder er undtaget fra offentlighedsloven efter en bestemmelse om særlig tavshedspligt i lovens § 28, der blev vedtaget i 2019. Det fremgår af et notat fra Erhvervsministeriet, at den særlige tavshedspligt bl.a. skulle sikre mod offentlighed om miljødelæggelser. ([Lov om Danmarks Eksport- og Investeringsfond](#), Artikel af Jens Malling: "[Minister reagerer på Eftertrykks afsløringer – med øget lukkethed](#)", Eftertryk 14. maj 2020).

4.8 Miljøoplysningsloven

I 2011 blev der fremsat et lovforslag til ny miljøoplysningslov, der skulle harmonisere loven med det samtidige forslag til ændringer i offentlighedsloven. Lovforslagets brede undtagelser af hensyn til den politiske beslutningsproces var i klar strid med de internationale forpligtelser, og det blev droppet. ([Forslag til lov om offentlig adgang til miljøoplysninger](#), L 163 2010-11. [Kritisk høringssvar til lovudkastet fra Nils Mulvad og Oluf Jørgensen](#)).

Miljøoplysningsloven fik i stedet en tilføjelse om, at lovens henvisninger til offentlighedsloven er henvisninger til offentlighedsloven fra 1985. Det betyder, at offentlighedsloven fra 1985 lever videre ved aktindsigt i miljøoplysninger. Det er helt misvisende, at 1985-offentlighedsloven bliver betegnet som historisk i Retsinformation ([offentlighedslov nr. 572 af 19/12 1985](#)).

[Miljøoplysningsloven](#) har særlige regler for miljøoplysninger i bred forstand og har stor betydning. På grund af den stigende interesse for miljø- og klimaforhold skal flere og flere aktindsigter behandles efter miljøoplysningsloven.

Miljøoplysningslovens undtagelsesregler er et besynderligt sammensurium med en række henvisninger til regler i 1985-offentlighedsloven og til EU-direktivet om offentlig adgang til miljøoplysninger.

Miljøoplysninger er også omfattet af 2013-offentlighedsloven, og denne lovs regler skal anvendes, når de giver bedre retsstilling for borgerne. Miljøministeriet har besluttet, at det også gælder for tidsfrister, der typisk er kortere i 2013-offentlighedsloven (Miljøoplysningsloven med kommentarer af Azad Taheri Abkenar, Christian Østrup og Mohammad Ahsan, Djøf Forlag, 2023, siderne 58 og 219-221).

Århuskonventionen og EU-direktivet skal overholdes

Miljøoplysningsloven bygger på [EU-direktivet](#) om offentlig adgang til miljøoplysninger (art. 3 og 4), og direktivet bygger på [Århuskonventionen](#). Disse internationale regler skal overholdes, men det gør lovens regler kun delvis. EU-direktivet stiller forpligtende krav til offentlighed og angiver bl.a., hvilke oplysningstyper og interesser der kan begrunde undtagelser i nationale regler (art. 4, stk. 2).

Miljøoplysningsloven følger direktivets definitioner af anvendelsesområde (§ 1) og miljøoplysninger (§ 3). Det gør loven ikke med hensyn til undtagelser, hvor den i stedet primært henviser til undtagelser i 1985-offentlighedsloven.

Undtagelser i 2013-offentlighedsloven bl.a. om ministerbetjening og videregivelse til folketingsmedlemmer gælder ikke for miljøoplysninger. Disse undtagelser ville være i strid med Århuskonventionen og EU-direktivet, men det gælder også flere undtagelser i 1985-offentlighedsloven. (Azad Taheri Abkenar: "Offentlighedens adgang til miljøoplysninger", Juristen juli 2012).

Undtagelse for lovgivningssager indtil lovforslag fremsættes i Folketinget har en begrænset støtte i direktivets undtagelse for lovgivende magt. Ifølge EU-Domstolen skal undtagelsen tolkes snævert i

lyset af direktivets formål, og oplysningerne kan kun undtages, når de klart indgår i lovgivningsprocessen. Oplysninger skal som "en selvfølge" gradvis stilles til rådighed for offentligheden, tilføjer domstolen. Det kræver en restriktiv fortolkning af den danske undtagelse for sager om lovgivning. (Flachglas Torgau mod Bundesrepublik Deutschland, C-204/09, dom afsagt 14/2 2012, præmisserne 38 og 39).

Offentlighedslovens generelle undtagelse for sager inden for strafferetsplejen overholder ikke direktivets ramme for undtagelser. Aktindsigt kan kun afslås, når offentlighed konkret vurderet vil skade "retssagers behandling ved domstolene, en persons mulighed for at få en retfærdig rettergang eller offentlige myndigheders mulighed for efterforskning af strafferetlig eller disciplinær art" (art. 4, stk. 2, c).

Undtagelsen for oplysninger om erhvervsforhold er væsentligt bredere end direktivets undtagelse for "forretnings- og fabriks-hemmeligheder" (art. 4, stk. 2, d). Århuskonventionens undtagelse for forretnings-hemmeligheder gælder "den fortrolige karakter af forretnings- og fabriks-hemmeligheder, hvis en sådan fortrolighed er retligt beskyttet med henblik på at beskytte en legitim økonomisk interesse". EU lægger generelt stor vægt på at styrke muligheder for fri konkurrence og bekæmpe korrupsion, og oplysninger om priser for anlægsprojekter, vareleverancer og tjenesteydelser til offentlige og halvoffentlige forvaltninger kan ikke betegnes som forretnings-hemmeligheder i EU-direktivets forstand.

EU-direktivet og Århuskonventionens undtagelse for beslutningsprocesser gælder materiale, der er "under udarbejdelse og interne meddelelser", og oplysninger, når offentlighed vil skade "den fortrolige karakter af myndigheders forhandlinger, hvor en sådan fortrolighed har hjemmel i national ret".

Henvisning til abstrakte risici for den politiske beslutningsproces eller andre hensyn er ikke tilstrækkelig. Afslag skal ifølge EU-direktivet begrundes med reelle, nærliggende risici for skade og konkret afvejes med reel hensyntagen til offentlighedens interesser.

1985-offentlighedslovens undtagelse uden tidsbegrænsning for dokumenter, der udveksles mellem ministerier om lovgivning, er i strid med EU-direktivet (§ 10, nr. 2 i 1985-loven). Retten til aktindsigt i oplysninger om faktiske forhold gælder trods undtagelsen, men det er ikke tilstrækkeligt. Faglige vurderinger, der indgår i sagerne, skal også være undergivet offentlighed for at overholde konventionen, direktivet og EU-Domstolens afgørelser (se afsnit 2.5 om internationale standarder).

Miljøoplysningsloven tilføjer ved enkelte undtagelser, at afslag ikke må stride mod EU-direktivet, men det må andre undtagelser i 1985-offentlighedsloven naturligvis heller ikke. Det er ikke

tilstrækkeligt, at miljøoplysningsloven nævner, at en række undtagelser skal tolkes og anvendes restriktivt under hensyn til offentlighedens interesser.

Direktivet præciserer særligt stærke krav til offentlighed om emissioner til miljøet og klargør, at sådanne oplysninger ikke kan undtages for at beskytte forretningshemmeligheder eller fortrolighed om forhandlinger. Oplysninger om emissioner omfatter udledninger af enhver art til vand, spildevand, luft og jord, og retten til indsigt gælder for oplysninger om både faktiske og forudsigelige emissioner, f.eks. grundlag for godkendelse af pesticider, se principiel dom fra EU-Domstolen og udtalelse fra Folketingets Ombudsmand om tungmetaller i en gyllebeholder (Kommissionen mod Stichting Greenpeace Nederland og Pan Europe, C-673/13 P 2016 og Folketingets Ombudsmand FOB 2017-28).

Prognoser for udviklingen af forhold vedrørende miljø, klima og natur er fortsat omfattet af aktindsigt, uanset en udtalelse fra Folketingets Ombudsmand i 2019 ikke fulgte tidligere praksis (FOU 2019,28). Anmodning om aktindsigt i prognoser kan henvise til EU-direktivet og ombudsmandens praksis efter offentlighedsloven fra 1985. (FOB 04-98 og FOB 05-485).

Tavshedspligt skal bygge på præcise lovkrav

Konventionen og direktivet giver mulighed for at undtage oplysninger, når offentlighed vil skade myndigheders tavshedspligt om sagsbehandling, forudsat den nationale lovgivning stiller krav om en sådan fortrolig forhandling. Ved revisionen af forvaltningsloven i 1985 var hensynet til den interne beslutningsproces indføjet i reglen om tavshedspligt i justitsministerens lovforslag, men det blev afvist af et flertal i Folketingets Retsudvalg. (Ifølge tillægsbetænkning fra Folketingets Retsudvalg 6/12 1985 kan der kun i særlige tilfælde være tavshedspligt af hensyn til den interne beslutningsproces).

Forvaltningslovens bestemmelse om tavshedspligt (§ 27) blev justeret i 2013, så den følger ordlyden i offentlighedslovens undtagelser for oplysninger. Der er ikke fastsat særlige lovregler for tavshedspligt om sagsbehandling eller for oplysninger, der videregives fra et ministerium til regeringens udvalg eller for udveksling af oplysninger mellem ministerier.

Generalklausulen indgår i forvaltningslovens opregning af hensyn, der kan begrunde tavshedspligt, men denne diffuse bestemmelse opfylder ikke Århuskonventionens og EU-direktivets krav til nationale lovregler for tavshedspligt. EU-Domstolen fastslog i Flachglassagen, at undtagelse for aktindsigt kræver en udtrykkelig og præcis retsregel om tavshedspligt om myndigheders sagsbehandling og ikke blot en generel ramme. (Flachglas Torgau mod Bundesrepublik Deutschland, C-204/09, præmis 61).

5 OPSAMLING: INTERNATIONALE STANDARDER OG FORENKLINGER

Dette afsnit samler op på de foregående og afrunder. Nøgleordene er internationale standarder og forenkling.

Der er mulighed for væsentlige forenklinger af offentlighedsreglerne ved en kommende revision. Lovreglerne, der skal sikre grundlag for demokratisk kontrol og debat, bør være langt klarere, end de er i dag. Samtidigt er det meget vigtigt, at offentlighedsreglerne i Danmark kommer på højde med internationale standarder, og at Danmark langt om længe kan ratificere Europarådets konvention om aktindsigt (Tromsøkonventionen) uden forbehold.

Danmark har flere love, der primært regulerer adgang til dokumenter og data hos offentlige forvaltninger. 2013-offentlighedsloven havde til hensigt at erstatte 1985-offentlighedsloven, men gjorde det kun delvist. På grund af omfattende og brede undtagelser for politiske beslutningsprocesser blev det opgivet at harmonisere miljøoplysningsloven med 2013-offentlighedsloven.

Miljøoplysningsloven henviser derfor fortsat til 1985-offentlighedsloven. Miljøoplysningsloven omfatter miljøoplysninger i bred forstand inklusive oplysninger om faktorer, planer og politiske beslutninger, der påvirker eller sandsynligvis vil påvirke miljø, natur, landskaber m.v.

Miljøoplysningsloven skal fortolkes i overensstemmelse med de internationale standarder i Århuskonventionen og EU-direktivet om offentlig adgang til miljøoplysninger. En række af 1985-offentlighedslovens regler må enten fortolkes meget restriktivt eller er uden betydning på grund af forpligtende krav i konventionen og direktivet.

Loven om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer overlapper i væsentlig grad 2013-offentlighedslovens regel om datasammenstilling og miljøoplysningslovens regler om adgang til data. Loven om videreanvendelse (PSI-loven) bygger på EU-direktivet om åbne data (Oluf Jørgensen, "Nye regler om åbne data", Åbenhedstinget 2023).

2013-offentlighedslovens regler om beskyttelse af politiske beslutningsprocesser kan forenkles væsentligt. Ni paragraffer kan erstattes med fem, der giver klare pejlemærker for grænsen mellem fortrolighed og offentlighed (afsnit 2.7).

Den generelle undtagelse for lovgivningssager, indtil lovforslag fremsættes i Folketinget, betyder, at loven lukker helt for dokumenter og oplysninger, indtil der er indgået en bindende politisk aftale om et lovforslag. Undtagelsen er klart i strid med internationale standarder, der lægger særlig vægt på offentlighed om grundlag for lovgivning. Offentlighedslovens generalklausul, der ikke angiver beskyttelsesinteresser, er ligeledes i klar modstrid med internationale standarder.

Undtagelser for betjening af ministre og udvalgte folketingsmedlemmer, der kom ind i 2013-offentlighedsloven, er meget brede. Sammenlignet med internationale standarder er problemet, at de danske undtagelser ikke nøjes med at beskytte den egentlige beslutningsproces, men også omfatter dokumenter, der danner grundlag for beslutningsprocessen, bl.a. faglige vurderinger. Det bør ændres ved en kommende revision.

For at komme på højde med internationale standarder for offentlighed skal offentlighedsloven desuden have en egentlig bestemmelse om meroffentlighed i stedet for den nuværende ligegyldige regel. Aktindsigt må kun afslås, når en myndighed kan sandsynliggøre, at offentlighed om de konkrete oplysninger vil betyde nærliggende og væsentlig skade. Der er desuden pligt til afvejning: Hensynet til at undgå skaden kan kun begrunde afslag på aktindsigt, hvis det er mere tungtvejende end hensynet til offentlighed om den konkrete sag.

Offentlighedslovens undtagelse for forretningsforhold går langt videre end den nødvendige beskyttelse af egentlige forretningshemmeligheder, og undtagelsen betyder, at tavshedspligten for oplysninger om forretnings- og erhvervsforhold er lige så bred. Offentlighedslovens regel for fortrolighed om forretningsforhold bør harmoniseres med loven om forretningshemmeligheder og udbudsloven. Begge love bygger på EU-direktiver, der lægger vægt på offentlighed for at sikre fair konkurrenceforhold og begrænser fortroligheden til egentlige forretningshemmeligheder.

Offentlighedslovens klagesystem er meget ineffektivt. Uanset hvilke grænser lovreglerne sætter mellem fortrolighed og offentlighed, er et effektivt klagesystem afgørende for gennemførelsen. Det vil være meget nyttigt at erstatte det nuværende systems mange klageinstanser med ét klageorgan for sager om aktindsigt. Dette klageorgan skal have kompetence til at træffe og gennemføre

afgørelser om aktindsigt (afsnit 3.5).

Andre ændringer i offentlighedsloven er nødvendige for at sikre offentlighed om politiske beslutninger.

Offentlighedslovens nuværende regel om notatpligt må udvides for at sikre, at politiske beslutninger og beslutningers grundlag fremgår af et referat eller andet dokument. Skriftlighed er en elementær forudsætning for aktindsigt.

Reglen i offentlighedsloven om datasammenstilling må ændres, så den kan sikre bedre muligheder for udnyttelse af de store datamængder, som forvaltninger har brugt tid og ressourcer på at registrere. Datasammenstilling er et vigtigt redskab både som grundlag for politiske beslutninger og til kontrol af politiske beslutningers effekt.

Offentlighedslovens anvendelsesområde må udvides for at sikre grundlag for offentlig kontrol ved institutioner, fonde, foreninger m.v., der overvejende finansieres af offentlige midler enten via tilskud eller via skattefritagelse.

Det er vigtigt at undgå forringelser af offentlighedslovens krav til hurtig og gratis formidling af aktindsigt. Myndigheder bør gøre meget mere brug af de store muligheder for aktiv offentliggørelse og andre muligheder for forenkling af sagsbehandling af aktindsigt.

Hvis 2013-offentlighedsloven ændres på linje med disse anbefalinger, vil loven komme på højde med internationale standarder for aktindsigt, som er en vigtig del af informationsfriheden.

Miljøoplysningsreglerne skal følge forpligtende internationale standarder i Århuskonventionen og EU-direktivet om offentlig adgang til miljøoplysninger. Alligevel er miljøoplysningsloven blevet et besynderligt sammensurium af regler.

Lovens anvendelsesområde og definition af miljøoplysninger er i overensstemmelse med Århuskonventionen og EU-direktivet, men det er lovens undtagelser ikke. Miljøoplysningsloven henviser til 1985-offentlighedsloven og EU-direktivet, men uden at klargøre, hvilke regler der skal anvendes (afsnit 4.8).

Miljøoplysningsloven henviser ikke til 2013-offentlighedsloven, men denne lovs tidsfrister skal alligevel anvendes, når de giver borgeren en bedre retsstilling. Miljøoplysningslovens klagesystem indeholder lige så mange klageveje som offentlighedslovens system og er næsten lige så ineffektivt. En oplagt mulighed til forenkling af miljøoplysningsloven er at erstatte lovens regler om undtagelser med en kopi af EU-direktivets regler herom. Så kan 1985-offentlighedsloven endelig blive historisk.

Miljøoplysningslovens tidsfrister kan erstattes af 2013-offentlighedslovens frister plus en tilføjelse om maksimumfristen på én eller højst to måneder, der gælder for miljøoplysninger. Klagesystemet kan gøres langt mere overskueligt og effektivt ved at gøre Miljø- og Fødevareklagenævnet til klageinstans for alle sager om aktindsigt i miljøoplysninger. Dette klagenævn har kompetence til at træffe bindende afgørelser og gennemføre aktindsigter (Lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet af 26. oktober 2016 § 11, § 12, § 15 og § 23).

Samling af offentlighedsreglerne i én lov vil blive en mulighed, hvis offentlighedsloven ændres, så den kommer på højde med internationale standarder. I så fald vil den også blive dækkende for de internationale krav til offentlighed om miljøoplysninger. Der skal dog tilføjes en særlig regel, der sikrer fuld offentlighed om emissioner. Miljøreglernes maksimumfrist for behandling af anmodninger om aktindsigt kan indføres som generel regel i tillæg til 2013-offentlighedslovens frister. Der kan ved samling i én lov etableres en fælles klageinstans for alle klagesager om aktindsigt.

Reglerne i den særlige lov om videreanvendelse af offentlige myndigheders data (PSI-loven) kan også indgå i en samlet offentlighedslov. Den vigtigste regel i denne lov handler om pligten til at gennemføre EU-krav om åbne data, og den passer godt som supplement til offentlighedslovens regler om datasammenstilling og aktiv information. PSI-loven har en regel, der giver ret til at få aktindsigt leveret i eksisterende formater. Denne regel supplerer offentlighedslovens ret til aktindsigt i elektronisk form, men bliver ofte overset, fordi den står i en lov, som kun få har kendskab til. PSI-lovens særlige regler for aftaler om videreanvendelse kan opretholdes i en bekendtgørelse i nødvendigt omfang.

2013-offentlighedsloven, miljøoplysningsloven og PSI-loven har forskellige kriterier for anvendelsesområder, men der er ikke store forskelle. En samlet offentlighedslov kan definere anvendelsesområdet på linje med miljøoplysningsloven for at sikre, at EU-forpligtelser bliver overholdt.

Forslagene ovenfor til ændringer af offentlighedsreglerne vil bringe de danske regler på højde med internationale standarder og samtidigt betyde væsentlige forenklinger.

KILDER

- Abkenar, Azad Taheri (2012): "Offentlighedens adgang til miljøoplysninger", Juristen nr. 3, s. 113-123.
- Abkenar, Azad Taheri, Christian Østrup og Mohammad Ahsan (2023): Miljøoplysningsloven med kommentarer, Djøf Forlag.
- Ahsan, Mohammad (2022): Offentlighedsloven med kommentarer, Djøf Forlag, 3. udgave.
- Dahlin, Ulrik og Sebastian Gjerding (2015): "Mørket har sænket sig over ministerierne", Information 28/12 2015.
- Fenger, Niels og Jørgen Grønnegaard Christensen (2017): Åbenhed og fortrolighed i den ministerielle beslutningsproces, Justitsministeriet.dk.
- Jørgensen, Oluf (2014): Offentlighed i Norden, Nordicom Information nr. 3, Göteborgs Universitet.
- Jørgensen, Oluf (2016): Effektiviteten ved administration af offentlighedsregler, Journalistforbundet og Åbenhedstinget.dk.
- Jørgensen, Oluf (2020): Hemmeligholdelse i strid med demokratiske principper, Folketinget.dk og Åbenhedstinget.dk.
- Jørgensen, Oluf (2016-2024): En række analyser og blogs, Åbenhedstinget.dk.
- Malling, Jens (2020): "Minister reagerer på Eftertrykks afsløringer – med øget lukkethed", Eftertryk 14/5 2020.
- Mendel, Toby (2008): Freedom of Information: A Comparative Legal Survey, UNESCO, Paris.
- Mulvad, Nils (2016): Aktindsigt i offentlige selskaber, Journalistforbundet og Åbenhedstinget.dk.
- Mulvad, Nils og Oluf Jørgensen (2016): Datasammenstilling – den nye regel i offentlighedsloven fungerer ikke, Åbenhedstinget.dk.
- Særkjær, Michael (2022): "'Problematisk' og 'tankevækkende': Mindst 2500 politiske sager er skjult for danskerne", Kristeligt Dagblad 3/10 2022.
- Vogter, John (1998): Offentlighedsloven med kommentarer, Djøf Forlag, 3. udgave.
- Betænkning 2009.1510 om offentlighedsloven.
- Offentlighedslovene fra 1985 og 2013, miljøoplysningsloven, loven om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer, udbudsloven og lov om forretningshemmeligheder.
- Undersøgelser, redegørelser og en lang række udtalelser fra Folketingets Ombudsmand.

- Afgørelser fra Ankestyrelsen, Datatilsynet og Justitsministeriet.
- FN-konventionen om borgerlige og politiske rettigheder, FN-konventionen om korruption og Århuskonventionen.
- Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og Tromsøkonventionen (Europarådets konvention om aktindsigt).
- Domme fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.
- EU-forordningen om aktindsigt, EU-direktivet om offentlig adgang til miljøoplysninger, EU-direktivet om offentlige udbud, EU-direktivet om beskyttelse af forretningshemmeligheder og EU-direktivet om åbne data.
- Domme fra EU-Domstolen.