



Rapport:

Offentlighedslov og aktindsigt – brug for mere åbenhed

Af Mikele Schultz-Knudsen og Birgitte Arent Eiriksson



Offentlighedslov og aktindsigt – brug for mere åbenhed

© Justitia og forfatterne, 2025

Af Mikele Schultz-Knudsen og Birgitte Arent Eiriksson

ISBN: 978-87-972489-5-9

Justitia - Danmarks uafhængige juridiske tænketank

Vesterbrogade 69D, 1. sal. th. 1620 København

www.justitia-int.org

info@justitia-int.org

Justitia er Danmarks eneste juridiske tænketank, der alene har fokus at værne om og styrke retssikkerhed, frihedsrettighederne, grundlæggende menneskerettigheder samt principper, der understøtter en demokratisk retsstat. Justitias formål er gennem analyser af høj faglig kvalitet og fremsættelse af konkrete juridiske løsningsforslag at påvirke den offentlige og politiske dagsorden med henblik på at fremme en politisk kultur, hvor disse værdier nyder den nødvendige respekt.

Justitias publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

Rapporten er blevet til med støtte fra:

POLITIKEN-FONDEN



DREYERSFOND

Indhold

2	Resume	6
2.1	Anbefalinger	8
3	Introduktion	13
3.1	Hvad er aktindsigt?	13
3.2	Vigtigheden af aktindsigt	14
3.3	Baggrund og afgrænsning for denne rapport	15
3.4	Rapportens opbygning	16
3.5	Metoder anvendt i rapporten	17
DEL I: ANALYSE AF UDVIKLINGEN I AKTINDSIGT		18
	Opbygningen af Del I om udviklingen i reglerne om aktindsigt	18
4	De historiske aktindsigtsregler før 2013	19
4.1	Gennemførelse af partsaktindsigt i 1964 og almindelig aktindsigt i 1970	19
4.2	Retsstillingen i 1985-loven, der var gældende indtil 2013	19
4.2.1	Baggrunden for undtagelsen af interne dokumenter	20
4.2.2	Den dagældende beskyttelse mod aktindsigt i politiske beslutningsprocesser	21
4.2.3	Baggrunden for aktindsigt i dokumenter udvekslet mellem myndigheder	21
4.2.4	Udviklingen i reglerne for notatpligt	23
4.2.5	Overvejelser omkring en særlig klageinstans og adgang til principafgørelser	23
4.2.6	Baggrunden for manglende aktindsigt i edb-registre	24
4.2.7	Overvejelser om opbevaring af elektroniske beskeder	24
4.3	Ændring i aktindsigt i kalendere fra 2009	24
5	Analyse af 2013-lovens juridiske konsekvenser	25
5.1	Generelle udvidelser af adgangen til aktindsigt i 2013	26
5.2	Nye databaseregler i 2013	28
5.2.1	Pligt til dataudtræk	29
5.2.2	Aktindsigt i databeskrivelser	30
5.3	Pligt til aktiv information, herunder postlister og offentlighedsportal	30
5.4	Officielle indskrænkninger i adgangen til aktindsigt fra 2013	31
5.4.1	Officiel indskrænkning 1: Kalendere	32
5.4.2	Officiel indskrænkning 2: Ministerbetjening	33
5.4.3	Officiel indskrænkning 3: Visse former for kommunikation med KL og Danske Regioner	36
5.4.4	Officiel indskrænkning 4: Folketingspolitikerreglen	37
5.4.5	Officiel indskrænkning 5: Ressourcereglens	37
5.5	Yderligere identificerede indskrænkninger fra 2013	38
5.5.1	Indskrænkning 6: En yderligere ressourceregel	38
5.5.2	Indskrænkning 7: I lovgivningssager (indført uden at gøre Folketinget opmærksom herpå)	39
5.5.3	Indskrænkning 8: I forretningsforhold (indført gennem lovbemærkninger)	43
5.5.4	Indskrænkning 9: I undersøgelseskommissioner (indført gennem lovbemærkninger)	44

5.5.5	Indskrænkning 10: Ændring i definition fra interne dokumenter til meroffentlighed	45
5.5.6	Øvrige omdiskuterede indskrænkninger	46
6	Efterfølgende ændringer af 2013-loven	48
6.1	Afskaffelse af forsøg med åbne postlister	48
6.2	Øget beskyttelse af offentligt ansatte i 2024	50
7	Rapporter og revisionsforslag efter 2013	51
7.1	Internationalt syn på dansk åbenhed	51
7.2	Undersøgelser om andre landes åbenhed (2014 og 2017)	52
7.3	Folketingets Ombudsmands undersøgelser (2016 og 2017)	54
7.4	Redegørelse fra Justitsministeriet (2017)	57
7.5	DUFs Demokratikommission (2020)	63
7.6	Ytringsfrihedskommissionen (2020)	63
7.7	Grønnegård-rapporten (2021)	64
7.8	DJØF og Dybvad-rapporten (2023)	65
7.9	Det igangværende lovforberedende udvalg (2024-2025)	66
Delkonklusion I: Justitias vurdering af udviklingen i aktindsigt		67
DEL II: DE GÆLDENDE REGLER OM AKTINDSIGT		69
	Opbygningen af Del II om de nugældende aktindsigtsregler	69
8	Behandling af aktindsigt	73
8.1	Myndigheder, institutioner og selskaber forpligtiget af loven	73
8.2	Materiale omfattet af aktindsigt	74
8.2.1	Hvad der skal gives aktindsigt i: Dokumentbegrebet	75
8.2.2	Hvad der skal gives aktindsigt i: Aktlister og journalregistre	77
8.3	Begrundelser for at afvise en anmodning	78
8.3.1	Identifikations- og temakrav	78
8.3.2	Ressourceforbrug	79
8.3.3	Retsstridigt eller chikanøst formål	84
8.4	Særligt om egenaccess (§ 8)	84
9	Regler om sagsbehandlingstider	85
9.1	De danske regler om sagsbehandlingstider	85
9.2	Sammenligning med regler om sagsbehandlingstider i andre nordiske lande	86
10	Aktindsigtsregler for sager og dokumenter	90
10.1	Sager undtaget fra aktindsigt	90
10.2	Dokumenter undtaget fra aktindsigt	91
10.2.1	Interne dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående	92
10.2.2	Ministerbetjening	93
10.2.3	Kommunale og regionale forhandlinger	95
10.2.4	Dokumenter afgivet af retlige, forskningsmæssige eller lignende grunde	95

10.2.5	Statsrådsprotokoller	96
10.2.6	Folketingspolitikerreglen	96
10.2.7	Sekretariatsopgaver	97
10.2.8	Brevveksling til retssager	98
10.2.9	Statistik og videnskabelige undersøgelser	99
10.3	Interne dokumenter, der alligevel er omfattet af aktindsigt	99
11	Aktindsigtsregler for oplysninger	101
11.1	Udlevering af oplysninger fra dokumenter, der er undtaget	101
11.1.1	Oplysninger om en sags faktiske grundlag	103
11.1.2	Oplysninger om eksterne faglige vurderinger	104
11.1.3	Oplysninger om interne faglige vurderinger	105
11.2	Undtagelse af oplysninger fra dokumenter, der skal udleveres	106
11.2.1	Den praktiske aktindsigt i dele af et dokument (§ 34) og pligten til at anonymisere oplysninger	108
12	Meroffentlighed	112
13	Klagemuligheder	114
13.1	Ankestyrelsens særlige prøvelse	115
13.1.1	Ankestyrelsen er ikke forpligtiget til at behandle enhver klage	115
13.1.2	Ankestyrelsens reaktionsmuligheder, herunder tvangsbøder	117
13.1.3	Omfanget af Ankestyrelsens prøvelse, herunder af sagsbehandlingstiden	118
13.2	Folketingets Ombudsmands særlige prøvelse	120
14	Regler, der understøtter aktindsigt og åbenhed	122
14.1	Vejlednings- og loyalitetspligt	122
14.2	Notatpligt	125
14.3	Journaliseringspligt	127
14.4	Retningslinjer for opbevaring af e-mails, sms-beskeder og lignende	128
14.5	Understøttelse af aktindsigt ved valg af IT og journalsystemer	130
14.6	Aktiv information	134
14.7	Postlister	135
14.8	Sammenligning med digital postjournalsdatabase i Norge	136
15	Regler for databaser	138
15.1	Aktindsigt i udskrifter og databeskrivelser – men ikke i databaser	138
15.2	Dataudtræk fra databaser	138
16	Regler om aktindsigt udenfor offentlighedsloven	140
17	International ret	142
17.1	Den Europæiske Menneskerettighedskonvention	142
17.2	Tromsøkonventionen: Europarådets konvention om aktindsigt	143
17.3	Aarhus-konventionen og Miljøoplysningsdirektivet	144
Delkonklusion II: Justitias vurdering af regler og praksis		145

DEL III: JOURNALISTERS OPLEVELSE AF AKTINDSIGT		147
Opbygningen af Del III om journalisters oplevelser		147
18	Spørgeskema og interview blandt journalister	148
18.1	Aktindsigt opleves som besværligt – især efter 2013	149
18.2	Manglende overholdelse af sagsbehandlingsfrister har stor betydning	151
18.3	De fleste aktindsigtsanmodninger bliver delvist imødekommet	158
18.4	Stor variation mellem myndigheder	159
18.5	De mest udbredte årsager til afslag	162
18.6	Manglende tillid til myndighederne	164
18.7	Myndighederne opleves som havende en lukkethedskultur	167
18.8	Offentlighedsloven opfattes som alt for vag og uklar	171
18.9	Manglende brug af meroffentlighed	173
18.10	Stor gavn af aktlister men ikke af begrundelserne	174
18.11	Dialogen med myndighederne	176
18.12	Det er svært at kontrollere myndighedernes afgørelser	179
18.13	Oplevelsen af klagesystemet	180
18.14	Større konsekvenser for myndighedernes fejl	182
18.15	Åbne postlister og lignende initiativer	183
Delkonklusion III: Justitias vurdering af journalisters oplevelser		183
DEL IV: DATA OM AKTINDSIGT FRA DANSKE MYNDIGHEDER		185
Opbygningen af Del IV om myndighedernes praksis og oplevelser		185
19	Case om aktindsigt i kommunerne	186
19.1	Anmodningen	186
19.2	Nogle kommuner giver ikke-afgørelser	189
19.3	Nogle kommuner lægger en ekstra indsats i dataudtræk, andre gør ikke	190
19.4	Nogle kommuner samarbejder om at give afslag	194
19.5	Nogle kommuner har juridisk tvivlsom praksis om anonymisering i sociale sager	199
19.5.1	Sociale sager er ikke undtaget aktindsigt – modsat kommuners praksis	199
19.5.2	Myndighederne bør anonymisere dokumenter – modsat kommuners praksis	201
19.5.3	Det er muligt at anonymisere sociale dokumenter – modsat kommuners praksis	204
19.6	Nogle kommuner kan ikke identificere sager i IT-systemet (ressourceregel)	206
20	Data fra danske myndigheder	210
20.1	Baggrunden for anmodningen – Justitsministeriets redegørelse fra 2017	210
20.2	Om det modtagne data fra ministerierne	211
20.3	Sagsbehandlingsproblemer i ministeriernes håndtering af anmodningen	211
20.4	Antallet af aktindsigtsanmodninger ved ministerierne er stigende	213

20.5	Indblik i sagsbehandlingstiden ved ministerier	218
20.6	Indblik i forholdet mellem afslag og imødekomelse ved ministerier	220
20.7	Indblik i brugen af meroffentlighed ved ministerier	222
20.8	Indblik i klagesager ved ministerier	223
20.9	Indblik i tal fra kommunerne	224

Delkonklusion IV: Justitias vurdering af sagsbehandlingen **226**

21	Opsummerende konklusion med anbefalinger	228
	Anbefaling 1: Udvid reformen af offentlighedsloven (processuel anbefaling)	231
	Anbefaling 2: Udvid adgangen til aktindsigt i den politiske beslutningsproces	233
	Anbefaling 3: Indfør maksimale sagsbehandlingstider og prioritering af området	236
	Anbefaling 4: Rul skjulte indskrænkninger fra 2013 tilbage	238
	Anbefaling 5: Lovfæst ret til anonymisering af materiale for forskere og journalister	238
	Anbefaling 6: Styrk reglerne om dataudtræk og IT-systemer	240
	Anbefaling 7: Skab øget tilsyn og konsekvenser ved grove tilsidesættelser af reglerne	242
	Anbefaling 8: Skab aktiv meroffentlighed og åbne postlister gennem e-portal	246
	Anbefaling 9: Skab kontinuerlig vejledning og viden om aktindsigt	248
	Anbefaling 10: Tiltræd Tromsøkonventionen	250

2 Resume

Offentlighedsloven fra 2013 skulle skabe gennemsigtighed i forvaltningen og sikre borgernes ret til indsigt, men den har haft den modsatte effekt. Denne rapport dokumenterer, hvordan komplekse regler, øgede undtagelser og en udbredt lukkethedskultur har svækket offentlighedens adgang til information og tilliden til myndighederne. På denne baggrund fremsætter rapporten anbefalinger til, hvordan offentlighedsloven kan revideres mod mere åbenhed og klarere regler.

Offentlighedsloven sikrer borgernes adgang til information om myndighedernes arbejde og beslutningsprocesser. Denne adgang er afgørende for at opretholde demokratisk kontrol, fremme gennemsigtighed og styrke tilliden til offentlige institutioner. Når offentligheden – herunder borgere, journalister og forskere – kan få indsigt i, hvordan beslutninger træffes, og ressourcer anvendes, bliver det muligt at afdække fejl, magtmisbrug eller ineffektivitet og dermed stille myndigheder til ansvar. Det er derfor afgørende for demokratiet, at intentionerne bag loven også får effekt i praksis, herunder i den daglige sagsbehandling i kommuner, regioner og stat. Det er imidlertid af flere forskere blevet fremhævet, at der ikke er nogen stærk tradition for empirisk juridisk forskning i offentlighedslovens praktiske anvendelse, og at der derfor er et stort forskningspotentiale, da der pt. eksisterer relativ lille viden om reglernes praktiske anvendelse.¹

Justitia har med denne rapport gennemført et helbredstjek af offentlighedsloven. Rapporten undersøger tværdisciplinært og gennem adskillige vinkler, hvordan aktindsigtsreglerne er skruet sammen, og hvordan de anvendes og opleves i praksis.

Rapporten omfatter bl.a. en undersøgelse blandt 107 journalister, interviews med graverjournalister, data fra landets ministerier om bl.a. sagsbehandlingstider, samt en undersøgelse af, hvordan kommunerne behandler aktindsigt. Alle disse undersøgelser har til formål at afdække, hvordan de nuværende regler opleves i praksis. Undersøgelsen af journalisternes erfaringer viser, at de oplever store udfordringer med at få indsigt i myndighedernes arbejde, herunder lang sagsbehandlingstid og variation i praksis mellem myndigheder. Der er blandt de adspurgte journalister en udbredt mangel på tillid til, at myndighederne anvender loven korrekt, og en opfattelse af en "lukkethedskultur" i forvaltningen, hvor myndighederne undlader at dele information, selv når det er muligt. Dette viser sammen med den øvrige del af rapporten, at den nuværende praksis hæmmer mediernes mulighed for at udfylde deres rolle som offentlighedens vagthund.

Justitias egne casestudier og forsøg på at opnå aktindsigt ved kommuner og ministerier har bekræftet dette billede. Således beskriver rapportens kap. 19 og 20 flere eksempler på, at myndighederne ikke udleverede aktindsigt rettidigt. Samtidig viste undersøgelsen store forskelle i kommunernes tilgange, hvor nogle kommuner udviste grundighed og samarbejdsvilje, mens andre

¹ Michael Gøtze: "Offentlighedsloven set gennem en juridisk kontrolprisme", bidrag til Magtudredningen 2.0 (ps.au.dk/2024); Pernille Boye Koch: "Offentlighed og aktindsigt i kommunerne – en undersøgelse af praksis", *Juristen* (2019/3), s. 101-108.

afslog anmodninger på juridisk tvivlsomt grundlag. I den forbindelse bekræftede Ankestyrelsen, at der var fejl i flere kommuners afslag på Justitias anmodning, endda på trods af (eller på grund af), at kommunerne havde søgt vejledning hos hinanden og KL om, hvordan anmodningen skulle behandles.

Justitias undersøgelse viser også, at Danmark skiller sig negativt ud i en international sammenhæng, især når det gælder sammenligning med andre nordiske lande. Vores nabolande har bl.a. stærkere regler om sagsbehandlingstid og nemmere adgang til at søge aktindsigt, herunder ved anvendelse af digitale metoder. De har også i modsætning til Danmark tiltrådt Tromsøkonventionen, Europarådets traktat om adgang til officielle dokumenter, som fremmer åbenhed og gennemsigtighed.

Regeringen har i 2024 nedsat et lovforberedende udvalg om revision af offentlighedsloven, hvor Justitia også er repræsenteret. Dette udvalg ser dog kun på sagsbehandlingstider og muligheden for øget offentlighed i forhold til politiske beslutningsprocesser. Justitias rapport dokumenterer, at der også på flere andre områder er behov for en reform i retning af mere åbenhed.

Om rapporten

Justitias rapport "Offentlighedslov og aktindsigt – brug for mere åbenhed" undersøger offentlighedslovens udvikling, anvendelse og konsekvenser for åbenhed i den offentlige forvaltning. Den analyserer lovens historiske baggrund, ændringerne der blev indført med 2013-loven, og hvordan disse har påvirket adgangen til aktindsigt. Gennem juridiske og empiriske undersøgelser belyser rapporten både myndighedernes praksis og journalisters oplevelser med lovens anvendelse. Derudover sammenlignes de danske regler med internationale standarder og praksis i andre nordiske lande.

Reglerne om aktindsigt må anses for at have fået en stigende betydning i lyset af den teknologiske og samfundsmæssige udvikling. Åbenhed og offentlighed er redskaber til at sikre en kvalificeret offentlig debat på faktisk korrekt grundlag og styrker befolkningens tillid til, at offentlige myndigheder ikke skjuler vigtige forhold for borgerne.

Der er også anden lovgivning om aktindsigt og andre former for indsigt udenfor offentlighedsloven. Det har dog ikke været muligt inden for dette projekts rammer og funding at undersøge forholdet til sådanne regler i f.eks. forvaltningsloven og miljøoplysningsloven. I lyset af den nævnte ændrede samfundsmæssige og teknologiske virkelighed vil Justitia opfordre alle aktører til at bidrage til videre forskning og undersøgelser, herunder om tilstødende områder. Det er ligeledes Justitias håb, at rapporten vil anspore til fornyet fokus og offentlig debat om offentlighedsloven og om den optimale indretning af aktindsigtsreglerne.

Rapporten er blevet gennemlæst og kommenteret af fremtrædende eksperter fra universiteter og praksis inden udgivelse. Rapportens indhold og retspolitiske anbefalinger kan dog alene tilskrives Justitia.

De vigtigste fund fra rapporten:

- Offentlighedsloven fra 2013 medførte flere og mere intensive indskrænkninger, end det blev meldt ud af den daværende regering til Folketinget og befolkningen.
- Området er stærkt underprioriteret, bl.a. er Justitsministeriets officielle vejledning ikke blevet opdateret siden 2013.
- Antallet af aktindsigtsanmodninger ved ministerier har været støt stigende i flere år.
- Lange sagsbehandlingstider hos både ministerier og kommuner mv. er i strid med lovens forudsætninger og begrænser lovens effekt.
- Komplekse og skønsprægede regler skaber store variationer i myndighedernes håndtering af aktindsigt.
- Misforståelser om loven hos myndighederne gør adgangen til aktindsigt mere vanskelig og fører til juridisk tvivlsomme og forkerte afgørelser.
- Meroffentlighed anvendes sjældent, selvom det var forudsat at skulle føre til mere åbenhed ved lovændringen i 2013.
- Danmark halter efter de andre nordiske lande og har ikke tiltrådt Tromsøkonventionen.
- Journalister oplever lukkethedskultur og mangler tillid til myndighedernes brug af reglerne.
- Myndigheder møder ikke konsekvenser ved forsinkede eller forkerte afgørelser.
- Ny teknologi og forsøg med åbne postlister viser potentiale for større åbenhed og lettere sagsbehandling.

2.1 anbefalinger

Nedenfor opsummeres Justitias anbefalinger på baggrund af undersøgelserne i denne rapport. Disse anbefalinger – og baggrunden for dem – uddybes i kapitel 21, der indeholder en uddybende konklusion med rapportens fund og anbefalinger.

1. Udvid reformen af offentlighedsloven (processuel anbefaling)

Justitia anbefaler:

- At det allerede nedsatte lovforberedende udvalg fortsætter deres arbejde med de problemstillinger, som de er nedsat til at varetage med henblik på en hurtig løsning af de allerede anerkendte problemer med aktindsigt i politiske processer og med sagsbehandlingstider.
- At der sigtes efter, at de øvrige problemstillinger, som Justitia har identificeret, kan behandles sideløbende med det eksisterende udvalg, så der kan fremsættes et samlet lovforslag. Dette vil kræve nedsættelse af hurtigt arbejdende arbejdsgrupper med repræsentanter fra myndigheder, eksperter og interessenter.
- At der alternativt - hvis arbejdet med de øvrige identificerede problemstillinger ikke forventes at kunne færdiggøres sideløbende med det lovforberedende udvalg - først fremsættes et lovforslag baseret på det allerede iværksatte udvalgsarbejde. De øvrige identificerede

problemstillinger kan derefter behandles i et nyt lovforberedende udvalg med henblik på fremsættelse af endnu et lovforslag om de problemstillinger, som Justitia og evt. andre aktører har fremsat.

2. Udvid adgangen til aktindsigt i den politiske beslutningsproces

Justitia anbefaler:

- At en kommende ændring af reglerne om aktindsigt i politiske beslutningsprocesser formuleres, så de skaber en reel større åbenhed samt at ministerbetjeningsreglens anvendelsesområde indskrænkes betydeligt ud fra objektive kriterier, der fremgår direkte af lovtæksten for at sikre transparens og gennemsækelighed.
- At der ikke i praksis overlades myndighederne et for stort skøn til selv at vurdere, hvilke oplysninger de finder behov for at undtage for at beskytte den politiske beslutningsproces.
- At der sikres større muligheder for, at folketingsmindretal kan få indsigt i dokumenter, der tilgår en forligskreds, f.eks. ved en afskaffelse af folketingspolitikerreglen.
- At ekstraheringsreglerne medtænkes i reformen, f.eks. ved at sikre åbenhed om interne faglige vurderinger i endelig form i flest mulige dokumenter, samt at offentlighedslovens § 20 om lovgivningssager medtænkes, jf. anbefaling 4.
- At opsamlingsbestemmelsen i lovens § 33, nr. 5, medtænkes, så afskaffelsen af andre undtagelsesbestemmelser i praksis ikke blot vil føre til, at oplysningerne herefter i øget grad undtages efter opsamlingsbestemmelsen.
- At ændringerne vedtages med en revisionsbestemmelse, samt at Folketingets Ombudsmand efter 2-3 år anmodes om at vurdere, om reglerne har skabt større åbenhed.

3. Indfør maksimale sagsbehandlingstider og prioritering af området

Justitia anbefaler:

- At der indføres en maksimal sagsbehandlingstid for aktindsigtsanmodninger på en måned, kombineret med, at myndighederne fortsat skal tilstræbe at færdiggøre sagerne hurtigere, jf. eksisterende regler. Fristen bør kun i helt særlige tilfælde, og hvor det er beskrevet i lovgivningen, kunne fraviges.
- At udtrykket "snarest" i offentlighedslovens § 36 ændres til "uden ugrundet ophold" (som i Norge) eller "straks ellers så snart det er muligt" (som i Sverige) for at indskærpe, at aktindsigtsanmodninger skal prioriteres før rutineopgaver.
- At de enkelte myndigheder pålægges at offentliggøre statistik for deres behandling af aktindsigtsanmodninger, herunder sagsbehandlingstider med fokus på de sager, hvor der har været særlig lang sagsbehandlingstid.
- At der i de enkelte myndigheder skal udpeges en person på ledelsesniveau, der har ansvaret for myndighedens aktindsigtsbehandling, og som skal inddrages i fristforlængelser.

4. Rul skjulte indskrænkninger fra 2013 tilbage

Justitia anbefaler:

- At de indskrænkninger, der i 2013 blev indført i mulighederne for at få aktindsigt i lovgivningssager (§ 20) og i forretningsforhold (§ 30, nr. 2) rulles tilbage, idet de blev indført gennem lovbemærkninger uden særlig fremhævelse, og derfor uden Folketingets og den offentlige debats opmærksomhed.

5. Lovfæst ret til anonymisering af materiale for forskere og journalister

Justitia anbefaler:

- At den eksisterende ret til at få anonymiseret materiale, så det kan udleveres ved aktindsigt, der i dag kun fremgår i forarbejderne, indskrives direkte i lovens ordlyd, f.eks. i § 34.
- At anonymiseringsreglen henviser til den almindelige ressourceregel i lovens § 9, hvorved den særligt snævre ressourceregel for anonymisering ophæves.
- At det overvejes, om en ubetinget ret til anonymisering af materiale kun skal gælde for personer med særlig interesse (journalister, forskere og NGO'er).
- At der i tillæg til dette udvikles klarere regler for forskeres ret til adgang til myndighedernes materiale mod accept af fortrolighedsklausuler.

6. Styrk reglerne om dataudtræk og IT-systemer

Justitia anbefaler:

- At kravet om "få" kommandoer i de eksisterende dataudtræksregler ophæves, så der tidsmæssigt gælder samme ressourcereglene som for aktindsigter.
- At der indføres en klar dialog- og vejledningspligt, så myndighederne er forpligtiget til at vejlede om, hvordan et dataudtræk vil kunne udføres.
- At myndighedernes journalregister omfattes af retten til dataudtræk.
- At det overvejes, om nogle af disse udvidelser af mulighederne for dataudtræk kun skal gælde for personer med særlig interesse (journalister, forskere og NGO'er).
- At kommunerne sikrer, at de lever op til de allerede gældende regler for indretning af IT-system og journalregistre.
- At der indføres klarere regler i offentlighedsloven om minimumskrav til IT-systemer.

7. Skab øget tilsyn og konsekvenser ved grove tilsidesættelser af reglerne om aktindsigt

Justitia anbefaler:

- At alle myndigheder forpligtes til at udpege en offentlighedsrådgiver, der internt i myndigheden rådgiver og overvåger overholdelsen af reglerne om aktindsigt og dataudtræk. I kommunerne vil denne forpligtelse f.eks. kunne varetages af en borgerrådgiver.

- At der indføres bøder for myndigheder, der groft tilsidesætter deres forpligtelser efter offentlighedsloven, inspireret af de bødeordninger, der allerede i dag eksisterer for manglende efterlevelse af de databeskyttelsesretlige indsichtsregler.
- At der etableres en model for øget tilsyn, klagemuligheder og reaktionsmuligheder. Den præcise model for dette bør overvejes i lyset af vigtigheden af større offentlighed, men også i lyset af øvrige hensyn, herunder hensynet til den traditionelle model for ministerier i Danmark. Justitia har i den forbindelse opstillet tre mulige modeller, som er:
 - **MODEL 1.** Grove tilsidesættelser af myndighedernes pligter efter offentlighedsloven skal kunne medføre bøder. På det kommunale plan vil Ankestyrelsen i forbindelse med en klagesag kunne foretage den indledningsvise prøvelse af, om der er sket sådanne grove overtrædelser og vurdere, om der er grundlag for at videresende til politiet. På det statslige niveau eksisterer ikke én tilsvarende klage- og tilsynsmyndighed. Her vil politiet ved behandling af borgernes anmeldelser kunne lægge vægt på praksis fra Folketingets Ombudsmand om, hvornår en tilsidesættelse af myndighedernes pligter er kritisabel.
 - **MODEL 2.** Oprettelse af en særlig klage- og tilsynsmyndighed inspireret bl.a. af Ankestyrelsen og Datatilsynet. Aktindsigtstilsynet vil kunne behandle klager over både kommunale og statslige myndigheders sagsbehandling, vil kunne hjemvise sager, udstede bødeforlæg eller foretage politianmeldelse ved grove brud på offentlighedslovens pligter. Aktindsigtstilsynet vil dog ikke kunne overtage sagsbehandlingen.
 - **MODEL 3.** Udvide kompetencerne for den i model 2 nævnte klage- og tilsynsmyndighed til også at kunne genvurdere sagen, herunder skønsmæssige vurderinger, og til at overtage sagsbehandlingen og udlevere dokumenterne til den aktindsigtssøgende. En sådan model vil imidlertid kræve, at klagemyndigheden besidder sagkundskab på tværs af mange områder, og vil derfor skulle overvejes nøje.

8. Skab aktiv meroffentlighed og åbne postlister gennem e-portal

Justitia anbefaler:

- At myndighederne pålægges en pligt til at offentliggøre statistik om deres behandling af aktindsigter, herunder om sagsbehandlingstiden, meroffentlighed, antal aktindsigtsanmodninger, antal afslag mm.
- At der indføres krav om åbne postlister for ministeriernes departementer og evt. også for udvalgte styrelser.
- At udviklingen af en fælles database med søgefunktion i postlister, inspireret af den norske model, igangsættes.
- At der som led i næste digitaliseringsstrategi afsættes midler til at udvikle teknologiske løsninger, der kan effektivere aktindsigtsarbejde på tværs af myndigheder, herunder f.eks. brug af kunstig intelligens til at ekstrahere eller anonymisere.
- At det allerede ved oprettelsen af et nyt dokument vurderes, hvorvidt dokument vil kunne offentliggøres ved en aktindsigt.

9. Skab kontinuerlig vejledning og viden om aktindsigt

Justitia anbefaler:

- At der indføres en systematisk praksis med opdatering af Justitsministeriets officielle vejledning til offentlighedsloven i lyset af ny praksis og opstået fortolkningstvivil.
- At Justitsministeriet opdaterer sin systematiske indhentning af viden fra myndigheder om, hvilke områder de oplever fortolkningstvivil om.
- At Offentlighedsportalen mere aktivt anvendes som et sted, hvor der er kommenterede sagsoversiger og vejledning, så sagsbehandlere og borgere let kan finde viden om reglernes fortolkning i lyset af ny praksis.
- At der laves en officiel oversigt over alle særlove, der undtager områder fra offentlighedsloven.

10. Tiltræd Tromsøkonventionen

Justitia anbefaler:

- At Danmark tiltræder Europarådets konvention om aktindsigt og i den forbindelse undersøger mulighederne for at tilpasse lovens opsamlingsbestemmelse, så denne ikke er i strid med konventionen.



3 Introduktion

3.1 Hvad er aktindsigt?

Aktindsigt gør det muligt for journalister, forskere og borgerne generelt at bede om at få kopier af de dokumenter, som myndighederne anvender i deres sagsbehandling. I sin kerne gør reglerne om aktindsigt det således muligt for enhver person at skrive til en myndighed og bede om at få udleveret kopi af f.eks. alle de dokumenter, der omhandler en bestemt sag.

Det kan være relevant for borgere at søge aktindsigt i forbindelse med deres egne sager, f.eks. for at forstå hvorfor myndighederne har givet afslag på en anmodning, og hvilke oplysninger, som myndigheden i den forbindelse har været i besiddelse af. Dette hedder partsaktindsigt.

Det kan også være relevant at søge aktindsigt i sager, som man ikke selv er part i. Det kan f.eks. være:

- en journalist, som ønsker at undersøge, hvorvidt der er begået fejl i en sagsbehandling.
- en forsker, som ønsker at forstå myndighedernes sagsbehandling på tværs af sager.
- en interesseorganisation, som ønsker at forstå grundlaget for indførelse af en lovændring.
- borgere, som ønsker at forstå interne overvejelser om deres kommunes kommende initiativer.

Denne mere generelle mulighed for aktindsigt, i sager man ikke er part i, er fokus i denne rapport.

I praksis er det imidlertid (langt fra) så simpelt, at enhver borger kan anmode om aktindsigt i enhver sag og få udleveret alle dokumenter og oplysninger på sagen. Der er en række undtagelser til dette overordnede princip i dansk lovgivning. I praksis eksisterer sådanne undtagelser både på sagsniveau, dokumentniveau og oplysningsniveau.

Der er således situationer, hvor en myndighed kan give afslag på aktindsigt allerede fordi hele sagen er undtaget fra aktindsigt (det gælder f.eks. aktindsigt i politiets efterforskning af en konkret straffesag). I andre situationer skal myndighederne imidlertid give aktindsigt i sagen men kan undtage nogle dokumenter på sagen (det gælder således f.eks. foreløbige udkast til dokumenter, der er en del af myndighedens interne beslutningsproces).

Det er heller ikke altid at alle oplysninger i et dokument skal behandles ens. Det kan således forekomme, at en myndighed egentligt skal udlevere et dokument til den, der har anmodet om aktindsigt, men alligevel konkret kan undtage nogle oplysninger i dokumentet (i praksis kan dette ske ved helt lavpraktisk at overstrege de oplysninger med sort tusch og derefter indscanne dem). Det kan f.eks. være tilfældet, hvis en privatpersons cpr-nummer fremgår af dokumentet.

Den modsatte situation kan imidlertid også forekomme, hvor myndigheden egentligt har mulighed for ikke at give aktindsigt i et konkret dokument, men alligevel har pligt til at udlevere nogle af de oplysninger, der fremgår af dokumentet (i praksis ved at flytte dem over i et andet dokument, eller

ved at overstrege alle andre dele af dokumentet). Det kan således f.eks. være tilfældet for de faktiske oplysninger i et dokument, der medvirker til at belyse sagens rene faktum – f.eks. en oplysning i et internt dokument om, at der på en motorvejsstrækning passerer 20.000 biler dagligt – der således skal udleveres selvom resten af dokumentet (der måske indeholder myndighedens overvejelser omkring sagens afgørelse) ikke skal udleveres.

Hvor udgangspunktet således er, at alle borgere kan få indblik i myndighedernes dokumenter, så er virkeligheden, at aktindsigt er reguleret af et komplekst juridisk regelsæt, der fastsætter en række undtagelser og undtagelser til undtagelser for at forsøge at balancere en række modsatrettede hensyn, der i nogle tilfælde taler for åbenhed og i andre tilfælde taler for lukkethed. Det er som samfund væsentligt at overveje kontinuerligt om den rette balance mellem disse hensyn er fundet.

3.2 Vigtigheden af aktindsigt

Det er af fundamental nødvendighed i et retssamfund, at borgerne har mulighed for at få indsigt i myndighedernes handlinger og baggrunden for disse handlinger. Dermed sikres, at bl.a. journalister, interesseorganisationer og forskere kan kontrollere, at myndighederne overholder loven, handler sagligt og tjener borgernes interesser. Åbenhed om myndighedernes arbejde modvirker ikke blot korrupsion og magtmisbrug men er samtidig med til at øge borgernes generelle tillid til myndighederne. Ligeledes må det antages, at bevidstheden om, at dokumenter kan komme til offentlighedens kendskab, i sig selv øger kvaliteten af den offentlige forvaltning, pga. risikoen for at fejl eller ulovligheder senere kan komme til offentlighedens kendskab.

Åbenhed er således et centralt hensyn for et demokrati. Aktindsigters betydning for journalister blev fremhævet af en af deltagerne i den spørgeskemaundersøgelse for journalister, som Justitia har gennemført som led i udarbejdelsen af denne rapport:



“Virkeligheden er ikke som i Den Sorte Svane, hvor en magisk kilde træder ind ad døren og kan blotlægge en hel historie. I 99/100 tilfælde gemmer historierne sig i det tørre papirarbejde. Og derfor er det afgørende, at journalisters muligheder for at søge aktindsigt ikke bliver indskrænket.”

I den moderne verden er der imidlertid ingen lande, som har fuld åbenhed om alle interne oplysninger i den offentlige forvaltning. Der kan være helt legitime grunde til at begrænse åbenhed i særlige situationer, f.eks. for at beskytte den nationale sikkerhed, forretningshemmeligheder, borgeres personfølsomme oplysninger og offentligt ansattes arbejdsmiljø. De danske aktindsigtsregler i offentlighedsloven skal således sikre en vanskelig og yderst vigtig balance mellem modstående hensyn.

3.3 Baggrund og afgrænsning for denne rapport

I Danmark er adgangen til aktindsigt først og fremmest reguleret i offentlighedsloven, der dog suppleres af en række andre regelsæt, herunder bl.a. databeskyttelsesreglerne, forvaltningsloven og miljøoplysningsloven. Sidstnævnte spiller en særlig rolle, da den pga. EU-regler giver en udvidet adgang til aktindsigt.

Den nuværende offentlighedslov blev vedtaget i 2013 og trådte i kraft 1. januar 2014. De ændringer, der i den forbindelse skete i forhold til den tidligere offentlighedslov, er siden blevet kritiseret for at have medført øget lukkethed og for at være gået for vidt i forhold til at beskytte interne beslutningsprocesser fra offentlig granskning. Disse regler har virket i over 10 år, men der eksisterer relativt lille empirisk viden om, hvorledes loven anvendes og dermed om, hvordan det står til med åbenhed i forvaltningen.

Det er på denne baggrund, at Justitia har udarbejdet denne rapport. Sigtet med rapporten er at vurdere de nuværende aktindsigtsregler i offentlighedsloven, medvirke til at skabe yderligere empirisk viden om, hvordan reglerne administreres og opleves i praksis, samt at komme med anbefalinger til, hvorledes lovgivning og praksis kan ændres, så der kan skabes yderligere åbenhed samtidig med, at andre afgørende samfundsinteresser fortsat sikres.

Under arbejdet med denne rapport nedsatte SVM-regeringen på baggrund af en politisk aftale med Danmarksdemokraterne, Det Konservative Folkeparti og Radikale Venstre et lovforberedende udvalg, der skal komme med forslag til ændringer af offentlighedsloven. Justitia er også repræsenteret i dette sagkyndige udvalg. Dette udvalg har først og fremmest fokus på reglerne om aktindsigt i politiske beslutningsprocesser, især offentlighedslovens § 24 (ministerbetjeningsreglen) og § 27, nr. 2 (folketingspolitikerreglen). Derudover har udvalget også fokus på myndighedernes sagsbehandlingstider.

Justitias rapport har et videre sigte end det lovforberedende udvalg og kigger bredt på aktindsigtsreglerne og de praktiske vilkår for aktindsigt i Danmark. Justitias rapport kigger dog naturligvis også på aktindsigt i politiske beslutningsprocesser samt på sagsbehandlingstiderne, og det er derfor også håbet, at denne rapport kan være med til at kvalificere udvalgets arbejde.

Justitias rapport kan dog af naturlige årsager ikke gå ind i alle potentielle udfordringer med den nuværende offentlighedslov. Denne rapport har fokus på de traditionelle forvaltningsmyndigheder. Det betyder, at Justitia ikke går ind i spørgsmålet omkring, hvorvidt der er tilstrækkelig åbenhed ved den dømmende magt (herunder i domstolenes administration) eller ved den lovgivende magt (f.eks. i folketingspolitikeres bilag). Ligeledes går Justitia ikke ind i spørgsmålet om, hvorvidt der er tilstrækkelig åbenhed i offentligt ejede selskaber.

3.4 Rapportens opbygning

Rapporten undersøger den eksisterende regulering af aktindsigt både gennem juridiske analyser og empiriske undersøgelser. Rapporten er opbygget i fem overordnede dele.

Del I analyserer den historiske udvikling med primært fokus på de ændringer af offentlighedsloven, der blev foretaget i 2013. I den forbindelse analyseres i Del I hvilke udvidelser og indskrænkninger af adgangen til aktindsigt, der skete i 2013. Det identificeres i den forbindelse bl.a., at loven i praksis medførte en række øvrige indskrænkninger af retten til aktindsigt end de fem officielle indskrænkninger, som var beskrevet i lovforarbejderne. Ligeledes gennemgås udviklingen efter lovens vedtagelse, herunder den kritik loven har fået i forskellige rapporter fra 2014 til i dag. Dermed vises bl.a., at der siden 2013-lovens vedtagelse har været en konsistent kritik af de eksisterende regler på tværs af forskellige kommissioner, ombudsmandsundersøgelser og officielle redegørelser,

Del II gennemgår den eksisterende regulering af aktindsigt og dykker ned i det sammenspil af forskellige undtagelser og undtagelser til undtagelser, som regulerer adgangen til aktindsigt på sagsniveau, dokumentniveau og oplysningsniveau. I Del II forklares således opbygningen af de eksisterende regler og der dykkes samtidig ned i praksis fra bl.a. Folketingets Ombudsmand for at identificere og analysere, hvordan loven officielt skal fortolkes og anvendes. Det dokumenteres dermed bl.a., at der er tale om et komplekst lovgrundlag, hvor hver enkelt aktindsigtsanmodning kan kræve adskillige svære og tidskrævende vurderinger af sagsbehandleren. Ligeledes sættes de danske regler i perspektiv til internationale forpligtigelser og aktindsigtsreglerne i andre nordiske lande, hvorved det dokumenteres, at Danmark på flere områder skiller sig negativt ud fra de øvrige nordiske lande.

De to sidste dele af rapporten supplerer de eksisterende evalueringer af loven ved at bidrage med nye empiriske undersøgelser.

Del III undersøger danske journalisters oplevelser med myndighedernes praksis omkring aktindsigt. Dette er blevet undersøgt både gennem en spørgeskemaundersøgelse blandt 107 journalister, samt gennem et fokusgruppeinterview med graverjournalister. Undersøgelserne viser bl.a. i udpræget grad en manglende tillid til danske myndigheders anvendelse af aktindsigtsreglerne samt et generelt indtryk af en lukkethedskultur blandt offentligt ansatte.

Del IV undersøger aktindsigt ved de danske myndigheder, dels gennem data om bl.a. antallet af modtagne aktindsigtsanmodninger ved forskellige myndigheder, dels gennem case-eksempler på behandlinger af aktindsigtsanmodninger indsendt af Justitia og dels gennem uformelle samtaler med embedsmænd. Derigennem vises bl.a. en støt stigning i antallet af aktindsigter ved danske ministerier samt en meget forskelligartet håndtering af aktindsigter ved danske kommuner.

Afslutningsvis drages konklusioner på den samlede rapport, der leder frem til en række anbefalinger.

3.5 Metoder anvendt i rapporten

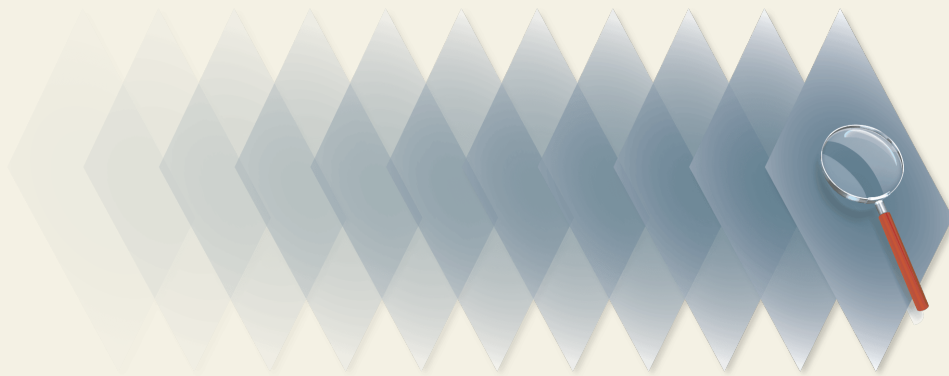
Denne rapport er udarbejdet ved brug af tværfaglige metoder.

Centrale dele af rapporten er udarbejdet ved brug af juridisk metode, der har søgt at fastlægge de juridiske reglers indhold, herunder gennem analyse af lovforarbejder, retspraksis, praksis fra Folketingets Ombudsmand mv. Denne metode er især anvendt i rapportens Del I (der analyserer forskellen mellem den tidligere regulering og den nuværende) og Del II (der går i dybden med den nuværende retsstilling). Metoden er dog også anvendt i andre dele af rapporten, bl.a. til at drøfte lovligheden af den kommunale praksis i en case om kommunerne i Del IV.

For bedre at forstå den faktiske anvendelse af offentlighedslovens regler i praksis er andre dele af rapporten udarbejdet ved brug af retssociologiske metoder, herunder både kvalitative og kvantitative tilgange. I Del I er den juridiske analyse suppleret af et litteraturreview af eksisterende rapporter, der allerede har drøftet brugen af offentlighedsloven. I Del II suppleres den juridiske analyse af komparative undersøgelser af reglerne i de andre nordiske lande, samt ligeledes analyser af indholdet af Danmarks internationale forpligtigelser på området.

Del III og IV er egentlige empiriske undersøgelser. Del III undersøger journalisternes oplevelser af myndighedernes praksis. Dette er sket dels gennem en spørgeskemaundersøgelse, der blev udsendt gennem journalisternes fagforening, Dansk Journalistforbund – Medier & Kommunikation, af to omgange hen over sommeren 2024, hvor 107 journalister besvarede spørgeskemaet. Dette blev suppleret med et dybdegående fokusgruppeinterview med tre graverjournalister, der bidrog med yderligere indsigter til undersøgelsen. Interviewet blev afholdt som et semistruktureret fokusgruppeinterview i efteråret 2024.

Del IV undersøger direkte myndighedernes praksis. Dette er sket gennem aktindsigter ved myndighederne. Dels er der på denne måde indsamlet kvantitative data om bl.a. antallet af modtagne aktindsigtsanmodninger ved ministerierne, der herefter er analyseret og sammensat gennem kvantitative undersøgelser. I tillæg til dette har Justitia analyseret sagsforløbet omkring en aktindsigtsanmodning, som Justitia selv indsendte som led i et andet forskningsprojekt. Aktindsigtsanmodningen omhandler underretninger om voldsramte børn og blev udsendt til størstedelen af landets kommuner i løbet af foråret og sommeren 2024. Gennem en kombination af dokumentanalyse, juridisk metode – og gennem en klagesag til Ankestyrelsen – analyserer denne case i Del IV kommunernes praksis omkring aktindsigt til forskere i sociale sager samt lovligheden af denne.



DEL I: ANALYSE AF UDVIKLINGEN I AKTINDSIGT

Opbygningen af Del I om udviklingen i reglerne om aktindsigt

Denne del af rapporten har et historisk sigte og har et fokus på at undersøge, hvordan reglerne var før lovændringen af 2013 for derved at kunne vurdere, hvilke reelle ændringer der skete af aktindsigtsreglerne i og efter 2013, samt hvilke revisionsforslag, der sidenhen er foreslået i diverse rapporter.

Kapitel 4 omhandler de historiske regler før 2013, herunder hvornår aktindsigtsreglerne blev indført, hvilken udformning de havde, og hvad baggrunden var for denne udformning af reglerne.

Kapitel 5 analyserer herefter grundigt, hvilke ændringer der skete i 2013 og på hvilke måder retten til aktindsigt blev udvidet eller indskrænket på konkrete områder.

Kapitel 6 omhandler de lovændringer, der er foretaget efter 2013.

Kapitel 7 gennemgår de rapporter, der har undersøgt offentlighedsloven efter 2013, og hvilke revisionsforslag disse er kommet med.

Endelig er der en delkonklusion, der udleder indsigterne fra denne del af rapporten.

4 De historiske aktindsigtsregler før 2013

4.1 Gennemførelse af partsaktindsigt i 1964 og almindelig aktindsigt i 1970

Den historiske baggrund for reglerne om aktindsigt i Danmark kan føres tilbage til Offentlighedskommissionen nedsat af regeringen i 1956, der i 1963 fremkom med sine anbefalinger om, på hvilken måde offentlighed kunne indføres i forvaltningen.² Kommissionens flertal var skeptisk overfor fuld offentlighed i forvaltningen. I tråd med dette blev der i 1964 i første omgang kun indført en lov om partsoffentlighed i forvaltningen, hvorimod et bredere offentlighedsprincip ikke blev indført.³ Loven indeholdt en revisionsbestemmelse, fordi Folketinget ønskede, at det senere på baggrund af erfaringerne fra 1964-loven skulle overvejes at indføre en bredere offentlighedslov. Da erfaringerne viste, at den nye lov ikke havde givet anledning til væsentlige vanskeligheder, blev der efterfølgende vedtaget en egentlig offentlighedslov, der trådte i kraft i 1970 og erstattede 1964-loven. Denne lov indeholdt et almindeligt offentlighedsprincip i den statslige og kommunale forvaltning.⁴

4.2 Retsstillingen i 1985-loven, der var gældende indtil 2013

Allerede i 1973 nedsatte Justitsministeriet et udvalg (Offentlighedsudvalget), der skulle overveje evt. ændringer af offentlighedsloven. Dette udvalg afgav betænkning i 1978 og en ny offentlighedslov blev vedtaget i 1985.⁵ Generelt søgte man at udvide adgangen til aktindsigt. I praksis havde den hidtidige offentlighedslov primært givet ret til aktindsigt i afgørelsessager og ikke i dokumenter relateret til faktisk forvaltningsvirksomhed såsom sygepleje.⁶ Dette blev ændret, så "al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning" blev omfattet af offentlighedsloven (med visse specielle undtagelser). Ligeledes blev loven udvidet til at omfatte visse institutioner organiseret på privatretligt grundlag, og bl.a. udvidet til at omfatte elforsynings-, naturgasforsynings- og fjernvarmeforsyningsvirksomheder. Desuden indførtes som noget nyt en tidsfrist for behandlingen

² Forud for dette havde lov af 2. februar 1866 givet parter i en sag en meget begrænset adgang til "aktindsigt". Retten til dette var kun gældende i sager, hvor der var blevet givet afslag (og således ikke under sagens behandling) gav kun adgang til visse dokumenter, og gav kun en ret for den person, som konkret havde fået afslag. Se om bestemmelsen: Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 58, der henviser til en række historiske kilder.

³ Lov nr. 141 af 13. maj 1964 om partsoffentlighed i forvaltningen.

⁴ Lov nr. 280 af 10. juni 1970 om offentlighed i forvaltningen. Forløbet op til loven, herunder konklusionen omkring, at den tidligere lov ikke havde givet anledning til væsentlige vanskeligheder, fremgår af lovforslaget: Forslag til Lov om offentlighed i forvaltningen, fremsat den 8. oktober 1969 af justitsministeren.

⁵ Betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision.

⁶ Det havde et flertal i Højesteret slået fast i U 1975.763 H: Højesterets dom af 17. juni 1975 i sag I 126/1974

af aktindsigt, så den, der ikke havde fået svar på sin anmodning om aktindsigt indenfor 10 dage, skulle have en begrundelse herfor samt besked om, hvornår en afgørelse kunne forventes.⁷

De følgende afsnit vil beskrive baggrunden for reglerne vedtaget i 1985 og vil i den forbindelse henvise både til Offentlighedskommissionens betænkning fra 1963 (der ledte til 1970-loven) og til Offentlighedsudvalgets betænkning fra 1978 (der ledte til 1985-loven).⁸

4.2.1 Baggrunden for undtagelsen af interne dokumenter

Af særlig interesse i drøftelserne forud for 1985-loven var spørgsmålet om myndigheders interne arbejds materiale *”såsom referater, koncepter, udkast, forslag og planer samt brevveksling inden for samme myndighed”*,⁹ der under 1970-loven var undtaget fra aktindsigt, pga. en konklusion i Offentlighedskommissionens betænkning fra 1963. Heri fremgik:

“

*”Det findes nødvendigt, at tjenestemændene har adgang til på fri og formløs måde at foretage deres overvejelser over sagerne og udføre det forberedende arbejde, eventuelt under drøftelser med kolleger, uden at arbejde under presset af en offentliggørelse af de i referaterne nedfældede betragtninger, som måske vil skifte i værdi, efterhånden som sagen skrider frem.”*¹⁰

Offentlighedsudvalget var i sine konklusioner fra 1978 enig i disse betragtninger og uddybede begrundelsen:

“

*”Udvalget finder dog anledning til at påpege, at en sådan undtagelsesadgang ikke blot tjener til at beskytte de enkelte embedsmænd mod, at deres interne råd og vurderinger gøres offentligt tilgængelige, men også mere i almindelighed bidrager til at forhindre samarbejds- og loyalitetskonflikter mellem den politiske ledelse af forvaltningen og embedsmændene som følge af, at meningsforskelle med hensyn til en sags interne behandling eller afgørelse bliver gjort til genstand for offentlig omtale.”*¹¹

⁷ Lovforslaget blev fremsat som L 131 i folketingsåret 1983/84 (2. samling) og igen som lovforslag L 14 i folketingsåret 1984/85, begge gange uden at blive færdigbehandlet. Se opsummering af udvalgets konklusioner og de ændringer, der blev foretaget på baggrund af debatterne i Folketinget, i bemærkningerne til lovforslag L 5 af 2. oktober 1986 om offentlighed i forvaltningen, som ultimativt blev vedtaget.

⁸ Henholdsvis: Betænkning nr. 325/1963 om offentlighed i forvaltningen afgivet af den ved statsministeriets skrivelse af 25. februar 1956 nedsatte kommission, tilgængelig på www.betænkninger.dk/wp-content/uploads/2021/02/325.pdf samt Betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision afgivet af det af justitsministeriet den 27. februar 1973 nedsatte udvalg, tilgængelig på: www.betænkninger.dk/wp-content/uploads/2021/02/857.pdf

⁹ Citat fra bemærkningerne til lovforslag L 5 af 2. oktober 1986 om offentlighed i forvaltningen.

¹⁰ Betænkning nr. 325/1963 om offentlighed i forvaltningen afgivet af den ved statsministeriets skrivelse af 25. februar 1956 nedsatte kommission, s. 51.

¹¹ Betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision afgivet af det af justitsministeriet den 27. februar 1973 nedsatte udvalg, s. 24.

Udvalget udarbejdede dog en liste over dokumenttyper, der på trods af at være udarbejdet som led i en sags forberedelse internt i en myndighed ikke kunne beskyttes mod aktindsigt ud fra ovennævnte hensyn.

4.2.2 Den dagældende beskyttelse mod aktindsigt i politiske beslutningsprocesser

Allerede i loven fra 1970 blev beskyttelsen af den inderste politiske beslutningsproces set som et hensyn, der kunne begrunde afslag på aktindsigt. I både loven fra 1970 og loven fra 1985 var aktindsigt således undtaget for statsrådsprotokoller, for referater af møder mellem ministre og for dokumenter, der udarbejdedes af en myndighed til brug for sådanne møder. Desuden var der først adgang til aktindsigt i sager om lovgivning, når lovforslaget var fremsat for Folketinget.¹² Endelig var dokumenter udvekslet mellem ministerier i lovgivningssager undtaget fra aktindsigt.

4.2.3 Baggrunden for aktindsigt i dokumenter udvekslet mellem myndigheder

Modsat retsstillingen for interne dokumenter (der var undtaget aktindsigt, jf. afsnit 4.2.1) var holdningen i udvalgene i både 1963 og i 1978, at udveksling af dokumenter mellem forskellige forvaltningsmyndigheder, f.eks. mellem en styrelse og et ministerie, som udgangspunkt burde være underlagt aktindsigt. I norsk lovgivning var der ikke offentlighed i meningsforskelle mellem myndigheder. I den danske betænkning fra 1963 afviste Offentlighedskommissionen imidlertid at indføre samme retstilstand i Danmark:



”Kommissionen mener ikke, at en tilsvarende bestemmelse bør optages i lovforslaget. Man tillægger det tværtimod stor værdi, at offentligheden får ret til at blive gjort bekendt med de meningsforskelle mellem myndighederne, som lægger sig for dagen under behandlingen af forvaltningssager. Når den offentlige diskussion kan finde sted med kendskab til sådanne meningsforskelle, vil den bedre end uden sådant kendskab kunne blive en garanti for en saglig upartisk forvaltning.”¹³

Offentlighedskommissionen, der afgav betænkning i 1963, foreslog således kun en enkelt begrænset undtagelse til dette princip om, at dokumenter udvekslet mellem myndigheder skulle være omfattet af aktindsigt. Offentlighedskommissionen fandt således, at hensynet til ministres samarbejde kunne begrunde, at brevveksling mellem ministerier om lovgivning blev undtaget fra aktindsigt. Undtagelsen blev optaget i 1970-lovens § 5, nr. 2 og videreført i 1985-loven, som allerede nævnt i det foregående afsnit 4.2.2 om beskyttelse af den politiske beslutningsproces. Undtagelsen gjaldt dog kun denne konkrete situation hvor ministerier korresponderede i sager om lovgivning. Dermed blev brevveksling mellem ministerier om andre emner end lovgivning, f.eks. om administrative

¹² Betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision afgivet af det af justitsministeriet den 27. februar 1973 nedsatte udvalg, s. 27.

¹³ Betænkning nr. 325/1963 om offentlighed i forvaltningen afgivet af den ved statsministeriets skrivelse af 25. februar 1956 nedsatte kommission, s. 65-66.

forskrifter, ikke undtaget fra aktindsigt. Ligeledes blev brevveksling mellem et ministerie og andre myndigheder end et ministerie, selv når disse omhandlede lovgivning, heller ikke undtaget fra aktindsigt.

I Offentlighedsudvalgets betænkning fra 1978 var der fortsat opbakning til denne tilgang om, at dokumenter udvekslet mellem myndigheder skulle være omfattet af aktindsigt, men der blev alligevel argumenteret for, at retstilstanden burde modificeres så flere situationer blev undtaget fra aktindsigt:



”På den anden side må det erkendes, at en helt konsekvent fastholden af udgangspunktet, der i øvrigt savner sidestykke i den norske og den svenske offentlighedslovgivning, ville føre til urimelige resultater. I en række af de udtalelser, som udvalget har modtaget i anledning af den høring af samtlige ministerier og styrelser, som udvalget har gennemført, er der endvidere givet udtryk for væsentlige betænkeligheder over for den praksis, der har udviklet sig omkring bestemmelserne i den gældende lovs § 5, nr. 3-5 [der omhandlede, at kun brevveksling indenfor samme myndighed var undtaget aktindsigt], idet det befrygtes, at den kan komme til at virke som en hæmsko for udviklingen af hensigtsmæssige administrative samarbejdsformer, herunder for opbygningen af nye administrative strukturer. Efter udvalgets opfattelse må der i et vist omfang gives denne kritik medhold.”¹⁴

Offentlighedsudvalget foreslog derfor i sin betænkning fra 1978, at dokumenter udvekslet mellem myndigheder blev undtaget fra aktindsigt, når udvekslingen skyldtes en lovhjemlet udleveringspligt, eller var påkrævet af hensyn til udøvelsen af kontrol (såsom klagesager) eller havde været påkrævet af hensyn til gennemførelsen af et internt præget samarbejde med andre myndigheder eller udenforstående, der måtte anses for rimeligt begrundet i sagens karakter. Disse undtagelser blev imidlertid ikke medtaget i den endelige lov, fordi det i Folketingets retsudvalg var *”den almindelige opfattelse, at [disse undtagelser] i for vidt omfang i forhold til praksis med hensyn til bestemmelsen i den gældende lovs § 5, nr. 3, afskar adgang til aktindsigt i interne arbejdsdokumenter, der har været videregivet til andre myndigheder eller i øvrigt til udenforstående [...] Den tidligere praksis på dette område foreslås i stedet videreført.”*¹⁵

Dermed fortsatte den hidtidige retstilstand, hvorefter brevveksling mellem myndigheder var omfattet af aktindsigt, bortset fra de nævnte undtagelser af hensyn til den politiske beslutningsproces, beskrevet i afsnit 4.2.2.

¹⁴ Betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision afgivet af det af justitsministeriet den 27. februar 1973 nedsatte udvalg, s. 25

¹⁵ Citat fra bemærkningerne til lovforslag L 5 af 2. oktober 1986 om offentlighed i forvaltningen.

4.2.4 Udviklingen i reglerne for notatpligt

Det må generelt antages som en forudsætning for reel adgang til aktindsigt, at myndighederne har noteret alle relevante oplysninger ned. Derfor har de historiske offentlighedslove også indeholdt regler om notatpligt, der med tiden er blevet udvidet. I 1970 fremgik således blot af loven, at faktiske oplysninger af væsentlig betydning for en sags afgørelse, der mundtligt blev meddelt en myndighed, skulle noteres ned på en sådan måde, at der ville kunne meddeles aktindsigt i oplysningerne senere. Offentlighedsudvalget foreslog i deres betænkning fra 1978 at notatpligten blev udvidet til andre oplysninger af væsentlig betydning, som myndigheden på anden vis var blevet bekendt med. Under Folketingets arbejde med loven blev væsentlighedskravet fjernet, så det efter 1985-loven var alle oplysninger af betydning i afgørelsessager, som skulle noteres ned.

4.2.5 Overvejelser omkring en særlig klageinstans og adgang til principafgørelser

I både betænkningen fra 1963 og betænkningen fra 1978 overvejede hhv. Offentlighedskommissionen og Offentlighedsudvalget, om der burde oprettes en særlig klageinstans for afgørelser om aktindsigt. I 1963-betænkningen var der endda udarbejdet et forslag til et sådant (hvis afgørelser ikke ville kunne påklages til domstolene). Begge kommissioner endte med at afvise denne ide, bl.a. på baggrund af kritiske kommentarer fra Justitsministeriet.¹⁶ I betænkningen fra 1978 udtaler udvalget dog, at uden et sådant klagenævn bør der i stedet sikres nem og hurtig adgang til principielle aktindsigtsafgørelser fra forskellige myndigheder samt udtalelser om lovens fortolkning fra Justitsministeriet:



“Udvalget finder det ønskeligt, at der tages skridt til løbende at informere offentligheden om de vigtigste afgørelser og vejledende udtalelser om offentlighedslovens fortolkning og anvendelse - enten i Ministerialtidende eller (bedre) i en særskilt periodisk publikation. En sådan offentliggørelsespraksis vil ikke blot bidrage til mere effektivt at koordinere myndighedernes anvendelse af loven og dermed sikre rigtige afgørelser af aktindsigtsspørgsmål i første instans, men vil også være af betydelig værdi som orientering for offentligheden - ikke mindst for journalister og andre, der løbende har behov for at udnytte loven. I en publikation som den nævnte vil det også være muligt at give en samlet oversigt over, hvilke begrænsninger i offentlighedsprincippet der er fastsat med hjemmel i lovudkastets § 3, samt hvilke bekendtgørelser der i øvrigt er udstedt med hjemmel i lovens bemyndigelsesbestemmelser.”¹⁷

¹⁶ Betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision afgivet af det af justitsministeriet den 27. februar 1973 nedsatte udvalg, s. 312-313 samt 330.

¹⁷ Betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision afgivet af det af justitsministeriet den 27. februar 1973 nedsatte udvalg, s. 330-331.

4.2.6 Baggrunden for manglende aktindsigt i edb-registre

I forbindelse med vedtagelsen af 1985-offentlighedsloven var der drøftelser om betydningen af den stigende brug af tekniske hjælpemidler i forvaltningen, såsom edb-registre. I lov om offentlige myndigheders registre fra 1978 var der allerede indsat en ret for borgere til at blive gjort bekendt med egne personoplysninger i myndigheders edb-registre. Det lovforberedende udvalg om offentlighedsloven fandt dog i sin betænkning fra 1978, at en overførsel af den generelle ret til aktindsigt til edb-registre ville medføre særlige vanskeligheder, og foreslog derfor alle edb-registre undtaget fra offentlighedsloven.

Justitsministeriet var som udgangspunkt enig i at der kunne være sådanne vanskeligheder, men forudså, at den øgede brug af disse systemer ville kunne medføre en udhuling af offentlighedsloven, hvis disse registre ikke var omfattet. Derfor blev der i loven indsat hjemmel til, at ministre senere kunne fastsætte nærmere regler om offentlighedens adgang til oplysninger i disse registre.

4.2.7 Overvejelser om opbevaring af elektroniske beskeder

Ligeledes noterede Justitsministeriet sig, at den tekniske udvikling ville medføre, at myndighederne ville få mulighed for at udveksle elektroniske beskeder i stedet for traditionel brevveksling. Der fandtes imidlertid ingen regler om, hvorvidt sådanne meddelelser skulle opbevares af myndighederne. Derfor blev der i bestemmelsen om notatpligt indsat en hjemmel til, at justitsministeren senere kunne fastsætte regler om opbevaring af sådanne elektroniske meddelelser:



Anvendelse af forskellige former for edb-udstyr vil endvidere i stigende omfang gøre det muligt, at offentlige myndigheder vil kunne sende og modtage meddelelser fra andre offentlige myndigheder eller private ved hjælp af databehandlingsudstyr, således at en sådan kommunikation træder i stedet for sædvanlig brevveksling. For at sikre, at offentlighedsloven i nødvendigt omfang kan finde anvendelse på sådanne »elektroniske forsendelser«, foreslås det endvidere i lovforslagets § 6, stk. 2, at justitsministeren kan fastsætte nærmere regler om opbevaring af meddelelser, der udfærdiges eller modtages ved hjælp af elektronisk databehandling.¹⁸

4.3 Ændring i aktindsigt i kalendere fra 2009

Den nugældende offentlighedslov blev vedtaget i 2013 og trådte i kraft 1. januar 2014, hvor den erstattede 1985-offentlighedsloven.

Forud for dette var der foretaget enkelte mindre ændringer af 1985-loven. Den væsentligste af disse ændringer i relation til denne rapport skete i 2009, hvor ministres kalendere blev undtaget fra aktindsigt. Dette skete som led i en politisk aftale, hvor ministrene i stedet blev pålagt af egen drift

¹⁸ Citat fra bemærkningerne til lovforslag L 5 af 2. oktober 1986 om offentlighed i forvaltningen.

at offentliggøre oplysninger om repræsentationsudgifter samt om officielle repræsentative opgaver. Dermed fik borgerne generelt adgang til oplysninger om ministrenes aktiviteter uden at skulle anmode om aktindsigt først. Modsat blev muligheden for at få aktindsigt i mere detaljerede oplysninger om ministerens kalender dog fjernet. I den politiske aftale begrundes dette således:



”Ministerkalenderen er et nødvendigt praktisk planlægningsredskab for ministeren og ministeriet. Det er af praktiske og styringsmæssige grunde helt afgørende, at der kun føres en samlet kalender for en minister. Ministerkalenderen indeholder derfor både detaljerede oplysninger om ministeraktiviteter og oplysninger om ministerens partimæssige og private aktiviteter, og det er således muligt ved at få indsigt i kalenderen at få et ganske omfattende indblik i ministerens liv. Aftaleparterne anerkender, at ministerkalenderen primært skal være et effektivt planlægningsredskab for ministeren og ministeriet. Aftaleparterne ønsker samtidig at sikre ministerkalenderens værdi som historisk kildemateriale. Endvidere er aftaleparterne opmærksomme på behovet for beskyttelse af ministres privatsfære. Aftaleparterne finder, at den ny åbenhedsordning sikrer offentligheden omfattende indsigt i ministerens forbrug af offentlige midler og deltagelse i aktiviteter, og aftaleparterne er derfor enige om at løfte ministerkalenderen ud af den nutidige offentlighedsordning for derved at bevare kalenderen som et planlægningsredskab og samtidig sikre det historiske kildemateriale, som vil være tilgængeligt efter de gældende arkivregler.”¹⁹

5 Analyse af 2013-lovens juridiske konsekvenser

Den nye offentlighedslov fra 2013 var baseret på en betænkning fra 2009, udarbejdet af Offentlighedskommissionen, der var blevet nedsat i 2002. Lovforslaget, der blev vedtaget i 2013, var i udpræget grad baseret på Offentlighedskommissionens konklusioner fra 2009, men enkelte ændringer og præciseringer var foretaget under Justitsministeriets udarbejdelse af lovforslaget, som yderligere specificeret i de nedenstående afsnit om lovens forskellige elementer.

Lovforslaget til den nye offentlighedslov fra 2013 oplister en række årsager til, at der er behov for en ny offentlighedslov.

Disse inkluderer, at siden 1985 har:

- 1.** Digital kommunikation spillet en lagt større rolle, hvorfor offentlighedsloven bør være i tråd med den øgede brug af moderne informationsteknologi.

¹⁹ Politisk aftale mellem regeringen [VK-regeringen] og Dansk Folkeparti, Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti og Det Radikale Venstre om en ny åbenhedsordning om ministres udgifter og aktiviteter af 30. april 2009.

2. Det offentlige i videre omfang henlagt opgaver af offentlig karakter til institutioner drevet i selskabsform, som ikke er omfattet af 1985-loven.
3. Centraladministrationen i øget omfang inddraget direktorater og styrelser i behandlingen af ministerrelaterede opgaver, inkl. sekretariatsbetjening, hvilket tidligere i meget vidt omfang blev varetaget i departementerne.
4. Den politiske beslutningsproces i højere grad været knyttet til andet end lovgivningsinitiativer, hvorfor processen oftere indledes før der er et egentligt lovgivningsprojekt.²⁰

5.1 Generelle udvidelser af adgangen til aktindsigt i 2013

På visse områder udvidede offentlighedsloven af 2013 adgangen til aktindsigt. F.eks. blev **Kommunernes Landsforening (KL), Danske Regioner og ikke-børsnoterede selskaber, hvor det offentlige ejerandel er over 75 %**, omfattet af loven. Dog medførte lovens § 25 samtidig, at en række dokumenter udvekslet mellem KL, Danske Regioner og disses medlemmer alligevel blev undtaget fra aktindsigt, når de skulle bruges under forhandlinger med staten eller i forbindelse med drøftelser om fælles kommunale eller regionale politiske initiativer.

Der indførtes også en ny ret til at få aktindsigt i **bødeforlæg vedtaget af selskaber** i relation til f.eks. arbejdsmiljø-, fødevarer- og miljømyndighederne. Ligeledes blev der som noget nyt indført ret til aktindsigt i oplysninger om myndighedens overordnede prioriteringer, der befinder sig i **myndighedernes øverste ledelseskontrakter** (direktørkontrakter).

Derudover blev der åbnet op for aktindsigt i **interne praksisoversigter** (dokumenter, der indeholder en systematiseret gengivelse af praksis på bestemte områder)

Der blev også givet ret til at få udleveret **oplysninger om faglige vurderinger i endelig form** fra interne dokumenter, selvom resten af dokumentet er undtaget fra aktindsigt, når dokumentet er indgået i sager om fremsatte lovforslag eller i offentliggjorte redegørelser, handlingsplaner eller lignende. Denne udlevering af enkelte oplysninger fra et dokument kaldes "ekstrahering". Denne udvidelse blev begrundet i, at hensynet til den demokratiske proces tilsagde, at offentligheden burde have mulighed for at drøfte f.eks. lovforslag på baggrund af de faglige vurderinger, som myndighederne havde baseret forslaget på. Til gengæld gælder denne ekstraheringsret ikke for

²⁰ Lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, almindelige bemærkninger, afsnit 1.2

dokumenter udarbejdet til brug for rådgivning af ministre eller af formandskabet for KL eller Danske Regioner.

Endelig kodificerede og konkretiserede loven en pligt for myndighederne til at overveje **meroffentlighed**, samt en **journaliseringspligt**, der tidligere havde været reguleret af god forvaltningsskik.

Processuelt indførte den nye lov en særskilt adgang til at **klage over sagsbehandlingstider** i aktindsigtssager (§ 39). Tidligere havde det kun været muligt at klage over dette sammen med selve aktindsigtsafgørelsen.

Ligeledes blev klagesystemet ændret, så det blev muligt at **klage direkte til den øverste klageinstans**, således at mellemliggende administrative klageinstanser kunne springes over.

Derudover skete der en **ændring af identifikationskravet**. Identifikationskravet indeholdt tidligere både et objektive og et subjektivt identifikationskrav. Det objektive identifikationskrav er videreført i 2013-loven, hvilket betyder, at den aktindsigtssøgende skal give de nødvendige oplysninger for, at myndigheden kan identificere den sag eller de dokumenter, som anmodningen omhandler. Det subjektive identifikationskrav betød før 2013-loven, at det tillige var et krav, at en aktindsigtssøgende havde et forhåndskendskab til eksistensen af en sag eller et dokument. Dermed kunne aktindsigtsreglerne ikke bruges til f.eks. at gennemse alle sager fra en bestemt periode (dog burde en sådan begæring normalt imødekommes overfor pressen).²¹ Dette subjektive identifikationskrav blev afskaffet med 2013-loven, bl.a. med den begrundelse, at det var svært for myndighederne at afgøre, hvorvidt en aktindsigtssøgende havde et sådant forhåndskendskab, ligesom det i øvrigt var uklart hvor specifikt et sådant forhåndskendskab skulle være. I stedet indførtes et krav om, at den aktindsigtssøgende skulle angive, hvilket tema sagen eller dokumentet vedrørte, så myndighederne kunne koncentrere sig om de for temaet relevante sager og dokumenter.

INDFØRSEL AF SÆRLIG KLAGEINSTANS FOR AKTINDSIGTSSAGER?

Offentlighedskommissionen overvejede i sin betænkning fra 2009 at oprette en særlig aktindsigtsinstitution under Folketinget, som skulle kunne tage stilling til klager over alle statslige forvaltningsmyndigheders afgørelser om aktindsigt. Kommissionen fandt ikke et behov for, at en sådan institution også skulle have kompetence over kommunale aktindsigtsafgørelser, idet disse allerede havde kommunale tilsynsmyndigheder.

²¹ Jf. pkt. 17 i Justitsministeriets vejledning til offentlighedsloven fra 1986, Vejledning nr. 11687 af 03. november 1986, samt FOB 1995-244, hvor fremgår: "Det følger imidlertid af god forvaltningsskik at der bør udvises tilbageholdenhed med hensyn til at afslå pressens begæringer om at få lejlighed til at gennemse alle sager af en bestemt art eller sager der er blevet journaliseret i en bestemt periode [...]"

Den model Offentlighedskommissionen overvejede ville have betydet, at aktindsigtsinstitutions afgørelser ville være bindende for forvaltningsmyndighederne og skulle være endelige, så institutionens afgørelser ikke kunne indbringes for Folketingets Ombudsmand. Desuden skulle institutionen kunne udstede tvangsbøder, hvis de pågældende forvaltningsmyndigheder ikke efterlevede institutionens afgørelser.

Ultimativt valgte Offentlighedskommissionen ikke at indføre en sådan klagemyndighed. Kommissionen identificerede dog en række argumenter både for og imod en sådan institution.²²

Argumenterne for var, at en sådan ordning potentielt kunne sikre:

- en effektiv kontrol med forvaltningsmyndighedernes aktindsigtsafgørelser
- en ensartet praksis med hensyn til principielle fortolkningsspørgsmål
- at de personer, der tager stilling til klager over aktindsigtsafgørelser, har en særlig sagkundskab
- en hurtigere klagesagsbehandling fordi institutionen ville have ekspertise og ikke have andre sager
- en mere uafhængig prøvelse af klager over aktindsigtsspørgsmål

Argumenterne imod var, at ordningen:

- måske ikke ville sikre hurtigere klagesagsbehandling, da der kunne komme mange klagesager, og da organets afgørelses endelighed nødvendiggjorde grundig høring af indklagede myndigheder
- ikke harmonerede med ministeriers traditionelle stilling, hvor der ikke er egentlige klageinstanser
- pga. placeringen under Folketinget, ikke ville kunne stille nogen politisk til ansvar for institutionen
- ikke var mere nødvendig for aktindsigtsafgørelser end for andre forvaltningsafgørelser
- ville begrænse Folketingets Ombudsmands kompetence overfor statslige aktindsigtsafgørelser
- ikke var nødvendig, da myndighederne allerede var underlagt Folketingets Ombudsmands kontrol

5.2 Nye databaseregler i 2013

I forhold til brugen af moderne teknologi blev der i den nye offentlighedslov indført flere bestemmelser omkring reguleringen af aktindsigt i databaser.

Lovens § 10 videreførte som udgangspunkt den tidligere retsstilling, hvorefter der er ret til aktindsigt i forvaltningsmyndighedernes dokumenter, men ikke adgang til aktindsigt i forvaltningsmyndighedernes databaser (registre, hvor der gøres brug af elektronisk databehandling), bortset fra aktlister (registre over en sags dokumenter). Imidlertid fandt Offentlighedskommissionen, at der var behov for visse modifikationer til dette udgangspunkt fordi den offentlige forvaltning i stigende grad anvendte databaser. Af denne grund blev §§ 11 og 12 indført i offentlighedsloven.

²² Betænkning nr. 1510/2009 om Offentlighedsloven, bind 2, kap. 21, afsnit 7.2.1

5.2.1 Pligt til dataudtræk

Offentlighedslovens § 11 indebærer en ret for offentligheden til at få en myndighed til at foretage og udlevere en sammenstilling af oplysninger, der er lagret i forvaltningsmyndighedernes databaser (dataudtræk). Dermed blev myndighederne som noget nyt forpligtiget til at udarbejde dokumenter, der ikke allerede eksisterede i forvaltningen, for at opfylde en aktindsigtsanmodning. Myndighederne er dog kun forpligtiget til at gøre dette, når sammenstillingen kan ske ved få og enkle kommandoer og kun for oplysninger, der allerede foreligger i myndighedernes databaser. Der er således ikke ret til at få myndighederne til at indhente nye oplysninger eller til at udarbejde egentlige analyser eller beregninger på grundlag af de oplysninger, der er lagret i en database. Der foretages en helhedsvurdering af den samlede anmodning, hvorved en aktindsigtsøgende ikke kan kræve, at en myndighed foretager et stort antal forskellige sammenstillinger, uanset om disse hver især enkeltvist kun kræver få kommandoer.²³

Det endelige lovforslag afveg på nogle punkter fra Offentlighedskommissionens forslag til dataudtræksregler.

I det endelige lovforslag blev journalregistre, dvs. registre over en myndigheds sager og dokumenter, undtaget fra retten til dataudtræk.²⁴ Denne undtagelse var ikke nævnt i Offentlighedskommissionens oprindelige udkast, der ellers indgående drøftede mulighederne for aktindsigt i journalregistre.²⁵

Derudover lagde Offentlighedskommissionen op til, at myndighederne var forpligtiget til at foretage dataudtræk så længe dette kunne ske med "enkle kommandoer", hvorimod Justitsministeriets lovforslag indførte ordlyden "få og enkle kommandoer". Umiddelbart fremstår ordlyden af det endelige lovforslag således til at indskrænke retten til dataudtræk i videre omfang end Offentlighedskommissionens udkast, idet der som noget nyt blev indskrevet en regel om, at myndighederne kun var forpligtiget til at foretage få kommandoer. Ifølge Justitsministeriet var der dog kun tale om en redaktionel ændring, som Justitsministeriet mente bedre udtrykte den retsstilling, som Offentlighedskommissionen havde ønsket at indføre. Justitsministeriet henviste således til, at Offentlighedskommissionens bemærkninger til bestemmelsen også skrev, at dataudtrækket skulle kunne foretages i løbet af kort tid, ligesom Offentlighedskommissionens betænkning også anførte, at det ikke kunne kræves, at myndighederne foretog et stort antal forskellige sammenstillinger.²⁶

²³ Lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, almindelige bemærkninger, afsnit 4.5

²⁴ Lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, almindelige bemærkninger, afsnit 4.5.2.2.

²⁵ Betænkning nr. 1510/2009 om Offentlighedsloven, bind 1, s. 347

²⁶ Justitsministerens svar af 24. januar 2011 til spørgsmål nr. 5 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 90), folketingssamling 2010-11 (1. samling).

Eksempel på § 11 om sammenstilling af databaseoplysninger

En aktindsigtssøgende ønsker at få oplyst, hvor mange biler af mærket Volvo, der er indregistreret i Danmark. Alle indregistrerede biler står anført i Køretøjsregisteret (Motorregisteret) med oplysninger om bl.a. mærke, årgang, registreringsdato etc. Det vil således kræve relativt få og enkle kommandoer for Motorstyrelsen, der driver registeret, at sammenstille oplysningerne i databasen, og dermed at oplyse det samlede antal Volvo'er i Danmark.²⁷

Selvom offentlighedslovens § 10 således som udgangspunkt ikke giver ret til aktindsigt i databasen (og dermed ikke giver ret til at få udleveret hele databasen eller en udskrift af denne) kan den aktindsigtssøgende altså få svar på sin anmodning efter § 11, der giver enhver ret til at få udleveret en sammenstilling af foreliggende oplysninger i en myndigheds database (et dataudtræk), når dette kan ske med enkle kommandoer.

5.2.2 Aktindsigt i databeskrivelser

Offentlighedslovens § 12 indførte samtidig en ret til at få aktindsigt i databeskrivelser, dvs. information om hvilke typer af oplysninger, der indgår i en database og hvilke formater, der anvendes i denne. Ligeledes er der ret til indsigt i oplysninger om grundlaget for data i databasen, såsom hvilke kriterier, der ligger til grund for indsamlingen af data, datakilderne, indsamlingsmetode etc.

I forhold til den nye teknologi indeholdt den nye offentlighedslov desuden en bestemmelse om, at myndigheder skal indtænke hensynet til åbenhed og aktindsigt i videst muligt omfang, når de etablerer og udvikler nye IT-løsninger, jf. § 1, stk. 2. Dermed skal myndigheden altså f.eks. søge at sikre, at en ny database indrettes således, at dataudtræk kan foretages ved få og enkle kommandoer, så § 11 får størst muligt anvendelsesområde. Ligeledes skal myndighederne almindeligvis udarbejde databeskrivelser for nye databaser, så § 12 kan finde anvendelse.

5.3 Pligt til aktiv information, herunder postlister og offentlighedsportal

Den nye teknologi blev også anvendt til mere generelt at understøtte åbenhed i forvaltningen. Der blev indført en bestemmelse i § 17 om, at ministerielle departementer, underliggende styrelser og direktorater, uafhængige nævn og råd samt den centrale forvaltning i kommunerne og regionerne på deres hjemmesider skal give borgerne information om deres virksomhed. Dette kan f.eks. inkludere organisationsdiagrammer, budgetter, årsregnskaber, målsætninger, personalepolitik, relevante politiske aftaler, handlingsplaner, statistiske oplysninger etc. Ligeledes indeholdt lovens § 18 en pligt for Justitsministeriet til at oprette en generel internetportal, indeholdende love,

²⁷ Eksemplet er inspireret af et lignende eksempel i betænkning nr. 1510/2009 om Offentlighedsloven, bind 1, s. 371.

administrative forskrifter, lovforslag og Folketingets Ombudsmands udtalelser om aktindsigt.²⁸ Endelig blev der indført forsøg med offentliggørelse af myndigheders postlister på deres hjemmesider, som beskrevet nærmere nedenfor i afsnit 6.1 om efterfølgende ændringer af 2013-loven.

5.4 Officielle indskrænkninger i adgangen til aktindsigt fra 2013

Offentlighedskommissionen anførte, at der hovedsageligt skete fem indskrænkninger af adgangen til aktindsigt med den nye offentlighedslov, som opsummeres således:

2013-lovens indskrænkninger i aktindsigt ifølge Offentlighedskommissionen

1. Undtagelse af alle sager om førelse af en kalender fra retten til aktindsigt (lovudkastets § 22).
2. Undtagelse af interne oplysninger og dokumenter, der udveksles mellem myndigheder i forbindelse med ministerbetjening (lovudkastets § 24).
3. Undtagelse af interne oplysninger og dokumenter, der udveksles mellem KL, Danske Regioner, kommunerne og regionerne i forbindelse med bl.a. økonomiske eller politiske forhandlinger med staten (lovudkastets § 25).
4. Undtagelse af dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces (lovudkastets § 27, nr. 2).
5. Adgang til at nægte at foretage såkaldt ekstrahering af oplysninger fra bl.a. interne dokumenter, i det omfang det vil indebære et uforholdsmæssigt ressourceforbrug (lovudkastets § 28, stk. 2, nr. 1).²⁹

Disse fem indskrænkninger vil blive behandlet her i afsnit 5.4. Det skal fremhæves allerede her, at Justitia har identificeret en række andre indskrænkninger i retten til aktindsigt, der ligeledes blev indført i 2013, men ikke blev fremhævet sammen med disse fem officielle indskrænkninger under lovbehandlingen, og dermed ikke – eller kun i meget begrænset omfang – var en del af den offentlige

²⁸ Denne er oprettet her: <https://www.offentlighedsportalen.dk/>

²⁹ Betænkning nr. 1510/2009 om Offentlighedsloven, bind 1, kap. 2, afsnit 4.2.

debat og Folketingets drøftelser omkring lovens vedtagelse. Disse øvrige identificerede indskrænkninger vil blive gennemgået i afsnit 5.5.

I Folketinget delte de politiske partier sig i to grupperinger. Venstre, Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti støttede den nye offentlighedslov, mens et mindretal bestående af Dansk Folkeparti, Enhedslisten og Liberal Alliance indstillede loven til forkastelse med bl.a. følgende bemærkning:



Dansk Folkeparti, Enhedslisten og Liberal Alliance er overordnet enige i, at en revision af den gældende offentlighedslov er tiltrængt. Partierne er dog langt fra enige i, at en ny offentlighedslov skal føre til øget lukkethed, tværtimod. Problemerne i nærværende lovforslag drejer sig i den forbindelse navnlig om bestemmelserne i §§ 22 og 24 og § 27, nr. 2, som undtager henholdsvis kalenderførelse, såkaldt ministerbetjening og korrespondance mellem ministre og folketingsmedlemmer fra retten til aktindsigt. Justitsministeriet har under behandlingen af nærværende lovforslag svaret på spørgsmål vedrørende konkrete aktindsigter, hvoraf det fremgår, at flere store sager ikke ville være kommet frem, havde dette lovforslag været gældende tidligere.³⁰

Som det ses, fokuserede mindretallet her især på tre af indskrænkningerne: Kalenderreglen, ministerbetjeningsreglen og folketingspolitikerreglen. Alle fem officielle indskrænkninger vil blive gennemgået i det følgende.

5.4.1 Officiel indskrænkning 1: Kalendere

Som det fremgår af infoboksen ovenfor, er den første officielle indskrænkning relateret til kalendere, og bygger dermed videre på lovændringen fra 2009, der undtog ministres kalendere fra aktindsigt. Imidlertid går offentlighedsloven fra 2013 endnu længere og undtager alle sager om førelse af en kalender fra aktindsigt (og dermed ikke kun ministerkalendere). Flertallet i Offentlighedskommissionen begrundede dette med, at hensynene til at beskytte privatsfæren og til at sikre kalenderen som et praktisk planlægningsredskab ikke kun gjaldt ministerkalendere, men alle sager om førelse af kalender i den offentlige forvaltning. Det blev også anført, at aktindsigtsanmodninger i offentligt ansattes kalendere ville kunne udnyttes chikanøst, ligesom offentligt ansatte ville kunne følge utryghed og usikkerhed ved sådanne anmodninger. Et mindretal i Offentlighedskommissionen udtalte sig dog imod denne ændring. Mindretallet anførte bl.a., at afskaffelsen af aktindsigt i ministres kalendere var sket i forbindelse med andre initiativer om aktiv informationspligt om væsentlige ministeraktiviteter. Det anførtes ligeledes, at kalendere var egnede til at give oversigt over væsentlige forvaltningsaktiviteter såsom møder og konferencer. Hensynet til at undgå chikane mente mindretallet allerede var omfattet af lovens § 9, der muliggjorde afvisning

³⁰ Retsudvalgets betænkning af 28. maj 2013 over lovforslag nr. 144 til lov om offentlighed i forvaltningen

af aktindsigt, når en aktindsigtsanmodning havde et retsstridigt formål.³¹ Justitsministeriet, der erklærede sig enig med flertallet, anførte som argument imod aktindsigt i kalendere, at offentligheden i stedet havde mulighed for at søge aktindsigt i tjenesterejser samt i konkrete udgifter afholdt som led i varetagelsen af det offentlige hverv. Flertallet i Folketinget fulgte flertalsindstillingen og afskaffede dermed adgangen til aktindsigt i kalendere.

5.4.2 Officiel indskrænkning 2: Ministerbetjening

Den anden officielle indskrænkning er den såkaldte ministerbetjeningsregel, der siden lovens vedtagelse har været den mest omdiskuterede ændring. Det fulgte allerede af den tidligere retstilstand, at interne arbejdsdokumenter som udgangspunkt var undtaget fra aktindsigt. Interne dokumenter var dog efter den tidligere retstilstand generelt dokumenter, der ikke var blevet afgivet til andre myndigheder eller til private. Det kunne f.eks. være indstillinger til en myndigheds ledelse, udkast til afgørelser, interne referater af møder etc.³²

Udover dette indeholdt den daværende offentlighedslovs § 10 også en regel om, at nogle få dokumenter udvekslet mellem myndigheder også kunne undtages fra aktindsigt. Dette inkluderede referater af møder mellem ministre, dokumenter udarbejdet til ministermøder, dokumenter udarbejdet af en myndighed som led i en sekretariatsopgave for en anden myndighed, samt brevveksling mellem ministerier om lovgivning. Sidstnævnte kunne f.eks. anvendes til at afvise aktindsigt i korrespondance mellem to ministerier omkring besvarelse af et folketings spørgsmål relateret til et lovforslag.³³ Reglen omfattede dog kun departementerne. Dokumenter udarbejdet i en styrelse kunne således ikke falde ind under denne undtagelse til aktindsigt.

Ministerbetjeningsreglen i 2013-offentlighedslovens § 24 udvidede markant omfanget af, hvad der kunne anses som "interne dokumenter". Herefter kunne aktindsigt også afvises i interne dokumenter og oplysninger udvekslet mellem ministerier, mellem styrelser, eller mellem et ministerium og en styrelse, herunder også en styrelse under et andet ministerium, så længe udvekslingen skete i forbindelse med "ministerbetjening".

Ministerbetjening blev defineret således, at et internt dokument udvekslet i en sammenhæng og på et tidspunkt, "*hvor der er konkret grund til at antage, at ministeren har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand*" blev omfattet af undtagelsen.³⁴ Nedenstående figur viser den markante udvidelse af udgangspunktet for, hvornår et dokument kan anses for "internt" i relation til ministerbetjening, som fulgte med 2013-loven.

³¹ Kommissionens holdninger er opsummeret i lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, almindelige bemærkninger, afsnit 4.13

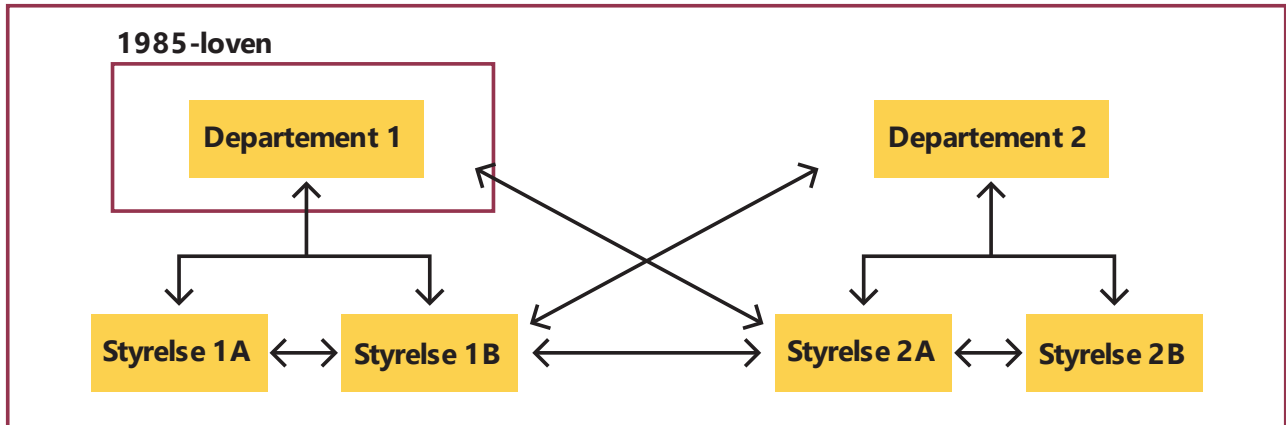
³² Betænkning nr. 1510/2009 om Offentlighedsloven, bind 1, kap. 4, afsnit 2.4.2 og 3.11

³³ Betænkning nr. 1510/2009 om Offentlighedsloven, bind 1, kap. 4, afsnit 3.13

³⁴ Ordlyden i offentlighedslovens § 24

Beskyttelsen af interne dokumenter efter 2013-loven og 1985 -loven

2013-loven



Ministerbetjeningsreglen omfatter flere forskellige situationer, hvor et dokument er udvekslet mellem myndigheder. Nedenstående boks oplister en række eksempler på lovens anvendelsesområde i praksis.

Lovforslaget til den nye offentlighedslov fra 2013 oplister en række eksempler på situationer, hvor aktindsigt kan afvises pga. ministerbetjening

- Embedsværkets rådgivning af ministeren om mulige politiske problemer i en sag samt løsningen heraf
- Embedsværkets bistand i forbindelse med forberedelse af forhandlinger med f.eks. andre ministerier eller oppositionen
- Embedsværkets bistand i forbindelse med ministerens deltagelse i en forespørgselsdebat eller et samråd i Folketinget
- Embedsværkets bistand i forbindelse med ministerens deltagelse i et telefonisk eller fysisk møde med andre ministre
- Embedsværkets udarbejdelse af lovforslag og besvarelse af folketingsspørgsmål
- Embedsværkets bistand i forbindelse med forberedelse og iværksættelse af politiske initiativer som politikoplæg, reformprogrammer, handlingsplaner og idékataloger

Lovforslaget giver ligeledes eksempler på dokumenttyper omfattet af undtagelsen:

- Udkast til talepapir og beredskabstalepunkter
- Udkast til pressemeddelelser
- Materiale til brug for pressemøder m.v.
- Udkast til bidrag til besvarelse af folketingsspørgsmål
- Notater

- Redegørelser
- Idékataloger
- Sagkyndige udtalelser og vurderinger
- Handlingsplaner³⁵

Undtagelsen omfatter f.eks. situationer, hvor ministeren eller dennes sekretariat på ministerens vegne har bedt embedsværket om at foretage sig noget, f.eks. at undersøge et spørgsmål. Selv når der ikke ligger en sådan konkret forespørgsel fra ministeren på forhånd, kan undtagelsen ifølge forarbejderne bruges, f.eks. når ministeren "*erfaringsmæssigt*" får brug for embedsværkets bistand, eller hvor det pga. sagens "*mere eller mindre politiske karakter*" må forventes.³⁶

I forhold til udveksling af interne dokumenter mellem myndigheder gør det i den sammenhæng ingen forskel, om dokumenterne oprindeligt var udarbejdet til brug for ministerbetjening eller om de oprindeligt var udarbejdet med et andet formål, men udveksles med en anden myndighed som led i ministerbetjening. Så længe udveksling mellem myndigheder sker indenfor reglerne om ministerbetjening er dokumentet omfattet af reglen. Det er ligeledes uden betydning for brugen af undtagelsen om dokumentet anvendes af den modtagende myndighed, så længe det er udvekslet mellem myndighederne i forbindelse med ministerbetjening. Selvom den modtagende myndighed aldrig viser dokumentet til ministeren, vil dokumentet stadig være undtaget fra aktindsigt, fordi udvekslingen skete indenfor reglerne om ministerbetjening. Dokumentet vil dog miste sin interne karakter, hvis den modtagende myndighed efterfølgende anvender dokumentet til noget andet end ministerbetjening, f.eks. inddrager det i en konkret afgørelsessag. Der er således forskel på efterfølgende ikke-anvendelse, hvor dokumentet beholder sin interne karakter, og efterfølgende anden-anvendelse, hvor dokumentet kan miste sin interne karakter.³⁷

Eksterne dokumenter kan ikke beskyttes af bestemmelsen, såsom dokumenter som myndighederne har fået fra – eller sendt til – en privat organisation (f.eks. et politisk parti eller et konsulentfirma) eller til en kommune.

Offentlighedskommissionens oprindelige forslag til denne ministerbetjeningsregel var endnu bredere, end den ovenfor beskrevne retsstilling. Udtrykket "konkret grund til at antage" fremgik f.eks. ikke af Offentlighedskommissionens forslag, men blev indføjet af folketingspolitikerne efter markant offentlig debat om bestemmelsen, idet disse fandt, at "*der er behov for at klargøre, at der skal mere til end løse forventninger om, at ministeren muligvis kan få behov for bistand fra embedsværket, før*

³⁵ Lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, bemærkningerne til § 24

³⁶ Lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, bemærkningerne til § 24

³⁷ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 560-563

lovudkastets § 24 kan finde anvendelse.”³⁸ Ligeledes var det Folketingets flertal, som fik præciseret i bestemmelsen, at betingelsen om ministerbetjening skulle være opfyldt på tidspunktet for udvekslingen, jf. følgende citat:



“Endvidere skal det præciseres, at bestemmelsen kun kan bruges, hvis betingelsen om ministerens behov var opfyldt, da dokumentet blev sendt til f.eks. et andet ministerium. Med denne præcisering undgås, at der ved myndighedernes anvendelse af den nye offentlighedslov opstår den misforståelse, at betingelsen for at bruge bestemmelsen er opfyldt, blot fordi pressen, efter at dokumentet er udvekslet, udviser interesse for den pågældende sag.”³⁹

Både Offentlighedskommissionen, Folketingets flertal og Justitsministeriet understregede flere gange, at bestemmelsen skulle fortolkes og anvendes restriktivt.⁴⁰

Vedtagelsen af ministerbetjeningsreglen blev af flertallet begrundet med, at der var sket en udvikling i retning af øget deltagelse af styrelser og direktorater i ministerbetjening samt et øget tværministerielt samarbejde om beslutninger af politisk karakter, hvilket havde styrket behovet for fortrolig udveksling af dokumenter og oplysninger.

Folketingets mindretal udtalte sig derimod i skarpe vendinger imod denne begrundelse:



“[...] det er et faktum, at centraladministrationen er organisatorisk forandret, men [...] dette er sket over en længere årrække, hvorfor det ikke er nogen overraskelse, men et vilkår, som myndighederne har fungeret under i en længere årrække. Dermed kan det ikke ses som et udtryk for et egentligt behov for mindre åbenhed, idet det ikke har været muligt for flertallet at påpege, hvor den eksisterende lovgivning har givet anledning til problemer i centraladministrationens arbejde.”⁴¹

5.4.3 Officiel indskrænkning 3: Visse former for kommunikation med KL og Danske Regioner

Den tredje officielle indskrænkning i retten til aktindsigt hænger sammen med, at loven blev udvidet til også at gælde KL og Danske Regioner. I den forbindelse medførte lovens § 25 samtidig, at en række dokumenter udvekslet mellem KL, Danske Regioner og disses medlemmer alligevel blev undtaget fra aktindsigt, når de skulle bruges under forhandlinger med staten eller i forbindelse med

³⁸ Politisk aftale mellem regeringen [S, R og SF], Venstre og Konservative om en ny offentlighedslov af 3. oktober 2012. Ændringen medførte, at ordet “ministerbetjening” blev slettet fra lovteksten.

³⁹ Politisk aftale mellem regeringen [S, R og SF], Venstre og Konservative om en ny offentlighedslov af 3. oktober 2012

⁴⁰ Se bl.a. Betænkning nr. 1510/2009 om Offentlighedsloven, bind 2, s. 978; Lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, bemærkningerne til § 24; Politisk aftale mellem regeringen [S, R og SF], Venstre og Konservative om en ny offentlighedslov af 3. oktober 2012; samt Retsudvalgets betænkning af 28. maj 2013 over lovforslag nr. 144 om offentlighed i forvaltningen

⁴¹ Retsudvalgets betænkning af 28. maj 2013 over lovforslag nr. 144 til lov om offentlighed i forvaltningen

drøftelser om fælles kommunale eller regionale politiske initiativer. Det blev påpeget af bl.a. Folketingets mindretal, at selvom ændringen dermed udvidede lovens anvendelsesområde betød den for nogle dokumenter udvekslet mellem f.eks. kommunerne og KL en indskrænkning af mulighederne for aktindsigt, da disse tidligere havde været omfattet af mulighederne for aktindsigt i dokumenter sendt til private organisationer.⁴²

5.4.4 Officiel indskrænkning 4: Folketingspolitikerreglen

Den fjerde officielle indskrænkning i retten til aktindsigt er kendt som "folketingspolitikerreglen". Den er reguleret i lovens § 27, nr. 2, og medfører, at *"der ikke er ret til aktindsigt i dokumenter og oplysninger, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces."* Vedtagelsen af denne undtagelse blev begrundet med, at ministre har brug for at kunne føre en fortrolig dialog med folketingsmedlemmer om politiske spørgsmål. Mindretallet i Offentlighedskommissionen argumenterede dog imod ændringen, bl.a. fordi der var tale om væsentlige politiske beslutninger, som er et af de områder, hvor offentlighedsloven især burde give borgerne adgang til informationen, men også fordi bestemmelsen giver mulighed for et fortroligt rum mellem en minister og enkelte partigrupper/folketingsmedlemmer, f.eks. en forligskreds, hvorved heller ikke øvrige folketingsmedlemmer har mulighed for indblik i det udvekslede materiale. Det omfattede materiale kan f.eks. omhandle, hvilke politiske tiltag regeringen overvejer at tage initiativ til, ligesom også kommunikation den modsatte vej fra folketingsmedlem til minister er omfattet.⁴³

Bestemmelsen omfatter kun dokumenter udarbejdet med henblik på udveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer i sager om lovgivning eller anden tilsvarende politisk proces. Et internt dokument udarbejdet af andre grunde, der herefter udleveres til folketingsmedlemmer, kan ikke undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen (men forarbejderne nævner, at sådanne dokumenter potentielt undtages efter § 33, nr. 5, dvs. *"hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet"* for at beskytte private eller offentlige interesser, se om dette afsnit 11.2). Dokumenter sendt til et folketingsudvalg er heller ikke omfattet af bestemmelsen. Endelig er der krav om en politisk proces. Det betyder, at møder om rent administrative anliggender ikke er omfattet. Det er ligeledes et krav, at der er et politisk projekt med et *"relativt præcist angivet indhold"*.⁴⁴

5.4.5 Officiel indskrænkning 5: Ressourceregele

Den femte officielle indskrænkning i retten til aktindsigt er en adgang for myndighederne til at nægte at foretage ekstrahering af oplysninger fra bl.a. interne dokumenter, når dette vil indebære et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.

⁴² Retsudvalgets betænkning af 28. maj 2013 over lovforslag nr. 144 til lov om offentlighed i forvaltningen

⁴³ Lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, almindelige bemærkninger, afsnit 4.15.3.

⁴⁴ Lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, bemærkningerne til § 27.

Der er altså tale om en situation, hvor et dokument som udgangspunkt er undtaget fra aktindsigt, men hvor myndighederne har pligt til alligevel at trække visse oplysninger ud af dokumentet og give aktindsigt i disse. Denne ressourceregel medfører, at myndighederne kan undlade at gøre dette, når denne proces "vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug", jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 1. Ifølge betænkningen fra Offentlighedskommissionen er dette begrundet i "den meget betydelige ressourcebelastning, som behandling af aktindsigtsbegæring efter omstændighederne kan indebære for myndighederne". Undtagelsen skulle dog kun kunne anvendes i sager af omfattende karakter, og således f.eks. ikke, hvor det er forvaltningsmyndighedernes manglende journalisering, der medfører det store tidsforbrug. Særligt vigtigt er dog, at undtagelsen ikke kan benyttes overfor personer med en særlig interesse i sagen, hvilket journalister og forskere som udgangspunkt altid vil have. Overfor disse grupper kan ressourcereglens således kun i undtagelsestilfælde finde anvendelse.⁴⁵

I det endelige lovforslags bemærkninger blev bestemmelsen yderligere udspecificeret, hvorved det blev slået fast, at der normalt (i sager uden særlig interesse) er tale om et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, hvis en ekstrahering vil tage mere end 10 timer.⁴⁶

5.5 Yderligere identificerede indskrænkninger fra 2013

De fem indskrænkninger nævnt ovenfor var som de eneste oplyst i Offentlighedskommissionens betænkning (og i det endelige lovforslag), som elementer i lovudkastet, der ud fra en generel betragtning måtte siges at begrænse princippet om åbenhed i den offentlige forvaltning.

Imidlertid skete der i 2013 en række øvrige indskrænkninger af retten til aktindsigt. Nogle af disse blev allerede fremhævet under lovbehandlingen, hvorimod andre først er blevet identificeret efter lovens vedtagelse. De indskrænkninger, som Justitia har identificeret gennem analyse af lovforarbejderne og den efterfølgende praksis, samt ved gennemgang af eksisterende litteratur, vil blive gennemgået i det følgende.

5.5.1 Indskrænkning 6: En yderligere ressourceregel

Offentlighedskommissionen fremhævede kun § 28, stk. 2, nr. 1, som en nyindført ressourceregel, der medførte en indskrænkning i retten til aktindsigt. Som allerede beskrevet ovenfor i afsnit 5.4.5 medførte denne regel, at myndighederne som udgangspunkt ikke er forpligtiget til at bruge mere end 10 timer på at ekstrahere oplysninger.

Imidlertid blev der også indført en anden ressourceregel i den nye offentlighedslovs § 9, stk. 2. Efter denne bestemmelse kan myndighederne som udgangspunkt afvise en aktindsigtsanmodning, når den vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug. Reglen betyder, at myndigheder kan

⁴⁵ Betænkning nr. 1510/2009 om Offentlighedsloven, bind 1, s. 641

⁴⁶ Lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, bemærkningerne til § 28.

afvise aktindsigter, når de allerede ved modtagelsen af aktindsigtsanmodningen vurderer, at behandlingen af anmodningen vil tage over 25 timer. Undtaget er dog situationer, hvor den aktindsigtssøgende har en særlig interesse, hvilket normalt vil være tilfældet for journalister og forskere. I sjældne tilfælde kan bestemmelsen dog også anvendes overfor disse, ligesom myndighederne i lyset af bestemmelsen også kan anmode journalister og forskere om at konkretisere deres anmodninger.⁴⁷ I praksis er der således tale om en ganske betydelig indskrænkning i offentlighedslovens udgangspunkt om, at enhver har ret til aktindsigt.

Årsagen til, at Offentlighedskommissionen og Justitsministeriet ikke betragtede dette som en officiel indskrænkning af retten til aktindsigt er, at reglen er indført i § 9 om identifikationskravet, der samtidig blev lempet på andre områder. Det subjektive identifikationskrav blev ophævet, som beskrevet i afsnit 5.1. Offentlighedskommissionens opfattelse var, at dette kunne medføre en ressourcemæssig belastning for myndighederne, da myndighederne herefter var forpligtigede til at besvare langt mere generelt formulerede aktindsigtsanmodninger. Denne forudsete ekstra ressourcemæssige belastning blev søgt afhjulpet ved i stedet at indføre den nye ressourceregel. I betænkningen var den samlede ændring af identifikationskravet således oplistet som en udvidelse af adgangen til aktindsigt.⁴⁸

Justitia er enig i, at fjernelsen af det subjektive identifikationskrav var en udvidelse af mulighederne for aktindsigt. Den ændring betyder, at der nu er mulighed for aktindsigt i sager, som der ikke tidligere var adgang til aktindsigt i. Det ændrer imidlertid ikke på, at ressourcereglen i § 9, stk. 2 samtidig medfører, at nogle aktindsigtsanmodninger som tidligere ville være blevet behandlet, nu kan afvises, fordi de er omfattet af ressourcereglen. Denne regel må derfor også anses som en indskrænkning i retten til aktindsigt.

Selvom denne ressourceregel ikke stod på listen over de fem officielle indskrænkninger, var det dog offentligt kendt under lovbehandlingen, at bestemmelsen var en del af den nye offentlighedslov, ligesom indskrænkningen fremgår klart i lovens ordlyd. Dette stod i modsætning til indskrænkningerne nævnt i de næste afsnit (indskrænkning 7-10), der i flere tilfælde befandt sig dybt nede i lovbemærkningerne, hvorved folketingsmedlemmerne i flere tilfælde ikke var opmærksomme på, at indskrænkningerne blev indført.

5.5.2 Indskrænkning 7: I lovgivnings­sager (indført uden at gøre Folketinget opmærksom herpå)

Udover de allerede nævnte indskrænkninger blev der også indskrænkninger i retten til aktindsigt, som der ikke var opmærksomhed på under lovgivningsprocessen. Her skal først og fremmest nævnes, at Justitsministeriet foretog en ændring i bemærkningerne til offentlighedslovens § 20,

⁴⁷ Lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, bemærkningerne til § 9

⁴⁸ Hvilket Justitsministeriet ligeledes gav udtryk for, jf. ministerens svar på spørgsmål 7 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L90), folketingssamling 2010-11 (1. samling), s. 6-7

hvorved det endeligt fremsatte forslag adskilte sig markant fra Offentlighedskommissionens forslag. Denne ændring blev imidlertid ikke påpeget af Justitsministeriet, heller ikke i det afsnit i lovbemærkningerne, hvor Justitsministeriet ellers oplyste, hvilke ændringer ministeriet havde foretaget i lovforslaget.⁴⁹

Offentlighedslovens § 20 indeholder en tidsbegrænset undtagelse fra adgangen til aktindsigt, hvorefter der ikke kan gives aktindsigt i sager om lovgivning, før lovforslaget er fremsat for Folketinget. En sådan bestemmelse eksisterede også i den tidligere offentlighedslov. Under den daværende retsstilling var dokumenter dog kun omfattet af denne undtagelsesbestemmelse, hvis de var tilvejebragt med henblik på det aktuelle lovgivningsprojekt. Denne retsstilling foreslog Offentlighedskommissionen videreført, hvilket klart fremgik af kommissionens bemærkninger til bestemmelsen. I Justitsministeriets endelige lovforslag, der blev fremsat for Folketinget, var bemærkningerne til § 20 imidlertid blevet ændret, så det nu fremgik, at alle dokumenter på en lovgivningssag var omfattet af undtagelsen, uanset om de var tilvejebragt i forbindelse med den pågældende sag eller ej.

Ordlyd i bemærkninger til § 20 i Offentlighedskommissionens lovforslag	Ordlyd i bemærkninger til § 20 i det endelige lovforslag
<p>Retsvirkningen af, at en sag er omfattet af bestemmelsen, er, at samtlige sagens dokumenter og oplysninger er undtaget fra aktindsigt efter loven. Dette gælder dog ikke, hvis lovgivningsinitiativet er en udløber af en mere omfattende sag, eller hvis lovgivningsprojektet har nær sammenhæng med den løbende forvaltningsvirksomhed på området og for en del er baseret på dokumenter, der er tilvejebragt i den forbindelse. I sådanne tilfælde skal i forhold til spørgsmålet om, hvilke dokumenter der indgår i lovgivningssagen, og som derfor kan undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen, i almindelighed <u>lægges vægt på, om det pågældende dokument er tilvejebragt med henblik på det aktuelle lovgivningsprojekt.</u></p>	<p>Retsvirkningen af, at en sag er omfattet af bestemmelsen, er, at samtlige sagens dokumenter og oplysninger er undtaget fra aktindsigt efter loven. Dette gælder, <u>uanset om de pågældende dokumenter er tilvejebragt i forbindelse med den pågældende sag eller ej.</u> Er der f.eks. tale om et lovgivningsprojekt, der er henlagt til et lovforberedende udvalg, vil alt udvalgets materiale være undtaget fra aktindsigt efter § 20.</p>

⁴⁹ De øvrige ændringer er oplyst i lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, almindelige bemærkninger, afsnit 2.3.2

Forskellen i bemærkningerne betyder at dokumenter tilvejebragt på et tidspunkt, hvor sagen endnu ikke var en lovgivningssag, nu vil kunne undtages fra aktindsigt, hvis sagen senere udvikler sig til at være en lovgivningssag. Hvis forløbet kan udskilles som værende to forskellige sager, er dokumenterne dog ikke undtaget, hvis de kun omhandler den sag, der ikke er lovgivningssagen.⁵⁰ Undtagelsen er som nævnt tidsbegrænset, så der vil senere kunne gives aktindsigt i disse dokumenter, hvis de ikke falder ind under andre undtagelser såsom ministerbetjeningsreglen. Imidlertid betyder denne retsstilling, at offentligheden potentielt først får kendskab til dokumenterne meget sent i processen, hvor politiske forlig for længst er indgået, og hvor store dele af den offentlige debat allerede kan have fundet sted. Det gælder især, når lovforslag vedtages relativt kort tid efter fremsættelsen.⁵¹

Selve ordlyden af bestemmelsen blev ikke ændret, og der blev som nævnt ikke under lovbehandlingen gjort opmærksom på, at der var foretaget en ændring i lovbemærkningerne i forhold til det oprindelige lovudkast fra Offentlighedskommissionen. Det indgik derfor heller ikke i den offentlige debat om loven, hvor især de fem officielle indskrænkninger af loven (nævnt ovenfor) blev drøftet intenst. Intet tyder på, at folketingsmedlemmerne der stemte for loven, var opmærksom på, at der i et 120-siders lovforslag var lavet en mindre ændring i formuleringen af en lovbemærkning, der udvidede antallet af dokumenter undtaget fra aktindsigt. Justitsministeriet har da også efterfølgende – da folketingsmedlemmer fem år senere spurgte ind til forløbet – beklaget, at ændringen ikke fremgik tydeligere:



“Set bagudrettet er det Justitsministeriets vurdering, at det burde have fremgået tydeligere af lovforslaget, at denne retsvirkning adskilte sig fra den hidtil gældende praksis om rækkevidden af den dagældende bestemmelse om lovsager. Justitsministeriet beklager, at den ændrede retsvirkning ikke fremgik tydeligere dengang”⁵²

Justitia finder det kritisabelt, at en sådan ændring ikke blev nævnt i oversigten over hvilke ændringer, som Justitsministeriet havde foretaget i lovforslaget.

Udover denne ændring (der først blev indført i Justitsministeriets lovudkast) blev der også foretaget to andre indskrænkninger i retten til aktindsigt i lovgivningssager. Disse øvrige ændringer blev allerede foretaget ved Offentlighedskommissionens udkast til offentlighedslov og blev videreført i

⁵⁰ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 446

⁵¹ Der er sket et betydeligt fald i hvor lang tid der går fra fremsættelse af lovforslag til vedtagelse, se om dette f.eks.: Birgitte Arent Eiriksson, Anders Mihle & Christine Børrum: Udfordringer i lovgivningsprocessen (Justitia, 2024), samt Jonas Herby: Tempoet i lovbehandlingen er skudt i vejret i Mette Frederiksens statsministerperiode (Cepos, 2023)

⁵² Justitsministerens svar af 28. september 2018 på spørgsmål nr. 1072 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg, folketingsåret 2017-18, stillet efter ønske fra Josephine Fock (Alternativet). Se også avisartiklen “Embedsmænd snød politikere: Nu vil de tage revanche” (Nordjyske.dk, 2. juni 2019).

det endelige lovudkast. Selvom de var en del af Offentlighedskommissionens betænkning blev de ikke nævnt blandt de fem officielle indskrænkninger, som Offentlighedskommissionen fremhævede.

Den ene af disse ekstra indskrænkninger omhandlede, at retsstillingen tidligere var således, at undtagelsen ikke kunne anvendes til at afvise aktindsigt, når det var usikkert om et lovforslag blev fremsat. Med den nye bestemmelse blev dette ændret til "ganske usikkert". Den præcise betydning af denne ændring er ikke klar, men der er formentligt tale om en lille ændring i forhold til det tidligere gældende.⁵³

Den anden af disse ekstra indskrænkninger omhandlede, at Folketingets Ombudsmand i sin praksis før 2013 havde anset det for en betingelse for afvisning af aktindsigt efter denne regel, at dette lovforslag skulle fremsættes indenfor "nær fremtid". Denne betingelse blev fjernet med 2013-loven.⁵⁴

Opsummerende skete således tre væsentlige indskrænkninger i mulighederne for at få aktindsigt i en lovgivningssag før lovens vedtagelse:

- Undtagelsen fra aktindsigt blev udvidet til at omfatte dokumenter, der ikke oprindeligt var tilvejebragt med henblik på en lovgivningssag
- Undtagelsen blev tilsyneladende udvidet til også at gælde sager, hvor det var usikkert om et lovforslag vil blive fremsat (så længe det ikke er "ganske usikkert")
- Undtagelsen blev udvidet til også at gælde sager, hvor et lovforslag ikke vil blive fremsat i nær fremtid.

Der er tale om væsentlige indskrænkninger, også selvom undtagelserne ophører, når først lovforslaget er fremsat, idet:

- Dels kommer aktindsigten dermed ofte først efter, at et flertal i Folketinget har indgået bindende forlig
- Dels kan der i nogle tilfælde gå flere år med det lovforberedende arbejde, hvor der således ikke er adgang til aktindsigt i sagen (pga. fjernelsen af "nær fremtid"-reglen)⁵⁵
- Dels medfører bestemmelsen, at der i sager med overvejelser om lovforslag, men hvor disse overvejelser ikke leder frem til fremsættelse af lovforslag, vil være permanent mulighed for at give afslag på aktindsigt⁵⁶

⁵³ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 441

⁵⁴ FOB 2015-56; Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 441-442

⁵⁵ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 442

⁵⁶ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 448

5.5.3 Indskrænkning 8: I forretningsforhold (indført gennem lovbemærkninger)

Det er blevet anført, at en yderligere indskrænkning blev indført gennem lovbemærkninger til offentlighedsloven i 2013, uden offentligheden var opmærksom på det.⁵⁷ Denne lovbemærkning fremgik allerede i Offentlighedskommissionens betænkning, men var ikke fremhævet på listen over de fem officielle indskrænkninger.

Det drejer sig om reglen i § 30, nr. 2, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter oplysninger om *”tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold el.lign., for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningerne angår, at anmodningen ikke imødekommes.”* Ordlyden af denne bestemmelse er fuldt ud en videreførelse af en bestemmelse i den tidligere lov. Imidlertid fremgår som noget nyt i lovbemærkningerne til denne bestemmelse, at der skal gælde en formodningsregel, hvorefter der vil gælde *”en klar formodning for, at udlevering af oplysningerne vil indebære en nærliggende risiko for, at virksomheden eller den person, oplysningerne angår, vil lide skade af betydning”*. Dermed bliver udgangspunktet, at der ikke meddeles aktindsigt i disse oplysninger. Hverken baggrunden for denne formodningsregel eller den nærmere betydning af reglen er beskrevet i lovens forarbejder, hvor lovbemærkningen heller ikke er fremhævet som en indskrænkning i forhold til de tidligere regler.⁵⁸ Der er dog tale om en væsentlig ændring i den tidligere retsstilling, som anført af bl.a. advokat Anders Valentiner-Branth:



*”Det må i forvejen antages, at det for de fleste offentligt ansatte er vanskeligt konkret at tage stilling til, hvornår der for et privat selskab er en risiko for en skade af den pågældende karakter som følge af meddelelse af aktindsigt. Og når praksis ændres fra, at der skal gives aktindsigt, medmindre risikoen for skade er dokumenteret, til at der i forhold til sådanne oplysninger omfattet af § 30, nr. 2, skal gælde en klar formodning for, at udlevering vil kunne føre til skade, er der tale om en reel ændring af bestemmelsens materielle indhold.”*⁵⁹

Den manglende beskrivelse af baggrunden for og betydningen af denne formodningsregel fik i en konkret sag Folketingets Ombudsmand til at skrive til Folketingets Retsudvalg for at gøre dem opmærksomme på denne retstilstand, idet den efter hans opfattelse kunne have væsentlig betydning for retten til aktindsigt.⁶⁰ Højesteretsdommer Mohammad Ahsan har i sin udgivelse af Offentlighedsloven med kommentarer anført at formodningsreglen antageligvis skyldes, at myndighederne typisk ikke har de nødvendige forudsætninger for at vurdere skadesrisiko. Det er

⁵⁷ Anders Valentiner-Branth: “En kinesisk æske af regler om aktindsigt” ([Advokaten, 2014/2](#)); Ulrik Dahlin: “Syv minusser og ét plus: Information evaluerer offentlighedsloven” ([information.dk, 2017](#)); Ole Obitsø: “Oluf Jørgensen: Hold Justitsministeriet langt væk fra ny offentlighedslov” ([journalisten.dk, 2019](#))

⁵⁸ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 696

⁵⁹ Anders Valentiner-Branth: “En kinesisk æske af regler om aktindsigt” ([Advokaten, 2014/2](#))

⁶⁰ Folketingets Ombudsmands brev af 28. november 2016 til Folketingets Retsudvalg om Offentlighedslovens § 30, nr. 2, optaget som Retsudvalgets bilag 75 (Alm del) i folketingsåret 2016-17.

dog under alle omstændigheder en betingelse i loven, at der indhentes en udtalelse fra den pågældende virksomhed.⁶¹

5.5.4 Indskrænkning 9: I undersøgelseskommissioner (indført gennem lovbemærkninger)

Offentlighedsloven indeholder en generalklausul, hvorefter aktindsigt kan begrænses af hensyn til væsentlige hensyn, herunder *"private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet"*, jf. offentlighedslovens § 33, nr. 5. Det er en videreførelse af en bestemmelse med samme ordlyd fra den tidligere offentlighedslov. I bemærkningerne til denne bestemmelse indsatte Justitsministeriet imidlertid i det endelige lovforslag et afsnit, der ikke fremgik af Offentlighedskommissionens bemærkninger. Afsnittet beskriver, at denne bestemmelse kan anvendes til at undtage dokumenter og oplysninger, som må forventes at komme til at indgå i en kommende undersøgelseskommissions arbejde, herunder også før et egentligt kommissorium for en sådan kommission er udfærdiget.

Det er blevet anført om disse lovbemærkninger, at det ikke kan udelukkes, at de *"ikke er fuldt ud i overensstemmelse med gældende ret efter opsamlingsbestemmelsen i 1985-lovens [tilsvarende bestemmelse]"*.⁶² I den forbindelse henvises der til sagsforløbet omkring dokumenter, som Justitsministeriet havde afvist at give aktindsigt i, fordi det måtte antages, at dokumenterne ville indgå i Statsløsekommissionens arbejde. Derfor kunne det besvære kommissionens arbejde, hvis f.eks. relevante vidner blev foreholdt materialet, før de blev afhørt af kommissionen. Der forelå imidlertid på tidspunktet for afslaget kun et udkast til kommissorium. Folketingets Ombudsmand udtalte i den forbindelse, at det var meget tvivlsomt, om afslaget på aktindsigt var korrekt, idet hensynet til sideløbende efterforskning måtte forudsætte et endeligt kommissorium, hvorved det var klart fastlagt, hvilket tema kommissionen havde, og dermed hvilke dokumenter, der var relevante for dette tema.

Eftersom kommissionen var blevet nedsat efter afslaget på aktindsigt – men før Ombudsmanden kom med sin udtalelse – blev der ikke igangsat en egentlig ombudsmandsundersøgelse. Dokumenterne ville alligevel ikke kunne udleveres på daværende tidspunkt, eftersom kommissionen nu var nedsat. Folketingets Ombudsmand opfordrede dog Justitsministeriet til at overveje denne retsstilling under arbejdet med revisionen af offentlighedsloven (udtalelsen kom i 2011, hvor Offentlighedskommissionen havde afgivet sin betænkning, men den nye offentlighedslov endnu ikke var vedtaget). Lovbemærkningerne må derfor ses som en udløber af denne opfordring.⁶³

⁶¹ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 696

⁶² Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 815

⁶³ Folketingets Ombudsmands udtalelse af 16. december 2011 (j. nr. 2011-2317-6014), refereret i Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 815-816.

Lægges Folketingets Ombudsmands vurdering af den tidligere retstilstand til grund, har 2013-loven altså medført endnu en indskrænkning i mulighederne for aktindsigt. Nu kan dokumenter undtages fra aktindsigt pga. en undersøgelseskommission, selvom denne endnu ikke er nedsat, og dens kommissorium ikke er fastlagt.

5.5.5 Indskrænkning 10: Ændring i definition fra interne dokumenter til meroffentlighed

Lovændringen i 2013 udvidede på flere måder definitionen af interne dokumenter. Det skete bl.a. med den allerede nævnte ministerbetjeningsregel, der gjorde det muligt at betragte dokumenter som interne, selv når de var udvekslet mellem myndigheder (se afsnit 5.4.2).

Imidlertid udvidede offentlighedsloven på papiret også definitionen af klassiske interne dokumenter.

Forud for 2013 havde interne dokumenter været undtaget aktindsigt, når de var udarbejdet af en myndighed til eget brug. I Offentlighedskommissionens betænkning blev den hidtidige retsstilling opsummeret således: "*På denne baggrund må det antages, at det afgørende for afgrænsningen af, hvornår et dokument kan anses som et internt arbejdsdokument, vil være, om dokumentet indeholder overvejelser af mere foreløbig karakter (primært de ansattes beskyttelsesinteresse), eller om dokumentet - uanset at det foreligger i endelig form - tilsigter at tjene som grundlag for myndighedens interne beslutningsproces (forvaltningsmyndighedens beskyttelsesinteresse).*"⁶⁴ Det betød, at der i princippet kunne være dokumenter udarbejdet af en myndighed, der aldrig havde været afgivet til eksterne, men som ikke var omfattet af definitionen af interne dokumenter, fordi de forelå i endelig form og ikke kun var ment at tjene som grundlag for myndighedens egen interne beslutningsproces.⁶⁵ Kommissionen fandt, at det i praksis var meget vanskeligt klart at udskille sådanne dokumenter, der på den ene side aldrig havde været udvekslet med eksterne, men som på den anden side alligevel i endelig form ikke kun var tilsigtet at være en del af myndighedens interne beslutningsproces. Kommissionen valgte derfor at udvide definitionen af interne dokumenter, således at alle dokumenter udarbejdet af en myndighed, der ikke er afgivet til udenforstående, skulle regnes som interne dokumenter og dermed som udgangspunkt være undtaget fra aktindsigt.

Kommissionen slog dog samtidig fast, at myndigheder på trods af dette altid skal vurdere, om der er en reel og saglig begrundelse for at undtage et internt dokument fra aktindsigt. Hvis der efter en konkret vurdering ikke foreligger en sådan reel og saglig begrundelse – hvilket bl.a. vil være tilfældet hvis dokumenter ikke indeholder foreløbige overvejelser og ikke er tiltænkt at tjene som grundlag for en intern beslutningsproces – bør myndigheden give aktindsigt i dokumentet ud fra meroffentlighedsprincippet.⁶⁶ I det omfang myndighederne følger dette princip burde

⁶⁴ Betænkning nr. 1510/2009 om Offentlighedsloven, bind 1, Kap. 16, afsnit 2.1.2.1.

⁶⁵ Som klart formuleret af Offentlighedskommissionen i Betænkning nr. 1510/2009 om Offentlighedsloven, bind 1, Kap. 16, afsnit 6.1.2.

⁶⁶ Betænkning nr. 1510/2009 om Offentlighedsloven, bind 1, Kap. 16, afsnit 6.1.2.

definitionsændringen således i praksis ikke have medført en indskrænkning i adgangen til aktindsigt, men på papiret er det en indskrænkning i den ubetingede ret til aktindsigt, og hvis myndighederne ikke følger opfordringen om at anvende meroffentlighedsprincippet vil det også være tilfældet i praksis.

Udover denne definitionsændring skete der også yderligere ændringer i reglerne om interne dokumenter. Som noget nyt blev det i § 23, stk. 2 indføjet, at dokumenter ikke mister deres interne karakter, hvis de afgives pga. retlige grunde eller til forskningsmæssig brug. Før 2013 var reglerne om interne dokumenter, der var afgivet til andre, kun reguleret gennem forarbejderne. Det fulgte af den daværende retsstilling, at visse former for afgivelse ikke ændrede på dokumenternes interne karakter. I beskrivelsen af den daværende retsstilling i Offentlighedskommissionens betænkning er nævnt tilfælde, hvor afgivelsen af et internt dokument til udenforstående tjener et rent teknisk formål (f.eks. fremsendes til et trykkeri eller til en translatør), samt dokumenter afgivet til Folketingets Ombudsmand som led i dennes undersøgelse af en sag. Herudover er nævnt, at et dokument ikke mister sin interne karakter, hvis det udleveres til en klagemyndighed i relation til en klage over afslag på aktindsigt i dokumentet. I andre klagesager, f.eks. en klage over den materielle afgørelse i en sag om noget andet end aktindsigt, medførte videresendelse af dokumenter til klageinstansen imidlertid under retsstillingen før 2012, at dokumenterne ikke længere kunne anses som interne. Endelig anførte Offentlighedskommissionen, at dokumenter under den hidtidige retsstilling "formentligt" ikke mistede sin interne karakter, hvis de blev afgivet til videnskabelig brug (forskning) eller i andre tilfælde blev udleveret for at imødekomme en særlig begrundet interesse.⁶⁷ Gennemførelsen af § 23, stk. 2, udvidede således også beskyttelsen af interne dokumenter mod aktindsigt. Under den nye retsstilling efter 2013 medfører udveksling af dokumenter under en klagesag om den materielle afgørelse i en sag således ikke længere, at dokumenterne mister deres interne karakter, ligesom betænkningen oplister en række øvrige tilfælde af afgivelse pga. retlige grunde eller forskningsmæssige grunde, der ikke medfører ophør af dokumentets interne karakter.⁶⁸

5.5.6 Øvrige omdiskuterede indskrænkninger

Der skete en række øvrige mindre ændringer og omformuleringer i forbindelse med den nye offentlighedslov. Flere af disse er også blevet påpeget som mulige indskrænkninger i forhold til den tidligere retstilstand. Her skal derfor kort oplistes de mest relevante ændringer for Justitias undersøgelse, som er blevet udpeget som indskrænkninger af andre interessenter. Det drejer sig om to ændringer angående statens sikkerhed og myndigheders prognoser.

Statens sikkerhed: Før 2013-loven indeholdt offentlighedsloven en opstilling af væsentlige hensyn, der kunne begrunde begrænsninger i adgangen til aktindsigt, jf. den daværende § 13. I den nye

⁶⁷ Betænkning nr. 1510/2009 om Offentlighedsloven, bind 1, Kapitel 16, afsnit 2.1.3.4

⁶⁸ Betænkning nr. 1510/2009 om Offentlighedsloven, bind 1, Kapitel 16, afsnit 6.1.3.3.1

2013-lov blev to af disse hensyn udskilt til selvstændige paragraffer, §§ 31 og 32, mens resten fortsat står samlet i § 33.

Årsagen til udskillelsen af to hensyn til selvstændige paragraffer var et ønske om at have en anden retsstilling for disse hensyn end for de øvrige. Den nye bestemmelse i § 31 omhandler hensynet til statens sikkerhed eller rigets forsvar. For denne bestemmelse gælder ikke længere det hidtidige krav om, at afslag på aktindsigt i hvert enkelt tilfælde skal bero på en konkret vurdering, der påviser en nærliggende risiko for, at de nævnte hensyn vil lide skade. I stedet kan der laves en mere generel vurdering af, om oplysningerne har væsentlig betydning for statens sikkerhed. Ifølge Offentlighedskommissionen kunne det tidligere være ganske vanskeligt for myndighederne nærmere at konkretisere og kvalificere faren for f.eks. statens sikkerhed ved udlevering af dokumenter, da det ofte kunne være en mere abstrakt risiko for skade på statens sikkerhed, der var på spil. Offentlighedskommissionen gav samtidig udtryk for, at de ikke anså ændringen for en begrænsning af retten til aktindsigt, men i stedet for et lovteknisk mere præcist udtryk for gældende ret.⁶⁹ Dette er muligvis rigtigt. Det er således sidenhen blevet anført, at den tidligere lov "formentligt" allerede blev anvendt som beskrevet i den nye lov på trods af ordlyden i den gamle lov.⁷⁰ Andre har dog beskrevet det som en ændring, der skete uden klare pejlemærker for, hvilke oplysninger, der nu kan undtages, hvilket har skabt usikkerhed.⁷¹

En lignende præcisering fandt samtidig sted i § 32, hvorefter aktindsigt kan begrundes af hensyn til folkeretlige forpligtigelser. Her var retsstillingen allerede sådan inden lovændringen, selvom det ikke fremgik direkte af offentlighedsloven. Det skyldtes, at almindelige danske fortolkningsprincipper medførte, at dansk ret blev fortolket i overensstemmelse med Danmarks folkeretlige forpligtigelser.

Myndigheders prognoser: I 2019 ændrede Folketingets Ombudsmand tilsyneladende praksis omkring, hvorvidt prognoser udarbejdet af en myndighed er "oplysninger om sagens faktiske grundlag" eller "interne faglige vurderinger".⁷² Der er generelt bedre mulighed for aktindsigt hvis prognoser anses for værende oplysninger om sagens faktiske grundlag, idet de så er omfattet af § 28 i offentlighedsloven, hvorimod interne faglige vurderinger er omfattet af § 29. I FOB 2004-98 og FOB 2005-485 udtalte Ombudsmanden, at forudsigelser om, hvorledes et faktisk forløb vil ændre sig, og som bidrager til myndighedens kvalificering af det administrative beslutningsgrundlag, anses for faktiske oplysninger i et sagsforhold. Denne opfattelse blev også citeret af Offentlighedskommissionen under beskrivelsen af den hidtidige retsstilling i forarbejderne til den

⁶⁹ Betænkning nr. 1510/2009 om Offentlighedsloven, bind 2, Kap. 17, afsnit 5.4.

⁷⁰ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 711-712

⁷¹ Oluf Jørgensen: Hemmeligholdelse i strid med demokratiske principper, Redegørelse til Folketinget om lovregler, der modarbejder formålene med offentlighed i forvaltningen ([aabenhedstinget, 2020](#)), s. 44

⁷² Se bl.a. Oluf Jørgensen: Hemmeligholdelse i strid med demokratiske principper, Redegørelse til Folketinget om lovregler, der modarbejder formålene med offentlighed i forvaltningen ([aabenhedstinget.dk, 2020](#)), s. 64; Oluf Jørgensen: Prognoser for omkostninger ved klimaindsats bliver hemmeligholdt ([aabenhedstinget.dk, 2020](#)); Oluf Jørgensen, Bruno Ingemann, Roger Buch, Niels Mulvad: Høringssvar til offentlighedsudvalget ([gravercentret.dk, 2024](#)), s. 18.

nye lov.⁷³ I FOB 2019-28 nåede Ombudsmanden dog frem til det modsatte udgangspunkt. I udtalelsen står eksplicit, at de to tidligere nævnte udtalelser ikke fuldt ud kan opretholdes, og at Ombudsmandens vurdering nu er, at myndigheders faglige vurderinger og skøn om fremtidige forhold ikke kan anses for omfattet af ekstraheringspligten.

Ombudsmanden præciserer ikke det grundlag, der har ført til den ændrede vurdering. Udtalelsen handler reelt om den tidligere offentlighedslov (fordi den omhandler miljøoplysninger, jf. retsstillingen efter miljøoplysningsloven beskrevet i kap. 16) og ombudsmanden henviser derfor som udgangspunkt kun til forarbejderne til denne. Disse forarbejder har dog ikke ændret sig mellem de to tidligere ombudsmandsudtalelser og den nuværende. Den nye offentlighedslov fra 2013 var imidlertid blevet vedtaget i perioden mellem disse udtalelser. Under 2013-lovbehandlingen gav justitsministeren under besvarelsen af et samrådsspørgsmål udtryk for, at en konkret prognose (over hvor mange personer, der måtte forventes at opbruge deres dagpenget fremadrettet), var at anse for en "faglig vurdering" og ikke en "faktisk oplysning" efter både den hidtidige retsstilling og den nye 2013-retsstilling. Der blev under Folketingets Ombudsmands behandling af 2019-udtalelsen henvist til dette samrådsspørgsmål af den indklagede myndighed.

Justitia vurderer, at Folketingets Ombudsmand næppe har anset samrådsspørgsmålets rolle i lovforarbejdet til 2013-loven som en retskilde, der ændrede lovens definitioner, især ikke 1985-lovens definitioner. Derimod er samrådsspørgsmålet formentligt blevet set som en kilde til, at forståelsen af disse definitioner allerede var en anden før 2013-loven, hvorfor de tidligere ombudsmandsudtalelser ikke var udtryk for gældende ret. Dermed var det ikke lovbehandlingen af 2013-loven, der indførte en ny skillelinje mellem faktiske oplysninger og faglige vurderinger, men den afslørede en eksisterende uenighed om begrebernes fortolkning.

6 Efterfølgende ændringer af 2013-loven

Efter vedtagelsen af offentlighedsloven i 2013 er der kun foretaget få ændringer af denne. Det drejer sig om to udskydelser af lovens revisionsbestemmelse efterfulgt af en ophævelse af denne i 2019, samt om en lovændring i 2018, der udelukkende var en konsekvensændring som følge af databeskyttelsesloven og databeskyttelsesforordningen. Endelig skete en ændring i 2024 for at styrke beskyttelsen af offentligt ansatte i sager om aktindsigt.

6.1 Afskaffelse af forsøg med åbne postlister

Den nævnte revisionsbestemmelse var relateret til et forsøg med postlister, som på baggrund af den nye offentlighedslov blev gennemført i årene 2015 og 2016. Ideen med forsøget var, at udvalgte myndigheder skulle være forpligtigede til at udfærdige fortegnelse over dokumenter, der den pågældende dag var modtaget i eller afsendt af myndigheden (en såkaldt postliste), samt at gøre

⁷³ Betænkning nr. 1510/2009 om Offentlighedsloven, bind 1, s. 558

denne fortegnelse tilgængelig på deres hjemmeside. Tanken var, at en sådan liste, der skulle indeholde oplysninger om dato for dokumentets modtagelse/afsendelse, navn på modtager/afsender, tematisk angivelse af indholdet samt journalnummer, ville gøre det muligt for medierne at identificere sager og dokumenter, der kunne være interessante at anmode om aktindsigt i. Forsøget kom til at omfatte Sundheds- og Ældreministeriet (tidligere Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse), Søfartsstyrelsen, Region Syddanmark og Slagelse Kommune. Forsøget skulle efterfølgende evalueres, jf. en revisionsbestemmelse i offentlighedsloven.

I juli 2017 kom et ekspertudvalg med deres evaluering af forsøget. Udvalget lagde til grund, at det var en politisk beslutning, hvorvidt ordningen skulle gøres obligatorisk, da det afhang af en afvejning af på den ene side hensynet til større offentlighed og på den anden side myndighedernes ressourceforbrug. Hvis en ordning skulle indføres, anbefalede udvalget dog, at dette i hvert fald kom til at omfatte alle departementer, da disse post havde den største offentlige interesse. Udvalget vurderede på baggrund af forsøget, at dette ville koste fem mio. kr. til etablering og ca. 25 millioner kr. årligt i løbende drift. I det tilfælde, at ordningen skulle omfatte andre myndigheder end departementerne, anbefalede udvalget, at det blev begrænset til alene at omfatte de styrelser og direktorater, som havde meget ministerbetjening, eller som i øvrigt havde stor offentlig interesse, hvilket kunne vurderes ud fra antallet af eksisterende aktindsigtsanmodninger. Udvalget mente, at regionerne og kommunerne i første omgang ikke burde være omfattet af en obligatorisk ordning, idet disse i vidt omfang allerede benyttede andre åbenhedsforanstaltninger (f.eks. offentliggørelse af dagsordener og referater fra møder), og idet der havde været en ret begrænset offentlig interesse for postlisterne lavet af disse myndigheder. Udvalget kom herudover med en række anbefalinger til den konkrete udformning af en obligatorisk åben postlisteordning, herunder at der burde skeles til den norske ordning, hvorved postlisterne burde offentliggøres i en database med mulighed for søgefunktioner.⁷⁴

Revisionen af, hvorvidt postlister skulle videreføres efter forsøget som en obligatorisk ordning, blev udskudt i både 2017 og 2018, bl.a. fordi der sideløbende også blev foretaget en evaluering af ministerbetjeningsreglen og folketingspolitikkerreglen. Evalueringen af disse bestemmelser vil blive beskrevet i kap. 7, der omhandler den kritik, der har været af offentlighedsloven efter dens vedtagelse. Det var ikke muligt at opnå politisk enighed om et nyt forlig om offentlighedsloven. Derfor blev revisionsbestemmelsen om forsøget med postlister slettet i 2019.⁷⁵

Selvom offentlighedslovens § 16 fortsat indeholder hjemmel til, at justitsministeren kan pålægge myndigheder at offentliggøre postlister, har denne hjemmel ikke været anvendt udover

⁷⁴ Udvalget til evaluering af postlisteforsøg: Rapport om obligatoriske åbne postlister (2017), optaget som Folketingets Retsudvalgs bilag 335 (Alm. Del), folketingsåret 2016-17.

⁷⁵ Forløbet er beskrevet i de tre lovforslag, der hhv. udskød og afskaffede revisionsbestemmelsen: Lovforslag nr. 70 af 9. november 2016, Lovforslag nr. 224 af 17. maj 2018 og Lovforslag nr. 47 af 12. december 2019 alle om ændring af lov om offentlighed i forvaltningen.

forsøgsordningen, og der har ikke efterfølgende været pligt til at føre sådanne postlister i det offentlige. Der findes dog myndigheder, bl.a. i kommuner, der frivilligt laver sådanne åbne postlister.

6.2 Øget beskyttelse af offentligt ansatte i 2024

Ovennævnte indebærer, at den eneste reelle indholdsmæssige ændring af 2013-loven er den, som blev indført i 2024. Denne lovændring indebar to konkrete ændringer i offentlighedsloven.

For det første blev der i § 9 indført en klar bestemmelse om, at aktindsigt kan afvises, når anmodningen må antages at tjene et chikanøst formål. Det var i forvejen muligt at afvise aktindsigter med retsstridige formål, herunder chikane, men bestemmelsen var i praksis blevet fortolket restriktivt. Ændringen af loven havde derfor til formål at tydeliggøre at også chikane, der ikke i sig selv var retsstridigt, kunne medføre afslag på aktindsigt. Derudover havde loven til formål "*at udvide bestemmelsens anvendelsesområde, så tærsklen for, hvornår en anmodning må antages at skulle tjene et retsstridigt eller chikanøst formål, sænkes betydeligt.*"⁷⁶ Det vil således ifølge forarbejderne være tilstrækkeligt til at meddele afslag, at aktindsigtsanmodningen delvist er motiveret af chikanøse hensigter. I vurderingen af dette skal der bl.a. lægges betydeligt vægt på den aktindsigtssøgendes tidligere adfærd overfor myndigheden og dennes ansatte. Det er nævnt i forarbejderne, at selve formålet med aktindsigt bl.a. er at understøtte offentlighedens kontrol med myndighederne, herunder at afdække ulovlige forhold. Derfor vil en aktindsigtsanmodning, der har til formål at afdække ulovligheder eller uregelmæssigheder hos myndighederne ikke kunne afvises som chikanøs, ligesom en aktindsigtsanmodning ikke kan afvises blot fordi den indeholder kritik af myndighederne eller deres ansatte. Det fremhæves specifikt i lovforslagets bemærkninger, at ændringen ikke indebærer en ændring i retstilstanden for pressen og forskere, der fortsat kun helt undtagelsesvist vil kunne få afvist aktindsigtsanmodninger.⁷⁷

For det andet blev § 21 ændret, så der i forbindelse med aktindsigt i personalesager ikke længere skal meddeles aktindsigt i den ansattes navn, hvis væsentlige hensyn til den ansattes tryghed taler imod dette. Dette skal ifølge forarbejderne primært vurderes ud fra den ansattes egne oplysninger, så et nærmere begrundet ønske fra en medarbejder om, at navnet ikke oplyses, som udgangspunkt skal medføre, at myndigheden nægter at udlevere disse oplysninger til den aktindsigtssøgende. Derimod kan en medarbejders helt generelle og ubegrundede ønske om, at navnet ikke udleveres, ikke begrunde et afslag. Ligeledes er det ikke tilstrækkeligt, at den aktindsigtssøgende tidligere har udtalt sig i en "*lidt hård eller ubehagelig tone over for den ansatte*", eller at der er en uoverensstemmelse mellem de to personer.⁷⁸ Oplysningen kan kun tilbageholdes overfor pressen

⁷⁶ Lovforslag nr. 116 af 28. februar 2024 om ændring af lov om offentlighed i forvaltningen og forvaltningsloven (Styrket beskyttelse af offentligt ansatte i sager om aktindsigt), almindelige bemærkninger, afsnit 2.1.3.

⁷⁷ Lovforslag nr. 116 af 28. februar 2024 om ændring af lov om offentlighed i forvaltningen og forvaltningsloven (Styrket beskyttelse af offentligt ansatte i sager om aktindsigt), almindelige bemærkninger, afsnit 2.1.3.

⁷⁸ Lovforslag nr. 116 af 28. februar 2024 om ændring af lov om offentlighed i forvaltningen og forvaltningsloven (Styrket beskyttelse af offentligt ansatte i sager om aktindsigt), almindelige bemærkninger, afsnit 2.2.3.

og forskere, når meget tungtvejende hensyn til den ansattes tryghed taler for dette. Sådanne tungtvejende hensyn kan være til stede, hvis der er konkrete grunde til at antage, at offentliggørelsen af navnet i f.eks. en avis, vil kunne medføre chikane overfor medarbejderen fra personer, der får oplysningerne fra medieomtalen.⁷⁹

Selvom lovændringen som udgangspunkt skete i § 21, der specifikt omhandler aktindsigt i personalesager, fremgår det af forarbejderne, at lignende begrundelser kan bruges til at undtage oplysninger om offentligt ansattes navne i andre sager, som der efter offentlighedsloven skal gives aktindsigt i. I de sager forudsætter forarbejderne, at oplysninger om den ansattes navn kan undtages fra aktindsigt i medfør af generalklausulen i § 33, nr. 5, jf. hensynene bag ændringen af § 21. I aktindsigtssager behandlet efter reglerne om partsaktindsigt i forvaltningsloven kan der ligeledes gives afslag på baggrund af generalklausulen i denne lovs § 15b, nr. 5, der dog kræver at afgørende (og ikke blot væsentlige) hensyn til den ansattes tryghed taler for dette, idet der skal mere til at begrænse partsaktindsigt.⁸⁰

7 Rapporter og revisionsforslag efter 2013

Efter vedtagelsen af offentlighedsloven i 2013 har der været rejst kritik af loven fra flere sider. Denne rapport fra Justitia er således langt fra den første rapport, der beskæftiger sig med, hvordan loven fungerer i praksis, eller om loven bør revideres, så der kan skabes større åbenhed samtidig med, at modstående vitale samfundsinteresser fortsat beskyttes. I det følgende gennemgås først den internationale kritik, der har været af reglerne, hvorefter en række forskellige tidligere rapporter udgivet i Danmark om loven vil blive gennemgået.

7.1 Internationalt syn på dansk åbenhed

En række internationale organisationer har anbefalet Danmark at ændre i offentlighedsloven. EU Kommissionens årlige retsstatsundersøgelse har således flere år i træk anbefalet Danmark at foretage ændringer på netop dette punkt. I 2024-rapporten er det noteret, at Danmark nu er i gang med at kigge på området, eftersom der er nedsat et lovforberedende udvalg til at vurdere muligheden for ændringer. Både i denne rapport og rapporterne fra de foregående år opfordres fra Kommissionens side til, at reformere loven "*navnlig ved at begrænse begrundelserne for afslag på anmodninger om aktindsigt, under hensyntagen til europæiske standarder om adgang til officielle dokumenter*".⁸¹

⁷⁹ Lovforslag nr. 116 af 28. februar 2024 om ændring af lov om offentlighed i forvaltningen og forvaltningsloven (Styrket beskyttelse af offentligt ansatte i sager om aktindsigt), almindelige bemærkninger, afsnit 2.2.3.

⁸⁰ Lovforslag nr. 116 af 28. februar 2024 om ændring af lov om offentlighed i forvaltningen og forvaltningsloven (Styrket beskyttelse af offentligt ansatte i sager om aktindsigt), bemærkningerne til § 1, nr. 2.

⁸¹ Europa-Kommissionen: "Rapport om retsstatssituationen 2024, Landekapitlet om Danmark" (commission.europa.eu, 2024), Europa-Kommissionen: "Rapport om retsstatssituationen 2023, Landekapitlet om Danmark" (commission.europa.eu, 2023), Europa-Kommissionen: "Rapport om retsstatssituationen 2022, Landekapitlet om Danmark" (commission.europa.eu, 2022).

Europarådets antikorrupsionsenhed, GRECO, går i yderligere detaljer i deres vurderinger af situationen i Danmark. Deres seneste evaluering af Danmark fra 2018 (en ny udføres i 2025) indeholder således følgende opfordring til Danmark (det med fed angivne er GRECO's egen fremhævnings):



*"[...] the GET considers that – if the Act itself is not amended to restrict exceptions to the right of access to information and if decision-making on information to be disclosed is left to (at times relatively low-level) civil servants –, additional measures would need to be taken to better equip civil servants with taking correct decisions (and not be overly cautious therein for fear of exposing their ministry or minister). Such measures could for example include a revision of the aforementioned guidelines, further instructions on the application of the law, trainings and/or the appointment of information councillors to help with the decision-making process. In light of the above, **GRECO recommends that, in order to improve public access to information under the Access to Public Administration Files Act, the scope of the exceptions under the Act be restricted or further measures be taken to ensure that the exceptions under the act are applied less frequently in practice.** The Council of Europe Convention on Access to Official Documents (CETS 205), which has not been signed nor ratified by Denmark, and Recommendation Rec(2002)2 of the Committee of Ministers to member States on access to official documents may serve as inspiration in this respect."*⁸²

Som det fremgår, er det således som udgangspunkt anbefalingen, at Danmark begrænser omfanget af undtagelser i offentlighedsloven enten ved at ændre loven, eller ved på anden vis at sikre, at de i praksis anvendes i mindre grad, f.eks. ved at justere Justitsministeriets vejledning til loven og intern uddannelse. GRECO fremhæver specifikt frygten for, at embedsmænd lavt i hierarkiet fortolker loven indskrænkende, fordi de ikke ønsker at modtage kritik fra deres ledelse for at have givet aktindsigt i for meget.⁸³ Som det ses, fremhæves Tromsøkonventionen samt en anbefaling fra Europarådets Ministerkomite. I sin 2021-vurdering af Danmarks implementering af anbefalingerne fandt GRECO, at Danmark endnu ikke havde implementeret disse anbefalinger.⁸⁴

7.2 Undersøgelser om andre landes åbenhed (2014 og 2017)

Der er en dansk tradition for i lovgivningsarbejde at sammenligne med reguleringen i andre lande, især de andre nordiske lande. Det var også tilfældet i forarbejderne til 2013-ændringen af offentlighedsloven, hvor kommissionsbetænkningen (udgivet i 2009) indeholder et ca. 100 sider

⁸² GRECO: "Fifth Evaluation Round: Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies: Evaluation report: Denmark (rm.coe.int, 2019), afsnit 51

⁸³ Dette er yderligere uddybet i GRECO-rapportens afsnit 50

⁸⁴ GRECO: "Fifth Evaluation Round: Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies: Compliance report: Denmark (rm.coe.int, 2021).

langt kapitel om retsstillingen i Sverige, Norge, Finland, UK og USA.⁸⁵ Efter den danske lovændring blev dette fulgt op af **Oluf Jørgensens** bog om offentlighed i Norden, der sammenligner reglerne i Sverige, Finland, Danmark, Norge og Island med hinanden samt med internationale regelsæt.⁸⁶

Offentligheds- og aktindsigtsreglerne i de nordiske lande er generelt opbygget forskelligt og selve definitionerne af, hvad aktindsigt er, og hvad det omfatter, kan være ganske forskelligt defineret – også hvor definitionerne i praksis ikke medfører de helt store forskelle. Det er derfor vanskeligt at sammenligne mellem landene og drage klare konklusioner omkring, hvorvidt det ene land har større åbenhed end det andet. I ét land kan f.eks. et dokument være omfattet af offentlighedslovens anvendelsesområde, men konkret være undtaget aktindsigt, mens det i et andet land helt falder udenfor lovens anvendelsesområde.⁸⁷ Nogle forskelle mellem dansk regulering og de andre nordiske landes regulering er dog blevet identificeret. Først og fremmest må det fremhæves, at Norge, Sverige og Finland alle har dokumentoffentlighed sikret på grundlovsniveau, modsat Danmark.⁸⁸ Herudover fremhæver Oluf Jørgensen i sit 2014-studie bl.a., 1) at svensk lovgivning sikrer, at alle begrænsninger af aktindsigt fremgår af deres offentlighedslov, hvorimod en række særlove i Danmark undtager konkrete områder fra aktindsigt, 2) at danske regler ikke stiller krav om logning af ændringer i myndighedernes dokumenter, mens visse andre nordiske lande gør, samt 3) at Danmark som det eneste nordiske land havde en bred opsamlingsbestemmelse for undtagelser til aktindsigt (generalklausulen i § 33, nr. 5). Danmark havde også lempeligere regler om sagsbehandlingstid end Finland, Norge og Sverige. Omvendt havde Danmark den klareste ret til oplysninger om en sags faktiske grundlag.⁸⁹ Rapporten fremhæver også Islands særlige klagenevn for aktindsigt, hvor afslag fra alle organer omfattet af loven, herunder ministerier, kan behandles.⁹⁰

Niels Fenger og Jørgen Grønnegård Christensen udarbejdede i 2017 på vegne af Justitsministeriet en rapport, der sammenlignede aktindsigtsregler i forskellige lande med de danske regler. Fokus var på regler omhandlende aktindsigt i den ministerielle beslutningsproces, og der er således ikke tale om en samlet sammenligning af aktindsigtsregler mellem lande. De undersøgte lande var – udover Danmark – Norge, Sverige, Finland, Storbritannien, Frankrig, Tyskland og Østrig.

I forhold til de tre andre nordiske lande kan der i lyset af denne rapport særligt fremhæves følgende fund i relation til den danske ministerbetjeningsregel:

I Finland tillod offentlighedsloven ikke tilbageholdelse af dokumenter udvekslet mellem statslige myndigheder. I Norge og Sverige var der muligheder for at afskære dokumenter udvekslet mellem

⁸⁵ Betænkning nr. 1510/2009 om Offentlighedsloven, bind 1, kap. 6

⁸⁶ Oluf Jørgensen: "Offentlighed i Norden" udgivet i Nordicom-Information nr. 3/2014 (2014).

⁸⁷ F.eks. er der forskel mellem de nordiske lande på om ufærdige interne dokumenter slet ikke er omfattet af offentlighedsreglerne, eller om de er omfattet men herefter i vid udstrækning undtaget., jf. Oluf Jørgensen: "Offentlighed i Norden" udgivet i Nordicom-Information nr. 3/2014 (2014), s. 55.

⁸⁸ Oluf Jørgensen: "Offentlighed i Norden" udgivet i Nordicom-Information nr. 3/2014 (2014), s. 27-28

⁸⁹ Oluf Jørgensen: "Offentlighed i Norden" udgivet i Nordicom-Information nr. 3/2014 (2014), s. 213-214

⁹⁰ Oluf Jørgensen: "Offentlighed i Norden" udgivet i Nordicom-Information nr. 3/2014 (2014), s. 199

departementer (med nogle undtagelser/præciseringer), men derimod var der generelt ikke mulighed for afskæring af aktindsigt i dokumenter udvekslet mellem et departement og dets underliggende styrelser (I Norge var dog mulighed for at undtage dokumenter efter en konkret skadesvurdering). En anden forskel var, at hvor Danmark og Norge ikke havde en forskellig vurdering af aktindsigt i hhv. verserende sager og afsluttede sager, så åbnede Sverige og især Finland i større udstrækning op for aktindsigt i afsluttede sager. I Sverige var der som udgangspunkt ikke pligt til at arkivere interne notater og udkast, hvorfor de svenske myndigheder i praksis kunne undgå aktindsigt i sådanne også efter sagens afslutning, men hvis arkivering skete, blev der også øget mulighed for aktindsigt. I Finland – der som nævnt slet ikke havde en ministerbetjeningsregel – blev der som noget særligt også for helt interne dokumenter (ikke udvekslet med andre myndigheder) efter sagens afslutning åbnet op for aktindsigt i interne indstillinger, hvorimod sagsbehandleres egne notater og dokumenter brugt til interne drøftelser fortsat var afskåret fra aktindsigt. En tredje forskel var, at hverken svensk eller finsk ret, modsat norsk og dansk, havde en folketingspolitikerregel, hvorved dokumenter udvekslet med parlamentet og dets medlemmer som udgangspunkt ikke kunne undtages fra aktindsigt.⁹¹

Ingen af de lande, som var en del af undersøgelsen fra 2017 har efterfølgende ændret deres offentlighedslov på områder af relevans for 2017-rapportens undersøgelsesområde. Finland er imidlertid i gang med at ændre reglerne om aktindsigt gennem et kommissionsarbejde. Østrig har ændret deres lovgivning, hvor nye ændringer træder i kraft i 2025.

7.3 Folketingets Ombudsmands undersøgelser (2016 og 2017)

Folketingets Ombudsmand har håndteret et væld af sager om aktindsigt efter vedtagelsen af 2013-loven. Ombudsmanden har dog også foretaget nogle større evalueringer af loven. Her skal især nævnes Ombudsmandens egen-driftsundersøgelse om ministerbetjening og meroffentlighed fra 2016 samt Ombudsmandens brev til Retsudvalget fra 2017 om evaluering af ministerbetjeningsreglen og folketingspolitikerreglen.⁹² På tværs af disse to dokumenter har Ombudsmanden således vurderet den praktiske brug af meroffentlighed, ministerbetjeningsreglen og folketingspolitikerreglen.

Angående **meroffentlighed** undersøgte Ombudsmanden i 2016 ministeriernes brug af meroffentlighed i dokumenter omfattet af ministerbetjeningsreglen. Ombudsmanden gennemgik 30 sager og fandt, at ministerierne overvejede meroffentlighed, som de juridisk havde pligt til. Kun i otte ud af de 30 sager var det angivet, at der var givet meroffentlighed. Ombudsmanden fandt dog, at der også i nogle af de andre sager i praksis var udleveret flere oplysninger/dokumenter, end

⁹¹ Niels Fenger og Jørgen Grønnegård Christensen: Åbenhed og fortrolighed i den ministerielle beslutningsproces (justitsministeriet.dk, 2017), kapitel 10

⁹² FOB 2016-43; Folketingets Ombudsmands brev af 7. marts 2017 til Folketingets Retsudvalg om Evaluering af "ministerbetjeningsreglen" og "folketingspolitikerreglen" i offentlighedsloven", optaget som Retsudvalgets bilag 195 (Alm. Del) i folketingsåret 2016-17

ministerierne havde haft pligt til, men at dette blot ikke var angivet som meroffentlighed. Modsat fandt Ombudsmanden dog også eksempler på, at ministerier havde påstået, at noget blev udleveret efter meroffentlighedsprincippet, selvom der var tale om ekstraheringspligtige oplysninger. Samlet set var det en "forholdsmæssig lille andel" af ministerbetjeningsdokumenterne i de 30 sager, der var udleveret som led i meroffentlighed, ligesom dokumenter udleveret efter bestemmelsen generelt var mere perifere eller helt ligegyldige dokumenter. Ombudsmanden fandt derfor, at meroffentlighedsprincippet i ministerbetjenings-sager ofte kun fører til udlevering af dokumenter og oplysninger, som ikke kan antages at have særlig interesse for offentligheden.



"Det ses sammenlagt at være en forholdsmæssigt lille andel af ministerbetjeningsdokumenterne i de 30 sager, der er udleveret som led i meroffentlighed. Det er endvidere hovedsageligt forholdsvis perifere ministerbetjeningsdokumenter, der er udleveret som led i meroffentlighed – dvs. dokumenter, der ikke umiddelbart siger noget om f.eks. myndighedernes overvejelser mv. Dokumenterne vil derfor alt andet lige næppe have særlig interesse for den aktindsigtssøgende journalist eller andre. Bl.a. er der flere eksempler på udleverede "følgemails", hvor de dokumenter, der er vedhæftet følgemailed, er undtaget efter § 24, og hvor følgemailed ikke siger noget om de vedhæftede dokumenter. Der er også eksempler på ældre og tilsyneladende uaktuelle dokumenter, der i hvert fald nu kan fremstå af mindre interesse. Endvidere er der eksempler på dokumenter, som ikke umiddelbart ses at sige noget, som den aktindsigtssøgende ikke allerede må antages at være bekendt med fra allerede udleverede dokumenter eller offentliggjort materiale." ⁹³

Ombudsmanden fandt ligeledes, at praksis for brugen af meroffentlighed varierede noget, både mellem ministerier og internt i det enkelte ministerium. Ombudsmanden fandt også, at eftersom meroffentlighedsprincippet som udgangspunkt kun pålægger myndighederne at overveje meroffentlighed, men ikke direkte siger noget om, hvornår myndighederne skal give meroffentlighed, så var det svært for en kontrolinstans som Ombudsmanden at gå dybere ind i vurderingerne, bortset fra i situationer, hvor meget lidt talte for afslag på aktindsigt, hvilket dog samtidig oftest også var de dokumenter, som den aktindsigtssøgende havde mindst interesse i at få udleveret. Samlet set medvirkede meroffentlighedsprincippet således ikke til at reducere den lukkethed, som f.eks. ministerbetjeningsreglen medførte:



"En naturlig konsekvens af dette er, at ministerierne – så længe de har foretaget en konkret vurdering – i sidste ende er berettiget til afslå meroffentlighed ikke kun i tilfælde, hvor der foreligger tungtvejende hensyn til den interne og politiske beslutningsproces, men også i tilfælde, hvor sådanne hensyn kun foreligger med en vis vægt. Tilbage bliver herefter i vidt omfang alene de dokumenter og oplysninger, hvor

⁹³ FOB 2016-43

det er vanskeligt at få øje på noget konkret og reelt behov for hemmeligholdelse. I sådanne tilfælde vil jeg som anført kunne gå tæt på ministeriernes meroffentlighedsvurdering. Men omvendt vil der her i sagens natur ofte være tale om dokumenter og oplysninger, som ikke har særlig interesse for offentligheden. Sammenfattende kan jeg – efter godt 2½ års erfaring med den nye offentlighedslov – indtil videre konstatere, at der ikke i meroffentlighedsprincippet er dækning for hverken helt eller delvist at "neutralisere" konsekvenserne af ministerbetjeningsreglen set i forhold til retstilstanden efter den tidligere offentlighedslov. Hvis dette havde været sigtet, måtte det naturlige efter min opfattelse have været at affatte selve ministerbetjeningsreglen på en anden og mindre vidtrækkende måde." ⁹⁴

I stedet opfordrede Ombudsmanden ministerierne til at anvende meroffentlighed mere i den daglige praksis.

Om **ministerbetjeningsreglen** beskrev Ombudsmanden i materialet fra 2016 og 2017, at ministerierne generelt anvendte ministerbetjeningsreglen korrekt. Dette skyldtes, at bestemmelsen i praksis var meget klar, og der dermed ikke var megen tvivl om, hvilke dokumenter, der var omfattet. Modsat betød dette også, at det ikke havde den store betydning, at der i bestemmelsens forarbejder stod, at denne skulle fortolkes og anvendes "restriktivt". I praksis var der nemlig ikke megen fortolkningstvivl om bestemmelsens anvendelsesområde, hvorfor "*de tilfælde af tvivl, hvor bestemmelsen efter forarbejderne skal fortolkes og anvendes "restriktivt", i praksis sjældent synes at opstå*". ⁹⁵

Ombudsmanden fandt også, at ministerbetjeningsreglen i praksis medførte væsentlige indskrænkninger i retten til aktindsigt.

“

"Efter min opfattelse er det ikke overraskende, at ministerbetjeningsreglen i praksis fører til væsentlige indskrænkninger. Dette må anses for en naturlig konsekvens af den måde, som bestemmelsen og dens forarbejder er affattet på, jf. nærmere bilag 3. Det gælder således for en lang række praktisk vigtige typer af dokumenter – f.eks. udkast til talepapirer, pressemeddelelser, besvarelser af folketingssspørgsmål, redegørelser, idekataloger og handlingsplaner – at de efter ministerbetjeningsreglen som udgangspunkt uden videre kan undtages fra aktindsigt, selvom de er udvekslet mellem forskellige myndigheder. Efter den tidligere offentlighedslov var udgangspunktet det modsatte. Her kunne aktindsigt i f.eks. de nævnte typer af dokumenter – når de var udvekslet mellem forskellige myndigheder – således som udgangspunkt kun begrænses, i det omfang der f.eks. var tale om dokumenter udarbejdet til brug for

⁹⁴ FOB 2016-43

⁹⁵ Folketingets Ombudsmands brev af 7. marts 2017 til Folketingets Retsudvalg om Evaluering af "ministerbetjeningsreglen" og "folketingspolitikerreglen" i offentlighedsloven", optaget som Retsudvalgets bilag 195 (Alm. Del) i folketingsåret 2016-17

møder mellem ministre, jf. § 10, nr. 1, eller det konkret kunne påvises, at hemmeligholdelse var påkrævet til beskyttelse af den politiske beslutningsproces, jf. § 13, stk. 1, nr. 6.”⁹⁶

Angående **folketingspolitikerreglen** fandt Ombudsmanden umiddelbart, at bestemmelsen også blev anvendt juridisk korrekt i ministerierne, men pga. et meget begrænset antal sager var denne konklusion ikke ret stærkt underbygget.⁹⁷

Udover de nævnte undersøgelser kan nævnes, at Ombudsmanden også flere egen driftundersøgelser har rettet fokus mod **sagsbehandlingstiderne** for aktindsigt, bl.a. på Sundhedsministeriets område under pandemien samt i andre ministerier. Disse undersøgelser gennemgås nærmere i afsnit 13.2.

7.4 Redegørelse fra Justitsministeriet (2017)

Justitsministeriet udgav i 2017 en redegørelse over offentlighedsloven, som led i en evaluering af loven tre år efter dens ikrafttræden. Justitsministeriet sendte spørgeskemaer til samtlige departementer (der videresendte til underliggende myndigheder), samt til offentligt ejede selskaber under offentlighedsloven, KL og Danske Regioner (der videresendte til kommuner og regioner). I tillæg til dette gennemførte Justitsministeriet en åben høring af en række medier og organisationer.

Denne høring fokuserede især på sagsbehandlingsfrister ministerbetjeningsreglen, folketingspolitikerreglen, reglerne om dataudtræk samt lovens udvidelse til at gælde for en række offentligt ejede selskaber.⁹⁸ En række andre temaer blev dog også berørt i redegørelsen, men denne korte opsummering vil fokusere på disse fem temaer, som redegørelsen selv angav som sit fokus.

Om reglerne om **sagsbehandlingsfrister** kan det nævnes, at redegørelsen fandt, at hovedparten af de statslige myndigheder kun havde oplevet en lille eller ingen stigning i antallet af aktindsigtsanmodninger i perioden fra 2012-2016. En mindre del af de statslige myndigheder samt både kommunerne og regionerne havde derimod oplevet en markant stigning.⁹⁹ Størstedelen af de hørte myndigheder mente imidlertid ikke, at ophævelsen af det subjektive identifikationskrav havde medført flere anmodninger, om end nogle myndigheder var uenige i dette, ligesom enkelte fremhævede, at de modtagne anmodninger var bredere end tidligere pga. denne ændring.¹⁰⁰ Generelt fandt redegørelsen, at departementerne brugte mere tid i gennemsnit pr. aktindsigtsanmodning (i den høje ende af mellem 10-20 timer pr. anmodning) end underliggende

⁹⁶ FOB 2016-43

⁹⁷ Folketingets Ombudsmands brev af 7. marts 2017 til Folketingets Retsudvalg om Evaluering af "ministerbetjeningsreglen" og "folketingspolitikerreglen" i offentlighedsloven", optaget som Retsudvalgets bilag 195 (Alm. Del) i folketingsåret 2016-17

⁹⁸ Justitsministeriet: Redegørelse om Offentlighedsloven (maj 2017), s. 5. Redegørelsen er optaget som Retsudvalgets bilag 397 (Alm. del) i Folketingetsår 2016-17

⁹⁹ Justitsministeriet: Redegørelse om Offentlighedsloven (maj 2017), s. 227

¹⁰⁰ Justitsministeriet: Redegørelse om Offentlighedsloven (maj 2017), s. 229

myndigheder (som hovedregel mindre end 10 timer pr. anmodning).¹⁰¹ Flere departementer oplyste, at de nye sagsbehandlingsfrister havde medført en ændring i, hvorledes de tilrettelagde sagsbehandlinger, og at det bl.a. havde medført en centralisering af sagsbehandlingen. En del myndigheder, både departementer og underliggende myndigheder, angav, at de nye sagsbehandlingsfrister generelt var svære at overholde. Kommunerne gik skridtet videre og beskrev fristerne som "*restriktive, praktisk vanskelige at honorere eller direkte urealistiske*" (Justitsministeriets sammenfatning).¹⁰² Størstedelen af de hørte medier og organisationer mente ligeledes, at fristerne i praksis ofte ikke blev overholdt. Dagbladet Information foreslog direkte, at sagsbehandlingsfristerne evt. kunne indgå som et element i chefers resultatløns eller på anden måde burde medføre sanktioner, idet fristerne ellers ikke ville blive overholdt.

Om **ministerbetjeningsreglen** fandt redegørelsen, at reglen blev anvendt langt oftere i departementerne end i de underliggende styrelser, samt at den oftest blev anvendt i de ministerier, der sad i f.eks. Koordinationsudvalget eller Økonomiudvalget. Langt størstedelen af de hørte medier og organisationer fandt, at reglen havde ført til væsentlige indskrænkninger i retten til aktindsigt.¹⁰³

Om **folketingspolitikerreglen** viste redegørelsen, at denne anvendtes i langt mindre grad. For de ministerier, der havde anvendt reglen, havde der været tale om 1-5 sager om året, dog havde et enkelt ministerium anvendt den 12 gange i 2015.¹⁰⁴

Om **reglerne om dataudtræk** fandt redegørelsen, at de fleste myndigheder havde modtaget sådanne anmodninger. Selvom det for de fleste myndigheder var et mindre antal, anførte både regioner og kommuner, at antallet var stigende. Næsten alle myndigheder angav selv, at de havde de nødvendige IT-kundskaber til rådighed til at foretage dataudtræk, om end enkelte havde fundet sig nødsaget til at benytte eksterne konsulenter.¹⁰⁵

Angående **lovens udvidelse til at gælde for en række offentligt ejende selskaber** fandt redegørelsen, at de fleste sådanne selskaber modtog under fem anmodninger om året, men nogle selskaber modtog dog markant flere. Mens de fleste selskaber angav at anvende ca. 10 timer om året på sagsbehandling af sådanne anmodninger, havde nogle selskaber angivet at anvende flere hundrede timer om året.¹⁰⁶ Dansk Journalistforbund angav i sit hørings svar til den åbne høring, at det i praksis kun var godt 160 af de over 500 offentligt ejede eller medejede selskaber, der reelt var omfattet af loven, ligesom forbundet kritisk påtalte, at der manglede mulighed for at påklage disse

¹⁰¹ Justitsministeriet: Redegørelse om Offentlighedsloven (maj 2017), s. 229

¹⁰² Justitsministeriet: Redegørelse om Offentlighedsloven (maj 2017), s. 237

¹⁰³ Justitsministeriet: Redegørelse om Offentlighedsloven (maj 2017), s. 232

¹⁰⁴ Justitsministeriet: Redegørelse om Offentlighedsloven (maj 2017), s. 233

¹⁰⁵ Justitsministeriet: Redegørelse om Offentlighedsloven (maj 2017), s. 230

¹⁰⁶ Justitsministeriet: Redegørelse om Offentlighedsloven (maj 2017), s. 228

selskabers afgørelser om aktindsigt, hvilket forbundet mente udgjorde et retssikkerhedsmæssigt problem.¹⁰⁷

Selvom meroffentlighed ikke var et decideret fokus i undersøgelsen, viste redegørelsen, at en lang række myndigheder kun sjældent gav meroffentlighed. For de fleste departementer var det kun 5-10 % af anmodningerne, der medførte meroffentlighed. Flere af de underliggende myndigheder angav også at give meraktindsigt i under 10 % af sagerne.¹⁰⁸ Det var et af de eneste områder, hvor Justitsministeriet selv kom med en normativ kommentar i forhold til redegørelsens fund:



”Justitsministeriet finder dog umiddelbart, at det er et lavt antal, hvis meraktindsigt kun anvendes i under 10 pct. af sagerne om aktindsigt, som det synes at være tilfældet i en række myndigheder. Som tidligere nævnt vil Justitsministeriet som opfølgning på denne redegørelse igangsætte et arbejde med opdatering af ministeriets vejledning om offentlighedsloven. Ministeriet vil i den forbindelse bl.a. understrege, at myndighederne har pligt til i hver enkelt sag at overveje spørgsmålet om meraktindsigt.”¹⁰⁹

Som det fremgår af ovenstående citat, ville Justitsministeriet igangsætte et arbejde med opdatering af ministeriets vejledning om offentlighedsloven. Dette anførte Justitsministeriet flere gange i sin redegørelse, og skrev forskellige steder i redegørelsen, at ministeriet ville opdatere vejledningen i lyset af den kritik af loven, som redegørelsen havde vist. Alligevel er der her syv år efter udgivelsen af denne redegørelse endnu ikke udarbejdet en ny vejledning til offentlighedsloven. Den gældende vejledning til offentlighedsloven er fra 19. december 2013 og dermed fra før lovens ikrafttræden. Den har således ikke fået indarbejdet nogen af de problemfelter, som er blevet identificeret efter lovens ikrafttræden.

DEN MANGLENDE VEJLEDNING TIL OFFENTLIGHEDSLOVEN

Justitsministeriets redegørelse om offentlighedsloven fra 2017 havde til formål at evaluere de hidtidige erfaringer med offentlighedsloven. Redegørelsen bestod af en proces med meget bred inddragelse af landets myndigheder og offentligt ejede selskaber samt af en række medier og organisationer.

I denne omfattende proces blev der påpeget en række eksempler på myndigheder, der havde fortolkningstvivel, uens praksis, eller praksis der fremstod problematisk i lyset af intentionerne bag offentlighedsloven. Justitsministeriets løsning på disse problemstillinger var at anføre, at ministeriet ville igangsætte en opdatering af ministeriets officielle vejledning til offentlighedsloven.

Her syv år senere er denne opdaterede vejledning imidlertid stadig ikke kommet.

¹⁰⁷ Justitsministeriet: Redegørelse om Offentlighedsloven (maj 2017), s. 207

¹⁰⁸ Justitsministeriet: Redegørelse om Offentlighedsloven (maj 2017), s. 235

¹⁰⁹ Justitsministeriet: Redegørelse om Offentlighedsloven (maj 2017), s. 236

Nedenfor opsummeres de problemfelter, som redegørelsen identificerede, og hvor Justitsministeriet havde anført, at løsningen var at opdatere vejledningen.

Ressourcereglens og dialog med den aktindsigtssøgende

Redegørelsen fandt bl.a., at det varierede "betydeligt", hvor stort ressourceforbruget var skønnet til i sager, hvor myndigheder pga. ressourceforbruget havde givet afslag på aktindsigt til en person med særlig interesse (f.eks. journalister). Ligeledes fandt redegørelsen, at det varierede "en del", hvor ofte de enkelte myndigheder indledte dialog med en aktindsigtssøgende om afgrænsning eller præcisering af en anmodning (10 % ved nogle, 80 % ved andre myndigheder).

På denne baggrund skrev Justitsministeriet: *"Justitsministeriet vil som opfølgning på denne redegørelse igangsætte et arbejde med opdatering af Justitsministeriets vejledning om offentlighedsloven. I den forbindelse vil ministeriet bl.a. komme ind på spørgsmålet om afslag på aktindsigt som følge af, at behandlingen ville nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, samt spørgsmålet om myndighedernes dialog med de aktindsigtssøgende."*

Databasebegrebet og udtrykket "få og enkle kommandoer"

Flere af de hørte myndigheder, herunder Udlændingestyrelsen og Danske Regioner angav direkte, at de ønskede databasebegrebet beskrevet mere præcist i vejledningen, da der var fortolkningsvanskeligheder. Andre myndigheder anførte, at det var svært at definere "få og enkle kommandoer".

På denne baggrund skrev Justitsministeriet: *"Som tidligere nævnt vil Justitsministeriet som opfølgning på denne redegørelse igangsætte et arbejde med opdatering af ministeriets vejledning om offentlighedsloven. Justitsministeriet vil i den forbindelse bl.a. komme ind på databasebegrebet og spørgsmålet om, hvilke behandlinger der kan inddrages i vurderingen af, om et dataudtræk kan foretages ved "få og enkle kommandoer"*

Kalenderreglen og henvisning til aabenhedsordning.dk

Reglen om at kalendere er undtaget fra aktindsigt blev oprindeligt indført i sammenhæng med en åbenhedsordning, hvor ministre månedligt offentliggjorde visse af deres aktiviteter. Redegørelsen viste, at det på trods af dette varierede mellem departementerne, hvorvidt de ved afslag på aktindsigt i ministerens kalender vejledte den aktindsigtssøgende om, at hjemmesiden aabenhedsordning.dk (i dag: <https://oes.dk/statsregnskab/aabenhedsordning>) indeholdt denne information.

På denne baggrund skrev Justitsministeriet: *"Som tidligere nævnt vil Justitsministeriet som opfølgning på denne redegørelse igangsætte et arbejde med opdatering af ministeriets vejledning om offentlighedsloven.. Justitsministeriet vil i den forbindelse bl.a. gøre opmærksom på muligheden for at henvise til hjemmesiden www.aabenhedsordning.dk i de tilfælde, hvor aktindsigt i ministres kalenderoplysninger afslås."*

Folketingspolitikerreglen

Enkelte ministerier anførte i redegørelsen, at der havde været fortolkningstvivel om anvendelse af § 27, folketingspolitikerreglen. Konkret anførte Beskæftigelsesministeriet, at departementet af egen drift havde overvejet, hvorvidt Folketingets åbningsdebat, afslutningsdebat, samråd og sommerberedskaber var omfattet af begrebet "tilsvarende politisk proces", ligesom en klagesag havde omhandlet om opfølgning på en politisk aftale var omfattet. Ligeledes anførte Kulturministeriet, at der havde været tvivel om muligheden for aktindsigt i en styringsaftale mellem ministeriet og en offentlig institution, der var en udmøntning og opfølgning på en politisk aftale.

På denne baggrund skrev Justitsministeriet: "*Som tidligere nævnt vil Justitsministeriet som opfølgning på denne redegørelse igangsætte et arbejde med opdatering af ministeriets vejledning om offentlighedsloven. Ministeriet vil i den forbindelse komme ind på bl.a. disse spørgsmål om anvendelsesområdet for offentlighedslovens § 27*"

Meddelelse af interne faglige vurderinger

Offentlighedslovens § 29 giver ret til aktindsigt om interne faglige vurderinger i sager om et fremsat lovforslag mv. Dette gælder dog ikke i dokumenter udarbejdet til brug for ministerrådgivning (et snævrere begreb end ministerbetjening).

En række myndigheder anførte, at det havde været fortolkningstvivel om dette. Det gjaldt således Beskæftigelsesministeriet, der angav at udføre et stort antal økonomiske analyser og vurderinger, hvor det i praksis var vanskeligt at fastslå, om en konkret vurdering var omfattet af ekstraheringspligten efter §§ 28 eller 29. Ligeledes anførte Udlændinge- og Integrationsministeriet, at der var fortolkningsspørgsmål om begrebet "endelig faglig vurdering". Det gjaldt særligt i tilfælde, hvor vurderingen hidrørte fra en underliggende myndighed. En underliggende myndighed under Beskæftigelsesministeriet havde ligeledes fortolkningsspørgsmål om begrebet "endelig form". Energistyrelsen anførte, at samspillet mellem §§ 23 og 24 sammenholdt med §§ 28 og 29 er komplekst, samt at det i praksis er vanskeligt at skelne mellem ministerbetjening og ministerrådgivning. Ligeledes anførte samme styrelse generelt, at det i praksis var svært at adskille f.eks. politiske og strategiske vurderinger, som ikke skal udleveres efter § 29, fra rent faglige interne vurderinger, som skal udleveres. Rigspolitiet anførte, at der havde været tvivel om fortolkningen af "ren" intern faglig vurdering. Det Danske Filminstitut anførte, at der var tvivel om rækkevidden af bestemmelsens stk. 1, 1. led og angav direkte, at der var behov for klarere retningslinjer for, hvor langt bestemmelsen kunne strækkes i praksis. SKAT angav, at begrebet "ministerrådgivningsdokument" havde givet anledning til fortolkningsproblemer i tilfælde, hvor et dokument var sendt uopfordret til ministeriet.

Justitsministeriet kommenterede hovedsageligt på Energistyrelsens bemærkning og angav på den baggrund: "*Som opfølgning på denne redegørelse vil Justitsministeriet som tidligere nævnt igangsætte et arbejde med opdatering af ministeriets vejledning om offentlighedsloven. Ministeriet vil i den forbindelse udbygge afsnittet om § 29, herunder i forhold til spørgsmålet om, hvornår der er tale om et ministerrådgivningsdokument*"

Meroffentlighed

Udlændingestyrelsen angav i sin besvarelse til redegørelsen, at den oplevede udfordringer med en entydig forståelse af omfanget af ulovbestemt aktindsigt efter princippet om meroffentlighed og fandt det formålstjenstligt hvis omfanget af ulovbestemt aktindsigt efter princippet om meroffentlighed blev beskrevet mere præcist i vejledningen. Redegørelsen fandt herudover, at det varierede "meget" fra myndighed til myndighed, hvor ofte der blev givet meraktindsigt (fra 10 % til i mere end 75 % af aktindsigtssagerne). Justitsministeriet fandt, at det var et lavt antal, hvis meraktindsigt kun anvendes i under 10 % af sagerne om aktindsigt, som det syntes at være tilfældet i en række myndigheder.

På denne baggrund skrev Justitsministeriet: *"Som opfølgning på denne redegørelse vil Justitsministeriet som tidligere nævnt igangsætte et arbejde med opdatering af ministeriets vejledning om offentlighedsloven. Ministeriet vil i den forbindelse bl.a. understrege, at myndighederne har pligt til i hver enkelt sag at overveje spørgsmålet om meraktindsigt."*

Øvrige punkter: Offentlig information, myndighedshøring, praksisnotater samt forskere

Alle de ovenstående punkter var fremkommet på baggrund af input fra de hørte myndigheder. Imidlertid kom der også input fra medier og organisationer.

På baggrund af disse høringssvar angav Justitsministeriet: *"Enkelte af de spørgsmål, der rejses i høringssvarene, vedrører anvendelsen og fortolkningen af reglerne. Som tidligere nævnt vil Justitsministeriet som opfølgning på denne redegørelse igangsætte et arbejde med opdatering af ministeriets vejledning om offentlighedsloven. Ministeriet vil i den forbindelse bl.a. inddrage disse spørgsmål."*

Konkret nævnte Justitsministeriet, at man ville *"i overensstemmelse med en udtalelse fra Folketingets ombudsmand præcisere, at offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3, indebærer, at henvisningen til det sted, hvor en oplysning, som i medfør af bestemmelsen ikke ekstraheres, er offentligt tilgængelig, skal være så præcis, at den aktindsigtssøgende kan konstatere, hvilke konkrete oplysninger myndigheden har undladt at ekstrahere"* samt *"desuden overveje, om vejledningen bør præciseres, så det kommer til at fremgå, at eventuelle høringer af andre myndigheder skal iværksættes snarest muligt."*

Udover disse nævnte punkter havde Institut for Menneskerettigheder i deres høringssvar konkret angivet, at der kunne være behov for vejledning om *"hvorvidt notater om en praksis, der i det væsentlige følges, er omfattet af pligten til at meddele aktindsigt"* ligesom Instituttet havde angivet, at *"spørgsmålet om meddelelse af aktindsigt i tidligere afgjorte straffesager til forskningsmæssigt brug har givet anledning til juridiske overvejelser, og at der derfor kan være behov for vejledning om, hvordan sådanne aktindsigtsanmodninger skal behandles efter henholdsvis offentlighedsloven og retsplejeloven"* samt, at *"det efter offentlighedsloven kan have betydning, at en aktindsigtsanmodning fremsættes til forskningsmæssigt brug, og at der derfor kan være behov for nærmere vejledning om, hvordan forskeres aktindsigtsanmodninger skal imødekommes."*

7.5 DUFs Demokratikommission (2020)

Den af Dansk Ungdoms Fællesråd (DUF) nedsatte Demokratikommissionen udgav i 2020 rapporten "Er Demokratiet i Krise – Analyser og anbefalinger til at styrke demokratiet i Danmark". Demokratikommissionen bestod ved udgivelsen af medlemmerne fra Folketingets partier, samt repræsentanter fra bl.a. en række NGO'er, medier og universiteter. Rapporten kom med anbefalinger til at styrke demokratiet, hvoraf en af anbefalingerne var følgende:



*"Med henblik på at gøre det nemmere at få indsigt i den dokumentation og argumentation, som ligger til grund for de politiske beslutninger i vores demokrati, bør der gennemføres en revision af offentlighedsloven. Det er afgørende i et oplyst demokrati, at vælgerne kan følge med i de politiske processer. En større transparens i det politiske arbejde kan medvirke til at genvinde tillid mellem borgerne, politikerne og medierne"*¹¹⁰

7.6 Ytringsfrihedskommissionen (2020)

Ytringsfrihedskommissionen, nedsat af den danske regering, udgav i 2020 deres betænkning 1573/2020 om ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark. Kommissionen havde over to år evalueret og beskrevet ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark. I den forbindelse beskrev kommissionen informationsfriheden som fundamentet for retten til ytringsfrihed, idet informationsfriheden sikrer retten til at kunne blive informeret om væsentlige samfundsanliggender.

Kommissionen fandt i den sammenhæng, at offentlighedsloven af 2013 har medført "en markant indsnævring i adgangen til information om myndighedernes virksomhed". I den sammenhæng anerkendte kommissionen, "at ministre og regering kan have behov for et fortroligt rum, som kan sikre dem kvalificeret rådgivning og bistand fra embedsværket også i sager, hvor ekspertisen er fordelt på fere forvaltningsmyndigheder". Imidlertid fandt kommissionen, at 2013-revisionen ikke havde fundet den rette balance mellem på den ene side disse hensyn og på den anden side offentlighedens berettigede interesse i at kunne få indblik i myndighedernes arbejde i videst muligt omfang.¹¹¹

På den baggrund anbefalede kommissionen en revision af offentlighedsloven med henblik på at give hensynet til informationsfriheden større vægt. I den sammenhæng fandt kommissionen det mest nærliggende med en indskrænkning af ministerbetjeningsreglen (§ 24) og folketingspolitikerreglen (§ 27, nr. 2), for dermed at sikre en øget adgang til faktuelle oplysninger. Ligeledes foreslog kommissionen, at det blev overvejet, hvorledes princippet om meroffentlighed kunne tillægges

¹¹⁰ Demokratikommissionen: Er demokratiet i krise? Analyser og anbefalinger til at styrke demokratiet i Danmark (duf.dk/2020), s. 64

¹¹¹ Betænkning 1573/2020 om ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark, bind 1, s. 50

større betydning, samt til at overveje, hvordan myndighederne kan tilskyndes til i højere grad klart at adskille faktiske oplysninger fra politiske overvejelser.

7.7 Grønnegård-rapporten (2021)

Folketingets Udvalg for Forretningsordenen nedsatte en udredningsgruppe vedrørende håndteringen af Covid-19, der blev ledet af professor emeritus Jørgen Grønnegård Christensen. Gruppen kom med sin rapport i 2021. Udredningsgruppen anbefalede blandt andet, at miljøoplysningslovens særlige regler for aktindsigt blev udbredt til epidemiområdet. Argumentationen var, at under en epidemi stiger risikoen for fejl og for overtrædelser af retsstatslige standarder, hvilket udredningsgruppen fandt, at større åbenhed kunne medvirke til at afhjælpe.



“Udredningsgruppen har ovenfor understreget den særlige betydning af åbenhed om beslutningsgrundlag og beslutningsprocesser, når regeringen og myndighederne i en krisesituation skal håndtere sundhedsmæssige risici præget af stor usikkerhed, og som forudsætter hurtig indgriben og hurtig administrative gennemførelse heraf. Under disse vilkår stiger risikoen for fejl, ligesom der i processen er en risiko for myndighedsindgreb, som ud fra accepterede retsstatslige standarder er problematiske. Udredningsgruppen er af den opfattelse, at en høj grad af åbenhed kan bidrage til minimering af disse ulemper. Dens forslag er derfor, at man på epidemiområdet indfører de samme regler om offentlighed, som i henhold til et EU-direktiv gælder for miljøområdet. Udredningsgruppens betragtning er, at de vilkår, hvorunder der gøres myndighedsindgreb på epidemiområdet, er af en karakter, som gør åbenhed om det faktiske grundlag, hvorpå beslutningerne træffes, overordentligt væsentlig. Der ligger i den åbenhed en fejlsikring af beslutningsprocessen. Udredningsgruppen er helt opmærksom på, at der her må ske en afvejning af hensynet til at kunne handle hurtigt og effektivt over for hensynet til at sikre, at beslutningerne bliver truffet på et grundlag, som det er muligt at udfordre både fagligt og politisk. I betragtning af de værdier, som er på spil, vægter udredningsgruppen her hensynet til åbenhed om og kvalitetssikring af beslutningerne højere end hensynet til beslutningseffektiviteten.”¹¹²

Herefter citerede udredningsgruppen fra Ytringsfrihedskommissionens betænkningens anbefaling om ændringer i §§ 24 og 27 samt i anvendelsen af meroffentlighed, og udredningsgruppen tilsluttede sig også disse.

¹¹² Den af Folketingets Udvalg for Forretningsordenen nedsatte udredningsgruppe vedr. håndteringen af covid-19: “Håndteringen af covid-19 i foråret 2020” (folketinget.dk, 2021), s. 451

7.8 DJØF og Dybvad-rapporten (2023)

DJØF nedsatte et ekspertudvalg til at se på samspillet mellem Folketing, regering, embedsværk og medier, der udgav en rapport i 2023. Udvalget bestod af tidligere departementschefer, tidligere ministre, eksperter og chefredaktører, og det blev ledet af tidligere departementschef i Statsministeriet, Karsten Dybvad.

Som led i udvalgets arbejde lavede Rambøll en spørgeskemaundersøgelse blandt politiske journalister om bl.a. tilliden til embedsværket, men også om oplevelserne af offentlighedsloven. Her angav 53 % af de politiske journalister, at forvaltningen af offentlighedsloven kun i mindre grad eller slet ikke levede op til formålet med loven. Samtidig angav 80 % af disse journalister, at det var blevet sværere at få aktindsigt de seneste fem år, mens ingen af dem angav, at det var blevet lettere. Ligeledes angav 76 %, at aktindsigt slet ikke eller i mindre grad blev givet inden for de officielle retningslinjer for tidsfrister. Tilsvarende fandt kun 10 %, at myndighederne i høj grad var hjælpsomme med at finde de materialer, som en aktindsigt omhandler.¹¹³ Forvaltningen af offentlighedsloven stak således ud som et væsentligt problemfelt.

Bl.a. på denne baggrund fandt udvalget, at offentlighedsloven havde medført "*en uhensigtsmæssig lukkethed om de politiske beslutningsprocesser i centraladministrationen og ikke er udtryk for en passende balance mellem på den ene side det grundlæggende princip om offentlighed i forvaltningen og på den anden side de beskyttelsesinteresser, som begrundes, at der kan gøres undtagelser i retten til aktindsigt.*"¹¹⁴

Udvalget kom på den baggrund med tre overordnede anbefalinger.

Den ene var en revision af offentlighedsloven, hvorefter lovens § 24 (ministerbetjeningsreglen) og § 27, nr. 2 (folketingspolitikerreglen) skulle begrænses, ligesom udvalget mente, at der var grund til at se nærmere på om offentlighedslovens § 28, om udlevering af bl.a. faktiske oplysninger, i tilstrækkelig grad sikrede åbenhed om grundlaget for politiske beslutninger.

Udvalgets anden anbefaling var, at it-systemerne i centraladministrationen skulle indrettes på en sådan måde, at de sikrede effektiv journalisering og i opbevaring af SMS-beskeder mv.

Udvalgets tredje anbefaling på dette område var, at ministerierne skulle sikre, at aktindsigtssager behandles rettidigt, hvilket muligt ville kræve afsættelse af flere ressourcer.

DJØF har også i en række andre sammenhænge medvirket til drøftelse af offentlighedsloven. I 2022 udgav Constructive Institute en undersøgelse af forholdet mellem offentligt ansatte, embedsfolk,

¹¹³ Rambøll Management Consulting: "Ekspertudvalg for bedre samspil mellem politikere, embedsværk og medier: Journalistundersøgelse hovedresultater" (djoef.dk, 7. oktober 2022)

¹¹⁴ Dybvad-udvalget: "Bedre samspil mellem Folketing, regering, embedsværk og medier" (2023), s. 24

kommunikationsfolk og journalister i samarbejde med både DJØF, Dansk Journalistforbund og Foreningen for Undersøgende Journalister. Undersøgelsen fandt, at hvor journalister var trætte af lang sagsbehandlingstid og havde mistillid til, om loven blev overholdt, så oplevede embedsfolk modsat, at aktindsigt var en belastning af ressourcer, at journalister var uvidende om, hvordan man søgte aktindsigt, samt at journalisterne gik på fisketure, f.eks. ved at søge aktindsigt ved samtlige kommuner for at se, om én af dem begik fejl, uden at have nogen konkret historie at gå ud fra.¹¹⁵

DJØF, der repræsenterer mange af landets embedsmænd, har også på egen hånd erklæret sig enige i, at der er behov for en revision af offentlighedsloven, og at denne revision specifikt bør revidere §§ 24 og 27, som også DJØF mener rammer for bredt.¹¹⁶

7.9 Det igangværende lovforberedende udvalg (2024-2025)

Som det fremgår ovenfor, har en lang række kommissioner og ekspertudvalg med fokus på forskellige områder (demokrati, ytringsfrihed, epidemihåndtering, forholdet mellem embedsfolk og andre grupper) alle anbefalet en revision af offentlighedsloven.

I februar 2024 nedsatte regeringen et lovforberedende udvalg, der skal vurdere en revision af dele af offentlighedsloven. Udvalget skal undersøge, hvordan der kan gives adgang til aktindsigt i de politiske beslutningsprocesser, herunder faglige vurderinger, i videre omfang end i dag. Det er dog forudsat, at der stadig skal være en vis beskyttelse af den interne politiske beslutningsproces, herunder i forhold til regeringsinterne drøftelser. Spørgsmålet om myndighedernes sagsbehandlingstider i sager om aktindsigt bør ifølge kommissoriet også indgå i udvalgets arbejde. I den sammenhæng skal udvalget bl.a. overveje fordele og ulemper ved at indføre regler om prioritering mellem verserende aktindsigtsanmodninger eller ved at indføre gebyr for behandling af aktindsigtsanmodninger.



“Udvalgets arbejde tager 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.”¹¹⁷

¹¹⁵ Lene Rimestad og Constructive Institute: “Rapport: Undersøgelsen af forholdet mellem offentligt ansatte embedsfolk, kommunikationsfolk og journalister” (constructiveinstitute.org, 2022).

¹¹⁶ Rebecca Goodstein: “Djøf og DJ indgår alliance om revision af offentlighedsloven” (mediawatch.dk, 23. januar 2023)

¹¹⁷ Justitsministeriet: “Kommissorium for udvalg om ændring af offentlighedsloven” (justitsministeriet.dk, 11. januar 2024)

Delkonklusion I: Justitias vurdering af udviklingen i aktindsigt

Rapportens første del viser, at der med offentlighedsloven af 2013 skete en række indskrænkninger af mulighederne for aktindsigt. Det drejer sig først og fremmest om fem officielle indskrænkninger, der begrænsede aktindsigten i hhv. kalendere, ministerbetjeningsdokumenter, dokumenter sendt til folketingspolitikere, visse dokumenter udvekslet mellem KL/Danske regioner og deres medlemmer, samt gennem indførslen af ressourcereglere. Senere undersøgelser fra Folketingets Ombudsmand har vist, at især ministerbetjeningsreglen medførte væsentlige indskrænkninger i adgangen til aktindsigt, samt at intentionerne i forarbejderne om, at bestemmelsen skulle anvendes restriktivt reelt ikke havde nogen betydning for praksis.

Derudover skete der i 2013 også en række øvrige indskrænkninger i mulighederne for aktindsigt, der blev drøftet langt mindre end de fem andre ved lovens vedtagelse – eller i nogle tilfælde helt blev overset i lovbehandlingen. Det drejer sig om øvrige ressourcereglere og nye begrænsninger i dokumenter om lovgivningssager, forretningsforhold, undersøgelseskommissioner samt ved en ændring i definitionen af interne dokumenter.

Der skete i 2013 også udvidelser i adgangen til aktindsigt. Dels udvidedes lovens anvendelsesområde til en række offentligt ejede selskaber, samt KL og Danske Regioner, dels blev en række konkrete dokumenttyper omfattet af aktindsigt: visse bødeforlæg, interne praksisoversigter, og oplysninger om faglige vurderinger i endelig form i visse dokumenter. Processuelt indførtes mulighed for at klage over sagsbehandlingstider, og identifikationskravet blev udvidet, således at den aktindsigtssøgende ikke behøver at have forhåndskendskab til en sag. Endelig indførtes nye muligheder for dataudtræk fra databaser.

Disse udvidelser er dog på mange måder blevet begrænset enten allerede i lovbehandlingen eller efterfølgende. I praksis er en række offentligt ejede selskaber efterfølgende blevet undtaget aktindsigt, som fremført af Journalistforbundet under Justitsministeriets redegørelser fra 2017, ligesom udvidelsen til at omfatte KL og Danske Regioner i praksis betød, at en række dokumenter udvekslet fra kommuner til KL og Danske Regioner nu som noget nyt er undtaget aktindsigt. Ekstraheringspligten for faglige vurderinger kom ikke til at omfatte ministerrådgivningsdokumenter eller dokumenter rettet til formandskabet i KL/Danske Regioner. Som fremhævet i Justitsministeriets redegørelse og i DJØF's Dybvad-rapport oplever mange interessenter i praksis, at lovens sagsbehandlingstider ikke overholdes af myndighederne. Det nye identifikationskrav blev modsvaret af den nye ressourceregel, og dataudtræksreglerne blev begrænset af et krav om få og enkle kommandoer.

Loven kodificerede også pligten til meroffentlighed og journaliseringspligt, men senere undersøgelser fra bl.a. Ombudsmanden har vist, at meroffentlighed sjældent fører til udlevering af dokumenter, som har særlig interesse for offentligheden, ligesom Justitsministeriets redegørelse har antydnet, at mange myndigheder giver meroffentlighed i mindre end 10 % af alle aktindsigtssager.

Loven indførte et forsøg med åbne postlister, og havde således intention om at skabe en helt ny form for åbenhed udover aktindsigtsreglerne, men efter forsøgets afslutning blev der ikke fulgt op, hvorfor intentionerne ikke har ført til ny åbenhed.

Justitsministeriets redegørelse fra 2017 om de hidtidige erfaringer med lovens anvendelse konkluderede, at Justitsministeriet på en række områder ville opdatere vejledningen for at afhjælpe fortolkningstvív og uens praksis. Heller ikke denne ambition er der blevet fulgt op på, hvorved ministeriets vejledning udarbejdet forud for lovens ikrafttræden fortsat er den gældende vejledning.

Efter 2013 har den eneste ændring af offentlighedsloven ført til mere lukkethed begrundet i en beskyttelse af offentligt ansatte. Dog er der pga. Minksagen udstedt nye retningslinjer for opbevaring af bl.a. sms'er og lignende materiale, der i højere grad sikrer, at disse gemmes, hvilket dog primært sker af hensyn til undersøgelses- og granskingskommissioner. Adskillige kommissioner og ekspertudvalg på tværs af forskellige temaer har opfordret til reform af offentlighedsloven for at medføre større åbenhed. På den baggrund er et lovforberedende udvalg nu endelig nedsat, der dog kun har fokus på udvalgte dele af offentlighedsloven.

Når der ses samlet på det formelle retsgrundlag, får man det indtryk, at selvom loven på visse områder har udvidet mulighederne for aktindsigt i begrænset omfang, så fastsætter loven langt større lukkethed i forhold til de temaer som har størst offentlig interesse: politiske beslutninger, ministres ageren og lignende.



DEL II: DE GÆLDENDE REGLER OM AKTINDSIGT

Opbygningen af Del II om de nugældende aktindsigtsregler

De følgende kapitler indeholder en systematisk beskrivelse af den nugældende retstilstand om aktindsigt efter offentlighedsloven.

I kapitel 8 vil de helt overordnede regler for behandlingen af aktindsigt og dermed lovens anvendelsesområde blive beskrevet, herunder:

- hvilke myndigheder og andre institutioner, der er forpligtet af loven (pligtssubjekter)
- hvilket overordnet materiale, der er omfattet af loven (dokumentbegrebet)
- hvilke aktindsigtsanmodninger, der skal behandles efter loven (identifikationskrav, temakrav og ressourcereger)

I kapitel 9 sættes der fokus på reglerne om sagsbehandlingstider, som også sættes i perspektiv til sammenlignelige regler i andre nordiske lande.

Herefter dykkes der i de næste kapitler ned i de særlige undtagelser, der kan begrunde afslag på aktindsigt i sager, dokumenter og oplysninger:

- kapitel 10 omhandler regler om sagstyper og dokumenttyper, der er undtaget fra aktindsigt
- kapitel 11 omhandler de regler, der gælder for aktindsigt i konkrete oplysninger

Kapitel 12 fokuserer særligt på reglerne om meroffentlighed.

Kapitel 13 beskriver det eksisterende klagesystem, herunder Ankestyrelsens og Folketingets Ombudsmands prøvelse.

Kapitel 14 omhandler en række pligter, der understøtter og sikrer mulighederne for aktindsigt.

- vejledningspligten
- notat- og journaliseringspligter
- regler om opbevaring af elektroniske afsendte beskeder
- regler om valg af IT-systemer og journaliseringssystemer
- regler om aktiv information og postlister

Disse regler vil blive sat i perspektiv til initiativer fra Norge om etablering af en digital postjournalsdatabase.

I kapitel 15 beskrives reglerne om dataudtræk og indsigt i databaser.

I kapitel 16 beskrives særregler om aktindsigt og lignende rettigheder fra andre retskilder end offentlighedsloven:

- miljøoplysningsloven
- forvaltningsloven
- sundhedsloven
- databeskyttelsesreglerne
- lov om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer
- arkivloven
- reglerne for aktindsigt i hhv. den dømmende og den lovgivende magt

I kapitel 17 vil de internationale regler der forpligtiger Danmark til at have visse regler om aktindsigt blive gennemgået.

Endelig vil denne del af rapporten blive afsluttet med en delkonklusion.

OVERBLIK: OVERSIGT OVER UNDTAGELSER TIL AKTINDSIGT

Offentlighedslovens § 7 slår fast, at enhver har ret til aktindsigt i myndighedernes dokumenter, men loven har en lang række undtagelser til dette udgangspunkt.

Der er visse anmodninger, som myndighederne ikke har pligt til at behandle (afsnit 8.3):

- hvis anmodningen ikke identificerer det efterspurgte materiale godt nok
- hvis anmodningen vil indebære et for stort ressourceforbrug
- hvis anmodningen må betragtes som retsstridig eller chikanøs

Der er en række sagstyper, der er undtaget fra aktindsigt, hvilket som udgangspunkt betyder, at samtlige dokumenter og oplysninger er undtaget fra aktindsigt (afsnit 10.1.). Det gælder:

- strafferetlige sager, lovgivningssager, ansættelsessager og kalenderførelse

For sager, der ikke som helhed er undtaget, kan konkrete dokumenter i sagen være undtaget. Det gælder især for interne dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående, men dette udgangspunkt modificeres i to forskellige retninger:

- nogle dokumenter er undtaget fra aktindsigt, selvom de er afgivet til udenforstående (afsnit 10.2)
- nogle dokumenter er omfattet af aktindsigt, selvom de ikke er afgivet til udenforstående (afsnit 10.3)

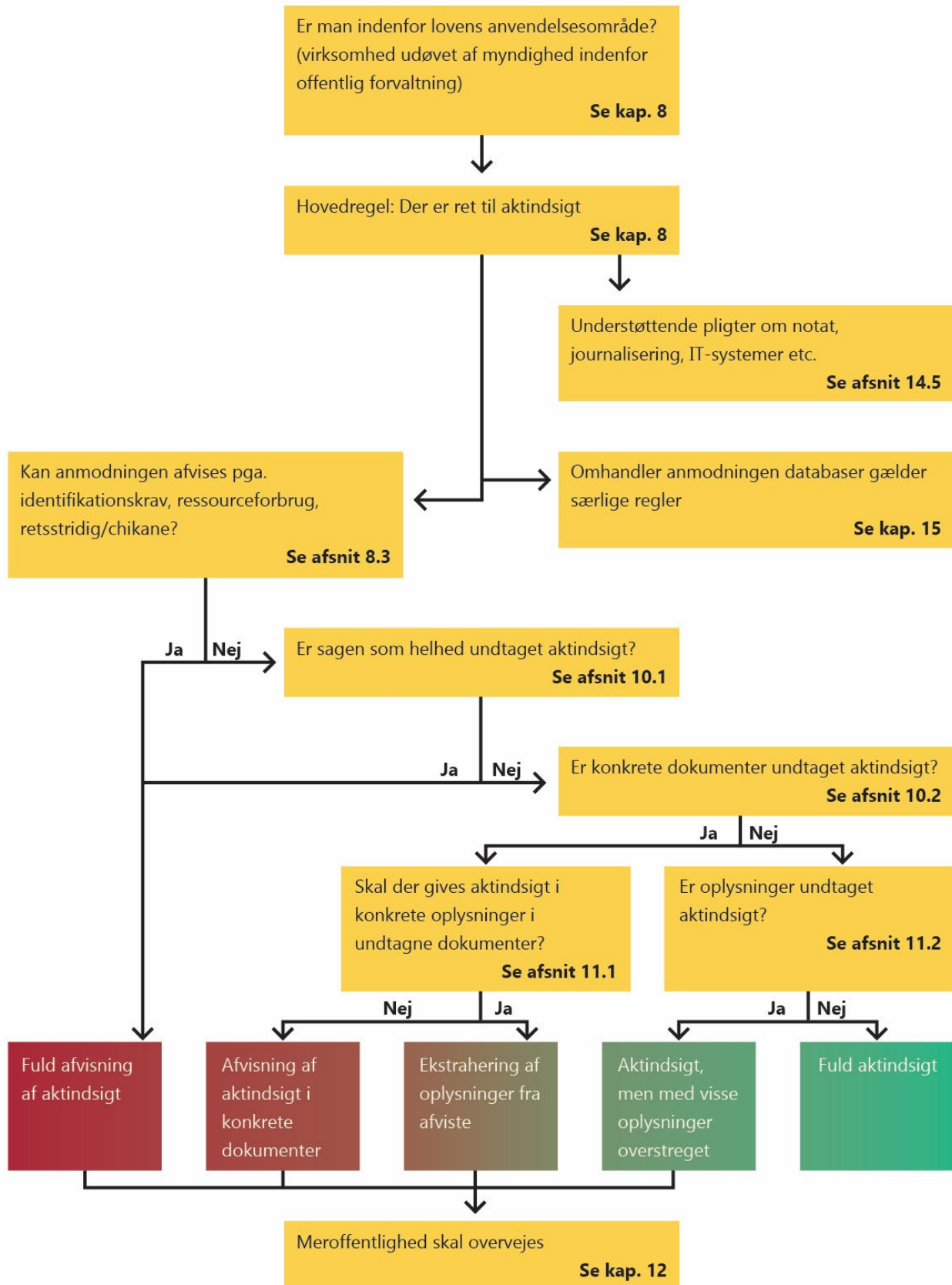
Oplysninger i konkrete dokumenter kan imidlertid være underlagt en anden regel end resten af dokumentet. Det kan også gå begge veje:

- i dokumenter, der er undtaget fra aktindsigt, kan der være pligt for myndighederne til alligevel at udlevere oplysninger, herunder oplysninger om sagens faktiske grundlag (afsnit 11.1)
- i dokumenter, som der er ret til aktindsigt i, kan der være konkrete oplysninger, som kan undtages fra aktindsigt, herunder følsomme personoplysninger (afsnit 11.2)

Endelig gælder meroffentlighedsprincippet på tværs af loven. Det betyder, at når et dokument eller en oplysning er undtaget fra aktindsigt, skal myndighederne alligevel overveje at give aktindsigt (kapitel 12).

Herudover er der i særlovgivning lavet en lang række konkrete undtagelser til offentlighedsloven, bl.a. ved at fritage konkrete institutioner eller sager fra offentlighedsloven.

Systematikken i offentlighedsloven kan illustreres med følgende figur:



8 Behandling af aktindsigt

Det fremgår af offentlighedslovens § 7, at *”Enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed”*. I det følgende vil dette udgangspunkt blive analyseret nærmere, herunder betydningen af centrale udtryk som *”dokumenter”* og *”myndighed”*, samt hvordan aktindsigtsanmodninger overordnet skal behandles i det offentlige system.

8.1 Myndigheder, institutioner og selskaber forpligtiget af loven

Offentlighedsloven finder som udgangspunkt anvendelse på *”al virksomhed, der udøves af myndigheder inden for den offentlige forvaltning”*, jf. lovens § 2.

Loven gælder således for alle forvaltningsmyndigheder. Det inkluderer myndigheder i stat, regioner og kommuner, samt diverse særlige nævn, råd og forvaltningsenheder. Udtrykket *”al virksomhed”* betyder, at det som udgangspunkt er uden betydning for aktindsigt, om der er tale om dokumenter i en afgørelsessag, dokumenter relateret til udarbejdelse af generelle retsregler, eller dokumenter om myndighedernes faktiske forvaltningsvirksomhed såsom sygepleje, undervisning eller vejledning.¹¹⁸

I lovens § 3 er anvendelsesområdet yderligere udvidet til også at omfatte selvejende institutioner, foreninger og fonde, der enten er oprettet ved/i henhold til lov, eller som på trods af at være oprettet på privatretligt grundlag udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter og er undergivet intensiv offentlig regulering og tilsyn. Bestemmelsen udvider også anvendelsesområdet til at gælde en række el-, naturgas- og varmforsyningsvirksomheder, ligesom KL og Danske Regioner specifikt er blevet underlagt loven, jf. § 3, stk. 1, nr. 3.

Lovens § 4 udvider yderligere loven til at gælde for selskaber, hvis mere end 75 % af ejerandelene tilhører danske offentlige myndigheder. Dog er børsnoterede selskaber og disses datterselskaber undtaget, ligesom regeringen kan vælge at undtage specifikke selskaber.¹¹⁹ Endelig udvider § 5 anvendelsesområdet til også at gælde selskaber/institutioner/personligt ejede virksomheder/foreninger mv., i det omfang de ved/i henhold til lov er tillagt beføjelse til at træffe afgørelser på vegne af stat, region eller kommune. Regeringen kan også her undtage specifikke organisationer, men har omvendt også bemyndigelse til at udvide offentlighedsloven til at dække selskaber, hvor udgifterne overvejende dækkes af offentlige midler.¹²⁰

¹¹⁸ Lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, bemærkningerne til § 2

¹¹⁹ Bemyndigelsen er bl.a. brugt til at undtage en række TV2-selskaber, selskaber ejet af Vækstfonden (der finansierer innovation og vækst i danske virksomheder), Danske Spil A/S, en række transportselskaber såsom visse DSB-selskaber, Bornholmstrafikken Holding A/S og Brobizz A/S, forskellige havne og lufthavne samt en række andre selskaber.

¹²⁰ Den væsentligste undtagelse fra loven gennem denne bemyndigelse er Patientforsikringens behandling af sager om lægemiddelskadeerstatning, der er undtaget aktindsigt, jf. bekendtgørelse nr. 110 af 30. januar 2014.

I forhold til myndigheder gælder loven dog kun for den udøvende magt. Den gælder således ikke for de danske domstole og øvrige institutioner i den dømmende magt (heller ikke hvor disse udfører administrative opgaver), ligesom loven ikke gælder for Folketinget og organer tilknyttet Folketinget, herunder folketingsudvalg, Rigsrevisionen, Folketingets Ombudsmand og granskningskommissioner nedsat af Folketinget.¹²¹ Undersøgelseskommissioner, der nedsættes af regeringen, er specifikt undtaget offentlighedsloven, jf. § 29 i lov om undersøgelses- og granskningskommissioner. For ministre er der en afgørende forskel på, om en brevveksling er sket i forbindelse med ministerjobbet eller udelukkende i forbindelse med jobbet som partimedlem/folketingsmedlem. Sidstnævnte arbejde falder udenfor offentlighedsloven.¹²² Tilsvarende gælder for særlige rådgivere.¹²³

Domstolene og Ombudsmanden har i en række sager haft lejlighed til at udtale sig om grænsefladerne for det ovennævnte anvendelsesområde. Særlig tvivl kan opstå for enheder oprettet på privatretligt grundlag, der modtager offentlige midler, eller er underlagt en vist form for offentlig kontrol, eller udøver visse former for offentlig virksomhed, men som er i grænseområdet for definitionen i § 3. I den forbindelse kan nævnes, at f.eks. Forfatterskolen, Beredskabsforbundet og en række fonde oprettet på privatretligt grundlag af kommuner er blevet fundet ikke at være omfattet af loven.¹²⁴

Endelig er det i en række særlove blevet fastsat, at offentlighedsloven ikke finder anvendelse på nogle konkrete områder. Offentlighedskommissionen optalte i 2009 antallet af sådanne særundtagelser i andre love til i alt 40. I tillæg til dette var der i 31 love fastsat særlige tavshedspligter, hvilket også påvirker muligheden for aktindsigt.¹²⁵

8.2 Materiale omfattet af aktindsigt

Hovedreglen i offentlighedsloven fremgår af § 7

§ 7

Enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.
Stk. 2.

Retten til aktindsigt omfatter med de i §§ 19-35 nævnte undtagelser alle dokumenter, der vedrører den pågældende sag, og indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.

¹²¹ Lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, bemærkningerne til § 2

¹²² Betænkning nr. 1510/2009 om Offentlighedsloven, bind 1, kap. 9, afsnit 6.3

¹²³ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 216

¹²⁴ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 152-156

¹²⁵ Betænkning nr. 1510/2009 om Offentlighedsloven, bilag 5

Stk. 3.

Retten til aktindsigt efter stk. 2, nr. 1, i et dokument, der er afsendt af myndigheden m.v., gælder først fra dagen efter afsendelsen af dokumentet.

Som udgangspunkt omfatter retten til aktindsigt alle dokumenter på den pågældende sag samt alle indførsler i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende sagens dokumenter, dog med en række undtagelser, der beskrives i de følgende afsnit. Det følger af § 36, at det er den myndighed, der har dokumentet i sin besiddelse, som afgør spørgsmålet om aktindsigt. I afgørelsessager ligger kompetencen til at træffe afgørelse om aktindsigt dog ved den myndighed, der har kompetence til at afgøre selve afgørelsessagen.

8.2.1 Hvad der skal gives aktindsigt i: Dokumentbegrebet

Udtrykket "dokumenter" er teknologineutralt og skal fortolkes meget bredt, så det også omfatter materiale, der træder i stedet for egentlige dokumenter. Det omfatter således fysiske og elektroniske dokumenter, regneark, PowerPoint-præsentationer, billeder, kort, lydbånd, videoer, e-mails, Facebook-indlæg, TikTok-videoer, sms'er og IT-genererede pop op-beskeder, så længe materialet kan sidestilles med dokumenter og har været en del af administrativ sagsbehandling.¹²⁶ Papirmateriale, f.eks. tryksager, som er helt uvedkommende for myndighedens administrative virksomhed, er omvendt ikke omfattet af reglen, selvom myndigheden har modtaget, produceret eller opbevaret dem.

Formløse noteringer falder udenfor dokumentbegrebet. En hurtig note skrevet på en post-it på en embedsmands skrivebord under en sags behandling vil således normalt falde udenfor dokumentbegrebet. Der er tale om en konkret vurdering i hvert tilfælde af, hvorvidt noten kan sidestilles med et egentligt dokument på sagen, hvilket naturligvis vil være tilfældet, hvis noten er af så stor betydning for sagen, at den falder ind under notatpligten beskrevet i afsnit 14.2.¹²⁷

Det fremgår af forarbejderne til offentlighedsloven, at også e-mails og (især) sms'er kan være af så formløs karakter, at de falder udenfor dokumentbegrebet, hvorved de ikke skal journaliseres og ikke er omfattet af aktindsigt. I relation til dette nævner Offentlighedskommissionens betænkning fra 2009 bl.a., at *"Der kan i forlængelse heraf peges på, at e-mails og sms-beskeder i vidt omfang synes at have erstattet telefonsamtaler."*¹²⁸ I det omfang en sms således træder i stedet for en kort snak

¹²⁶ Angående de IT-genererede pop op-beskeder, se FOB 2018-29, hvor pop op-beskeder i it-systemet minSU blev anset for omfattet af dokumentbegrebet, og derfor skulle journaliseres.

¹²⁷ Se bl.a. Betænkning nr. 1510/2009 om Offentlighedsloven, bind 1, kap. 10, afsnit 11.1.2

¹²⁸ Betænkning nr. 1510/2009 om Offentlighedsloven, bind 2, s. 874

over kaffemaskinen eller et hurtigt telefonopkald, vil de oftest være af en så formløs karakter, at de ikke er omfattet af aktindsigt.



“Det er således kommissionens opfattelse, at bl.a. følgende typer af e-mails mv. (og i øvrigt også, hvis dokumenterne foreligger i papirbaseret form) i almindelighed ikke vil skulle journaliseres: bekræftelse af et mødetidspunkt, flytning af mødelokaler, orientering om, at et papirbaseret dokument er indgået eller afsendt, besked om, at en person ønsker en opringning (telefonbesked), almindelige forespørgsler fra andre offentligt ansatte om, hvordan det skrider frem med behandlingen af en bestemt sag, herunder hvornår sagen kan forventes færdigbehandlet, henvendelser fra andre offentligt ansatte om, hvorvidt man har kendskab til en bestemt sag mv.”¹²⁹

Dette tema har dog fået øget opmærksomhed de seneste år, især efter historierne om (slettede) sms'er mellem statsministeren og hendes departementschef på afgørende tidspunkter under sagsforløbet om den ulovlige beslutning om aflivning af mink pga. COVID-19 epidemien. I bemærkningerne til lovforslaget til offentlighedsloven står direkte, at *“sms-beskeder i praksis efter deres karakter som oftest vil være så formløse, at de i almindelighed ikke vil være at anse som dokumenter omfattet af loven”*. Det er Justitias vurdering, at dette formentligt stadig er rigtigt for en stor del af de sms'er, der udveksles mellem offentligt ansatte. Imidlertid sker det, at centrale elementer af sagsbehandlingen rykker ind på nye kanaler, så oplysninger, der tidligere ville have stået i et officielt oprettet notat, i stedet står i en e-mail, mens oplysninger, der tidligere ville have stået i en e-mail, i stedet udveksles pr. sms. Ligeledes kan selv de mere formløse udvekslinger over sms og e-mail være med til efterfølgende at belyse et hændelsesforløb. Granskningskommissionen, der blev nedsat til at vurdere hændelsesforløbet i Minksagen efterspurgte derfor udlevering af sms-korrespondance, og det forventes af bl.a. Justitsministeriet, at fremtidige kommissioner formentligt også vil kunne ønske indsigt i sådanne. I den forbindelse har Justitsministeriet i 2021 udsendt nye retningslinjer om opbevaring og sletning af e-mails og i 2022 udsendt foreløbige retningslinjer om det samme for sms-beskeder (samt lignende beskeder på platforme såsom iMessage, Whatsapp og Signal), der blev opdateret til endelige retningslinjer i 2024. Disse retningslinjer vil blive gennemgået nedenfor i afsnit 14.4.

Retten til aktindsigt omfatter kun dokumenter, der allerede eksisterer. Det betyder, at myndighederne ikke har pligt til at oprette nye dokumenter, f.eks. indsamle ny information, som myndigheden ikke tidligere har haft, og indskrive dette i nye dokumenter, så borgeren kan få disse oplysninger.¹³⁰ Myndigheden må gerne gøre dette, men det er ikke omfattet af myndighedens pligter efter offentlighedsloven. Dog omtaler lovens forarbejder en særlig situation i forhold til anonymisering af et dokument med fortrolige oplysninger. Dette er principielt at anse som oprettelse af et nyt (anonymiseret) dokument, der ikke tidligere har eksisteret, men i lyset af princippet om

¹²⁹ Betænkning nr. 1510/2009 om Offentlighedsloven, bind 2, s. 875

¹³⁰ Betænkning nr. 1510/2009 om Offentlighedsloven, bind 1, kap. 4, afsnit 3.2

meroffentlighed lægger lovens forarbejder alligevel op til, at myndighederne bør gøre det. Dette vil blive drøftet nærmere i afsnit 11.2.1.

Der er som udgangspunkt heller ikke pligt til at genskabe slettede dokumenter, medmindre der er konkrete holdepunkter for at antage, at dokumentet ikke burde være blevet slettet, f.eks. fordi sletningen strider mod arkivlovens regler.¹³¹

8.2.2 Hvad der skal gives aktindsigt i: Aktlister og journalregistre

Retten til aktindsigt omfatter ikke kun sagens dokumenter, men også "*indførsler i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter*", jf. § 7, stk. 2, nr. 2. Bestemmelsen giver ret til at få en udskrift over fortegnelsen over, hvilke dokumenter der findes på den relevante sag (kendt som "aktlisten"). Dermed har den aktindsigtssøgende mulighed for at kontrollere, om vedkommende har fået aktindsigt i alle dokumenterne. Myndighederne kan ikke afvise dette med henvisning til, at en sådan aktliste er et internt dokument, idet § 7, stk. 2, eksplicit giver ret til aktindsigt i sådanne lister. Myndigheden kan heller ikke undlade at give aktindsigt i aktlisten alene fordi, at nogle af dokumenterne på listen er undtaget fra aktindsigt, medmindre aktlisten i sig selv indeholder oplysninger, der kan undtages fra aktindsigt (f.eks. hvor et dokument titel indeholder følsomme personoplysninger). Myndigheder har pligt til på eget initiativ at fremsende aktlisten samtidig med tildeling af aktindsigt i dokumenterne. Hvis aktindsigtsanmodning kun angår specifikke dokumenter eller en del af en sag, kan myndigheden nøjes med at sende en aktliste over den del af sagen, der er relevant, medmindre den aktindsigtssøgende har bedt om aktlisten for hele sagen.¹³²

Der er kun ret til aktindsigt i aktlisten for den konkrete sag, som der er søgt om aktindsigt i. Det er således ikke muligt at få adgang til en oversigt over samtlige sager eller samtlige dokumenter hos en myndighed (hele journalregisteret), jf. bl.a. følgende citat for lovforarbejderne:

“Det er kommissionens opfattelse, at det ikke har været tanken med en almindelig offentlighedsordning at åbne for, at offentligheden på denne måde helt generelt skulle kunne gå på »fisketur« i den offentlige forvaltnings sager og dokumenter.”¹³³

Til gengæld er der en generel ret til aktindsigt i journalplanen, som er en oversigt over myndighedens sagsområder og sagsgrupper inddelt i et nummereringssystem, idet denne ikke indeholder en oversigt over de konkrete sager og dokumenter.¹³⁴

¹³¹ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 206

¹³² Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 248-250

¹³³ Betænkning nr. 1510/2009 om Offentlighedsloven, bind 1, s. 348

¹³⁴ Betænkning nr. 1510/2009 om Offentlighedsloven, bind 1, kap. 10, afsnit 11.7.2

8.3 Begrundelser for at afvise en anmodning

Der er en række undtagelser til aktindsigtsretten. I det følgende vil der blive beskrevet regler, som gør det muligt for myndighederne at afvise en aktindsigtsanmodning allerede pga. selve anmodningens karakter, herunder pga. identifikationskravet (afsnit 8.3.1), ressourcereglene (8.3.2) og reglerne om aktindsigtsanmodninger med et retsstridigt eller chikanøst formål (8.3.3). Myndigheder er kun forpligtiget til at behandle en anmodning, der lever op til disse krav. Alle tre regler står som udgangspunkt i lovens § 9, om end der er supplerende ressourcereglene i et par øvrige bestemmelser i loven.

8.3.1 Identifikations- og temakrav

En af de væsentligste regler i offentlighedsloven er § 9, stk. 1, der indeholder et identifikations- og temakrav. Ifølge denne regel er det en betingelse for ret til aktindsigt, at aktindsigtsanmodningen indeholder de oplysninger, der er nødvendige for, at den sag eller de dokumenter, der ønskes aktindsigt i, kan identificeres (det objektive identifikationskrav), samt at anmodningen angiver det tema, som sagen eller dokumentet vedrører (temakravet).

Hvorvidt det objektive identifikationskrav er opfyldt, afhænger af en konkret vurdering i hver sag, der først og fremmest inddrager selve aktindsigtsanmodningen. Folketingets Ombudsmand har i sin praksis inddraget den konkrete myndigheds journalsystems indretning, der ofte sætter visse rammer for, hvilke oplysninger der er nødvendige for at kunne fremsøge en sag, og hvilke oplysningstyper der overhovedet kan søges efter. Når det på baggrund af aktindsigtsanmodningen ikke er muligt at fremsøge de efterspurgte dokumenter i systemet, er det som udgangspunkt berettiget at give afslag. Det gælder i hvert fald når det heller ikke på anden måde er muligt at identificere de relevante dokumenter ud fra oplysningerne i aktindsigtsanmodningen (uden at anvende et enormt ressourceforbrug).¹³⁵ Der kan dog ikke stilles krav om, at den aktindsigtssøgende på forhånd skal kende myndighedens sagsnummer for den konkrete sag.¹³⁶

Temakravet indebærer et krav om en tematisk angivelse af indholdet af det materiale, der efterspørges. Fokus er her på indholdet, hvorfor en angivelse afgrænset på anden vis, f.eks. dokumenttype ("alle e-mails"), processkridt ("alt forelagt økonomiudvalget"), eller modtager ("alle breve sendt til virksomhed X") i de fleste tilfælde ikke kan anses for at opfylde temakravet.¹³⁷ I stedet opfyldes temakravet ved at angive, hvad dokumenterne skal handle om, f.eks. "sager om aktindsigt", "dokumenter om underretninger efter barnets lov" eller "brevveksling om tildeling af botilbud". Der

¹³⁵ FOB 2011-10-1; FOB 2009-17-2

¹³⁶ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 264

¹³⁷ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 265-266

er ikke noget krav om, at temaet skal være snævert formuleret. Angivelse af et konkret sagsnummer er altid nok til at opfylde både det objektive identifikationskrav og temakravet.¹³⁸

Når kravene er opfyldt, skal myndighederne gøre en indsats for at identificere de relevante dokumenter. I anmodninger, der går på tværs af sager, kan det være svært at identificere alle dokumenter. Her bør myndighederne baseret på deres sagkundskab og erfaring overveje, hvilke sager og dokumenter, der umiddelbart må forventes at være relevante for aktindsigtsanmodningen. Herudover bør myndigheden foretage søgning i journalsystemet med brug af de søgeord, som ligeledes i lyset af deres sagkundskab må anses for oplagte. Hvis der kan være en formodning for, at relevant materiale ikke kan fremfindes i journalsystemet, bør der også rettes henvendelse til andre medarbejdere, der kan have kendskab til eksistensen af dokumenterne. Omvendt vil der normalt ikke være pligt til at gennemgå alle sager manuelt for at sikre, at alt relevant materiale fremfindes.¹³⁹

Hvis identifikations- eller temakravet ikke er opfyldt, og myndigheden dermed ikke er i stand til at identificere de relevante dokumenter, bør myndigheden på eget initiativ tage kontakt til den aktindsigtssøgende og vejlede denne om, hvilke yderligere oplysninger der er behov for. Denne vejledningspligt er ekstra udtalt for journalister, idet offentlighedslovens formål især taler for at understøtte journalisters adgang til aktindsigt.¹⁴⁰

8.3.2 Ressourceforbrug

En af de væsentligste begrænsninger i mulighederne for aktindsigt findes i reglerne om ressourceforbrug, hvorefter myndighederne konkret kan afvise en aktindsigtsanmodning, hvis denne må forventes at kræve for store ressourcer for myndigheden.

Dette afsnit ville gennemgå den centrale bestemmelse om ressourceforbrug i offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1, der regulerer muligheden for helt at afvise en anmodning. Det skal imidlertid nævnes, at der også findes andre ressourceregler i offentlighedsloven, som gennemgås i andre afsnit i denne rapport. Det drejer sig om § 28, stk. 2, nr. 1 (samt § 29, stk. 2, der henviser til § 28), der giver mulighed for at afvise ekstrahering af oplysninger fra et dokument, hvis dette i sig selv vil kræve for store ressourcer (beskrives i afsnit 11.1 om ekstrahering). I praksis eksisterer der også en ressourceregel, hvis en aktindsigtssøgende anmoder om at få anonymiseret et dokument (se afsnit 11.2 om private oplysninger). Ligeledes har § 12, stk. 3, også en ressourceregel i forhold til en myndigheds pligt til at udarbejde databeskrivelser af deres databaser (se kap. 15 om aktindsigt i databaser).

Ressourcereglen i § 9 giver mulighed for helt at afvise en anmodning, hvis denne vil medføre et "uforholdsmæssigt ressourceforbrug". I praksis er der tale om et tidsforbrug. Udgangspunktet er

¹³⁸ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 265-268

¹³⁹ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 270

¹⁴⁰ FOB 2020-22; Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 270-272

ifølge forarbejderne, at hvis det forventede tidsforbrug blandt de offentlige ansatte for behandlingen af en konkret aktindsigtsanmodning overstiger 25 timer, kan der gives afslag.¹⁴¹

Dette er dog kun et udgangspunkt, og konkret kan myndighederne ikke bare øjeblikkeligt afvise en anmodning med henvisning til denne regel.

For det første medfører ordet "uforholdsmæssigt", at konkrete omstændigheder i en aktindsigtsanmodning kan medføre, at et højere timetal end 25 timer er forholdsmæssigt, hvorfor der ikke kan gives afslag med henvisning til 25-timersreglen.

Dette gælder først og fremmest for personer, der må anses for at have en særlig interesse i aktindsigt. Denne gruppe omfatter ifølge forarbejderne først og fremmest journalister ved massemedierne samt forskere ved anerkendte forskningsinstitutter.

ANALYSE: PERSONER MED SÆRLIG INTERESSE I AKTINDSIGT

Det er antaget i forarbejderne til offentlighedsloven, at nogle personer har særlig interesse i aktindsigt, hvilket bl.a. betyder, at myndighederne er forpligtigede til at anvende et større tidsforbrug på anmodninger fra disse, idet der pga. den særlige interesse går længere tid, inden tidsforbruget kan anses for uforholdsmæssigt. Forarbejderne fremhæver i den forbindelse bl.a. "journalister ved massemedierne" samt "forskere ved anerkendte forskningsinstitutter". Disse begreber er imidlertid ikke nærmere defineret i lovforarbejderne. Det kræver derfor en nærmere analyse at identificere persongrupperne.

Journalister ved massemedierne:

Det antages i den juridiske litteratur, at "massemedier" skal læses i lyset af de tilsvarende bestemmelser i retsplejeloven. Retsplejelovens kapitel 3a indeholder regler for bl.a. domme og kendelser. Her er begrebet "massemedier" nærmere defineret i § 41, stk. 3, som værende medier omfattet af medieansvarsloven. Det antages derfor i den juridiske litteratur, at det samme gælder for vurderingen i offentlighedsloven. Det antages derfor at være redaktører og redaktionelle medarbejdere ved medier omfattet af medieansvarslovens § 1, der har en sådan særlig interesse i aktindsigt, at de f.eks. ikke er underlagt 25-timers reglen om ressourceforbrug i offentlighedsloven. Det betyder modsat, at freelancejournalister kun er omfattet af dette begreb, hvis de i det enkelte tilfælde kan dokumentere, at aktindsigten relaterer sig til arbejde udført for et sådant massemedie.¹⁴²

Forskere ved anerkendte forskningsinstitutter

Den juridiske litteratur ser ud til at have beskæftiget sig mindre med, hvad det vil sige at være tilknyttet som forsker til et "anerkendt forskningsinstitut". Justitia har derfor i forbindelse med denne rapport forsøgt at afgrænse dette begreb nærmere.

¹⁴¹ Lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, bemærkningerne til § 9

¹⁴² Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 282-283

Det er allerede slået fast i den juridiske litteratur, at begrebet "massemedier" anvendt i offentlighedslovens forarbejder skal fortolkes i lyset af samme begreb fra retsplejeloven – der omhandler aktindsigt i bl.a. domme. Begrebet "anerkendt forskningsinstitut" anvendes også i forarbejderne til retsplejeloven, hvorfor det er nærliggende også at læse offentlighedslovens brug af begrebet i lyset af retsplejeloven. Se her følgende citat fra retsplejelovens forarbejder omkring aktindsigt i domme:



*"Ligesom for journalisters vedkommende forudsættes det, at forskeres anmodninger om aktindsigt i almindelighed uden videre imødekommes. Det er således ikke meningen, at domstolene skal foretage en vurdering af forskningens værdi eller lødighed som sådan. Ligesom der kan være forskel på journalister, kan der dog også være forskel på forskere. Det vil således gøre en forskel, om forskeren virker på en offentlig forskningsinstitution eller en anerkendt (større) privat institution eller virksomhed, der foretager forskning, eller om forskeren virker i rent privat regi. Forskere i den første kategori (offentlige eller anerkendte private institutioner eller virksomheder) vil således i praksis altid kunne få aktindsigt i domme og kendelser i ældre straffesager (med de begrænsninger, der i øvrigt foreslås, jf. nedenfor). Forskere, der ikke har en sådan tilknytning, vil i mange tilfælde også kunne få aktindsigt, men de vil skulle redegøre lidt nærmere for, hvad forskningsprojektet går ud på, således at domstolene får mulighed for at udskille de anmodninger, hvor den påståede forskning reelt er et dække over, at aktindsigt søges med andet formål."*¹⁴³

Det er åbenlyst, at forskere ved landets universiteter er omfattet af begrebet.¹⁴⁴ Justitia vurderer, at det samme må gøre sig gældende for andre offentlige forskningsinstitutioner, såsom f.eks. Nationalt Videnscenter for Demens på Rigshospitalet, Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd (VIVE - en uafhængig statslig institution under Indenrigs- og Sundhedsministeriet) samt Institut for Menneskerettigheders forskningsafdeling. Som det fremgår af citatet ovenfor, er private forskningsinstitutioner imidlertid ligeledes omfattet af begrebet "anerkendte forskningsinstitutioner". Justitia vurderer derfor, at forskere i landets private tænketanke, såsom CEPOS, Cevea, Concito, Justitia og Kraka ligeledes er omfattet af begrebet. Afgørende må være, at der er tale om institutioner, der reelt bedriver forskning, hvorfor myndighederne uden videre kan lægge til grund, at en aktindsigtsanmodning fremsat som led i et forskningsprojekt er reel og ikke er et dække over andre formål.

Ligesom for journalister er afgrænsningen således især overfor "freelanceforsker", der modsat anerkendte offentlige og private forskningsinstitutioner ikke automatisk kan antages at have særlig interesse. Ligeledes medfører kravet om "anerkendt/større", at privatpersoner ikke bare på skrømt kan oprette et forskningsinstitut uden fuldtidsansatte og uden reelle udgivelser for at blive omfattet af reglerne.

¹⁴³ Lovforslag nr. 23 af 8. oktober 2003 om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (Offentlighed i retsplejen), bemærkningerne til nr. 15, til § 41 b.

¹⁴⁴ Modsat har Vestre Landsret vurderet, at specialestuderende ikke er omfattet af bestemmelsen, jf. U 2005.3014 V.

Det fremgår af forarbejderne til retsplejeloven, at også private virksomheder, der driver forskning, falder ind under retsplejelovens begreb om "videnskabelig forskning". Det kunne f.eks. være Novo Nordisk. Justitia vurderer derfor, at også sådanne virksomheders forskningsenheder må anses for omfattet af offentlighedslovens begreb om anerkendte forskningsinstitutter. Her må dog ligeledes lægges vægt på, om der reelt er en anerkendt/større forskningsenhed i virksomheden, og at der ikke er en begrundet mistanke om, at anmodningen i virkeligheden relaterer sig til andre formål i virksomheden.

Andre, der generelt har særlig interesse

Henvisningen i forarbejderne til massemedier og forskningsinstitutter er ikke udtømmende. Andre organisationer vil også have en særlig interesse i aktindsigt. Dermed er det anerkendt i praksis, at også anerkendte NGO'er har en særlig interesse i aktindsigt indenfor det område, som de varetager.¹⁴⁵ Selv hvis der om en konkret privat tænketank skulle opstå tvivl om, hvorvidt denne reelt kan betragtes som en anerkendt forskningsinstitution, ville tænketanken således i de fleste tilfælde alligevel have særlig interesse i aktindsigt indenfor reglerne om en NGO, der varetager sit formål.

Andre, der konkret har særlig interesse

Disse anerkendte massemedier, forskningsinstitutioner og NGO'er anses således helt automatisk for at have en særlig interesse, hvorved myndighederne ikke skal forsøge at vurdere den konkrete værdi/lørdighed af det aktuelle journalistiske/forskningsmæssige/socialt projekt. Udover disse regler kan også andre konkret have en særlig interesse i aktindsigt. Det gælder f.eks. en persons interesse i at indsamle oplysninger til brug for en verserende sag, som vedkommende er part i, samt ligeledes en advokat, der repræsenterer et større antal mulige sagsøgere i relation til et specifikt tema, samt øvrige sager af særlig betydning for aktindsigtsanmoder, eksempelvis et adoptivbarns aktindsigt i relation til vedkommendes biologiske familie.¹⁴⁶ Det samme kan være tilfældet for en virksomhed, der er blevet fravalgt i det offentlige indkøbsbeslutning, der efterfølgende søger aktindsigt i forløbet med henblik på evt. retssag.¹⁴⁷

Når det er konstateret, at der er en særlig interesse, vil myndighederne som udgangspunkt være forpligtiget til at behandle anmodningen uanset ressourceforbrug. Konkret kan der dog være tilfælde, hvor ressourceforbruget er så stort, at der kan gives afslag også overfor en person med særlig interesse, men i så fald skal ressourceforbruget være væsentligt over 25 timer. På baggrund af ombudsmandsudtalelser er der blevet argumenteret for, at en vejledende regel er, at et tidsforbrug på over 60 timer kan medføre afslag i almindelige sager om personer med særlig interesse, hvis myndigheden forud for afslaget har søgt at undgå ressourceproblemet ved at hjælpe den

¹⁴⁵ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 281-282; Folketingets Ombudsmand: Overblik #15: Ressourcebetragtninger i aktindsigtssager (ombudsmanden.dk, 2024), afsnit 2.4

¹⁴⁶ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 281-282

¹⁴⁷ Folketingets Ombudsmand: Overblik #15: Ressourcebetragtninger i aktindsigtssager (ombudsmanden.dk, 2024), afsnit 2.4, der henviser til Københavns Byrets dom af 23. marts 2018 (BS 25A-1531/2017) omhandlede Boeings forsøg på aktindsigt i Forsvarsministeriets beslutning om køb af kampfly, hvor Boeing var blevet fravalgt.

aktindsigtssøgende med at afgrænse anmodningen.¹⁴⁸ Imidlertid er der tale om et vurderings spørgsmål, hvor der i nogle sager kan være en endnu stærkere interesse i aktindsigt, set i lyset af offentlighedslovens formålsbestemmelse, hvorved grænsen for et uforholdsmæssigt ressourceforbrug vil ligge langt højere timemæssigt. Det vil f.eks. være tilfældet i situationer, hvor pressen/forskere søger aktindsigt i en sag, der har en meget høj grad af almen interesse.¹⁴⁹

Ressourcereglene gælder i øvrigt slet ikke i forbindelse med egenaccess, dvs. en parts anmodning om aktindsigt i egen sag efter § 8.

Uanset, om der er særlig interesse eller ej, kan myndighederne under behandlingen af en aktindsigtsanmodning anmode den aktindsigtssøgende om at konkretisere anmodningen ved at specificere, hvad det er den pågældende interesserer sig for. Det betyder imidlertid også, at myndigheden som udgangspunkt bør indlede en sådan dialog forud for, at der gives afslag, så der er mulighed for at vejlede den aktindsigtssøgende om mulighederne for at konkretisere og afgrænse anmodningen, så anmodningen holder sig indenfor de relevante ressourceregler. Dette følger allerede af myndighedernes almene vejledningspligt, samt af kravet om at overveje meroffentlighed, hvorefter myndighederne bør søge at efterkomme en aktindsigtsanmodning, hvor dette er muligt.¹⁵⁰ En anden mulighed er i første omgang at give f.eks. en journalist aktindsigt i en enkelt sag indenfor en bredere aktindsigtsanmodning således, at journalisten har bedre mulighed for at afgrænse resten af anmodningen. Det samme kan opnås ved at udlevere en aktliste.¹⁵¹ På disse måder bliver den aktindsigtssøgende vejledt og får indsigt i, hvilket materiale myndigheden har, således at det er muligt for vedkommende at præcisere og konkretisere de materialer, som vedkommende ønsker aktindsigt i.

Myndigheden kan ikke anvende reglen om uforholdsmæssigt ressourceforbrug, hvis det reelt er myndighedens forhold – og ikke anmodningen i sig selv – der forårsager det store tidsforbrug. Dette vil f.eks. være tilfælde hvis det er unødigt vanskeligt at fremsøge sagens dokumenter, f.eks. fordi myndigheden ikke har journaliseret sagens dokumenter på fornøden vis.¹⁵²

Hvis en aktindsigtssøgende sender flere aktindsigtsanmodninger til samme myndighed, kan dette i konkrete tilfælde anses for en samlet aktindsigtsanmodning, hvilket betyder, at myndigheden ikke behøver at bruge mere end 25 timer i alt på anmodningerne (i sager uden særlig interesse). Dette er dog ikke udgangspunktet og er primært relevant i omgåelsessager, f.eks. hvor en aktindsigtssøgende allerede har fået afslag på en anmodning pga. ressourcereglen, og herefter kunstigt opsplitter anmodningen i to.¹⁵³ Uden for sådanne tilfælde må hver anmodning behandles for sig. Hvis en

¹⁴⁸ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 279

¹⁴⁹ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), 2022, s. 279

¹⁵⁰ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 283

¹⁵¹ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 283-284

¹⁵² Folketingets Ombudsmand: Overblik #15: Ressourcebetragtninger i aktindsigtssager (ombudsmanden.dk, 2024), afsnit 2.3.

¹⁵³ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 276

aktindsigtssøgende uden særlig interesse vedvarende og gentagende anmoder om aktindsigt i et betragteligt antal sager efter hinanden kan myndigheden ultimativt afslå at fortsætte med at behandle alle anmodninger – i øvrigt uanset, om der er tale om relativt lille ressourceforbrug for hver enkelt anmodning. Det antages dog, at der skal være tale om omkring 10-15 anmodninger indenfor et halvt år ved samme myndighed, før dette kan blive relevant.¹⁵⁴ Hvis anmodningerne i praksis udgør chikane – og således kun fremsættes for at genere myndigheden – kan der principielt meddeles afslag tidligere, jf. reglerne omtalt i næste afsnit.

8.3.3 Retsstridigt eller chikanøst formål

Lovens § 9, stk. 2, nr. 2, indeholder en særlig mulighed for at afslå en aktindsigtsanmodning, når denne må antages at tjene et retsstridigt eller chikanøst formål. Bestemmelsen er ændret i 2024, hvor begrebet "chikanøst formål" blev indsat direkte i ordlyden. Som allerede beskrevet i afsnit 6.2 havde ændringen i 2024 til formål "*at udvide bestemmelsens anvendelsesområde, så tærsklen for, hvornår en anmodning må antages at skulle tjene et retsstridigt eller chikanøst formål, sænkes betydeligt.*"¹⁵⁵

Bestemmelsen medfører, at der kan gives afslag på aktindsigter, der i sig selv er chikanøse, f.eks. hvis en aktindsigtssøgende søger aktindsigt i det samme igen og igen for at genere de offentligt ansatte. Imidlertid kan bestemmelsen også bruges til at give afslag, når det må antages, at oplysningerne, der fremkommer ved aktindsigten, er tiltænkt at blive brugt chikanøst af den aktindsigtssøgende. Den nærmere baggrund for 2024-ændringen, og den retsstilling ændringen har søgt at opnå, er beskrevet ovenfor i afsnit 6.2.

Bestemmelsen hænger nu sammen med § 21, stk. 3, der blev ændret i 2024, så den giver mulighed for at afvise aktindsigt i oplysninger om en ansats navn, hvis væsentlige hensyn til den ansattes tryghed taler herimod. Denne bestemmelse er også tænkt især at skulle bruges til at beskytte medarbejdere med høj risiko for konflikt med borgere. Den tiltænkte retsstilling for denne bestemmelse er også beskrevet ovenfor i afsnit 6.2.

8.4 Særligt om egenaccess (§ 8)

Ifølge lovens § 8, har den, hvis egne personlige forhold er omtalt i et sådant dokument, en endnu bedre ret til aktindsigt, idet der er færre undtagelser til disse personers ret til at forlange at blive gjort bekendt med disse oplysninger. Denne bestemmelse ligger tæt op ad forvaltningslovens regler om partsaktindsigt, der i afgørelsessager giver en udvidet adgang til indsigt i dokumenter, der omhandler den aktindsigtssøgende selv. Det spiller således på det område ikke en rolle, om der gives aktindsigt efter den ene lov eller den anden. Offentlighedslovens regel om egenaccess kan især spille

¹⁵⁴ Folketingets Ombudsmand: Overblik #15: Ressourcebetragtninger i aktindsigtssager (ombudsmanden.dk, 2024), afsnit 2.5.

¹⁵⁵ Lovforslag nr. 116 af 28. februar 2024 om ændring af lov om offentlighed i forvaltningen og forvaltningsloven (Styrket beskyttelse af offentligt ansatte i sager om aktindsigt), almindelige bemærkninger, afsnit 2.1.3.

en rolle uden for afgørelsessager, f.eks. i dokumenter omhandlende faktisk forvaltningsvirksomhed. Bestemmelsen vil ikke blive drøftet yderligere her, idet denne rapport fokuserer på den generelle aktindsigtsret i offentlighedsloven. I praksis kan en journalist dog få fuldmagt fra en privatperson til at søge aktindsigt i dennes egne sager, hvorved journalisten af denne vej kan få en bredere adgang til aktindsigt i en konkret persons sager, hvor dette f.eks. er ønskværdigt for borgeren for at afdække et problematisk sagsforløb.

9 Regler om sagsbehandlingstider

9.1 De danske regler om sagsbehandlingstider

Aktindsigtsanmodningen skal afgøres snarest og skal være færdigbehandlet inden syv arbejdsdage efter modtagelsen, "*medmindre dette på grund af f.eks. sagens omfang eller kompleksitet undtagelsesvis ikke er muligt*", jf. § 36, stk. 2. I sidstnævnte situation, hvor fristen på syv dage vil blive overskredet, skal myndigheden underrette den aktindsigtssøgende om grunden til dette, samt om hvornår anmodningen kan forventes færdigbehandlet.

Forarbejderne til bestemmelsen konkretiserer sagsbehandlingstiden nærmere og fremhæver, at begrebet "snarest" tilsigter, at en anmodning om aktindsigt skal behandles og afgøres "så hurtigt som muligt". Selv syv arbejdsdage kan således være længere, end hvad forarbejderne tilsigter. I de konkrete bemærkninger til bestemmelsen fremhæves således, at ordet "snarest" medfører, at:

- Myndighederne skal tilstræbe, at anmodninger om aktindsigt i sager, "der er klart identificerede, og som indeholder et begrænset antal dokumenter, som ikke kræver en nærmere gennemgang eller overvejelse" bliver færdigbehandlet i løbet af 1-2 arbejdsdage efter modtagelsen.
- I ikke omfangsrige sager, der både indeholder dokumenter, hvor retten til aktindsigt er utvivlsom og dokumenter, der kræver en nærmere gennemgang eller overvejelse, skal myndighederne tilstræbe at give aktindsigt i løbet af 1-2 arbejdsdage for de dokumenter, der ikke giver anledning til tvivl. Herefter kan myndigheden så vende tilbage med en senere afgørelse om de resterende dokumenter.
- I sager, som omfatter "lidt flere dokumenter, der ikke kræver en nærmere gennemgang eller overvejelse", skal myndighederne tilstræbe, at sagen færdigbehandles i løbet af 3-7 dage.
- I sager, der "omfatter et mere begrænset antal dokumenter, som giver anledning til en nærmere gennemgang og overvejelser", skal ligeledes tilstræbes en afgørelse i løbet af 3-7 dage.¹⁵⁶

For de helt enkle sager skal myndighederne således ifølge forarbejderne tilstræbe en sagsbehandlingstid på 1-2 dage, og for de lidt større på 3-7 dage. Som nævnt lægger forarbejderne

¹⁵⁶ Lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, bemærkningerne til § 36.

også op til, at myndighederne i nogle sager træffer en hurtig delafgørelse indenfor 1-2 dage om de dokumenter, der ikke giver anledning til tvivl.

Bestemmelsens ordlyd slår fast, at der kun undtagelsesvist kan bruges mere end syv arbejdsdage på en anmodning. Fristen kan undtagelsesvist overskrides pga. sagens omfang (dvs. antallet af dokumenter omfattet af anmodningen) eller sagens kompleksitet (særlige juridiske spørgsmål eller situationer, hvor f.eks. en anden myndighed skal høres). Forarbejderne fastlægger således nogle yderligere kategorier af sager:

- I sager, der "omfatter et stort antal dokumenter" eller "giver anledning til overvejelser af f.eks. juridiske spørgsmål af mere kompliceret karakter", skal myndighederne tilstræbe at færdigbehandle sagen indenfor 14 arbejdsdage.
- I sager, hvor anmodningen omfatter "et meget stort antal dokumenter" eller rejser juridiske spørgsmål "af ganske kompliceret karakter", skal myndighederne tilstræbe at færdigbehandle sagen indenfor 40 arbejdsdage. Lovforslagets eksempel på en sådan helt særlig sag er, at der anmodes om aktindsigt i samtlige sager myndigheden har modtaget i løbet af det seneste år af en bestemt type sager, som myndigheden i vidt omfang behandler.¹⁵⁷

Offentlighedsloven har ikke en fastsat maksimumsgrænse. Selvom forarbejderne således lægger op til, at selv meget store sager og sager af ganske kompliceret karakter skal tilstræbes færdigbehandlet indenfor 40 dage, er det således ikke umuligt, at nogle sager kan tage længere tid.

Forarbejderne nævner som noget særligt, at en begrundelse for at overskride fristen på syv arbejdsdage også kan være, at den pågældende myndighed pga. tidligere indgivne anmodninger om aktindsigt ikke kan nå at færdigbehandle den nye anmodning. Det antages i juridisk litteratur, at også andre hastesager end aktindsigtsanmodninger efter omstændighederne kan medføre, at en aktindsigtsanmodning ikke kan prioriteres indenfor syv arbejdsdage. Anmodninger om aktindsigt skal imidlertid behandles som hastesager, hvorved en myndighed ikke kan vælge at prioritere diverse andre opgaver forud for aktindsigtsanmodningens behandling. Aktindsigtsanmodningen skal således tillægges særlig høj prioritet i forhold til andre sager.¹⁵⁸

9.2 Sammenligning med regler om sagsbehandlingstider i andre nordiske lande

I en dansk sammenhæng er det relevant også at se på reglerne om sagsbehandlingstid i de øvrige nordiske lande.

I Sverige har Justitieombudsmannen slået fast, at enhver aktindsigtsanmodning skal behandles som vigtig og prioriteret og har i flere afgørelser udtalt, at besked bør gives samme dag, som

¹⁵⁷ Lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, bemærkningerne til § 36.

¹⁵⁸ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 879, der bl.a. henviser til FOB 1992, s. 72

anmodningen er fremsat. Hvis et dokumenter indeholder fortrolige oplysninger, har myndigheden ret til en rimelig betænkningstid for at vurdere, om dokumentet kan udleveres helt eller delvist. I sådanne tilfælde kan en eller nogle få dages forsinkelse accepteres.¹⁵⁹ Når anmodningen kræver gennemgang af omfattende materiale, kan en vis yderligere forsinkelse være uundgåelig. Det er selvstændigt slået fast, at en myndighed skal give prioritet til behandlingen af en aktindsigtsanmodning, og derfor må en embedsmand kun prioritere andre arbejdsopgaver over behandlingen af aktindsigtsanmodningen, hvis disse andre arbejdsopgaver har en vis vægt. Derimod må en embedsmand ikke prioritere mere generelle arbejdsopgaver forud for behandlingen af en aktindsigtsanmodning.¹⁶⁰

Svensk sag om vigtigheden af at prioritere aktindsigt

Som eksempel på en sag fra den svenske Justitieombudsmannen kan fremhæves JO 2016/17 s. 316.¹⁶¹ Sagen omhandlede en anonym person, der besøgte en institution med indsatte og her – under det fysiske fremmøde – anmodede om indsigt i visse beslutninger. Institutionens inspektør oplyste, at de ikke kunne behandle anmodningen direkte, men at de efterfølgende kunne sende de ønskede dokumenter eller, at personen kunne komme tilbage på et senere tidspunkt og hente dem. Dette blev der klaget over.

Under sagens behandling ved Justitieombudsmannen oplyste Kriminalforsorgen som begrundelse for, at dokumenterne ikke kunne udleveres med det samme, at da begæringen blev fremsat var der kun 40 minutter tilbage af inspektørens arbejdsdag, hvorved han ikke ville have kunnet nå at printe dokumenterne inden arbejdsdagens udløb, ligesom han havde andre pligter, som Kriminalforsorgen ikke mente, at han kunne forventes at lægge helt til side.

Justitieombudsmannen fandt i sin afgørelse, at anmodningen vedrørte maksimalt 14 afgørelser, der ikke var underlagt tavshedspligt. Der var således ikke tale om omfattende materiale, selvom der ville være noget administrativt arbejde med at få udskrevet afgørelserne. Eftersom Kriminalforsorgen ikke havde angivet nærmere, hvilke arbejdsopgaver inspektøren prioriterede i stedet for anmodningen, konkluderede Justitieombudsmannen, at der måtte være tale om opgaver af mere generel karakter, der ikke kunne prioriteres over en aktindsigtsanmodning. Inspektøren havde ikke haft pligt til at blive efter arbejdsdagens udløb, men eftersom der var 40 minutter tilbage af arbejdsdagen, burde han have påbegyndt arbejdet med at efterkomme anmodningen. Idet han ikke gjorde dette udtalte Justitieombudsmannen kritik af inspektøren.

I Norge er reglen, at aktindsigtsanmodninger skal behandles "uden ugrundet ophold", hvilket normalt vil være indenfor én til tre arbejdsdage. Den norske offentlighedslovs § 32 slår fast, at hvis

¹⁵⁹ Justitieombudsmännen: Ämbetsberättelse: Redogörelse JO 2002/03 ([data.riksdagen.se, 2002](http://data.riksdagen.se/2002)), s. 510

¹⁶⁰ Justitieombudsmännen: Ämbetsberättelse: Redogörelse JO 2016/17, ([data.riksdagen.se, 2016](http://data.riksdagen.se/2016)), s. 316 og 321

¹⁶¹ Justitieombudsmännen: Ämbetsberättelse: Redogörelse JO 2016/17 ([data.riksdagen.se, 2016](http://data.riksdagen.se/2016))

der ikke er modtaget svar indenfor fem arbejdsdage, så kan det anses som et afslag, hvorved den aktindsigtssøgende har mulighed for at klage over "afslaget". Dermed er der i praksis en hovedregel om pligt til at besvare en anmodning senest indenfor fem arbejdsdage.¹⁶² Den norske ombudsmand har også udtalt, at de fleste aktindsigtsanmodninger bør kunne afgøres samme dag eller i hvert fald i løbet af en til tre arbejdsdage, når der ikke foreligger specielle praktiske problemer.¹⁶³ Dette vil i hvert fald være tilfældet, hvor det straks kan konstateres, at der ikke er hjemmel til at afvise aktindsigt, eller hvor beskyttelseshensynene bag en mulig undtagelse til aktindsigt ikke gør sig gældende i den konkrete sag. Når der er mere vanskelige spørgsmål i en anmodning, eller der er en stor mængde dokumenter, kan en lidt længere sagsbehandling dog være i orden. Det fremgår imidlertid af både ombudsmandsudtalelser og lovens forarbejder, at en sagsbehandlingstid på over otte arbejdsdage kun vanskeligt kan accepteres, undtagen i helt ekstraordinære tilfælde.¹⁶⁴ Den norske ombudsmand har i en udtalelse omtalt 10 arbejdsdage som en vejledende maksimal sagsbehandlingstid og skrev samtidig, at mere end otte arbejdsdage normalt måtte regnes som uacceptabelt langt.¹⁶⁵



"En sagsbehandlingstid som overstiger otte arbejdsdage vil normalt måtte regnes som uacceptabel lang. Som også [Justitsministeriets departement] skriver, er det svært sjældent at en aktindsigtsbegæring er så kompliceret, eller andre særlige forhold foreligger, som gør at en så lang sagsbehandlingstid kan forsvares [...] En sagsbehandlingstid på så meget som otte arbejdsdage eller mere kan jeg vanskeligt se det er muligt at give noget forsvar for andet end i helt ekstraordinære tilfælde".¹⁶⁶

I tilfælde, hvor behandlingen af en aktindsigtsanmodning undtagelsesvist tager længere tid end normalt, har norske myndighederne pligt til at gøre deres bedste for at afhjælpe dette, f.eks. ved at give aktindsigt i dele af materialet, efterhånden som dette er blevet færdigbehandlet.¹⁶⁷

Det forventes generelt, at klagesager behandles indenfor tilsvarende frister. Ombudsmanden har dog udtalt, at en klagesag kan tage længere tid, bl.a. fordi der stilles strengere krav til klagemyndighedens begrundelse, men har også udtalt, at klagebehandling på mellem 2-3 uger vanskeligt kan accepteres, og at der skal meget til før en sagsbehandlingstid i klagesager på over to uger kan accepteres.¹⁶⁸

En række undersøgelser har vist, at disse norske sagsbehandlingsfrister ikke altid overholdes af myndighederne, og myndighederne modtager ofte kritik fra Ombudsmanden og andre

¹⁶² Johan Greger Aulstad: "Innsynsrett og forvaltningens arbeidsbyrde" i *Kritisk Juss*, v. 49.4 (2023), s. 196

¹⁶³ Betænkningen Ny offentlighedslov (NOU 2003:30), s. 220 første spalte.

¹⁶⁴ Johan Greger Aulstad: "Innsynsrett og forvaltningens arbeidsbyrde" i *Kritisk Juss*, v. 49.4 (2023), s. 197

¹⁶⁵ Sivilombudet, Dokument 4:1 (1997–98), Særskilt melding fra Sivilombudsmannen om praktiseringen av offentlighedsloven i Justisdepartementet (sivilombudet.no, 1998), s. 11,

¹⁶⁶ Justitias oversættelse af citat fra den norske ombudsmands udtalelse Sivilombudet, Dokument 4:1 (1997–98), Særskilt melding fra Sivilombudsmannen om praktiseringen av offentlighedsloven i Justisdepartementet (sivilombudet.no, 1998), s. 11

¹⁶⁷ Johan Greger Aulstad: "Innsynsrett og forvaltningens arbeidsbyrde" i *Kritisk Juss*, v. 49.4 (2023), s. 197

¹⁶⁸ Sivilombudets udtalelse af 13. december 2021 i 2021/4778 (sivilombudet.no, 2021)

kontrolorganer for overtrædelse af sagsbehandlingstiderne. Således har den norske rigsrevision udtalt kritik af, at departementerne havde en gennemsnitlig sagsbehandlingstid i klagesager over aktindsigt på 18 dage, idet dette kunne "bidrage til at udhule offentlighedsprincippet".¹⁶⁹

Den finske offentlighedslov indeholder i § 14, stk. 4 en bestemmelse om, at en aktindsigtsanmodning skal behandles uden ophold og senest to uger efter modtagelse af anmodningen. I sager med talrige dokumenter eller fortrolige dele, eller hvor der er andre særlige omstændigheder, skal anmodningen behandles indenfor en måned.

Hvor den danske offentlighedslov således anvender udtrykket "snarest", anvender de andre nordiske landes lovgivning altså udtryk såsom "uden ugrundet ophold" (Norge, § 29),¹⁷⁰ "straks eller så snart det er muligt" eller "hurtigt" (Sverige)¹⁷¹ eller "uden ophold" (Finland).¹⁷² I alle landene er det naturligt, at nogle aktindsigtsanmodninger er mere komplicerede end andre og derfor tager længere tid. Imidlertid er der i de andre lande generelt en stærkere praksis for, hvad der så udgør den maksimale sagsbehandlingstid. I Norge har Ombudsmanden sat 8-10 arbejdsdage som en vejledende maksimal frist. Finland har en lovfæstet maksimal frist på en måned for komplicerede sager, og i Sverige skal aktindsigtssager som udgangspunkt prioriteres før de fleste øvrige opgaver.

¹⁶⁹Johan Greger Aulstad: "Innsynsrett og forvaltningens arbeidsbyrde" i *Kritisk Juss*, v. 49.4 (2023), s. 210

¹⁷⁰ Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd, § 29, bruger udtrykket "utan ugrunna opphald"

¹⁷¹ Tryckfrihetsförordning, kap. 2, § 15 bruger udtrykket "genast eller så snart det är möjligt" (om anmodninger om at se et dokument på stedet) og § 16 bruger udtrykket "skyndsamt" (om udlevering af en kopi af et dokument)

¹⁷² Lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet, § 14 bruger udtrykket "utan dröjsmål" i den svenske sprogversion

10 Aktindsigtsregler for sager og dokumenter

10.1 Sager undtaget fra aktindsigt

OVERBLIK: Sagstyper undtaget fra aktindsigt

Overblik: Offentlighedsloven undtager fire overordnede sagsområder helt fra aktindsigt. Dermed er samtlige dokumenter på disse sager som udgangspunkt undtaget fra aktindsigt.

Baggrund: Hvert af disse områder har særlige beskyttelseshensyn, som alligevel må forventes at føre til, at stort set samtlige dokumenter på sagen skulle undtages fra aktindsigt¹⁷³

Konkret: De fire undtagne sagsområder er:

- Sager indenfor strafferetsplejen (§ 19), dvs. alle sager, der er fokuseret på at gennemføre strafferetlige retsfølger
 - Det inkluderer også sager ved andre myndigheder end politiet, f.eks. ved SKAT.
 - Undtagelse: Mere generelle sager omhandlende strafferet er omfattet af aktindsigt, herunder generelle undersøgelser af begivenhedsforløb.¹⁷⁴
 - Undtagelse: Bødeforlæg vedtaget af juridiske personer er omfattet af ret til aktindsigt i offentlighedsloven, når de ikke er vedtaget hos politiet eller anklagemyndigheden.
 - Eksempel: bødeforlæg vedtaget af en virksomhed på f.eks. miljø-/fødevareområdet.¹⁷⁵
 - Undtagelse: Retsplejeloven giver visse muligheder for indsigt i strafferetlige sager, herunder bødeforlæg vedtaget hos politi og anklagemyndighed¹⁷⁶
- Sager om lovgivning (§ 20) forud for et lovforslags fremsættelse,
 - Formålet er at skabe ro om de foreløbige overvejelser om et lovforslag
 - Der skal være tale om et lovgivningsprojekt med et bestemt, relativt præcist angivet indhold, og det må ikke være ganske usikkert, om sagen er tiltænkt at blive et lovforslag.¹⁷⁷
 - Er tidsbegrænset – der er således ret til aktindsigt efter lovforslagets fremsættelse. Efter fremsættelse af lovforslaget vil mange af sagens dokumenter dog ofte være omfattet af andre undtagelser, f.eks. ministerbetjeningsreglen. Alligevel er der en klar forskel før og efter fremsættelse:
 - Efter fremsættelsen vil der i sager omfattet f.eks. af ministerbetjeningsreglen skulle ske ekstrahering af oplysninger efter §§ 28 og 29

¹⁷³ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 407

¹⁷⁴ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 429

¹⁷⁵ Lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, almindelige bemærkninger, afsnit 4.11.1

¹⁷⁶ Lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, almindelige bemærkninger, afsnit 4.11.1

¹⁷⁷ Lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, bemærkningerne til § 20

- Før fremsættelsen vil oplysninger omfattet af §§ 28-29 ofte ikke skulle ekstraheres, men kan hemmeligholdes pga. forholdets særlige karakter, jf. § 33, nr. 5.¹⁷⁸
 - Hvis en reel lovgivningssag ender med, at lovforslag ikke fremsættes, vil sagen fortsat være undtaget aktindsigt, idet tidsbegrænsningen så aldrig ophører.¹⁷⁹
- Sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold (§ 21)
 - Omfatter sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige, men også andre sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold
 - Undtagelse: Der er ret til indsigt i oplysninger i den øverste ledelseskontrakt, når denne indeholder oplysninger om overordnede prioriteringer for den pågældende myndighed.¹⁸⁰
 - Undtagelse: Der er mulighed for aktindsigt i oplysninger om ansattes "navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser", jf. § 21, stk. 3.
 - Undtagelse: Der er mulighed for aktindsigt i oplysninger om disciplinære reaktioner om ansatte i chefstillinger i et tidsrum af to år efter den endelige afgørelse, jf. § 21, stk. 3.
 - Sager om kalenderførelse (§ 22)
 - Omfatter alle kalendere, der føres i de organer, der er omfattet af loven. Det omfatter bl.a. ministre, borgmestre, udvalgsformænd og ansatte.
 - Aktindsigt kan afvises i hele kalenderen, inkl. konkrete kalenderoplysninger.
 - Modsat er der mulighed for aktindsigt i bilag, der knytter sig til møder, tjenesterejser etc.¹⁸¹
 - Meroffentlighedsprincippet: Kun for denne undtagelse om kalendere gælder meroffentlighedsprincippet i § 14 ikke. Dermed er myndigheder ikke forpligtiget til at overveje yderligere aktindsigt end offentlighedsloven kræver. Myndighederne har dog stadig mulighed for at vælge at give yderligere aktindsigt end hvad offentlighedsloven tilsiger.

10.2 Dokumenter undtaget fra aktindsigt

Alle andre sager, der ikke er omfattet af de fire sagstyper nævnt i afsnit 10.1, er således omfattet af retten til aktindsigt. Imidlertid kan konkrete dokumenter på sagen være undtaget retten til aktindsigt, hvorved de øvrige dokumenter på sagen skal udleveres, mens der for dette dokument kan nægtes aktindsigt. Myndighederne er i disse tilfælde nødt til at vurdere hvert dokument, for at kunne undtage det fra aktindsigt. Det er ikke muligt at give afslag ud fra en overordnet vurdering af

¹⁷⁸ Betænkning nr. 1510/2009 om Offentlighedsloven, bind 1, s. 485

¹⁷⁹ Lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, bemærkningerne til § 20

¹⁸⁰ Jf. § 21, stk. 4

¹⁸¹ Lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, almindelige bemærkninger, afsnit 4.13.2

karakteren af visse sædvanlige dokumenter, uden nærmere at vurdere, om det konkrete dokument falder ind under en af undtagelserne.¹⁸²

Reglerne for disse undtagelser af konkrete dokumenter gennemgås i de følgende afsnit.

Systematikken i undtagelsen af dokumenter fra aktindsigt er, at der som udgangspunkt skal være tale om interne dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående (dette begreb uddybes i afsnit 10.2.1). Forståelsen af interne dokumenter er dog udvidet betydeligt med forskellige bestemmelser, således at også dokumenter udvekslet mellem forskellige organer kan undtages fra aktindsigt, hvis udvekslingen er:

- sket ifølge ministerbetjeningsreglen (afsnit 10.2.2),
- led i kommunale og regionale forhandlinger (afsnit 10.2.3),
- sket på baggrund af retlige eller forskningsmæssige grunde (afsnit 10.2.4),
- statsrådsprotokoller (afsnit 10.2.5),
- udvekslet under folketingspolitikerreglen (afsnit 10.2.6),
- en del af sekretariatsopgaver (afsnit 10.2.7),
- en del af brevveksling til retssager (afsnit 10.2.8),
- eller omhandler statistik eller videnskabelige undersøgelser (afsnit 10.2.9).

Modsat er nogle interne dokumenter omfattet af aktindsigt, på trods af deres interne natur. Dette gennemgås separat i afsnit 10.3.

Det er også væsentligt at holde sig for øje, at selvom et dokument er undtaget aktindsigt, kan der være konkrete oplysninger i dokumentet, der skal udleveres ved aktindsigt (ekstraheres), selvom resten af dokumentet ikke skal udleveres. Disse regler gennemgås separat i kapitel 11.

10.2.1 Interne dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående

Traditionelle interne dokumenter er dokumenter udarbejdet af en myndighed, der aldrig er blevet udvekslet til andre, herunder til andre myndigheder. Disse dokumenter er undtaget fra aktindsigt for at beskytte den interne beslutningsproces og de ansattes arbejdsvilkår, så ikke enhver intern korrespondance bliver genstand for offentlig debat. Dette skaber i højere grad plads til at have uformelle og foreløbige overvejelser samt plads til intern uenighed.¹⁸³ Denne undtagelse fremgår af § 23, stk. 1, nr. 1.

Undtagelsen omfatter således helt traditionelle interne dokumenter, såsom referater af møder, diverse udkast til breve og dokumenter, notater, indstillinger, journaler, voteringsprotokoller etc.¹⁸⁴

¹⁸² FOB 2020-17

¹⁸³ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 488-89

¹⁸⁴ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 491

De væsentligste tvivlsspørgsmål ved anvendelsen af bestemmelsen er, hvornår en person eller en enhed er en del af myndigheden eller må anses for ekstern, hvorved udlevering af dokumentet til vedkommende vil medføre, at dokumentet ikke længere kan anses for internt. Der er en ganske omfattende praksis, bl.a. fra Folketingets Ombudsmand om, hvornår en enhed kan anses for at være en del af den samme myndighed som en anden enhed.¹⁸⁵ Denne praksis vil ikke blive beskrevet nærmere her.

Det fremgår af forarbejderne til denne bestemmelse i offentlighedsloven, at på trods af, at ordlyden umiddelbart undtager alle dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående, skal myndighederne i praksis overveje, om der er en reel og saglig begrundelse for at undtage det enkelte dokument fra aktindsigt.¹⁸⁶ Dette skal ske i lyset af de hensyn, der ligger bag at undtage interne dokumenter, der navnlig er at beskytte forvaltningsmyndighedernes interne beslutningsproces og hensynet til embedsværkets arbejdsvilkår.¹⁸⁷ I tilfælde af, at der ikke er en sådan begrundelse, bør myndighederne udlevere dokumentet efter meroffentlighedsprincippet.¹⁸⁸ Som allerede diskuteret i afsnit 5.5.5, vil dette bl.a. omfatte dokumenter, der, selvom de ikke er afgivet til udenforstående, hverken kan anses som foreløbige, eller som tilsigtet at være en del af myndighedens interne beslutningsproces. For dokumenter, der er foreløbige eller del af en intern beslutningsproces, skal det fortsat overvejes, om der er en reel og saglig begrundelse for at undtage dem fra aktindsigt, jf. meroffentlighedsprincippet, der således spiller en særlig stor rolle i netop vurderingen af, om et internt dokument skal undtages fra aktindsigt.¹⁸⁹

10.2.2 Ministerbetjening

Ministerbetjeningsreglen fremgår af lovens § 24, jf. også § 23, stk. 1, nr. 2. Bestemmelsen udvider forståelsen af interne dokumenter således, at dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem forskellige ministerier eller mellem et ministeriums departements og dets underordnede myndigheder, fortsat kan anses for interne dokumenter, når udvekslingen sker på et tidspunkt, hvor der er konkret til grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand i den sag, udvekslingen sker som led i.

Baggrunden for indførelsen af denne regel er allerede drøftet i afsnit 5.4.2. Her skal den nugældende retsstilling således blot kort beskrives.

Undtagelsen gælder kun for dokumenter, der var interne før udvekslingen. Eksterne dokumenter bliver således ikke undtaget fra aktindsigt, blot fordi de senere udveksles som led i ministerbetjening.

¹⁸⁵ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 493 ff.

¹⁸⁶ Betænkning nr. 1510/2009 om Offentlighedsloven, bind 1, Kap. 16, afsnit 6.1.2

¹⁸⁷ Lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, bemærkningerne til § 23, samt Betænkning nr. 1510/2009 om Offentlighedsloven, bind 1, Kap. 16, afsnit 6.1.1.1

¹⁸⁸ Lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, bemærkningerne til § 23, samt Betænkning nr. 1510/2009 om Offentlighedsloven, bind 1, Kap. 16, afsnit 6.1.2.

¹⁸⁹ Betænkning nr. 1510/2009 om Offentlighedsloven, bind 1, Kap. 16, afsnit 6.1.2

Modsat er det ikke et krav, at dokumentet er udarbejdet med henblik på ministerbetjening. Et dokument, der således oprindeligt har været et klassisk internt dokument i én myndighed, bevarer sin interne karakter, selvom det nu udveksles til en anden myndighed pga. et nyopstået behov som led i ministerbetjening. Det er formålet med udvekslingen, der er afgørende. Det er derimod ikke af betydning, hvis den modtagende myndighed ender med ikke at anvende dokumentet til ministerbetjening. Dog kan dokumentet naturligvis miste sin interne karakter, hvis det senere anvendes eller udveksles i en anden sammenhæng end den oprindelige tiltænkte ministerbetjening, hvor denne anvendelse/udveksling fratager dokumentet sin interne karakter.¹⁹⁰

Det bagvedliggende hensyn for bestemmelsen er beskyttelsen af en fortrolig politisk beslutningsproces. Det medfører, at bestemmelsen ikke finder anvendelse, hvor ministeren agerer som forvaltningsmyndighed, hvilket er tilfældet ved konkrete afgørelsessager, ved indgåelse af kontraktforhold, eller ved kontrol- og tilsynsopgaver. Dokumenter udvekslet som led i sager om dette er således ikke undtaget aktindsigt, jf. § 24, stk. 3. Heller ikke andre udvekslinger af dokumenter, hvor der ikke er et hensyn til en politisk beslutningsproces, vil kunne undtages fra aktindsigt på baggrund af bestemmelsen.¹⁹¹ Hvis dokumentets oprindelige udveksling ikke kan anses for omfattet af bestemmelsen, kan dokumentet ikke efterfølgende undtages fra aktindsigt, heller ikke selvom det senere anvendes til ministerbetjening. Det er udvekslingen, der er afgørende. Hvis der på tidspunktet for udvekslingen foreligger en direkte henvendelse fra ministeren/ministersekretariatet om at overveje et politisk spørgsmål, eller hvis udvekslingen sker på et tidspunkt, hvor det erfaringsmæssigt må forventes, at ministeren får brug for bistand, eller hvis sagens politiske karakterer medfører en sådan forventning, vil dokumentet kunne undtages aktindsigt.¹⁹²

Det fremgår klart af bestemmelsens forarbejder, at den skal anvendes restriktivt. Når aktindsigt således skal vurderes (hvilket kan ske adskillige år efter den oprindelige udveksling), er det således et krav, at det med den fornødne sikkerhed kan lægges til grund, at dokumentet i sin tid blev udvekslet i en sammenhæng, hvor en sådan konkret grund til at antage ministerens behov for bistand var til stede.¹⁹³ I den sammenhæng bør det også fremhæves, at når en aktindsigtsanmodning fremsættes lang tid efter den oprindelige udlevering – og dermed efter den relevante politiske beslutningsproces er afsluttet – kan der være særlig anledning til at give aktindsigt i dokumentet alligevel efter meroffentlighedsprincippet.¹⁹⁴

I lyset af den restriktive fortolkning forudsat i både forarbejderne og meroffentlighedsprincippet har Folketingets Ombudsmand fundet, at når der ikke er et konkret behov for hemmeligholdelse af

¹⁹⁰ Lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, bemærkningerne til § 24

¹⁹¹ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 540

¹⁹² Lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, bemærkningerne til § 24

¹⁹³ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 542

¹⁹⁴ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 559

dokumentet, har ministerierne en særlig pligt til at overveje at udlevere dokumenterne som led i meroffentlighed.¹⁹⁵

10.2.3 Kommunale og regionale forhandlinger

Det følger af § 25, jf. også § 23, stk. 1, nr. 3, at dokumenter og oplysninger udvekslet mellem KL, Danske Regioner samt disses medlemmer (dvs. kommuner og regioner) som led i økonomiske og politiske forhandlinger med staten eller i forbindelse med drøftelser om fælles kommunale og regionale politiske initiativer, bevarer deres interne karakter og dermed er undtaget aktindsigt.

Bestemmelsens primære sigte er at beskytte kommunernes forhandlingsrum overfor staten, eftersom statens tilsvarende dokumenter under en forhandling generelt vil være undtaget fra aktindsigt efter ministerbetjeningsreglen. Sigtet med bestemmelsen er således at undgå, at staten i princippet vil kunne få indsigt i internt materiale fra "modparten" under en forhandling.¹⁹⁶

Dokumenter udvekslet mellem de nævnte myndigheder som led i forhandlingerne eller som forberedelse af forhandlingerne er undtaget. Modsat kan efterfølgende opfølgning på forhandlingsresultatet ikke undtages.¹⁹⁷

De nævnte fælleskommunale/regionale initiativer skal være politiske. Initiativer af ren forvaltningsmæssig karakter er således ikke omfattet. Nogle få kommuners selvstændige drøftelse (udenom KL) om et samarbejde er heller ikke omfattet.¹⁹⁸

10.2.4 Dokumenter afgivet af retlige, forskningsmæssige eller lignende grunde

Udgangspunktet er, at interne dokumenter mister deres interne status, når de udveksles til udenforstående, dvs. personer udenfor den relevante myndighed. Begrundelsen for dette er generelt, at myndigheden ved at udveksle dokumentet selv har valgt at opgive retten til at undtage dokumentet fra aktindsigt. Det forekommer imidlertid, at en myndighed, uden selv at ville det, er forpligtiget til at udlevere et dokument. I disse situationer har myndigheder ikke frivilligt valgt at opgive retten til at undtage dokumentet fra aktindsigt. Af denne årsag giver bestemmelsen i § 23, stk. 2, mulighed for i nogle konkrete situationer fortsat at opretholde muligheden for at undtage dokumentet fra aktindsigt.

Dette gælder først og fremmest, hvor dokumentet er udvekslet af retlige grunde, bl.a. når en myndighed efter ombudsmandsloven er forpligtiget til at overdrage dokumenter til Folketingets Ombudsmand som led i dennes kontrolvirksomhed. Det samme er tilfældet for f.eks. undersøgelseskommissioner, kommunale og regionale tilsynsmyndigheder samt rigsrevision og

¹⁹⁵ FOB 2016-43, s. 20

¹⁹⁶ Lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, bemærkningerne til § 25

¹⁹⁷ Lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, bemærkningerne til § 25

¹⁹⁸ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 570

statsrevision. I forbindelse med en klagesag medfører afgivelse af materiale til klagemyndigheden heller ikke, at dokumentet ophører med at være internt. Endelig er det samme tilfældet, hvor en sag overdrages til en anden myndighed enten pga. myndighedsinhabilitet eller pga. overdragelse af et ressortområde.¹⁹⁹

Et dokument mister heller ikke sin interne karakter, hvis det afgives til forskningsmæssig brug. Denne bestemmelse eksisterer for, at myndighederne ikke skal være tilbageholdende med at give forskere indsigt i interne dokumenter ud fra en frygt for, at dokumenterne herefter ikke længere er interne.²⁰⁰

Endelig indeholder § 23, stk. 2, en opsamlingsregel, hvorefter afgivelse af lignende grunde heller ikke fratager dokumenter deres interne karakter. Dette indebærer bl.a., at afgivelse ved en fejl eller pga. et retsstridigt forhold ikke medfører, at dokumenter mister deres interne karakter. Afgivelse af rent tekniske grunde, f.eks. fordi et dokument skal oversættes af en ekstern translatør, eller fordi et dokument skal trykkes hos et eksternt trykkeri, medfører heller ikke, at dokumentet mister sin interne karakter. Anvendelse af f.eks. eksterne konsulenter medfører dermed ikke, at en myndighed kan sende interne dokumenter til disse og fortsat anse dem som interne.²⁰¹

10.2.5 Statsrådsprotokoller

Det følger af § 27, at en række konkrete øvrige dokumenter – der ellers principielt ikke er interne for en konkret myndighed – ligeledes er undtaget fra aktindsigt allerede pga. deres funktion. Generelt for disse dokumenter gælder, at hvis myndighederne senere videregiver eller videreanvender dokumenterne i en ny funktion (i en anden sag), kan dokumentet ikke længere undtages fra aktindsigt, når det må have stået myndigheden klart, at den dermed opgav de beskyttelseshensyn, der ligger bag undtagelserne fra aktindsigt.²⁰²

Den første gruppe af dokumenter nævnt i § 27 er statsrådsprotokoller. Statsrådet er, hvor regenten traditionelt mødes med ministrene og underskriver nye love og orienteres om kommende lovforslag. Det kræver regentens samtykke, før regeringen kan videregive oplysninger om forhandlingerne i statsrådet, hvorfor protokollerne som udgangspunkt er undtaget fra aktindsigt.

10.2.6 Folketingspolitikerreglen

Den næste gruppe dokumenter undtaget fra aktindsigt i § 27 er omfattet af det, der er kendt som folketingspolitikerreglen. Reglen beskytter dokumenter, "der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning og anden tilsvarende politisk proces". Reglen blev indført samtidig med reglen om ministerbetjening og ses ofte som

¹⁹⁹ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 523-26

²⁰⁰ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 527

²⁰¹ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 584

²⁰² Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 584-85

havende en sammenhæng med denne, bl.a. fordi de begge beskytter den politiske beslutningsproces, hvor der på den ene side kan være gode grunde til at ønske fortrolighed, men som på den anden side også er et af de områder, hvor medier og befolkning kan have det største ønske om at opnå indsigt i baggrunden for beslutninger. Af samme årsag fremgår det direkte af bemærkningerne i lovforslaget til denne undtagelse til aktindsigt, at den er tiltænkt et snævert anvendelsesområde.²⁰³

Reglen betyder i praksis, at en minister i fortrolighed under forhandlinger med medlemmer af Folketinget kan overgive dokumenter. Det gælder også den modsatte vej, så dokumenter sendt fra et folketingsmedlem til ministeriet kan være undtaget fra aktindsigt.²⁰⁴ Reglen er blevet kritiseret for, at den medfører hemmeligholdelse af dokumenter udvekslet mellem en minister og dele af Folketinget (f.eks. en forligskreds), hvorved den øvrige del af Folketinget ikke har adgang til dokumenterne.²⁰⁵

Det er en afgørende betingelse for brugen af reglen, at de pågældende dokumenter er udarbejdet med henblik på udveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer. Dokumenter, der er udarbejdet af andre årsager, og efterfølgende udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer, kan ikke undtages gennem bestemmelsen. I grænsetilfælde vil sådanne dokumenter dog kunne blive grebet af § 33, nr. 5., der undtager dokumenter, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige natur er påkrævet.²⁰⁶

Det er også en betingelse, at udvekslingen sker i en sag om lovgivning eller en tilsvarende politisk proces, f.eks. politiske forhandlinger, der kan føre til andre politiske initiativer end lovgivning. Det er et krav, at der er et politisk projekt af et relativt præcist angivet indhold. Forhandlinger af mere løs karakter er ikke omfattet. Drøftelser om administrative anliggender, f.eks. en ministers forklaring af en forvaltningsafgørelse, er ikke omfattet. Heller ikke processuelle skridt, såsom drøftelser omkring nedsættelse af et lovforberedende udvalg, kan anses for omfattet.²⁰⁷

10.2.7 Sekretariatsopgaver

Den tredje gruppe dokumenter undtaget fra aktindsigt pga. deres funktion, jf. § 27, nr. 3, er dokumenter, "der udveksles, i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed".

Der er altså tale om dokumenter, der på papiret ikke er interne dokumenter, idet de udveksles mellem forskellige myndigheder. Fordi dette sker som led i den ene myndigheds funktion som sekretariat

²⁰³ Lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, bemærkningerne til § 27

²⁰⁴ Lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, almindelige bemærkninger, afsnit 4.15.3

²⁰⁵ Se f.eks. Oluf Jørgensen: "Offentlighed eller hemmeligholdelse af grundlag for politiske beslutninger" (journalistforbundet.dk, 2016)

²⁰⁶ Lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, bemærkningerne til § 33

²⁰⁷ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 592

for den anden, er dokumenterne dog alligevel undtaget aktindsigt. Ministerielle departementer kan ikke sekretariatsbetjene hinanden, hvorfor bestemmelsen ikke kan anvendes ved udveksling af dokumenter mellem ministerier.²⁰⁸

I 2019 fandt Folketingets Ombudsmand, at lov om undersøgelseskommissioner ikke bestemte, at Justitsministeriet varetog sekretariatsfunktioner for Undersøgelseskommissionen om SKAT, ligesom kommissionen ikke i praksis havde instruktions- og tilsynsbeføjelse over ministeriets bistand. Derfor kunne dokumenter udvekslet mellem ministeriet og kommissionen ikke undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen.²⁰⁹

10.2.8 Brevveksling til retssager

Det følger videre af § 27, nr. 4, at også "brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres" er undtaget fra aktindsigt. Her er der altså også dokumenter, der teknisk set ikke er interne – eftersom de udveksles med en ekstern person – men som pga. deres funktion alligevel må ses som afskåret fra aktindsigt, bl.a. så en modpart ikke får indsigt i materialet. En sagkyndig er i denne sammenhæng primært juridisk sagkyndige, i praksis ofte Kammeradvokaten. KL kan også være juridisk konsulent for en kommune, og der kan også være tale om f.eks. universitetsansatte og andre. Det antages også, at korrespondance med myndigheder, der specifikt varetager sådanne rådgivningsfunktioner overfor andre myndigheder, f.eks. Justitsministeriets Lovafdeling, Retslægerådet samt procesdelegationer ved EU-domstolen kan falde ind under bestemmelsen, men ellers kan undtagelsen ikke generelt bruges til at undtage korrespondance mellem myndigheder, heller ikke selvom det drejer sig om retssager.²¹⁰

Bestemmelsen er ikke begrænset til juridiske sagkyndige, også brevveksling med andre sagkyndige kan undtages, når det sker som led i konkret rådgivning om en retssag. For juridisk rådgivning er det nok, at der er en nærliggende mulighed for en retssag. For andre former for rådgivning skal der være en mere direkte sammenhæng med et sagsanlæg for at undtage korrespondancen.²¹¹

Bestemmelsen omfatter ikke kun almindelige retssager, men også voldgiftssager samt sager ved f.eks. EU-Domstolen. Modsat kan den ikke anvendes ved f.eks. klagesager ved FN's Menneskerettighedskomite, da dennes afgørelser ikke er retligt bindende for den danske stat.²¹²

²⁰⁸ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 594

²⁰⁹ FOB 2019-30

²¹⁰ Det antages også, at det skriftlige indlæg, som den danske regering afgiver til EU-domstolen, er omfattet af bestemmelsen, jf. Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 598.

²¹¹ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 603.

²¹² Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 600.

10.2.9 Statistik og videnskabelige undersøgelser

Den sidste dokumentgruppe i § 27 omfatter "materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser". Bestemmelsen omhandler f.eks. situationer, hvor nogen skulle ønske at søge aktindsigt ved en offentlig forskningsinstitution for at få indsigt i det underliggende materiale for forskning eller statistik. Hvis en sådan aktindsigt var mulig, ville det både kunne afholde personer fra at deltage i forskning (da sådanne deltagere ofte loves anonymitet) og ville kunne ødelægge offentlige forskningsinstitutioners muligheder for at få adgang til materiale, som afgiver ønsker at holde fortroligt.²¹³

10.3 Interne dokumenter, der alligevel er omfattet af aktindsigt

OVERBLIK: Interne dokumenter omfattet af aktindsigt

Overblik: Det fremgår af ovenstående, at § 23, stk. 1 som udgangspunkt undtager fra aktindsigt dokumenter, der:

- ikke er afgivet til udenforstående,
- der er udvekslet for ministerbetjening,
- eller som er udvekslet mellem KL/Danske regioner og deres medlemmer i interne drøftelser

Det følger imidlertid af § 26, at en række af disse dokumenter alligevel er omfattet af aktindsigt. Dette er tilfældet for fem konkrete dokumenttyper, når disse er endelige (udkast til disse dokumenter er dermed undtaget aktindsigt). Bestemmelsen suppleres af § 23, stk. 3, der giver hjemmel til også at give aktindsigtsret i kommunale og regionale interne dokumenter.

Bestemmelsen i § 26 omhandler som udgangspunkt dokumenter, hvis hele indhold og funktion falder indenfor de fem kategorier. Hvor kun dele af dokumentet gør, kan aktindsigt potentielt ske efter reglerne om aktindsigt i konkrete oplysninger. Omvendt kan der i dokumenter omfattet af § 26 fortsat være oplysninger, der skal undtages fra aktindsigt, f.eks. private oplysninger (se kap. 11).

Baggrund: Dokumenterne omfattet af § 26 falder ikke ind under begrundelsen for at undtage interne dokumenter, som især er at beskytte myndighedernes beslutningsprocesser og embedsfolkernes arbejdsvilkår.²¹⁴

Konkret: De fem omfattede dokumenttyper er dokumenter, der:

- Alene gengiver indholdet af den endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse, jf. § 26, nr. 1

²¹³ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 607

²¹⁴ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 572-573

- Der er altså tale om dokumenter, der autoritativt fastslår indholdet af en beslutning vedrørende en sags afgørelse.²¹⁵
- Alene indeholder gengivelse af oplysninger, omfattet af notatpligt efter § 13 jf. § 26, nr. 2
 - Der er således tale om oplysninger noteret efter notatpligten i § 13. Omfattet er ikke notater nedskrevet efter den ulovbestemte retsgrundsætning om notatpligt, hvor meroffentlighed dog kan overvejes.²¹⁶
- Er udarbejdet for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder jf. § 26, nr. 3
 - Dokumenter, der blot søger at skabe klarhed over faktum. Derimod er dokumenter om intern vurderende stillingtagen ikke omfattet. Bestemmelsen omfatter afhøringsrapporter, døgnrapporter, analyserapporter, besigtigelsesrapporter, inspektionsrapporter, interviewskemaer, samt skemaer og blanketter indeholdende oplysninger fra en udspørgen af en borger.²¹⁷
- Indeholder generelle retningslinjer for behandlingen af bestemte sagstyper, jf. § 26, nr. 4:
 - Det skal være muligt for borgerne at kende de retningslinjer, hvorefter en myndighed træffer afgørelse. Eksempel: universiteternes rettevejledninger til eksamensopgave – der dog kan undtages indtil efter eksamen er afholdt på baggrund af § 33, nr. 5 om hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter. Andre eksempler er interne cirkulærer, interne vejledninger, praksisoversigter og håndbøger for medarbejdere.²¹⁸
- Indeholder systematiseret gengivelse af praksis på bestemte sagsområder, jf. § 26, nr. 5
 - Der er her tale om systematiserede men ukommenterede gengivelser af praksis.²¹⁹

Særligt for visse interne kommunale og regionale dokumenter (§ 23, stk. 3):

Der er hjemmel i § 23, stk. 3 til at fastsætte ret til aktindsigt i kommunale/regionale dokumenter, hvilket er sket ved *Bekendtgørelse om aktindsigt i visse kommunale og regionale dokumenter*.²²⁰

Det fremgår heraf for kommunale dokumenter, at selvstændige og endelige interne dokumenter er omfattet af aktindsigt, når de indeholder:

- 1) en dagsorden til et udvalgsmøde med forvaltningens eventuelle indstillinger,
- 2) en dagsorden til et kommunalbestyrelsesmøde med forvaltningens og udvalgenes eventuelle indstillinger,
- 3) kommunalbestyrelsens og udvalgenes beslutninger, herunder i form af instruktioner m.v. til vedkommende forvaltning,

²¹⁵ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 574

²¹⁶ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 577

²¹⁷ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 578

²¹⁸ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 579

²¹⁹ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 581

²²⁰ Bekendtgørelse nr. 1575 af 16. december 2013 om aktindsigt i visse interne kommunale og regionale dokumenter

- 4) anden skriftlig kommunikation mellem en kommunalbestyrelse og dennes udvalg end den i nr. 2 nævnte, eller
- 5) skriftlig kommunikation mellem udvalgene indbyrdes.

Det samme gælder bilagene til disse dokumenter, når de indeholder indstillinger fra forvaltning eller udvalg eller instruktioner til forvaltningen. Ligeledes bilag til åbne dagsordenspunkter på kommunalbestyrelsesmøder, medmindre den interne beslutningsproces taler afgørende imod dette.

For regionale dokumenter fremgår det af bekendtgørelsen, at selvstændige og endelige interne dokumenter er omfattet af aktindsigt, når de indeholder:

- 1) en dagsorden til et udvalgsmøde med forvaltningens eventuelle indstillinger,
- 2) en dagsorden til et regionsrådsmøde med forvaltningens og udvalgenes eventuelle indstillinger,
- 3) regionsrådets og udvalgenes beslutninger, herunder i form af instruktioner m.v. til vedkommende forvaltning,
- 4) anden skriftlig kommunikation mellem et regionsråd og dets udvalg end den i nr. 2 nævnte, eller
- 5) skriftlig kommunikation mellem udvalgene indbyrdes.

For bilagene gælder tilsvarende regler som de nævnte for kommunalbestyrelser.

11 Aktindsigtsregler for oplysninger

11.1 Udlevering af oplysninger fra dokumenter, der er undtaget

Det følger af §§ 28 og 29 i offentlighedsloven, at selvom et dokument er undtaget fra aktindsigt, kan myndighederne være forpligtigede til at give aktindsigt i konkrete oplysninger i dokumentet. Dette kaldes ekstraheringspligt. Det gælder tre typer informationer:

- oplysninger om en sags faktiske grundlag (se afsnit 11.1.1.),
- oplysninger om eksterne faglige vurderinger (11.1.2)
- samt oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form i konkrete sagstyper (11.1.3).

Baggrunden for ekstraheringspligten er, at begrundelsen for at undtage interne dokumenter primært eksisterer for at beskytte myndighedernes beslutningsprocesser og embedsfolkenes arbejdsvilkår, men disse beslutningshensyn er ikke til stede for faktiske oplysninger, eksterne faglige vurderinger og de konkrete interne faglige vurderinger i endelig form.²²¹

²²¹ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 612 og 646

Ekstraheringspligten gælder ikke, når disse oplysninger allerede fremgår af andre dokumenter, der også udleveres i forbindelse med aktindsigten eller som er offentligt tilgængelige, jf. § 28, stk. 2 og § 29, stk. 2.

Helt afgørende er imidlertid, at retten til aktindsigt i disse oplysninger heller ikke gælder, når ekstraheringen af oplysningerne vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug. Dette anses generelt for at være tilfældet, når ekstraheringen ville tage mere end 10 timer. En myndighed bør imidlertid indlede en dialog med den aktindsigtssøgende om muligheden for at få afgrænset ekstraheringen, før der blot meddeles afslag i lyset af ressourcereglens. I lighed med den allerede drøftede ressourceregel omtalt i afsnit 8.3.2 kan der heller ikke meddeles afslag, hvis tidsforbruget skyldes myndighedens forhold, såsom forkert eller uhensigtsmæssig journalisering.

Personer med særlig interesser – herunder journalister og forskere som beskrevet i afsnit 8.3.2 – kan reglen om ressourceforbrug som udgangspunkt ikke anvendes overfor, om end det dog antages, at den vil kunne anvendes ved et ekstraordinært stort ressourceforbrug, der anses som mere end 25 timer (mere end dobbelt så meget som de 10 timer, der gælder for andre). Det er her en betingelse, at myndigheden på forhånd er gået ind i en dialog med den aktindsigtssøgende eller har afsøgt mulighederne for at begrænse ressourceforbruget, f.eks. ved at fremsende en aktliste til journalisten/forskeren, så denne kan indsnævre hvilke dokumenter, vedkommende ønsker ekstraheret fra. I sager med en helt særlig interesse kan heller ikke 25-timers reglen anvendes, og ekstrahering skal foretages også ved et betydeligt større tidsforbrug. Det vil f.eks. være i sager hvor pressen søger aktindsigt i en sag, der i den grad har almen interesse, eftersom selve formålet med offentlighedsloven er at give indsigt i sådanne sager.²²²

Oplysninger, der ifølge disse bestemmelser skal ekstraheres, kan fortsat være undtaget fra aktindsigt af andre årsager, se her afsnit 11.2. Væsentligt er også, at ikke alle dokumenter undtaget fra aktindsigt er omfattet af ekstraheringspligten. Reglen gælder ikke, hvor hele sagen er undtaget fra aktindsigt (som beskrevet i afsnit 10.1). For dokumenter undtaget fra aktindsigt gælder ekstraheringspligten konkret ikke for materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser (se afsnit 10.2.9). For brevveksling i relation til retssager (10.2.8) gælder ekstraheringspligten kun i forhold til sagens faktiske grundlag, hvorimod der ikke er ekstraheringspligt for eksterne og interne faglige vurderinger i materialet. Ekstraheringspligten for interne faglige vurderinger gælder herudover kun i bestemte sagstyper og er begrænset i sager indenfor den inderste politiske beslutningsproces, som nærmere beskrevet nedenfor i afsnit 11.1.3.

²²² Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 640

11.1.1 Oplysninger om en sags faktiske grundlag

Den første gruppe oplysninger, som der skal gives aktindsigt i efter § 28, er "*oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen*". Med dette menes egentlige faktuelle oplysninger, samt tillige andre oplysninger, der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag.²²³ I forarbejderne anvendes det eksempel, at hvis det i et internt dokument fremgår, at der på en motorvejsstrækning passerer 20.000 biler dagligt, eller hvis der i et sådant dokument fremgår, baseret på undersøgelser og analyser, at der tidligere passerede mellem 20.000-50.000 biler dagligt på denne motorvejsstrækning, så vil denne oplysning skulle udleveres fra dokumentet. Det samme vil andre oplysninger, der medvirker til at skabe klarhed over sagen, f.eks. oplysninger om de metoder og forudsætninger, som myndigheden har anvendt til at fastlægge de egentligt faktuelle oplysninger. Eksemplet illustrerer, at også bearbejdede oplysninger og analyser, der erstatter rådata, er omfattet af ekstraheringspligten.²²⁴ Modsat vil myndigheders faglige vurderinger og skøn om fremtidige forhold ikke kunne anses for oplysninger om en sags faktiske grundlag. I stedet må ses på mulighederne for ekstrahering efter reglerne om interne faglige vurderinger.²²⁵ Der er således generelt en sondring mellem bagudrettede og fremadrettede skøn. F.eks. skal oplysninger om, hvad udgifterne af en bestemt beslutning skønnes at blive fremadrettet, normalt ikke ekstraheres, hvorimod skøn over, hvad en beslutning allerede har kostet, skal ekstraheres, selv når disse er forbundet med usikkerheder.²²⁶

Det er et krav, at oplysningen er relevant for sagen. Oplysninger, der er indgået på sagen, men er endt med at være helt irrelevante for denne, skal således ikke ekstraheres. Til gengæld skal relevante oplysninger ekstraheres, både når myndigheden har lagt disse til grund for sin beslutning, og når der er tale om oplysninger, der taler imod myndighedens endelige beslutning.

Folketingets Ombudsmand har efter den tilsvarende bestemmelse i den tidligere offentlighedslov slået fast, at for en intern postliste er registreringerne over postforsendelserne at anse for faktiske omstændigheder af betydning for sagen (der er at have oversigt over ind- og udgående post). Det betyder, at der er ret til aktindsigt i listen, bortset fra evt. konkrete oplysninger, såsom enkeltpersoners private forhold, der kan undtages aktindsigt.²²⁷ Ligeledes kan oplysninger der

²²³ Lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, bemærkningerne til § 28

²²⁴ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 616

²²⁵ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 621-22, der beskriver, at ombudsmandspraksis på dette felt har ændret sig. Hvor FOB 2004-98 og FOB 2005-485 tidligere lagde til grund, at sådanne skøn kunne anses for faktiske oplysninger, så viser FOB 2019-28 en ny forståelse, og gør op med den tidligere praksis. Se også diskussionen om dette i afsnit 5.5.6 ovenfor.

²²⁶ Folketingets Ombudsmands udtalelse i 16/00314; Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 625

²²⁷ FOB 1994-79

refererer et møde eller beskriver, hvem der skal deltage i et møde med myndigheden være ekstraheringspligtige.²²⁸

Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen i lovforslaget, at også endelige beslutninger vedrørende en sags afgørelse er omfattet af denne ekstraheringspligt. Sådanne beslutninger er allerede omfattet af aktindsigt, når et dokument udelukkende gengiver beslutningen, jf. § 26, nr. 1, og afsnit 10.3 ovenfor. Skulle de fremgå i et dokument, der også indeholder andre oplysninger, vil der således være ekstraheringspligt.²²⁹

Beskrivelser af gældende ret er som udgangspunkt ikke faktiske oplysninger i denne bestemmelses definition, men det kan de være, hvis de konkret anvendes som et faktum, der belyser myndighedernes motiver. Derfor har Folketingets Ombudsmand fundet, at beskrivelser af udenlandsk ret (f.eks. svensk ret) er omfattet af ekstraheringspligten, når de anvendes til at beslutte, hvordan dansk ret skal ændres. Derimod vil en juridisk analyse af, hvordan man holder sig indenfor EU-retten, normalt være at betegne som en beskrivelse af gældende ret, der ikke er ekstraheringspligtig, hvorimod oplysninger om politiske krav fra EU-kommissionen vil være ekstraheringspligtige.²³⁰ Beskrivelse af SKATs tidligere praksis på et område har Folketingets Ombudsmand også konkret anset for fakta, der belyste motiverne for nogle tiltag, som SKAT planlagde i sagen.²³¹

En myndigheds faglige vurderinger, indstillinger til afgørelser, standpunkter, argumenter og lignende er som udgangspunkt ikke ekstraheringspligtige efter reglerne om faktiske oplysninger.

11.1.2 Oplysninger om eksterne faglige vurderinger

Den anden gruppe oplysninger, som der skal gives aktindsigt i efter § 28 er "*oplysninger om eksterne faglige vurderinger*".

Der er her tale om vurderinger, der indeholder en subjektivt præget stillingtagen til et forhold, når denne vurdering bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag. Eksterne vurderinger af, hvordan en sag skal afgøres, er således ikke omfattet. I stedet omhandler bestemmelsen f.eks. sagkyndige udtalelser om videnskabelige eller tekniske spørgsmål. Eksterne juridiske vurderinger er ikke omfattet, medmindre de konkret bidrager til at skabe klarhed over sagens bevismæssige grundlag.²³² Ekstraheringspligten gælder også for foreløbige eksterne faglige vurderinger.²³³

²²⁸ FOB 2015-25 og FOB 2015-26

²²⁹ Lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, bemærkningerne til § 28

²³⁰ FOB 2009-1-2

²³¹ FOB 2014-14

²³² Lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, bemærkningerne til § 28

²³³ Lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, bemærkningerne til § 28

For dokumenter omfattet af § 27, nr. 4, om brevveksling med sagkyndige til brug for retssager gælder ikke en ekstraheringspligt for eksterne faglige vurderinger (modsat reglerne om faktiske oplysninger). I lyset af dette tager bestemmelsen i praksis især sigte på eksterne faglige vurderinger, der er meddelt en myndighed mundtligt, f.eks. i en telefonsamtale og herefter nedskrevet i et internt dokument.²³⁴ Ekstern korrespondance med eksperter vil således oftest enten være direkte omfattet af retten til aktindsigt, eller være omfattet af en af de undtagelsesbestemmelser, som ekstraheringspligten ikke gælder for.

11.1.3 Oplysninger om interne faglige vurderinger

Det følger af § 29, at der også skal gives aktindsigt i "*oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, i det omfang oplysningerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan el.lign. Det gælder dog ikke oplysninger om interne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning eller rådgivning af formandskabet for KL og for Danske Regioner.*"

Som det fremgår af formuleringen, er adgangen til at få ekstraheret interne faglige vurderinger mere snæver, end muligheden for ekstrahering af faktiske oplysninger eller eksterne faglige vurderinger. Det første er kun muligt i sager, som omhandler et allerede offentliggjort politisk initiativ (lovforslag, redegørelse, handlingsplan etc.), hvor det således er ønsket at give indsigt i de faglige vurderinger, der ligger bag forslaget.



*"Baggrunden for bestemmelsen er, at hensynet til den demokratiske proces - som er et af de overordnede hensyn, der ligger bag offentlighedsprincippet - taler for, at der er offentlighed omkring interne faglige vurderinger, der indgår i de nævnte sager, idet befolkningen, medierne og politikerne derved kan tage stilling til og drøfte det offentliggjorte (fremsatte) lovforslag m.v. på de faglige præmisser, som forvaltningsmyndigheden baserer forslaget m.v. på."*²³⁵

Lovforslagets eksempel på en intern faglig vurdering er, hvis det f.eks. er vurderet, at et lovforslag må forventes at indebære, at 5.000 arbejdsløse kommer i arbejde. I den forbindelse skal også de metoder og forudsætninger, der ligger til grund for denne vurdering, ekstraheres. Bestemmelsen gælder kun faglige vurderinger i endelig form.

Politisk præget rådgivning er derimod ikke omfattet, ligesom politisk-strategiske overvejelser ikke er det. Når interne faglige vurderinger er integreret i sådanne overvejelser, skal der ikke ske

²³⁴ Betænkning nr. 1510/2009 om Offentlighedsloven, bind 1, Kap. 16, afsnit 6.5.1.5. Se som et eksempel på reglen FOB 2002-402, der omhandlede notat vedrørende to telefonsamtaler.

²³⁵ Lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, bemærkningerne til § 29

ekstrahering. Heller ikke vurderinger, forslag og indstillinger til, hvilken løsning der skal foreslås, vil være omfattet.²³⁶

Af samme grund er vurderinger i ministerrådgivningsdokumenter undtaget. Det er væsentligt at fremhæve, at ministerrådgivning her anses som et snævrere begreb end ministerbetjening. Ministerrådgivning skal her forstås således, at dokumentet skal være udarbejdet med henblik på at skulle tjene som grundlag for den direkte ministerrådgivning, f.eks. dokumenter til Regeringens Økonomiske Udvalg, Regeringens Koordinations Udvalg eller Regeringens Udenrigspolitiske Udvalg. Afgørende er, om hensynet til den inderste politiske beslutningsproces eller den inderste regeringsproces taler for, at der i forhold til dokumentet opretholdes den fulde fortrolighed. Det samme gælder den direkte rådgivning af formandskabet i KL/Danske regioner.²³⁷

Bestemmelsen omhandler politiske initiativer, hvilket også omfatter f.eks. udarbejdede bekendtgørelser og cirkulærer. På det kommunale/regionale område har bestemmelsen et snævert område, da disse myndigheder ikke i samme omfang tager politiske initiativer. Således er f.eks. skoleplaner, sygehusplaner og affaldsregulativer ikke omfattet af anvendelsesområdet. Bestemmelsen omfatter heller ikke økonomiske eller politiske aftaler mellem kommunerne/regionerne og staten, men en handlingsplan, der udmønter en sådan aftale, vil være omfattet.²³⁸

Der skal generelt være tale om et initiativ af fast karakter, hvilket normalt betyder, at det vil være meldt ud skriftligt. En mere løs mundtlig udmelding om politiske initiativer vil således falde udenfor anvendelsesområdet. På trods af bestemmelsens ordlyd, der taler om et fremsat lovforslag, antages det, at myndighederne (efter princippet om meroffentlighed) bør give indsigt i de faglige vurderinger, allerede når lovforslaget er sendt ekstern høring på Høringsportalen, selvom det teknisk set ikke er fremsat endnu.²³⁹

11.2 Undtagelse af oplysninger fra dokumenter, der skal udleveres

Som det fremgik af afsnit 11.1 ovenfor, kan der i dokumenter, der er undtaget fra aktindsigt, være pligt til at ekstrahere oplysninger, som der skal gives aktindsigt i.

Modstykket til dette er, at der i dokumenter, som der egentligt er ret til aktindsigt i, kan være pligt til at undtage visse oplysninger, som der alligevel ikke skal gives aktindsigt i.

²³⁶ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 650-51

²³⁷ Lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, bemærkningerne til § 29

²³⁸ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 654

²³⁹ Lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, bemærkningerne til § 29

OVERBLIK: Undtagne oplysninger

Overblik: Selvom dokumenter er omfattet af aktindsigt, har myndighederne mulighed for at undtage konkrete oplysninger fra aktindsigt, når særlige hensyn taler for dette.

Konkret: Disse hensyn er

- Private forhold, jf. § 30, nr. 1
 - Generel vurdering af oplysninger, som efter den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab, inkl. særligt følsomme oplysninger såsom oplysninger om race, religion, strafbare forhold, helbredsforhold og lignende samt mindre følsomme såsom oplysninger om CPR-numre, beskyttede adresser i folkeregisteret, beskyttede telefonnumre, eksamenskarakterer.
 - Oplysninger af rent objektiv karakter er ikke omfattet, herunder oplysninger om udstedelse af pas/jagttegn, civilstand, indgåelse af ægteskab samt oplysning om, hvem der har truffet afgørelse i en sag eller medvirket ved sagens behandling. Heller ikke offentligt tilgængelige oplysninger og folkeregisteroplysninger er omfattet.
- Forretningsforhold når væsentlig økonomisk betydning for person/virksomhed, jf. § 30, nr. 2
 - Modsat private forhold er dette en konkret vurdering, der falder i to led: Er der tale om oplysninger, der falder indenfor bestemmelsen? Og er der en nærliggende risiko for, at den pågældende virksomhed vil lide økonomisk skade af nogen betydning?
 - Der gælder en klar formodning for, at udlevering vil indebære en sådan skade. Der skal dog altid foretages en konkret vurdering, og myndigheden bør konkretisere, hvilke økonomiske skadevirkninger, der er tale om, og hvorledes det økonomiske tab forventes at indtræde.²⁴⁰ Der bør også indhentes udtalelse fra virksomheden for at få belyst risikoen, ligesom den aktindsigtssøgende bør partshøres, hvis virksomhedens udtalelse taler for afslag.
- Statens sikkerhed og rigets forsvar, jf. § 31
 - F.eks. oplysninger om forsvarets/efterretningstjenestens metoder, materiel og samarbejder.
- Udenrigspolitiske interesser, jf. § 32
 - Stk. 1: giver mulighed for at afvise aktindsigt, hvor fortrolighed følger af EU-retlige eller folkeretlige forpligtigelser inkl. efter traktater, retssædvaner, og hvor et land har berettiget forventning om dansk tavshed. Det er ikke nok, at et land ikke ønsker offentliggørelse.
 - Stk. 2: giver mulighed for at afvise aktindsigt, når konkret vurdering viser nærliggende risiko for, at de nævnte hensyn vil lide skade, det inkluderer beskyttelse af danske forberedelser til forhandlinger med andre lande, eller hvor forhold til en stat direkte vil lide skade.
- Efterforskning af lovovertrædelser m.m., jf. § 33, nr. 1
 - F.eks. interne oplysninger hos politiet, hvor offentliggørelse ville kunne forringe mulighederne for at forebygge, efterforske eller forfølge lovovertrædelser, samt f.eks. om fængsels sikkerhedsforhold eller om vidnebeskyttelse.

²⁴⁰ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 697

- Offentlig kontrol m.m., jf. § 33, nr. 2
 - Omhandler bl.a. situationer, hvor oplysningerne ville kunne bruges til at forhindre formålet med det offentlige kontrol eller foranstaltninger. Det kunne f.eks. være Arbejdstilsynets planer om at komme på uanmeldt besøg ved en virksomhed på en bestemt dato.
- Offentliges økonomiske interesser, jf. § 33, nr. 3
 - Formålet er bl.a., at det offentlige skal have samme hemmelige forhandlingsposition som private parter under kontraktforhandlinger. Derimod er generelle økonomiske forhold, såsom budgetlægning og regnskabsaflægning, som udgangspunkt ikke omfattet.
- Forskere og kunstneres ideer og manuskripter, jf. § 33, nr. 4
 - F.eks. beskytte forskere, der har sendt en forskningsansøgning ind til offentlige myndigheder, mod, at konkurrerende forskere får adgang til forskningsideer og foreløbige resultater.
- Øvrige private og offentlige interesser efter forholdets særlige karakter, jf. § 33, nr. 5
 - Offentlighedslovens generalklausul, der giver mulighed for at undtage oplysninger hvor dette er påkrævet, selv hvor ingen af lovens øvrige bestemmelser direkte har undtaget dette. Den er tiltænkt et snævert anvendelsesområde.
- Tavshedspligt, jf. § 35
 - Gælder hvor tavshedspligtsregler er fastsat i særlovgivning for at beskytte særlige hensyn. Der kan der ikke gives aktindsigt i oplysningerne (heller ikke gennem meroffentlighed), medmindre myndigheden, der har rådighed over den interesse, der søges beskyttet, tillader dette. De almindelige tavshedspligtsbestemmelser for offentligt ansatte i straffeloven og forvaltningsloven er ikke omfattet af denne regel.

11.2.1 Den praktiske aktindsigt i dele af et dokument (§ 34) og pligten til at anonymisere oplysninger

Bestemmelserne om undtagelse af oplysninger giver udelukkende hjemmel til at undtage specifikke oplysninger. De kan som klart udgangspunkt ikke bruges til at undtage en hel sag eller et helt dokument. I en konkret sag efter den tidligere offentlighedslov havde Rigspolitiet og Indenrigsministeriet antaget, at bestemmelsen om beskyttelse af private forhold kunne bruges til at undtage en hel sag. Dette skete med henvisning til et tidligere citat fra Folketingets Ombudsmand om, at *"almenheden i praksis er afskåret fra aktindsigt i sager som de foreliggende"* (bl.a. familieretlige sager). Ombudsmanden tog stilling til denne fortolkning af det tidligere ombudsmandscitat og afviste fortolkningen. Ombudsmanden slog således fast, at det også i f.eks. sociale sager, familieretlige sager og asylsager er nødvendigt for myndighederne at gennemgå sagens dokumenter. Citatet skulle derfor blot læses således, at sådanne sager i praksis oftest kun vil indeholde fortrolige oplysninger.²⁴¹

²⁴¹ FOB 1999-125

Når den aktindsigtssøgende allerede er bekendt med identiteten på den borger, som sagen omhandler, vil den blotte bekræftelse af, at der eksisterer en sag (f.eks. om tvangsfjernelse af et barn), kunne udgøre en fortrolig oplysning. Det kræver dog en konkret vurdering af, hvorvidt sagens karakter berettiger til det, før myndigheden kan undlade at oplyse om en sags eksistens

Når kun dele af oplysningerne i et dokument er omfattet af reglerne om oplysninger undtaget fra aktindsigt, skal der fortsat meddeles aktindsigt i dokumentets øvrige indhold, jf. § 34. Dermed skal der gives aktindsigt i en del af et dokument, men ikke hele dokumentet.

I praksis kan denne regel opfyldes ved, at de dele af dokumentet, som der skal gives aktindsigt i, skrives over på et andet dokument og dermed udleveres. Alternativt kan dokumentet udleveres med sorte overstregninger over de dele af dokumentet, der ikke skal meddeles aktindsigt i. Dette er den samme fremgangsmåde som ved ekstrahering af oplysninger fra ellers undtagne dokumenter.²⁴²

Undtagelserne til § 34 er, at sådanne oplysninger i et dokument, hvor de øvrige oplysninger er undtaget fra aktindsigt, ikke skal udleveres, hvis dette vil medføre en prisgivelse af de forhold, som §§ 30-33 beskytter, f.eks. fordi sammenstilling af de udleverede oplysninger vil kunne indebære, at statshemmeligheder mv. kan udledes alligevel. Det samme gælder, når udleveringen vil indebære, at der gives klart vildledende information, f.eks. fordi konteksten for de udleverede informationer mangler, eller hvis de udleverede oplysninger ikke vil have et forståeligt eller sammenhængende meningsindhold.²⁴³ Modsat ekstraheringspligten er der ikke en særlig ressourceregel for denne bestemmelse, hvorfor det som udgangspunkt er den almindelige ressourceregel i § 9 (omhandlende hvor mange ressourcer den samlede behandling af en aktindsigtsanmodning kan bruge), der finder anvendelse.

Derimod kan § 34 ikke anvendes til f.eks. at afslå udlevering af samtlige dokumenter i en sag, blot fordi størstedelen af sagens dokumenter og oplysninger kan undtages efter §§ 30-33. Det gælder også, når der kun gives aktindsigt i en meget begrænset del af sagens materiale, der kan give et begrænset eller tilfældigt grundlag for at bedømme sagen. Der kan heller ikke gives afslag blot fordi, at den konkrete aktindsigtssøgende ikke kan forventes at forstå indholdet uden resten af konteksten. I sådanne tilfælde kan myndighederne i stedet vælge at medsende en forklarende tekst, hvis de ønsker at undgå, at den aktindsigtssøgende efterlades med et tilfældigt grundlag for at bedømme sagen.²⁴⁴

Som udgangspunkt skal den aktindsigtssøgende orienteres om, at et dokument ikke er blevet udleveret pga. §§ 30-33, medmindre selve bekræftelsen af dokumentets eksistens går imod hensynene i disse bestemmelser. I sådanne situationer skal myndigheden vælge hverken at be- eller

²⁴² Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 829

²⁴³ Lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, bemærkningerne til § 34

²⁴⁴ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 616

afkræfte eksistensen af sådanne dokumenter. De kan således ikke direkte påstå, at dokumenterne ikke eksisterer, hvis de gør.²⁴⁵

Bestemmelsen i § 34 omhandler således situationer, hvor der fremgår flere oplysninger i et dokument. Nogle af disse omhandler f.eks. en persons private forhold og kan undtages fra aktindsigt efter § 30, nr. 1, hvorimod andre oplysninger i dokumentet ikke omhandler sådanne private forhold og derfor skal udleveres efter § 34.

En anden løsning er at anonymisere de private oplysninger og herefter udlevere disse oplysninger i anonymiseret form sammen med evt. ikke-private oplysninger. Dette omhandler § 34 ikke. Anonymisering af private oplysninger og udlevering af disse er en anden situation, end at undtage private oplysninger fra aktindsigt og samtidig udlevere ikke-private oplysninger fra samme dokument. I offentlighedslovens forarbejder antages det, at anonymisering af private oplysninger principielt svarer til at udarbejde et nyt dokument, hvilket offentlighedsloven normalt ikke forpligter myndigheder til at gøre. Offentlighedskommissionen valgte at løse denne problemstilling ved ikke direkte at indskrive en pligt til anonymisering i offentlighedsloven, men ved derimod at slå fast, at meroffentlighedsprincippet betyder, at myndighederne alligevel bør anonymisere og udlevere sådanne oplysninger, hvor dette kan ske uden nævneværdigt brug af myndighedens ressourcer.²⁴⁶ Dette fremgår tillige af lovforslagets bemærkninger:



”I det omfang et dokument indeholder oplysninger omfattet af nr. 1, bør forvaltningsmyndigheden efter anmodning fra den aktindsigtssøgende gennemføre en anonymisering af de pågældende oplysninger efter et princip svarende til lovforslagets § 14 (meroffentlighedsprincippet), hvis anonymiseringen kan foretages uden nævneværdig brug af myndighedens ressourcer. Det er dog en betingelse, at en eventuel anonymisering er tilstrækkelig effektiv”²⁴⁷

Det er altså i forarbejderne antaget, at denne pligt kun eksisterer, hvis den aktindsigtssøgende anmoder om det, samt at dette kræver, at anonymiseringen kan blive ”tilstrækkelig effektiv” og kan foretages ”uden nævneværdigt brug af myndighedens ressourcer”.

Der er således tale om en særlig ressourceregel. Folketingets Ombudsmand har slået fast, at grænsen for, hvornår en anonymisering kræver nævneværdigt brug af myndighedernes ressourcer ikke kan fastsættes generelt, men *”antages i alle tilfælde at være nået tidligere end den grænse, der følger af den centrale ressourcebestemmelse i offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1.”²⁴⁸* I en konkret sag har Ombudsmanden fundet, at 19 timer anvendt på anonymisering (der således var mindre end de 25 timer i ressourcereglens § 9, stk. 2) var nævneværdig brug og derfor var nok til, at myndigheden

²⁴⁵ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 829

²⁴⁶ Betænkning nr. 1510/2009 om Offentlighedsloven, bind 2, Kap. 17, afsnit 5.2.2

²⁴⁷ Lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, bemærkningerne til § 30

²⁴⁸ Folketingets Ombudsmand: Overblik #15: Ressourcebetragtninger i aktindsigtssager (ombudsmanden.dk, 2024)

kunne afslå at bruge disse ressourcer på anonymisering. Dette var endda i en sag omhandlende en journalist (hvor 25 timers reglen i § 9, stk. 2 ellers normalt ikke finder anvendelse).²⁴⁹ Der kan ikke siges noget nærmere om den præcise tidsgrænse for anonymiseringen. Mohammad Ahsan har søgt at fortolke bestemmelsen i lyset af ressourcereglens i § 28, stk. 2, nr. 1, der omhandler ekstrahering af oplysninger fra ellers undtagne dokumenter. Denne bestemmelse indeholder som udgangspunkt en ressourceregel på 10 timer (når aktindsigtssøgende ikke er journalist, forsker eller andre med væsentlig interesse). Mohammad Ahsan har argumenteret for, at ressourcereglens for anonymisering må være kortere end denne, idet ekstraheringspligten fremgår direkte af lovteksten.²⁵⁰

Her er det dog Justitias vurdering, at det er vigtigt at holde sig for øje, hvad der kan medtælles i en sådan ressourcevurdering. For anonymiseringspligten er der tale om dokumenter, der som udgangspunkt skal udleveres ved aktindsigt, og hvor myndighederne allerede har gået igennem dokumentet og vurderet, hvilke oplysninger der er private, og hvilke der ikke er, jf. pligten i § 34, der ikke indeholder en særlig ressourceregel. Det er således ikke identificeringen af, hvilke oplysninger, der er private, og hvilke der ikke er, der ikke må tage nævneværdig brug af myndighedernes ressourcer. Denne identifikation sker som led i myndighedens arbejde efter § 30 og 34. Det er kun selve anonymiseringsarbejdet, der herefter foregår i de oplysninger, der allerede er identificeret som anonyme, der herefter ikke må tage nævneværdig brug af myndighedens ressourcer. Denne opdeling i arbejdsopgaver efter forskellige bestemmelser følger også af Offentlighedskommissionens betænkning:



”Kommissionen skal i øvrigt bemærke, at forvaltningsmyndighederne i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt der bør foretages en anonymisering af oplysninger, i første række naturligvis bør tage stilling til, om de pågældende oplysninger er omfattet af lovudkastets undtagelsesbestemmelser i §§ 30-33, f.eks. om oplysningerne vedrører enkeltpersoners private forhold og således er omfattet af lovudkastets § 30, nr. 1. Er det tilfældet, bør myndigheden dernæst tage stilling til, om oplysningerne i ikke-anonymiseret form kan udleveres efter meroffentlighedsprincippet, hvilket dog i almindelighed ikke vil være muligt i forhold til oplysninger, der er omfattet af lovudkastets § 30, nr. 1, da oplysningerne vil være omfattet af tavshedspligten (og efter omstændighederne af persondatalovens §§ 6-8). Hvis oplysningerne ikke kan udleveres i en ikke-anonymiseret form - fordi en videregivelse vil være i strid med forvaltningslovens § 27 eller persondatalovens §§ 6-8 - bør myndigheden herefter (efter anmodning fra den aktindsigtssøgende) vurdere, om oplysningerne kan anonymiseres effektivt uden nævneværdig brug af myndighedens ressourcer med henblik på at

²⁴⁹ Folketingets Ombudsmand, sag nr. 15/01637

²⁵⁰ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 678

udlevere oplysningerne efter et princip svarende til lovudkastets § 14 (meroffentlighedsprincippet).²⁵¹

Anonymiseringen skal være effektiv, hvilket er et væsentligt led, da der her er modstående interesser mellem den person, der har krav på, at vedkommendes oplysninger holdes fortroligt, og den person, der ønsker aktindsigt. Imidlertid har Offentlighedskommissionen slået fast, at anonymiseringen ikke skal leve op til de strenge anonymiseringskrav, der findes indenfor persondataretten.²⁵² I stedet anvendes kravet indenfor forvaltningsretten, hvorefter anonymiseringen er tilstrækkelig, selv når der efter anonymiseringen er risiko for, at den pågældende person vil kunne genkendes i en lidt videre kreds. Det er således ikke et problem, at nogle, der i forvejen kender oplysningerne, kan genkende hvem oplysningerne omhandler. Modsat skal myndigheden være særlig opmærksom i en situation, hvor den aktindsigtssøgende allerede kender identiteten af den person, oplysningerne omhandler, da der i disse tilfælde konkret ikke kan ske effektiv anonymisering af fortrolige oplysninger om denne person.²⁵³

Forarbejderne til offentlighedsloven drøfter hovedsageligt anonymisering i relation til enkeltpersoners private forhold, jf. § 30. Folketingets Ombudsmand har dog udtalt, at tilsvarende regler om meroffentlighed også gælder for anonymisering af andre undtagne oplysninger efter §§ 31-33.²⁵⁴ Da disse bestemmelser omhandler statens sikkerhed, rigets forsvar, udenrigspolitiske interesser mv. vil det formentligt være mere sjældent, at det reelt er muligt at anonymisere disse oplysninger og stadig varetage disse interesser.

12 Meroffentlighed

Udenom alle undtagelserne til aktindsigt i offentlighedsloven ligger meroffentlighedsprincippet. Myndighederne er som altovervejende hovedregel ikke afskåret fra at give aktindsigt i videre omfang end offentlighedsloven forpligtiger til, dog undtaget visse konkrete områder, såsom hvor der er en lovbestemt tavshedspligt.

Bestemmelsen i lovens § 14 slår endvidere fast, at myndighederne skal overveje, om der kan gives aktindsigt. Der er således pligt til at overveje meroffentlighed, men generelt set ikke en pligt til at give en sådan meroffentlighed. Imidlertid medfører forpligtigelsen til at overveje det, at myndighederne skal udøve et skøn. Et sådant skøn skal udøves efter de sædvanlige principper for

²⁵¹ Betænkning nr. 1510/2009 om Offentlighedsloven, bind 2, Kap. 17, afsnit 5.2.2

²⁵² Betænkning nr. 1510/2009 om Offentlighedsloven, bind 2, Kap. 17, afsnit 5.2.2. Folketingets Ombudsmand har udtalt, at når oplysninger omfattet af persondataloven anonymiseres med henblik på videregivelse, er graden af anonymisering den samme som efter forvaltningsloven og offentlighedsloven, dvs. at det f.eks. ikke er et problem, at nogle, der i forvejen kender oplysningerne, kan genkende hvem oplysningerne omhandler, jf. FOB 2009 5-2, se også Kristian Korfits Nielsen & Anders Lotterup: Databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven med kommentarer (2020), s. 195-196.

²⁵³ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 681

²⁵⁴ Folketingets Ombudsmand: Overblik #15: Ressourcebetragtninger i aktindsigtssager (ombudsmanden.dk, 2024), afsnit 5.2.

skøn, hvilket medfører, at principper om saglighed og lighed finder anvendelse, ligesom skønnet ikke må undergives interne regler, der kraftigt beskærer det. Myndighederne kan således ikke blot afvise meroffentlighed konsekvent, men er nødt til at afveje hensynet til meroffentlighed overfor de hensyn, som undtagelsesbestemmelserne til offentlighedsloven søger at beskytte. I den forbindelse skal den aktindsigtssøgendes særlige interesser også inddrages, således at der lægges vægt på journalisters interesse i at belyse spørgsmål, som har almen interesse.²⁵⁵ Folketingets Ombudsmand kan i den forbindelse efterprøve, om der er inddraget relevante og lovlige hensyn i interesseafvejningen, men når dette er tilfældet, vil Ombudsmanden normalt ikke gå ind i en nærmere efterprøvning af afvejningen. Et afslag på meroffentlighed skal begrundes.

Denne pligt til at overveje meroffentlighed eksisterer, når en myndighed har konstateret, at hele sagen er undtaget fra aktindsigt efter §§ 19-21 (ansættelsessager, lovgivningssager og straffesager, men ikke kalendersager). Her skal vurderingen foretages som en samlet og overordnet vurdering af, om der alligevel bør meddeles aktindsigt i dele af sagen. I disse tilfælde skal meroffentlighed således ikke overvejes konkret for hvert enkelt dokument eller oplysning.

Pligten eksisterer derudover, når myndigheden i sager omfattet af aktindsigt har konstateret, at dokumenter eller oplysninger kan undtages fra aktindsigt efter §§ 23-35. Her sker vurderingen således i forhold til de enkelte dokumenter og oplysninger, som ellers står til at blive undtaget.

I praksis kan myndighederne vælge at vende vurderingen om. Det vil sige, at de kan lægge ud med at overveje, om der er et sagligt behov for at undtage dokumenter/oplysninger. Hvis der ikke er det, meddeles aktindsigt – uden at det i princippet er blevet vurderet, om dette er baseret på, at offentlighedsloven forpligtiger myndigheden til at give aktindsigt, eller om det er baseret på brugen af meroffentlighed til ellers undtagne dokumenter. Hvis der vurderes at være et sagligt behov for at undtage dokumentet, skal det herefter vurderes, om en af undtagelsesbestemmelserne tillader dette. Ombudsmanden har tilladt denne praksis.²⁵⁶ Praksissen betyder imidlertid, at myndighederne ikke altid selv ved, om de har anvendt meroffentlighed eller ej.

På to konkrete områder, der ikke direkte falder indenfor § 14, men følger af et bredere princip om meroffentlighed, antager lovens forarbejder, at meroffentlighed ikke blot bør overvejes, men også bør gives, når den aktindsigtssøgende har anmodet om dette. Det gælder dels anmodninger om indsigt i en database, når denne kan stilles til rådighed med enkle tekniske hjælpemidler og modstående hensyn ikke er til hinder herfor. Dernæst gælder det anmodninger om anonymisering af oplysninger, der ellers ville være undtaget fra aktindsigt, når dette kan ske tilstrækkeligt effektivt og uden nævneværdigt brug af myndighedens ressourcer.²⁵⁷

²⁵⁵ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 345-346

²⁵⁶ FOB 2016-43

²⁵⁷ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 347

13 Klagemuligheder

Der er ikke en fælles klagemyndighed for afgørelser om aktindsigt. I praksis er der således stor forskel på, hvilken myndighed der skal klages til, og hvor intensiv prøvelsen af en sådan klage er, alt efter hvilket område afgørelsen om aktindsigt omhandler.

Klagen skal sendes til den myndighed, der har givet afslag, hvorefter denne skal vurdere, om den vil fastholde afgørelsen. Gør den ikke dette, skal den indenfor syv arbejdsdage videresende klagen til klageinstansen, jf. § 37. Klageinstansen skal herefter behandle klagen indenfor 20 arbejdsdage, medmindre dette pga. sagens omfang eller kompleksitet ikke er muligt.

Som udgangspunkt afhænger klageinstansen af, hvilken slags sag anmodningen om aktindsigt vedrører. Afslag på aktindsigt kan påklages direkte til den øverste klageinstans på det område, jf. § 37. Hvis en myndighed træffer afgørelse i f.eks. en miljøretlig sag, og denne afgørelse kan påklages til en særlig miljøretlig klagemyndighed, og en journalist herefter søger om aktindsigt i sagen og får afslag, er det altså den miljøretlige klagemyndighed for selve afgørelsessagen, der også kan tage stilling til en klage om, hvorvidt der kan gives aktindsigt.

Når der således er en særlig klageinstans for afgørelser vedrørende den sagstype, som der søges om aktindsigt i, så er denne også klageinstans for aktindsigtssagen. Det er dog langt fra alle sagsområder, der har en særligt oprettet klageinstans. I de situationer eksisterer der som udgangspunkt en helt almindelige klageadgang, når der er et over-/underordningsforhold mellem to myndigheder. I de tilfælde kan afslag på aktindsigt givet af den underordnede myndighed påklages, hvorefter den overordnede myndighed kan tage stilling. Som udgangspunkt vil en styrelses afslag på aktindsigt således kunne påklages til det overliggende ministerium.²⁵⁸

Dette rejser dog en særlig problemstilling for de forvaltningsmyndigheder, der behandler en meget stor del af alle aktindsigter: kommunerne og ministeriernes departementer. Disse forvaltningsmyndigheder har som udgangspunkt ingen overordnet myndighed, da de ikke står i et underordningsforhold til andre myndigheder. Der er således ofte hverken en særlig klageinstans for den sagstype, som aktindsigten vedrører, eller en klageinstans pga. over/underordningsreglen. Kommunerne²⁵⁹ har dog en tilsynsmyndighed – Ankestyrelsen – og alle myndigheder, inkl. ministeriernes departementer, er omfattet af Folketingets Ombudsmands undersøgelseskompetence. Disse to organer – Ankestyrelsen og Folketingets Ombudsmand – spiller således en betydelig rolle for fastlæggelsen af lovligheden af myndigheders aktindsigtsafgørelser. Samtidig har begge organer en anden form for prøvelse end en traditionel klageinstans. Deres prøvelse vil derfor blive gennemgået nærmere i det følgende.

²⁵⁸ Se f.eks. Folketingets Ombudsmands udtalelse nr. 9361 af 27. april 2015 i sag nr. 15/01166 om Klageadgang til ministerium i medfør af over-/underordningsforhold

²⁵⁹ Tilsvarende gælder også for regionerne og for kommunale fællesskaber

13.1 Ankestyrelsens særlige prøvelse

Ankestyrelsens opgave er at føre tilsyn med, at kommunerne og regionerne overholder den lovgivning, som særligt gælder for offentlige myndigheder, jf. kommunestyrelseslovens § 48.²⁶⁰ Det omfatter også offentlighedsloven.

Offentlighedslovens § 38 fastsætter en særlig vejledningspligt for landets kommuner, regioner og kommunale fællesskaber, når de træffer afgørelse om afslag på aktindsigt på et område, hvor der ikke eksisterer en administrativ klageinstans. I disse situationer skal afslaget indeholde vejledning til den aktindsigtssøgende om, at det er muligt at indbringe afslaget for tilsynsmyndigheden, dvs. Ankestyrelsen.

13.1.1 Ankestyrelsen er ikke forpligtiget til at behandle enhver klage

Processen er indledningsvist den samme som ved egentlige klageinstanser. Den aktindsigtssøgende skal således indsende klagen til den myndighed, der har givet afslag, der herefter har syv arbejdsdage til at genoverveje sagen, hvorefter myndigheden skal videresende sagen til Ankestyrelsen, hvis afslaget opretholdes.

Ankestyrelsen er imidlertid ikke en helt traditionel klagemyndighed. De behandler klagen som en tilsynsmyndighed. Principielt er Ankestyrelsen derfor ikke forpligtiget til at behandle enhver klage, som de modtager, idet Ankestyrelsen selv beslutter, om der er tilstrækkelig anledning til at rejse en tilsynssag, jf. kommunestyrelseslovens § 48a. Denne bestemmelse blev ændret i 2017, og tidligere havde tilsynsmyndigheden pligt til at undersøge en sag nærmere, hvis myndigheden blev bekendt med oplysninger, der gav grund til at antage, at der var en vis sandsynlighed for en ulovlighed, der ikke var bagatelagtig. Med lovændringen blev Ankestyrelsen stillet friere i forhold til at vurdere, om der er anledning til at rejse en tilsynssag. Det er dog i forarbejderne til lovændringen, herunder både i bemærkningerne i lovforslaget samt i et ministersvar, blevet fremhævet, at afgørelser om aktindsigt efter offentlighedsloven fortsat er et af de områder, som tilsynsmyndigheden skal have fokus på, hvorfor lovændringen ikke forventedes at have den store påvirkning på tilsynet med disse afgørelser.²⁶¹



”Statsforvaltningen forventer videre, at der fremadrettet fortsat vil være fokus på navnlig behandling af tilsynssager om kommunale og regionale aktindsigtsafgørelser som følge af de forudsætninger, som antages at følge af offentlighedsloven i forhold til behandling af sådanne sager.”²⁶²

²⁶⁰ Se også Maiken Christensen: ”Det kommunale tilsyns reaktionsmuligheder” ([ast.dk, 2020](#))

²⁶¹ Lovforslag nr. 56 af 9. november 2016 om ændring af lov om kommunernes styrelse, bemærkningerne til § 1, nr. 2

²⁶² Økonomi- og Indenrigsministerens svar af 6. januar 2017 på spørgsmål nr. 5 fra Folketingets Social-, Indenrigs- og Børneudvalg under behandlingen af L 56, i Folketingsåret 2016-17

Mohammad Ahsan har i sine kommentarer til offentlighedslovens § 38, der fastsætter kommunernes vejledningspligt i forhold til, at aktindsigtsafgørelser kan indbringes for tilsynsmyndigheden, anført, at selvom dette principielt ikke ændrer på, at Ankestyrelsen selv beslutter, om den vil rejse en tilsynssag, så kan det siges, at § 38 "*i lyset af de hensyn, bestemmelsen tilsigter at varetage – bygger på en antagelse om, at Ankestyrelsen med velvilje overvejer at foretage en nærmere undersøgelse af en henvendelse vedrørende aktindsigt.*"²⁶³

I en konkret sag har Folketingets Ombudsmand vurderet Ankestyrelsens beslutning om ikke at tage en klagesag om afslag på aktindsigt op. Sagen omhandlede Region Sjællands afslag på at give aktindsigt i deres Covid-19 beredskab pga. hensyn til væsentlige skadevirkninger i forhold til at modvirke uro og panik i befolkningen. I den sag havde Ankestyrelsen egentligt vurderet, at det var tvivlsomt, om regionens begrundelse for afslag havde været tilstrækkeligt konkretiseret, men Ankestyrelsen valgte alligevel ikke at behandle sagen pga. det, som Ankestyrelsen selv beskrev som "helt usædvanlige hensyn" under den "ekstraordinære situation" under Covid-19 nedlukningen. Ombudsmanden mente imidlertid ikke, at den ekstraordinære situation i sig selv kunne begrunde, at Ankestyrelsen ikke tog sagen op, og gjorde Ankestyrelsen opmærksom på, at han ikke var enig i deres vurdering af, at indhentelse af yderligere oplysninger i anledning af klagen ikke ville have givet grundlag for et andet resultat end afslag. Selvom Folketingets Ombudsmands udtalelser ikke er bindende for Ankestyrelsen understreger sagen indholdet af Mohammad Ahsans citat overfor (der også blev refereret i Ombudsmandens udtalelse), at offentlighedsloven bygger på en antagelse om, at Ankestyrelsen normalt vil foretage en nærmere undersøgelse af en modtaget klage over en kommunes eller regions afslag på aktindsigt.

Ankestyrelsen er i sin vurdering af hvilke sager, som den vil tage op, også bundet af forvaltningsretlige regler om saglighed og lighed, så Ankestyrelsen kan ikke helt tilfældigt eller på grund af usaglige hensyn udvælge, hvilke sager den vil behandle.²⁶⁴

Ankestyrelsen er dog – modsat almindelige klagemyndigheder – ikke underlagt kravet i offentlighedslovens § 37, stk. 3 om, at klagesager som udgangspunkt skal behandles indenfor 20 arbejdsdage. Heller ikke her står de dog helt frit. Folketingets Ombudsmand har i en konkret sag udtalt, at de grundlæggende hensyn bag offentlighedsloven forudsætter, at også Ankestyrelsens sagsbehandling sker med en vis hurtighed.²⁶⁵ Ankestyrelsen har i dag selv en målsætning om, at 80 % af alle tilsynssager om aktindsigt behandles indenfor 20 arbejdsdage.²⁶⁶

I sager med en egentlig klagemyndighed fastsætter offentlighedslovens § 39, stk. 1, at for en aktindsigtsanmodning, der ikke er færdigbehandlet indenfor 14 arbejdsdage, kan sagsbehandlingstiden påklages særskilt og direkte til klageinstansen, der i ganske særlige tilfælde

²⁶³ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 913

²⁶⁴ Lovforslag nr. 56 af 9. november 2016 om ændring af lov om kommunernes styrelse, bemærkningerne til § 1, nr. 2

²⁶⁵ Folketingets Ombudsmands udtalelse af 21. april 2015 (sag nr. 15/00228).

²⁶⁶ Ankestyrelsen: "Sagsbehandlingstider" (ast.dk, 2021)

endda kan overtage sagen og træffe afgørelsen om aktindsigt direkte. Denne regel om særskilt indbringelse af sagsbehandlingstiden gælder ikke for sager, der behandles af Ankestyrelsen som tilsynsmyndighed.

13.1.2 Ankestyrelsens reaktionsmuligheder, herunder tvangsbøder

Den materielle prøvelse af afslaget på aktindsigt er ved Ankestyrelsen en legalitetsprøvelse. Det vil sige, at Ankestyrelsen kan komme med en vejledende udtalelse om, hvorvidt f.eks. en kommunes afgørelse har været lovlig, jf. kommunestyrelseslovens § 50. Ankestyrelsen kan endvidere sætte kommunens afgørelse ud af kraft, jf. § 50 a. Dette medfører i praksis, at sagen hjemvises til kommunen, der skal træffe afgørelse igen.²⁶⁷ Ankestyrelsen har også mulighed for at pålægge medlemmer af kommunalbestyrelsen tvangsbøder, hvis de ikke udfører en foranstaltning, som kommunalbestyrelsen efter lovgivningen har pligt til at udføre, jf. § 50 b. I forarbejderne til bestemmelsen fremgår direkte som eksempel, at dette kan tænkes ved manglende aktindsigt:



”Hvor kommunalbestyrelsens handlepligt entydigt fremgår af lovgivningen f.eks. pligt til at meddele aktindsigt vil tvangsbøder således efter omstændighederne kunne anvendes over for det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem, indtil medlemmet i et møde har stemt for at opfylde den entydige handlepligt i eksemplet at meddele aktindsigt.”²⁶⁸

Ankestyrelsen har aldrig været nødt til at give en sådan tvangsbøde, idet kommunerne af naturlige årsager retter ind, inden truslen om en sådan materialiserer sig.²⁶⁹

Det er afgørende, at der er tale om tvangsbøder. Formålet er således at presse en fremtidig overholdelse af loven igennem. Så snart kommunen har ændret sin beslutning, kan tvangsbøder ikke længere pålægges eller inddrives. Hvis en kommune således over en længere periode ulovligt giver afslag på aktindsigt eller overtræder sagsbehandlingsfristerne i offentlighedsloven, men retter ind umiddelbart før Ankestyrelsen pålægger tvangsbøder, indeholder hverken kommunestyrelsesloven eller offentlighedsloven mulighed for at pålægge kommunen bøder for selve den ulovlige (men nu ophørte) sagsbehandling. Den eneste konsekvens af den ulovlige sagsbehandling er, at kommunen skal ophøre med denne praksis fremadrettet.

Ved træk fra Ankestyrelsens talportal ser det ud til, at der har været i alt 697 tilsynssager om aktindsigt i 2023. Af disse er 213 ikke blevet behandlet, mens 484 er blevet behandlet. Af de behandlede sager førte 125 sager til, at Ankestyrelsen kom med en udtalelse, mens 359 sager blev afvist. Tallene er imidlertid bl.a. påvirket af, at der er to kommuner (Hedensted og Vordingborg), hvor

²⁶⁷ Rikke Koefoed Nielsen: ”Bliv klogere på retsvirkningen af Ankestyrelsens hjemvisninger” ([ast.dk, 2023](#))

²⁶⁸ Lovforslag nr. 188 af 13. marts 2003 om ændring af lov om kommunernes styrelse med flere love (Forbedring af muligheder for indsigt i den kommunale administration, tilsynsreform m.v.)

²⁶⁹ Maiken Christensen: ”Når Ankestyrelsen agerer foged” ([ast.dk, 2020](#))

der har været hhv. 110 og 70 sager, men hvor kun hhv. fem og tre af dem førte til udtalelser, hvorimod Ankestyrelsen for resten af sagerne valgte enten slet ikke at behandle dem eller at afvise dem. Tallene giver således indtryk af, at der for de to kommuner har været et meget højt antal indgivne klager, selvom kommunernes afgørelser ikke har været forkerte. Til sammenligning var der i 2023 29 sager for Københavns Kommune, hvoraf 9 førte til udtalelser, samt 21 sager for Aarhus Kommune, hvoraf 10 førte til udtalelser.²⁷⁰

13.1.3 Omfanget af Ankestyrelsens prøvelse, herunder af sagsbehandlingstiden

Fordi der er tale om en legalitetsprøvelse, skal Ankestyrelsen ikke genvurdere evt. skønsvurderinger. Tilsynsmyndigheden kan vurdere, om skønnet er udøvet indenfor lovens rammer, men selve skønsvurderingen er Ankestyrelsen afskåret fra at gå ind i. Ankestyrelsen kan således f.eks. ikke genvurdere en kommunes afslag på at give meroffentlighed, men kan kun forholde sig til, hvorvidt kommunens skøn f.eks. har inddraget usaglige hensyn.

Tilsynsmyndighedens manglende kompetence til at gå ind i rent skønsmæssige vurderinger har ført til uenighed i den juridiske litteratur og praksis om, i hvilket omfang tilsynsmyndigheden kan føre tilsyn med sagsbehandlingstiden.

I en artikel fra Ugeskrift for Retsvæsen fra 2016 blev der således argumenteret for, at statsforvaltningens (den tidligere tilsynsmyndighed) udtalelse i en konkret sag syntes "*at være for vidtgående i forhold til, hvad tilsynet kan påse som led i legalitetshensynet*".²⁷¹ Artiklens forfatter argumenterede for, at "*det må følge som konsekvens af, at der ikke er absolutte frister for sagsbehandlingstiden og i øvrigt forskellige hensyn, der konkret kan begrunde en længere sagsbehandlingstid end syv arbejdsdage, at Statsforvaltningen som udgangspunkt reelt ikke har mulighed for at fastslå, at en kommunes sagsbehandlingstid har haft en længde, der ikke er lovlig. [...] Statsforvaltningen vil dog inden for tilsynets almindelige kompetence til at efterprøve, om en kommunes skøn udøves inden for lovgivningens rammer, kunne påse, om kommunen har varetaget usaglige hensyn i forhold til at udskyde sagens behandling*".²⁷² Artiklens hovedargument var, at offentlighedsloven og dennes forarbejder ikke opererer med absolutte frister for sagsbehandlingstiden, men – som beskrevet i kap. 9 – i bemærkningerne indeholder en række angivelser af, hvor lang sagsbehandlingstid, der bør tilstræbes. Artiklen fandt således, at offentlighedslovens regler om sagsbehandlingstid ikke havde et tilstrækkeligt præcis indhold til at blive bedømt i tilsynsmyndighedens legalitetsprøvelse.

Imidlertid valgte Økonomi- og Indenrigsministeriet af egen drift at tage samme sag fra tilsynsmyndigheden op, idet Ministeriet fører tilsyn med den kommunale tilsynsmyndighed og

²⁷⁰ Tallene er trukket fra Ankestyrelsens talportal (ast.dk, 2025) ved at benytte kategorien "Tilsyn med aktindsigt – offentlighedsloven", her alle kommuner, regioner og kommunale fællesskaber er valgt for året 2023.

²⁷¹ Kasper Ullerup Bach: "Tilsynet med kommunale aktindsigtssager efter offentlighedsloven" (U2016B.288)

²⁷² Kasper Ullerup Bach: "Tilsynet med kommunale aktindsigtssager efter offentlighedsloven" (U2016B.288)

lovligheden af dennes afgørelser. Efter kommunestyrelseslovens § 53 kan Ministeriet af egen drift tage sådanne sager op, når "*sagen er af principiel eller generel betydning eller har alvorlig karakter*". Ministeriet må således have vurderet, at spørgsmålet om, hvorvidt tilsynsmyndigheden kunne tage stilling til kommuners sagsbehandlingstid for aktindsigtsafgørelser, var et sådant principielt spørgsmål.

Ministeriet nåede i 2018 frem til en anden konklusion end ovennævnte videnskabelige artikel, og konkluderede således, at tilsynsmyndigheden – der i mellemtiden var blevet Ankestyrelsen – er "*berettiget til ved generel fortolkning og konkret subsumption at efterprøve kommunernes overholdelse af reglerne i offentlighedslovens § 36, stk. 2, om sagsbehandlingstiden for en anmodning om aktindsigt, således som denne skal forstås i lyset af bestemmelsens bemærkninger*".²⁷³ Også for Ministeriet afhang denne vurdering af, hvorvidt lovbemærkningerne til bestemmelsen – der beskriver hvor lang sagsbehandlingstid, der skal tilstræbes for forskellige grupper af aktindsigtssager, herunder i lyset af sagernes omfang og kompleksitet – måtte anses for blot at være ikke-retligt bindende tilkendegivelser eller om der var tale om en nærmere retlig fastlæggelse af bestemmelsernes rækkevidde.²⁷⁴ Det var i den forbindelse Ministeriets vurdering, at lovens angivelse af sagsbehandlingstid ikke efterlod et frit skøn til myndighederne. Der var tale om en vag og elastisk bestemmelse, der i sin ordlyd og forarbejder anvendte vage og elastiske udtryk såsom "snarest", "undtagelsesvis" og "f.eks. sagens omfang eller kompleksitet", men som derimod ikke efterlod et frit skøn med afvejning mellem lovlige hensyn. De anvendte udtryk var retligt bindende for kommunerne og kunne derfor påses af en tilsynsmyndighed. Tilsynsmyndigheden var ligeledes berettiget til at efterprøve, hvor lang tid en aktindsigtsanmodning kunne udsættes. Når forarbejderne således f.eks. anfører, at det i nogle sager "skal tilstræbes", at dokumenter udleveres allerede indenfor 1-2 arbejdsdage, og at det i andre sager f.eks. "skal tilstræbes", at sagen færdigbehandles indenfor 14 arbejdsdage og i andre sager 40 arbejdsdage, så er der tale om en retligt bindende angivelse.²⁷⁵

Justitia finder Ministeriets argumentation overbevisende. Ankestyrelsen må således generelt anses for at have kompetence til at efterprøve kommunernes overholdelse af sagsbehandlingstiden, herunder om kommunerne har overholdt forarbejdernes angivelse af, hvilke sagsbehandlingstider der skal tilstræbes i mere eller mindre komplicerede sager.

²⁷³ Økonomi- og Indenrigsministeriets udtalelse af 20. august 2018 om det kommunale tilsyns kompetence til at påse lovligheden af en kommunes sagsbehandlingstid i en sag om aktindsigt og om lovligheden af kommunens sagsbehandlingstid ([resumetabase.im.dk, 2018](https://resumetabase.im.dk/2018)), s. 1

²⁷⁴ Økonomi- og Indenrigsministeriets udtalelse af 20. august 2018 om det kommunale tilsyns kompetence til at påse lovligheden af en kommunes sagsbehandlingstid i en sag om aktindsigt og om lovligheden af kommunens sagsbehandlingstid ([resumetabase.im.dk, 2018](https://resumetabase.im.dk/2018)), s. 21

²⁷⁵ Økonomi- og Indenrigsministeriets udtalelse af 20. august 2018 om det kommunale tilsyns kompetence til at påse lovligheden af en kommunes sagsbehandlingstid i en sag om aktindsigt og om lovligheden af kommunens sagsbehandlingstid ([resumetabase.im.dk, 2018](https://resumetabase.im.dk/2018)), s. 21-22

13.2 Folketingets Ombudsmands særlige prøvelse

Folketingets Ombudsmands kompetence omfatter alle dele af den offentlige forvaltning og dermed både statslige, regionale og kommunale forvaltningsmyndigheder, jf. ombudsmandslovens § 7. Derimod har Ombudsmanden ikke kompetence over domstolene og Folketingets institutioner. Ombudsmanden har mulighed for at udvide sin kompetence til selskaber, institutioner, foreninger m.v., der er omfattet af offentlighedsloven, hvilket Ombudsmanden i flere tilfælde har valgt at gøre, jf. ombudsmandslovens § 7, stk. 4.²⁷⁶

Sager ved Ombudsmanden kan opstartes enten ved en klage, eller ved at Folketingets Ombudsmand af egen drift iværksætter en undersøgelse, jf. ombudsmandsloven §§ 13 og 17. Når klager indgives, afgør Ombudsmanden selv, om sagen giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse, jf. § 16. Der er således ikke nogen egentlig klageret eller noget krav på, at få sin klage behandlet. Når det kommer til egen drifts-undersøgelserne, ser Folketingets Ombudsmand ofte bredere efter, om der er systemfejl ved en myndighed. Dermed er behandlingen – modsat klagesagerne – ikke nødvendigvis fokuseret på en enkelt sag, men på myndighedens generelle behandling af f.eks. aktindsigtsanmodninger. Jævnligt er en sådan egen drift undersøgelse dog inspireret af en konkret klagesag, der har givet anledning til nærmere at undersøge, om der er tale om et mere generelt problem ved myndigheden.

Da der ikke eksisterer nogle klageorganer for ministeriers afgørelser, er ombudsmandsinstitutionen i praksis det eneste sted, som f.eks. en journalist, der er utilfreds med et ministeries behandling af en aktindsigtsanmodning, kan gå hen med sin klage. Det fremgår således også af Folketingets Ombudsmands beretning fra 2023 specifikt for sager om de klager om aktindsigt, som institutionen modtager, at en "*stor del af klagerne er rettet mod centraladministrationen*".²⁷⁷

Imidlertid er Folketingets Ombudsmands primære reaktionsmuligheder at "*frem sætte kritik, afgive henstillinger samt i øvrigt fremsætte sin opfattelse af en sag*", jf. ombudsmandslovens § 22. Ultimativt er Ombudsmandens udtalelser ikke bindende for myndighederne. I praksis søger myndighederne i høj grad at følge udtalelserne, men det er væsentligt, at Folketingets Ombudsmand f.eks. ikke kan omgøre et afslag på aktindsigt givet af et ministerie. Ombudsmanden kan blot gøre ministeriet opmærksom på, at han ikke anser deres afslag for værende juridisk korrekt samt opfordre dem til at genoptage sagen i lyset af hans bemærkninger.

Hvis Folketingets Ombudsmands undersøgelse af en sag viser, at der er begået fejl eller forsømmelser af større betydning, skal Ombudsmanden meddele dette til Folketingets Retsudvalg samt til den relevante minister/kommunalbestyrelse/regionsråd, der har relation til sagen, jf.

²⁷⁶ Ombudsmanden orienterer i disse tilfælde Folketingets Retsudvalg, det seneste eksempel på dette er her Folketingets Ombudsmands brev af 19. april 2023, optaget som Folketingets Retsudvalgs bilag 153 (Alm. del), Folketingsåret 2022-23 (2. samling)

²⁷⁷ Folketingets Ombudsmands Beretning (2023), s. 16

ombudsmandslovens § 24. Det fremgår af Karnovs Lovsamlings noter til bestemmelsen, at denne "anvendes relativt sjældent" med en henvisning til et eksempel fra 2010. Ombudsmanden har imidlertid over de seneste år opbygget en praksis med at orientere Retsudvalget, når Ombudsmanden bliver opmærksom på alt for langvarige sagsbehandlingstider for aktindsigtsanmodninger. Ved søgninger i Retsudvalgets bilag på Folketingets hjemmeside har Justitia identificeret 11 eksempler på sådanne meddelelser (om end det ikke altid nævnes direkte, at meddelelsen sker pga. § 24).²⁷⁸ Mens de første eksempler på dette kommer fra konkrete klagesager, har der de seneste år (siden 2018) været tale om større egen drift undersøgelser, hvor Folketingets Ombudsmand efter at være blevet opmærksom på en myndigheds langvarige sagsbehandlingstider herefter over en længere periode har bedt et ministerie om at indsende information om bl.a. gennemsnitlig sagsbehandlingstid. Når denne ikke har været tilfredsstillende, er Ombudsmanden fortsat med at holde øje med sagsbehandlingstiderne og har bedt ministeriet om efter en ny periode at indsende opdaterede sagsbehandlingstider, så det kan konstateres, om sagsbehandlingstiden er gået ned. Denne proces har Justitsministeriet, Udlændinge- og Integrationsministeriet, Sundhedsministeriet (og flere sundhedsmyndigheder) samt Forsvarsministeriet været igennem, og i alle disse tilfælde er Retsudvalget blevet orienteret om den mangelfulde opfyldelse af offentlighedsloven. Statsministeriet har været igennem en lignende proces. Justitia har ikke kunne identificere en direkte meddelelse fra Ombudsmanden til Retsudvalget om dette, men Retsudvalget har også her været opmærksom på problemstillingen og har fulgt op med spørgsmål til ministeren.²⁷⁹ Undersøgelserne af bl.a. Statsministeriets og Sundhedsministeriets

²⁷⁸ Folketingets Ombudsmands brev af 19. december 2024 om Forsvarsministeriets sagsbehandlingstider i sager om aktindsigt, optaget som Retsudvalgets [bilag 104](#) (Alm. del), Folketingsåret 2024-25; Folketingets Ombudsmands brev af 23. juni 2023 om sundhedsmyndighedernes sagsbehandlingstider i sager om aktindsigt, optaget som Retsudvalgets [bilag 283](#) (Alm. del), Folketingsåret 2021-22; Folketingets Ombudsmands brev af 2. juli 2021 om sundhedsmyndighedernes sagsbehandlingstider i sager om aktindsigt, optaget som Retsudvalgets [bilag 379](#) (Alm. del), Folketingsåret 2020-21; Folketingets Ombudsmands brev af 18. marts 2021 om sundhedsmyndighedernes sagsbehandlingstider i sager om aktindsigt, optaget som Retsudvalgets [bilag 251](#) (Alm. del), Folketingsåret 2020-21; Folketingets Ombudsmands brev af 20. december 2018 om Udlændinge- og Integrationsministeriets sagsbehandlingstider i sager om aktindsigt efter offentlighedsloven, optaget som Retsudvalgets [bilag 115](#) (Alm. del), Folketingsåret 2018-19; Folketingets Ombudsmands brev af 27. november 2018 om Justitsministeriets sagsbehandlingstider i sager om aktindsigt efter offentlighedsloven, optaget som Retsudvalgets [bilag 73](#) (Alm. del), Folketingsåret 2018-19; Folketingets Ombudsmands brev af 1. november 2018 om Udlændinge- og Integrationsministeriets sagsbehandlingstider i sager om aktindsigt efter offentlighedsloven, optaget som Retsudvalgets [bilag 33](#) (Alm. del), Folketingsåret 2018-19; Folketingets Ombudsmands brev af 2. juli 2018 om Justitsministeriets sagsbehandlingstider i sager om aktindsigt efter offentlighedsloven i perioden 1. januar 2017 til 31. december 2017, optaget som Retsudvalgets [bilag 345](#) (Alm. del), Folketingsåret 2017-18; Folketingets Ombudsmands brev af 25. april 2018 om Justitsministeriets sagsbehandlingstid i forbindelse med behandlingen af en klage over to aktindsigtsafgørelser, optaget som Retsudvalgets [bilag 261](#) (Alm. del), Folketingsåret 2017-18; Folketingets Ombudsmands brev af 3. april 2018 om Uddannelses- og Forskningsministeriets behandling af en sag om aktindsigt i en afrapportering fra den tværministerielle arbejdsgruppe vedrørende deponering af radioaktivt affald, optaget som Retsudvalgets [bilag 231](#) (Alm. del), Folketingsåret 2017-18; Folketingets Ombudsmands brev af 10. september 2013 om Forsvarsministeriets sagsbehandlingstid i sag om anmodning om aktindsigt i dokumenter, der (senere) kom til at indgå i undersøgelseskommissionens arbejde, optaget som Retsudvalgets [bilag 394](#) (Alm. del), Folketingsåret 2012-13;

²⁷⁹ Folketingets Retsudvalgs spørgsmål 1010 (Alm. del) af 7. juni 2022 til Justitsministeren, Folketingsåret 2021-22

sagsbehandlingstider blev igangsat på baggrund af en række klager fra journalister, der pegede på et generelt problem.²⁸⁰

Herudover sender Ombudsmanden temarapporter til Folketingets Retsudvalg om sine tilsynsbesøg.

Modsat Ankestyrelsen omfatter Ombudsmandens prøvelse både retlige spørgsmål og god forvaltningsskik.

Det fremgår af Folketingets Ombudsmands beretning for 2023, at Ombudsmanden modtog 5.973 klager i 2023, hvoraf 6 % omhandlede aktindsigt efter offentlighedsloven.²⁸¹ Det må rundt regnet betyde ca. 350 klager om aktindsigt. I beretningen fremgår, at klagerne kan omhandle enten utilfredshed med et afslag med aktindsigt eller utilfredshed med sagsbehandlingstiden. Beretningen viser også, at Ombudsmanden i gennemsnit bruger 15 arbejdsdage på at behandle undersøgelsessager om aktindsigt (offentlighedsloven, miljøoplysningsloven og retsplejeloven, sager om partsaktindsigt er ikke omfattet af opgørelsen). Heraf færdiggøres 73 % af sagerne indenfor 20 arbejdsdage og 92 % af sagerne indenfor 40 arbejdsdage.²⁸²

Et interessant eksempel på en egen drift-undersøgelse af et mere generelt spørgsmål, hvor der ikke var en direkte berørt borger, var FOB2023-35, der omhandlede ajourføring af Offentlighedsportalen. I sagen viste en stikprøveundersøgelse, at indholdet på en række områder var ufuldstændigt og manglede opdatering. På denne baggrund foretog Justitsministeriet og Civilstyrelsen en ajourføring af indholdet, ligesom Justitsministeriet ved et såkaldt "hyrdebrev" mindede øvrige ministerier om, at der i forbindelse med bl.a. fremsættelse af lovforslag og administrative forskrifter skal tages stilling til, om materialet skal publiceres på Offentlighedsportalen.²⁸³

14 Regler, der understøtter aktindsigt og åbenhed

14.1 Vejlednings- og loyalitetspligt

Myndigheder har helt generelt pligt til at vejlede de personer, som de er i kontakt med. Det gælder i særdeleshed, når personen indsender en ansøgning/anmodning. Det gælder også ved aktindsigtsanmodninger.

Da aktindsigtsanmodninger er afgørelsessager, følger vejledningspligten direkte af forvaltningslovens § 7. Efter dennes ordlyd omfatter denne dog kun en pligt til at vejlede borgere, der direkte stiller spørgsmål til myndigheden. Det følger imidlertid af god forvaltningsskik/ulovbestemte retsgrundsætninger, at myndigheder også kan have pligt til at vejlede

²⁸⁰ Folketingets Ombudsmands Beretning (2023), s. 31

²⁸¹ Folketingets Ombudsmands Beretning (2023), s. 13 og 17

²⁸² Folketingets Ombudsmands Beretning (2023), s. 76

²⁸³ FOB 2023-35

på eget initiativ.²⁸⁴ Samtidig er der i offentlighedslovens forarbejder en hel del henvisninger til denne vejledningspligt.

På aktindsigtsområdet kan vejledningspligten bl.a. medføre en pligt til at hjælpe den aktindsigtssøgende med at konkretisere eller afgrænse sin anmodning. Det bør myndigheden f.eks. som udgangspunkt gøre, inden den giver afslag på anmodningen med begrundelse i, at denne er upræcis eller for ressourcekrævende.

Vejledningspligten kan også indebære en forpligtigelse for myndigheden til at vejlede den aktindsigtssøgende om, hvilket materiale myndigheden er i besiddelse af, som ud fra aktindsigtsanmodningen kunne være relevant for personen, også selvom materialet rent formelt ikke falder indenfor ordlyden af anmodningen. Myndigheden må således ikke læse anmodningen for formalistisk og indskrænkende, så myndigheden på vildledende måde undlader at orientere den aktindsigtssøgende om, at der er relevant materiale i myndighedens besiddelse.²⁸⁵ Folketingets Ombudsmand har eksempelvis tidligere kritiseret Justitsministeriet for at give afslag til en journalist, der anmodede om aktindsigt i en arbejdsgruppes rapport, og hvor journalisten i sin anmodning nævnte, at han ønskede at skive om gruppens resultater, idet han kunne forstå på sine kilder, at gruppen havde færdiggjort sit arbejde. Justitsministeriet gav afslag på aktindsigt med den begrundelse, at der endnu ikke forelå en endelig rapport, og afgrænsede derved selv journalistens interesse til kun at gælde en endelig rapport. Imidlertid var Justitsministeriet i besiddelse af et udkast til den endelige rapport, som arbejdsgruppen havde udarbejdet. Ombudsmanden kritiserede, at Justitsministeriet havde foretaget en for snæver afgrænsning af aktindsigtsanmodningen og ikke havde orienteret journalisten om, at de var i besiddelse af dette udkast til den endelige rapport og ikke havde forespurgt, om journalisten var interesseret i at få aktindsigt i denne.²⁸⁶

I en anden ombudsmandssag om vejledning i forbindelse med aktindsigt havde et ministerie givet afslag på aktindsigt i et konkret dokument. Det fremgik klart af aktindsigtsanmodningen, at borgeren ønskede aktindsigt i dokumentet for at finde oplysninger, der kunne besvare et konkret spørgsmål. Dokumentet indeholdt dog slet ikke disse oplysninger, hvilket ministeriet ikke oplyste borgeren om i forbindelse med afslaget. Folketingets Ombudsmand fandt, at ministeriet burde have oplyst borgeren om, at dokumentet ikke indeholdt sådanne oplysninger, dels fordi dette ville have sparet både myndighedens og borgerens tid, dels fordi borgeren dermed havde fået vished om, at der ikke gemte sig oplysninger om spørgsmålet i dokumentet.²⁸⁷

I situationer, hvor myndigheden ikke er i besiddelse af de specifikke oplysninger, som den aktindsigtssøgende anmoder om, vil det ofte være relevant, at myndigheden går i dialog med den aktindsigtssøgende om, hvorvidt vedkommende er interesseret i aktindsigt i dokumenter, der,

²⁸⁴ Niels Fenger: Forvaltningsret (2018), s. 384

²⁸⁵ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 222

²⁸⁶ FOB 2019-19

²⁸⁷ FOB 2014-40

selvom de ikke indeholder de specifikke efterspurgte oplysninger, alligevel indeholder oplysninger af relevans for anmodningen og den aktindsigtssøgendes interesser. I tillæg til dette kan myndigheden også hjælpe med at besvare de spørgsmål, som borgeren med sin aktindsigtsanmodning søger svar på - uafhængigt af, om der kan meddeles aktindsigt i nogle dokumenter.²⁸⁸

Det er i det hele taget væsentligt, at myndigheden i sin sagsbehandling, herunder i forbindelse med afgrænsning, vejledning og afgørelse ikke kommer med misvisende udtalelser eller udtalelser, der kan fremkalde misforståelser. Herudover skal de begrundelser, som myndigheden kommer med, naturligvis være udtryk for de reelle grunde, der lægger bag f.eks. et afslag.²⁸⁹

I læsningen af en aktindsigtsanmodning er det afgørende, at myndigheden fortolker denne loyalt og sagligt i lyset af en naturlig forståelse af både selve anmodningen og de øvrige oplysninger myndigheden har om den aktindsigtssøgendes interesser.²⁹⁰ Folketingets Ombudsmand har udtalt sig om dette i flere sager og har bl.a. kritiseret:

- At et ministerie angav ikke at være besiddelse af det efterspurgte dokument, selvom de var det, og ikke med rimelighed kunne have været i tvivl om, hvilket dokument anmodningen vedrørte.²⁹¹
- At en offentlig fond ikke havde indledt en dialog med den aktindsigtssøgende om, hvordan anmodningen kunne afgrænses, så det f.eks. ved en elektronisk søgning ville være muligt at finde nogle af dokumenterne.²⁹²
- At et ministerium ikke havde oplyst om, at den ved behandlingen af anmodningen havde haft udfordringer med at fremsøge materialet, hvorfor der var risiko for at det fulde materiale ikke var identificeret.²⁹³
- At et ministerium havde afgrænset en anmodning, selvom der ikke med rimelighed kunne være tvivl om at afgrænsningen var for snæver i forhold til en naturlig forståelse af anmodningen.²⁹⁴
- Men også, at et ministeriums afgrænsning af en aktindsigtsanmodning havde været bredere end en naturlig forståelse, hvilket konkret medvirkede til at give den aktindsigtssøgende et misvisende billede af omfanget af en situation.²⁹⁵

²⁸⁸ Folketingets Ombudsmands udtalelse nr. 9119 af 9. februar 2017 i sag nr. 16/02596 om bl.a. afslag på aktindsigt i budget og budgetteringsværktøj

²⁸⁹ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 231

²⁹⁰ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 231

²⁹¹ FOB 2024-2

²⁹² FOB 2009 17-2

²⁹³ FOB 2023-36

²⁹⁴ FOB 2021-32

²⁹⁵ FOB 2022-32

Denne pligt til loyal sagsbehandling er opsummeret af Folketingets Ombudsmand i det følgende:



”I sidste ende er det op til myndigheden at fortolke anmodningen og at nå frem til en afgrænsning, der reflekterer det, som journalisten eftersøger. Det afgørende er, at afgrænsningen er både saglig og loyal over for anmodningen og journalisten. Og kortene skal på bordet. Hvis myndigheden på nogen måde er i tvivl om afgrænsningen, skal det gøres klart over for journalisten – enten ved at spørge journalisten, før aktindsigtssagen gøres færdig, eller ved at skrive i afgørelsen, hvordan myndigheden har grebet anmodningen an. Så har journalisten mulighed for at sige til, hvis myndighedens tilgang har været forkert. To sager fra 2020 handlede om denne problemstilling (FOB 2020-9 og FOB 2020-10). I begge sager mente ombudsmanden, at et ministerium havde givet en journalist et forkert billede af sin afgrænsning af aktindsigtsanmodningen. Journalisterne havde dermed fået indtryk af, at ministerierne havde aktindsigtsvurderet mere materiale, end det egentlig var tilfældet. En sådan ”skjult afgrænsning” var ikke i orden, mente ombudsmanden. Myndighederne skal altså være loyale og åbne om, hvad der er tænkt og gjort.”²⁹⁶

14.2 Notatpligt

Det følger af offentlighedslovens § 13, at myndigheder i afgørelsessager skal notere oplysninger, der er af betydning for sagens afgørelse, snarest muligt efter at være blevet gjort bekendt med dem, uanset om der er tale om oplysninger om sagens faktiske grundlag eller om eksterne faglige vurderinger. Ligeledes skal myndigheden tage notat om alle væsentlige sagsekspeditionsskridt. I det omfang oplysningerne allerede fremgår af sagens dokumenter, er der naturligvis ikke pligt til at notere dem igen.²⁹⁷

Formålet med bestemmelsen er bl.a. at sikre, at det er muligt at få aktindsigt i alle oplysninger af betydning for sagens afgørelse, som myndigheden er i besiddelse af. Uden bestemmelsen kunne sagsbehandlere i princippet få oplysninger at vide mundtligt, som ville have betydning for sagens afgørelse, men som aktindsigtssøgende ikke ville have nogen mulighed for at få indsigt i. Derfor sikrer bestemmelsen, at alle relevante oplysninger ender på skrift, så retten til aktindsigt ikke bliver illusorisk. Selvom bestemmelsen står i offentlighedsloven og dermed som udgangspunkt hænger sammen med aktindsigt, spiller den naturligvis også en betydelig rolle for mulighederne for at føre kontrol med underliggende myndigheders afgørelser og kontrollere rigtigheden af disse.²⁹⁸

²⁹⁶ Stephan Andreas Damgaard: ”Sæt aktindsigtssagen på rette spor (ombudsmanden.dk, 2020). Se i øvrigt: Folketingets Ombudsmand: Overbliv #23 Afgrænsning og indledende sagsbehandling af en aktindsigtsanmodning (ombudsmanden.dk, 2024) samt Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 235-238.

²⁹⁷ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 329

²⁹⁸ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 321

Bestemmelsen omhandler kun afgørelsessager. Imidlertid skal der ifølge en ulovbestemt forvaltningsretlig grundsætning også tages notat om væsentlige sagsekspektionsskridt i andre administrative sager, der har indgribende og væsentlig betydning for borgerne.²⁹⁹ I det omfang modtagelse af oplysninger konkret kan opfattes som et væsentligt sagsekspektionsskridt, vil der således også i disse sager være notatpligt.³⁰⁰ Folketingets Ombudsmand har bl.a. anvendt dette princip i sager om en kommunes beslutning om (ikke) at etablere en støvjold, som naboer til en trafikeret vej havde ønsket,³⁰¹ samt i sager hvor en myndighed har videregivet oplysninger om en borger til andre myndigheder.³⁰²

Udenfor denne ulovbestemte grundsætning gælder princippet om god forvaltningsskik, hvoraf det også følger, at en myndighed i visse situationer bør tage notat, især for at sikre et tillidsfuldt forhold mellem borgeren og forvaltningen ved at undgå tvivl om, hvad der er foregået i en sag.³⁰³ Hvor en ulovbestemt grundsætning klart er retligt bindende og således f.eks. vil kunne påberåbes ved domstolene, så er god forvaltningsskik i højere grad etiske krav til offentligt ansatte om at opføre sig høfligt, ordentligt og professionelt. Disse god skik-regler håndhæves normalt ikke af domstolene overfor myndighederne og er derfor ikke gældende ret i traditionel forstand, men offentligt ansatte forventes at overholde reglerne. Deres arbejdsgiver vil således i mange tilfælde kunne rejse en sag om tjenesteforseelse, hvis en embedsmand overtræder god forvaltningsskik.³⁰⁴ Ankestyrelsen, der er tilsynsmyndighed for kommunerne, efterprøver ikke om kommunerne har overholdt god forvaltningsskik, men kun om de har overtrådt egentligt retsregler (skrevne eller uskrevne). Folketingets Ombudsmand forholder sig derimod også til god forvaltningsskik. I en konkret sag havde tilsynsmyndigheden for kommunerne vurderet, at den ikke havde kompetence til at kritisere en kommunes manglende notering af oplysninger i en ikke-afgørelsessag af stor betydning for en borger. Her vurderede Folketingets Ombudsmand imidlertid, at der på dette område var en notatpligt efter en ulovbestemt retsgrundsætning, hvorved tilsynsmyndigheden havde kompetence til at vurdere spørgsmålet.³⁰⁵

Der eksisterer derimod næppe en retligt bindende notatpligt i generelle sager, der ikke direkte involverer en borger. Denne retstilstand er imidlertid ikke helt uproblematisk i såkaldt "generelle sager", der i praksis alligevel har stor betydning for konkrete borgere. F.eks. var det på flere punkter et centralt tema i minksagen, at embedsmænd ikke havde taget notater om centrale skridt i sagsbehandlingen, hvilket vanskeliggjorde arbejdet med at skabe vished om, hvad der var sket. Belysende er f.eks. Justitsministeriets svar på et spørgsmål fra Retsudvalget omkring en

²⁹⁹ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 338

³⁰⁰ Folketingets Ombudsmand: Overblik #2: Notatpligt (ombudsmanden.dk, 2020), afsnit 5

³⁰¹ FOB 2010 4-1

³⁰² FOB 2001-117

³⁰³ Folketingets Ombudsmand: Overblik #2: Notatpligt (ombudsmanden.dk, 2020), afsnit 5.

³⁰⁴ Kirsten Talevski, "God forvaltningsret" i Niels Fenger (red.): Forvaltningsret (2018), s. 668-671

³⁰⁵ FOB 2010 4-1

telefonsamtale mellem Justitsministeriet og Rigspolitiet, hvor Justitsministeriet mente at have oplyst Rigspolitiet om, at der ikke var hjemmel til at aflive mink udenfor smittezonerne:



“Det bemærkes for en god ordens skyld, at myndighedsindsatsen i relation til mink ikke er en sag, hvor Justitsministeriets departement skal træffe en konkret afgørelse, men at det må antages, at den pågældende telefonsamtale relaterede sig til en generel sag, hvor der hverken efter offentlighedslovens § 13 eller den ulovbestemte retsgrundsætning gælder en notatpligt.”³⁰⁶

Der er her klart tale om et sagsforløb, der ultimativt fik stor betydning for konkrete borgere, men hvor kommunikationen mellem myndigheder om den generelle sagsbehandling ikke var dokumenteret ved notater. Efter denne sag har der været forslag fremme om at indføre en generel dokumentationspligt hos myndighederne.³⁰⁷

14.3 Journaliseringspligt

Hvor notatpligten beskrevet ovenfor sikrer, at f.eks. oplysninger, som en myndighed har modtaget mundtligt, bliver noteret ned – i hvert fald i afgørelsessager og lignende sager – indeholder offentlighedslovens § 15 en journaliseringspligt, hvis formål er at sikre, at alle relevante dokumenter for en sag bliver journaliseret sammen, så det f.eks. i forbindelse med aktindsigt er muligt at få adgang til alle dokumenter vedrørende en sag.

Bestemmelsen omfatter dokumenter, der har betydning for en sag eller for myndighedens sagsbehandling i øvrigt, og som enten er interne dokumenter i endelig form, eller er dokumenter myndigheden har afsendt eller modtaget som led i administrativ sagsbehandling. Kravet om, at interne dokumenter skal være i endelig form, betyder, at udkast til interne dokumenter ikke er journaliseringspligtige.³⁰⁸

Begrebet “dokument” er i den forbindelse teknologineutralt og omfatter således også elektroniske dokumenter, men kun egentlige dokumenter og dermed ikke formløse noteringer. Offentlighedslovens dokumentbegreb er allerede beskrevet i afsnit 8.2.1, og det er dette dokumentbegreb, der afgør, hvorvidt der er journaliseringspligt. Der er således på dette punkt umiddelbart sammenfald mellem, hvad der kan søges aktindsigt i, og hvad der skal journaliseres. Begge regler omhandler kun “dokumenter” og således ikke formløse noteringer. Der er imidlertid ikke fuldt sammenfald mellem de to bestemmelser. Dels er der – som yderligere diskuteret i bl.a. afsnit 10.2 – en række dokumenter, der trods journalisering er undtaget fra aktindsigt af forskellige årsager. Det betyder, at selvom et dokument er undtaget fra aktindsigt pga. f.eks.

³⁰⁶ Justitsministerens svar af 9. december 2020 på Retsudvalgsets spørgsmål nr. 319 (Alm. del) i Folketingsåret 2020-21

³⁰⁷ Oluf Jørgensen: “Folketinget må stille krav til ministerier og regeringer om dokumentation”. Optaget som Folketingets Retsudvalgs bilag 218 (Alm. del) i Folketingsåret 2020-21

³⁰⁸ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 381

ministerbetjeningsreglen, vil dokumentet fortsat være omfattet af journaliseringspligten. Omvendt har Folketingets Ombudsmand slået klart fast, at der også kan være ret til aktindsigt i dokumenter, der af forskellige årsager ikke er journaliseret:



“Til sagens akter hører såvel interne som eksterne dokumenter. Endvidere er det helt uden betydning for retten til aktindsigt, om et dokument er journaliseret/ikkejournaliseret på sagen, eller om det fysisk befinder sig på sagen. Det afgørende er alene, om dokumentet efter sit indhold kan siges at angå sagen.”³⁰⁹

Dette betyder bl.a., at et udkast til et internt notat – der ikke lever op til journaliseringsreglernes krav om, at kun interne dokumenter i endelig form er journaliseringspligtige – principielt kan være omfattet af retten til aktindsigt på trods af dette, hvis det i øvrigt falder indenfor aktindsigtsreglerne.³¹⁰ Dette er direkte forudsat i Justitsministeriets bemærkninger til lovforslaget i 2013:



“Forvaltningsmyndighederne har således som nævnt ovenfor ved behandlingen af anmodninger om aktindsigt pligt til også at inddrage dokumenter, som ikke er journaliseret på sagen, herunder eventuelle udkast til interne dokumenter.”³¹¹

Se om kravene til selve journaliseringssystemet nedenfor i afsnit 14.5 om IT-systemer.

Journaliseringspligten gælder kun for statslige forvaltningsmyndigheder samt den kommunale og regionale centrale forvaltning, samt efter god forvaltningsskik også andre enheder, som udøver traditionel administrativ virksomhed. Det er således ikke alle enheder omfattet af offentlighedsloven, der har journaliseringspligt, f.eks. ikke offentligt ejede selskaber.

14.4 Retningslinjer for opbevaring af e-mails, sms-beskeder og lignende

Dokumentbegrebet i offentlighedsloven er som nævnt teknologineutralt. Bl.a. e-mails og sms'er sendt fra en borger til en myndighed i forbindelse med en konkret afgørelsessag vil derfor som hovedregel være at regne for dokumenter modtaget af en myndighed som led i sagsbehandlingen og derfor være omfattet af reglerne om aktindsigt samt af journaliseringspligten. Det samme kan efter omstændighederne være tilfældet for e-mails og sms'er afsendt mellem embedsmænd internt i en myndighed, når disse kan sidestilles med egentligt sagsdokumenter.

Som kort omtalt i afsnit 8.2.1 betyder dokumentbegrebet i offentlighedsloven imidlertid, at en række e-mails og SMS'er ikke umiddelbart er omfattet af aktindsigt og journaliseringspligt, idet de er for formløse til at falde ind under dokumentbegrebet. Se i den sammenhæng bl.a. citatet fra

³⁰⁹ FOB 2001-598

³¹⁰ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 378

³¹¹ Lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, Almindelige bemærkninger, afsnit 4.7.2.1

Offentlighedskommissionen citeret i afsnit 8.2.1, der oplister en række eksempler på sådanne beskeder, der ikke er omfattet af offentlighedsloven, og dermed ikke skal journaliseres og ikke er omfattet af retten til aktindsigt.

Især i mere generelle sager, der ikke direkte vedrører en borger, vil ganske mange e-mails og sms'er, især når disse er udvekslet internt i en myndighed mellem embedsmænd, ikke skulle journaliseres, da de i praksis er at sammenligne med korte telefonsamtaler eller en snak over kaffemaskinen, der ikke kan anses for værende væsentlige sagsekspeditionsskridt.³¹²

Denne retsstilling medførte problemer under Granskningskommissionen om minksagens arbejde (Minkkommissionen), idet kommissionen valgte at anmode en række myndigheder om at udlevere e-mails og sms-beskeder udvekslet under forløbet med beslutningen om nedlæggelse af minkfarmene, herunder også beskeder, der ikke var journaliseringspligtige. Sådanne beskeder kan f.eks. omfatte interne e-mails vedrørende overvejelser om en sag eller en mødeindkaldelse sendt pr. mail. Ifølge Justitsministeriet var Minkkommissionens tilgang en anden end tidligere kommissioner havde valgt, hvorfor de statslige myndigheder indtil da ikke havde haft en ensartet praksis for at opbevare sådanne ikke-journaliseringspligtige e-mails og sms'er. Det medførte behov for at sikre, at fremtidige kommissioner kunne få adgang til sådanne beskeder.

I 2021 fremlagde Justitsministeriet derfor retningslinjer for statslige myndigheders opbevaring af slettede e-mails.³¹³ Retningslinjerne gælder ikke for kommuner og regioner og heller ikke for efterretningstjenesterne og myndigheder, der ifølge lovgivning er uafhængige.

Med retningslinjerne indførtes en anbefaling om, at nuværende medarbejderes slettemarkerede e-mails skal opbevares i en periode på fem år, før de slettes endegyldigt. Imidlertid vil der være længere frister for medarbejdere, der er chefer (chefkonsulenter med personaleledelse, kontorchefer og højere, herunder kommitterede, afdelingschefer, vicedirektører, styrelsesdirektører samt sammenlignelige stillinger). For disse medarbejdere bør slettemarkerede e-mails opbevares i 10 år. For ministres, departementschefer og særligere rådgiveres slettemarkerede e-mails bør opbevaring ske i 25 år.³¹⁴

For fratrådte medarbejdere gælder tilsvarende tidsfrister for, hvornår medarbejderes samlede e-mailkonto slettes endegyldigt (om end journaliserede e-mails naturligvis stadig er omfattet af de almindelige regler om journalisering og arkivering).³¹⁵

Retningslinjerne slår endvidere fast, at de statslige myndigheder skal træffe foranstaltninger til at sikre materiale til brug for kommissionsundersøgelser, når der er truffet beslutning om nedsættelse

³¹² Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 379

³¹³ Justitsministeriet: Retningslinjer for statslige myndigheders opbevaring af slettede e-mails mv. ([justitsministeriet.dk, september 2021](https://www.justitsministeriet.dk/september-2021)).

³¹⁴ Justitsministeriet: Retningslinjer for statslige myndigheders opbevaring af slettede e-mails mv., afsnit 3.2

³¹⁵ Justitsministeriet: Retningslinjer for statslige myndigheders opbevaring af slettede e-mails mv., afsnit 3.3

af en sådan. Fra dette tidspunkt bør myndighederne sikre, at der ikke bliver slettet materiale af relevans for kommissionens undersøgelse. Dermed forlænges ovennævnte slettefrister i denne periode, så der ikke slettes e-mails i perioden, fra der er truffet beslutning om kommissionens nedsættelse, til kommissionen har fået mulighed for at indhente det relevante materiale fra myndighederne, ligesom der bør tages backup af øvrige IT-systemer.³¹⁶

I 2022 udsendte Justitsministeriet ligeledes foreløbige retningslinjer for statslige myndigheders opbevaring af SMS-beskeder. De blev i 2024 erstattet af permanente retningslinjer.³¹⁷ Disse retningslinjer omfatter også andre beskedtjenester, såsom iMessage, Whatsapp, Signal etc.

I modsætning til e-mails har myndighederne ikke fundet en metode for at sikre en central og brugeruafhængig lagring af sådanne beskeder. Derfor er det nødvendigt, at den enkelte medarbejder afholder sig fra at slette arbejdsrelaterede SMS'er. Undtaget fra dette er beskeder om rent personallrelaterede eller personlige forhold, f.eks. en medarbejder der meddeler en sygdomsmeddelelse pr. SMS til sin chef. Sådanne beskeder kan slettes, så snart det ikke længere er nødvendigt at opbevare dem.³¹⁸

I samme tidsperioder som nævnt ovenfor for e-mails bør medarbejderne således undlade at slette arbejdsrelaterede sms'er. For ministre, særlige rådgivere og departementschefer tages der endvidere månedligt en lokal kopi af alle arbejdsrelaterede SMS'er, så beskederne ikke ved en fejl alligevel mistes. Justitsministeriet har ikke fundet en teknisk løsning for automatisk at foretage løbende backup.³¹⁹

I forbindelse med fratrædelse eller telefonskift skal SMS'erne fortsat opbevares indenfor de nævnte frister, men dette gælder kun for kontorchefer og højere stillinger i departementerne, samt chefer, vicedirektører og højere stillinger i andre statslige myndigheder, herunder styrelser. Årsagen til denne begrænsning er, at det er blevet anset for værende for praktisk og ressourcemæssigt udfordrende også at opbevare andre medarbejders SMS'er efter deres fratræden/telefonskift.³²⁰

14.5 Understøttelse af aktindsigt ved valg af IT og journalsystemer

Lovens § 1, stk. 2, slår fast, at myndighederne skal varetage hensynet til åbenhed i videst muligt omfang, når de foretager valg, etablering og udvikling af nye it-løsninger.

Myndighederne bør derfor indtænke i nye it-løsninger, hvordan det kan sikres, at der let kan gives aktindsigt i dokumenter, ligesom det skal sikres, at der i videst muligt omfang kan gives dataudtræk

³¹⁶ Justitsministeriet: Retningslinjer for statslige myndigheders opbevaring af slettede e-mails mv., afsnit 4.2

³¹⁷ Justitsministeriet: Retningslinjer for statslige myndigheders opbevaring af SMS-beskeder mv. (maj 2024). Optaget som Retsudvalgets bilag 231 (Alm. del) i Folketingsåret 2023-24.

³¹⁸ Justitsministeriet: Retningslinjer for statslige myndigheders opbevaring af SMS-beskeder mv. (maj 2024), afsnit 1

³¹⁹ Justitsministeriet: Retningslinjer for statslige myndigheders opbevaring af SMS-beskeder mv. (maj 2024), afsnit 2.3

³²⁰ Justitsministeriet: Retningslinjer for statslige myndigheders opbevaring af SMS-beskeder mv. (maj 2024), afsnit 2.4

fra databaser ved få og enkle kommandoer, jf. pligten til at udføre sådanne dataudtræk i lovens § 11. Ligeledes bør der ved etablering af nye databaser som udgangspunkt udarbejdes en databeskrivelse, idet der er ret til aktindsigt i sådanne, jf. § 12.³²¹

Justitia vurderer, at en af de primære konsekvenser af bestemmelsen må være, at det vil kunne få betydning for myndighedernes mulighed for at afvise aktindsigtsanmodninger ud fra ressourcebetragtninger, hvis ressourceforbruget skyldes, at lovens § 1, stk. 2 om at indtænke åbenhed i IT-systemer ikke er blevet fulgt, se her afsnit 8.3.2 om den generelle ressourceregel.

Folketingets Ombudsmand har i flere tilfælde henledt offentlige myndigheders opmærksomhed på bestemmelsen. Dette er f.eks. sket overfor Finansministeriet i 2017 i forbindelse med udarbejdelsen af en ny makroøkonomisk model.³²² Det samme var tilfældet i to sager fra 2016, hvor Ombudsmanden bemærkede bestemmelsen overfor Moderniseringsstyrelsen, Aarhus Kommune og Københavns Kommune. Disse sager omhandlede problemstillingerne ved at anonymisere dataudtræk fra databaser, hvor Ombudsmanden bl.a. anførte, at *"jeg går ud fra, at myndighederne ved udvikling af nye it-løsninger og ved opdatering af eksisterende løsninger vil sørge for, at løsningerne udformes på en sådan måde, at retten til at få foretaget et dataudtræk understøttes i videst muligt omfang, herunder eksempelvis ved at indføre en funktionalitet i løsningen, der giver mulighed for at markere fortrolige oplysninger mv. for derved at mindske ressourceforbruget ved anonymisering og øvrige sagsbehandlingsskridt i den forbindelse."*³²³

Udover den generelle regel om valg af IT-systemer eksisterer der også konkrete regler om, hvordan journalsystemet skal indrettes, så det lever op til kravene om journaliseringspligt. Det er i § 15, stk. 3, angivet, at selve journaliseringssystemet skal være indrettet på en sådan måde, at det for hvert dokument indeholder oplysning om dokumentets modtagelses- eller afsendelsesdato samt en kort tematisk angivelse af dokumentets indhold.

Der er imidlertid også andre krav til journaliseringssystemet. Af interesse er § 1 i cirkulære om statslige myndigheders journal- og arkivsystemer.³²⁴

³²¹ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 303 og 317-18

³²² Folketingets Ombudsmands brev af 13. marts 2017 til Finansministeriet om opdatering af regnemodellen Adam (ombudsmanden.dk, 2017)

³²³ FOB 2016-47 (Aarhus Kommune og Københavns Kommune), se helt tilsvarende FOB 2016-48 (Moderniseringsstyrelsen)

³²⁴ Cirkulære nr. 8 af 12. januar 1998 om statslige myndigheders journal- og arkivsystemer

Cirkulære om statslige myndigheders journal- og arkivsystemer

§ 1. Enhver myndighed skal anvende et journal- og arkivsystem eller et arkiveringsystem.

Stk. 2. Systemet skal bidrage til at sikre myndighedens varetagelse af arkivmæssige hensyn. Herunder skal det sikres, at arkivalier i myndighedens varetægt kan bevares på en sådan måde, at de kan stilles til rådighed for myndigheder og offentlighed

Dette cirkulære er på retsinformation.dk angivet som "historisk" (og fremstår dermed for en umiddelbar betragtning ikke længere som gældende) pga. den efterfølgende udstedelse af cirkulære om myndighedernes indberetning til Statens Arkiver m.v. fra 2001.³²⁵ Dette cirkulære ophævede dog kun det tidligere cirkulæres § 2-6, hvorved § 1 stadig må anses for gældende ret.³²⁶

Der er således et krav om at indtænke hensynet til, at det skal være muligt for offentligheden at få adgang til og information om de journaliserede akter. Det forudsættes i den sammenhæng, at systemerne også skal være egnede til at imødekomme henvendelser om aktindsigt.³²⁷ Dette medtænkte Offentlighedskommissionen dog, da de udarbejdede bestemmelserne i Offentlighedsloven. I den forbindelse blev det vurderet, at behovet for at kunne identificere og bevare dokumenterne, og dermed give adgang til aktindsigt, ikke tilsagde særligt vidtgående krav til, hvor mange oplysninger om dokumentets indhold, der skulle anføres i journalsystemet. Det blev således vurderet, at det som udgangspunkt ville være nok at anføre dokumentets titel, så længe dette ikke er en ren typebetegnelse:



"Af de anførte grunde er det i øvrigt kommissionens opfattelse, at der ikke bør stilles et særligt vidtgående krav til beskrivelsen i journalen af dokumentets indhold (indholdsoplysninger). Det er således ikke et krav, at de oplysninger, der indføres i journalen, er af et sådant omfang, at de nærmere karakteriserer det journaliserede dokumentets indhold. Det er derimod tilstrækkeligt, at der blot er tale om en tematisk angivelse af dokumentets indhold [...] Den korte, tematiske angivelse vil som udgangspunkt kunne være det pågældende dokumentets eventuelle titel (overskrift). Derimod vil en ren typebetegnelse ikke være tilstrækkelig, f.eks. brev, notat mv. I nogle tilfælde kan en artsangivelse - f.eks. borgerhenvendelse eller hørings svar - dog være tilstrækkelig, hvis sagens indhold er tilstrækkelig præcist afgrænset. Dette gælder eksempelvis i en sag, hvor en myndighed har sendt et dokument (f.eks. udkast til en

³²⁵ Cirkulære nr. 195 af 20. november 2001 om myndighedernes indberetning til Statens Arkiver m.v.

³²⁶ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 386; Betænkning nr. 1510/2009 om Offentlighedsloven, bind 2, s. 860

³²⁷ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 387; Betænkning nr. 1510/2009 om Offentlighedsloven, bind 2, s. 860; FOB 1990-339

*administrativ forskrift) i høring, og hvor en angivelse af, at der er tale om et hørings svar eventuelt med en identifikation af, hvem der har afgivet svaret, vil være tilstrækkelig.*³²⁸

Udover oplysninger om selve dokumentet er det dog også et krav, at journalsystemet gør det muligt at identificere og adskille myndighedernes forskellige sager. Ombudsmanden har i den forbindelse udtalt sig kritisk om Københavns Universitets journalsystem, der ikke gjorde det muligt for universitetet at søge efter sager om et bestemt emne eller om en konkret bestemmelse i SU-lovgivningen. Folketingets Ombudsmand anførte i den forbindelse, at myndighederne også for deres egen skyld er nødt til at sikre et tilstrækkeligt overblik over deres egen praksis gennem effektive muligheder for at identificere sager i journalsystemet, da de ellers ikke kan overholde det forvaltningsretlige lighedsprincip:



*”En forudsætning for at kunne følge praksis inden for et bestemt område, herunder sikre at der ikke træffes afgørelser, der strider mod det forvaltningsretlige lighedsprincip, må være, at myndigheden kan finde frem til sager om et bestemt emne eller en konkret bestemmelse i lovgivningen ved at søge sager frem efter emne, sagstitel, en kode eller et nummer, en bestemt regel i lovgivningen eller på anden måde [...] Såfremt myndigheden ikke er i besiddelse af et journaliseringsystem med effektive søgemuligheder, eller fører lister, oversigter eller lignende over bestemte sagstyper, eller på anden måde systematiserer afgørelserne, er medarbejderne henvist til at stole på egen eller kollegers hukommelse. Dette finder jeg meget uheldigt, idet myndighedernes overblik over deres egen praksis herved ikke vil være tilstrækkelig sikkert [...] På baggrund af ovenstående finder jeg det derfor ganske tvivlsomt, hvorvidt Københavns Universitets SU-kontor vil kunne føre en ensartet praksis, hvis kontoret ikke er i stand til at foretage søgning i sin egen praksis.”*³²⁹

En lignende problemstilling havde eksisteret i en tidligere ombudsmandssag. Her havde Ombudsmanden anmodet fem politimestre om hver især at finde fem sager med afslag på afdragsvis betaling af bøder, fem sager med afslag på henstand af betaling af bøder, samt fem sager med afslag på eftergivelse af bøder. Politimestrene oplyste imidlertid samstemmende, at *”det ikke var muligt ved hjælp af det elektroniske bødesystem at fremsøge sager, som opfyldte de opstillede kriterier, men at det ville kræve en manuel gennemgang at finde de ønskede sager”*, hvilket ville være stærkt ressourcekrævende. Ombudsmanden forsøgte herefter på anden vis at få fremsøgt relevante sager i systemerne, men Ombudsmandens undersøgelse blev påvirket af den mangelfulde dokumentation. I den forbindelse udtalte Ombudsmanden:



”I relation til Folketingets Ombudsmand og andre kontrolinstanser må det selvsagt give anledning til principiel betænkelighed, at et administrativt system ikke er indrettet

³²⁸ Betænkning nr. 1510/2009 om Offentlighedsloven, bind 2, s. 881-82

³²⁹ FOB 2006-390

således, at det er muligt at finde frem til de afgørelser, som er truffet ud fra relativt overordnede, objektive og relevante kriterier. Det fremgår ligeledes, at myndighederne heller ikke selv har tilstrækkelig mulighed for – som led i deres praksisdannelse på området – at finde frem til relevante lignende sager, idet de administrative systemer er opbygget således, at fremsøgning af sager og afgørelser normalt sker med udgangspunkt i, hvem sagen angår. Dette spørgsmål, som kan give anledning til store betænkeligheder, har jeg dog i undersøgelsen valgt ikke at gå nærmere ind i, bl.a. fordi sagerne og afgørelserne på det undersøgte område ikke er dokumenteret på en sådan måde, at en ekstern efterprøvelse af hjemmelsspørgsmålene i sagerne er mulig.”³³⁰

Det må på den baggrund antages, at der som udgangspunkt må være en pligt for myndighederne til at indrette deres journaliseringssystemer på en sådan måde, at det er muligt for dem at identificere sager om bestemte emner, afgørelsestyper, lovregler således, at de selv – og andre – er i stand til at føre kontrol med sagerne samt sikre, at lighedsprincippet overholdes. Omvendt er der naturligvis visse begrænsninger i et IT-system. Ombudsmanden har således f.eks. accepteret et afslag på aktindsigt i en situation, hvor myndighedens IT-system ikke gav mulighed for at søge efter navnet på den virksomhed, som myndigheden havde korresponderet med.³³¹

14.6 Aktiv information

Aktindsigt er ikke den eneste måde, som borgerne kan få indsigt i myndighedernes arbejde. Det følger af offentlighedslovens § 17, at ministerielle departementer, underliggende styrelser og direktorater, uafhængige nævn og råd, samt den centrale forvaltning i kommunerne og regionerne alle skal give borgerne information på myndighedernes hjemmesider om deres arbejde.

Bestemmelsen er naturligvis begrundet i det generelle ønske om offentlighed i forvaltningen, men det antages også i forarbejderne til offentlighedsloven, at aktiv information fra myndighederne til offentligheden kan bidrage til at mindske myndighedernes arbejdsbyrde med aktindsigtsanmodninger. I den sammenhæng kan nævnes, at offentlighedslovens § 40 giver mulighed for, at myndighederne til besvarelse af en aktindsigtsanmodning, der omhandler allerede offentliggjorte dokumenter, blot henviser den aktindsigtssøgende til disse dokumenter.³³²

Myndighederne er overladt et vist skøn til at vurdere, hvilken information den konkrete myndighed skal stille til rådighed for borgerne på hjemmesiden.³³³ Bemærkningerne til bestemmelsen i lovforslaget giver dog en række eksempler på materiale, der umiddelbart må anses for omfattet af pligten, om end bestemmelsen for konkrete myndigheder kan have et andet omfang.

³³⁰ FOB 2004-569

³³¹ FOB 2011 10-1

³³² Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 927

³³³ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 398

Forarbejdernes eksempler på konkret materiale, der aktivt bør offentliggøres

- Myndighedens organisatoriske forhold (forretningsorden, organisationsdiagram m.v.)
- Økonomiske forhold (navnlig vedtagne budgetter og årsregnskaber).
- Myndighedens eksterne og interne målsætninger (værdi- og servicemål, løn-, personale- og trivselspolitik, resultatkontrakter med underliggende myndigheder).
- Politiske aftaler samt handlingsplaner for et bestemt område samt opfølgninger.
- Generelle redegørelser, analyser og rapporter om områder under myndighedens ressort.
- Årsberetninger og statistiske oplysninger om myndighedens virksomhed.
- Information om de opgaver, myndigheden varetager.
- De væsentligste love og administrative forskrifter (bekendtgørelser, cirkulærer og vejledninger m.v.), der regulerer myndighedens opgavevaretagelse.
- Oversigter, der indeholder en systemiseret gengivelse af praksis på bestemte sagsområder, der hører under den pågældende forvaltningsmyndighed.
- Dagsordener med bilagsfortegnelser og mødereferater ved politiske organer i kommunerne og regionerne.
- Information om nedsatte råd, nævn og udvalgs forretningsorden, opgaver, sammensætning m.v., samt på disse organers egne hjemmesider information om dagsordener med bilagsfortegnelser samt oplysninger om mødedatoer m.v.
- Myndighedens retningslinjer om, hvad der offentliggøres som led i den aktive informationspligt, som myndigheden har pligt til at udarbejde, jf. § 17, stk. 2.

14.7 Postlister

Det er allerede blevet drøftet ovenfor i afsnit 6.1, at offentlighedsloven af 2013 indførte forsøg med åbne postlister, der ultimativt blev afsluttet uden at føre til nogen videreførelse. Offentlighedslovens § 16 indeholder forsat hjemmel til, at konkrete myndigheder kan pålægges pligt til at føre sådanne åbne postlister (dvs. en offentlig tilgængelig fortegnelse over alle dokumenter, som myndigheden har modtaget og afsendt hver dag), men hjemlen er ikke blevet brugt.

Der findes imidlertid myndigheder, der frivilligt vælger at føre sådanne åbne postlister. Som eksempel kan henvises til Nyborg Kommune.³³⁴

I det omfang der findes myndigheder, der til intern brug anvender lukkede – dvs. ikke offentliggjorte – postlister, vil disse være omfattet af offentlighedsloven, hvorfor der principielt er adgang til aktindsigt i dem (idet oplysningerne på listerne er omfattet af § 28, stk. 1 om ekstraheringspligtige

³³⁴ Nyborg Kommune: "Åbne postlister" (Nyborg Kommune, 2025)

oplysninger), dog indenfor lovens almindelige undtagelser, såsom bestemmelserne om beskyttelse af personlige oplysninger.³³⁵

14.8 Sammenligning med digital postjournalsdatabase i Norge

Norge har fastslået retten til aktindsigt på grundlovsniveau.

DEN NORSKE GRUNDLOVS BESTEMMELSE OM AKTINDSIGT

§ 100 i den norske grundlov omhandler ytringsfriheden. Den sidste halvdel af bestemmelsen omhandler informationsfriheden, specifikt retten til aktindsigt:

”Enhver har rett til innsyn i statens og kommunenes dokumenter og til å følge forhandlingene i rettsmøter og folkevalgte organer. Det kan i lov fastsettes begrensninger i denne rett ut fra hensyn til personvern og av andre tungtveiende grunner.

Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale.”³³⁶

Denne forfatningsmæssige ret til aktindsigt er yderligere reguleret i den norske offentlighedslov, der i opbygning minder en del om den danske. I Norge er denne lov suppleret af den norske offentlighedsforskrift. Sidstnævnte slår i § 6 fast, at en række organer – alle departementer, statsministerens kontor, landsdækkende statslige direktorater, landsdækkende statslige tilsyn samt den norske stats repræsentanter i de norske fylker/amter (statsforvalterne) – skal gøre deres elektroniske journaler tilgængelige på internettet (undtaget er en række konkrete organer indenfor bl.a. politivirksomhed og patientskadeerstatning). Alle myndigheder omfattet af offentlighedsloven har også mulighed for at gøre dokumenter tilgængelige online, så længe bl.a. hensynet til følsomme personoplysninger mv. sikres, jf. forskriftens § 7.³³⁷ I praksis er derfor oprettet hjemmesiden einnsyn.no. På denne hjemmeside publiceres postjournaler fra stat, kommune og fylker (amter) samt information om møder og udvalg i disse. I databasen er det muligt at søge i disse oversigter. Nogle dokumenter publiceres også i fuldtekst, og for andre dokumenter kan brugerne direkte gennem webportalen bede om aktindsigt i konkrete dokumenter. Dette kan i øvrigt gøres anonymt og uden gebyrer.³³⁸ Ordningen har eksisteret i mange år i Norge og er udviklet på baggrund af et længerevarende pilotprojekt, der eksisterede fra 1993-2010. Allerede i 2014, hvor der endnu ikke var

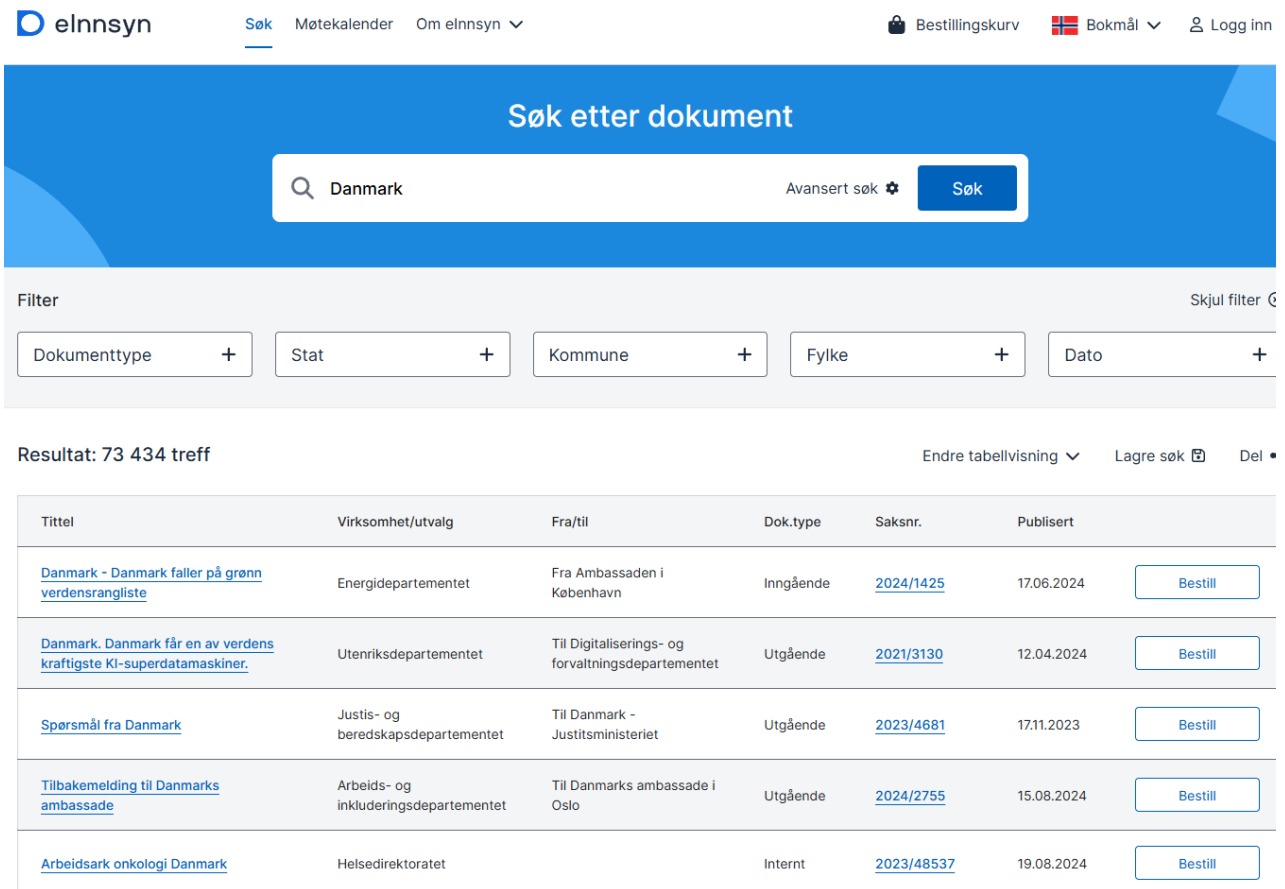
³³⁵ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 395

³³⁶ Kongeriket Norges Grunnlov. [Tilgængelig på lovdata.no](https://lovdata.no)

³³⁷ Forskrift til offentleglova (offentlegforskrifta), af 17. oktober 2008 med efterfølgende ændringer. [Tilgængelig på lovdata.no](https://lovdata.no). Bestemmelsen er hjemlet i den norske offentlighedslovs § 10.

³³⁸ eInnsyn: ”Om oss” (einnsyn.no, 2024)

lovkrav om brug, var der over 100 myndigheder, der anvendte løsningen. Der er således mere end 10 års erfaringer med bred anvendelse af systemet.³³⁹



The screenshot shows the 'elnnsyn' search interface. At the top, there is a search bar with the text 'Søk etter dokument' and a search input field containing 'Danmark'. Below the search bar, there are filter options for 'Dokumenttype', 'Stat', 'Kommune', 'Fylke', and 'Dato'. The search results are displayed in a table with the following columns: 'Tittel', 'Virksomhet/utvalg', 'Fra/til', 'Dok.type', 'Saksnr.', and 'Publisert'. Each row includes a 'Bestill' button.

Tittel	Virksomhet/utvalg	Fra/til	Dok.type	Saksnr.	Publisert
Danmark - Danmark faller på grønn verdensrangliste	Energidepartementet	Fra Ambassaden i København	Inngående	2024/1425	17.06.2024
Danmark. Danmark får en av verdens kraftigste KI-superdatamaskiner.	Utenriksdepartementet	Til Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet	Utgående	2021/3130	12.04.2024
Spørsmål fra Danmark	Justis- og beredskapsdepartementet	Til Danmark - Justitsministeriet	Utgående	2023/4681	17.11.2023
Tilbakemelding til Danmarks ambassade	Arbeids- og inkluderingsdepartementet	Til Danmarks ambassade i Oslo	Utgående	2024/2755	15.08.2024
Arbeidsark onkologi Danmark	Helsedirektoratet		Internt	2023/48537	19.08.2024

Billedtekst: Her er forsøgsvist søgt efter "Danmark" på einnsyn.no med i alt 73.434 resultater. Billedet viser de første hits, inkl. mulighed for at bestille dokumenter, der lægges i en kurv som på webshops.

Justitias interviews med danske journalister, nærmere beskrevet i kap. 18, omfattede også journalister, der havde anvendt denne norske platform. Blandt disse var der stor tilfredshed med Norges løsning, der samtidig vurderes at spare tid for myndighederne, idet journalisterne selv kan se, om der overhovedet eksisterer dokumenter om et specifikt emne, selv identificerer dokumenter af relevans for aktindsigtsanmodningen, og endelig selv begrænser deres anmodning til konkrete dokumenter. I interviewene er det også blevet anført, at de danske journalister har oplevet meget kort behandlingstid af disse anmodninger.

Den danske rapport fra 2017 om åbne postlister fandt, at der var betydelige udgifter forbundet med den norske ordning. Således var der i 2014 brugt lidt over 100 millioner norske kroner på den løbende

³³⁹ Udvalget til evaluering af postlisteforsøg: Rapport om obligatoriske åbne postlister (2017), optaget som Folketingets Retsudvalgs bilag 335 (Alm. Del), folketingsåret 2016-17, s. 10

kvalitetssikring og offentliggørelse af postlister. I forhold til udgifterne forbundet med selve behandlingen af aktindsigtsanmodningerne indsendt gennem portalen var der betydelige usikkerheder forbundet med et skøn af disse. De blev på baggrund af norske rapporter opgjort til 220 mio. norske kroner i 2014. I den danske rapport blev dette sammenstillet med udgifter på den tidligere norske platform, men tallene var ikke sammenlignelige, da kun 36 myndigheder var på den tidligere ordning, hvorimod 113 anvendte den nye ordning i 2014.³⁴⁰

15 Regler for databaser

15.1 Aktindsigt i udskrifter og databeskrivelser – men ikke i databaser

Det følger umiddelbart af offentlighedslovens § 10, at der ikke er ret til aktindsigt i databaser, herunder registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af elektronisk databehandling. Dog er udskrifter fra en database, som indgår i en sag, omfattet af de almindelige regler om aktindsigt. Endvidere er indførsler i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende en sags dokumenter også omfattet af aktindsigt, jf. § 7, stk. 2, nr. 2. Endelig fremgår det af lovens forarbejder, at myndighederne efter meroffentlighedsprincippet bør imødekomme en anmodning om indsigt i deres databaser, hvis dette kan ske med enkle tekniske hjælpemidler, som myndigheden råder over, og hvor modstående hensyn – såsom tavshedspligt og persondataloven – ikke er til hinder for dette. Der er således i den situation tale om at udlevere databasens rådata.

Endelig giver lovens § 12 ret til aktindsigt i en beskrivelse af de typer af oplysninger, der indgår i en database, som en forvaltningsmyndighed anvender i forbindelse med konkret sagsbehandling eller i forbindelse med udarbejdelse af offentliggjorte analyser, beregninger og lignende, samt ligeledes i hvilket grundlag disse oplysningerne bygger på, samt oplysninger om, hvilke formater databasen anvender. En sådan databeskrivelse af en database antages i forarbejderne at være et enkelt tekstdokument. Retten til adgang til dette gælder kun, hvor en sådan databeskrivelse allerede findes ved myndigheden, og anmodningen kan afvises med henvisning til lovens § 31-33, der bl.a. omhandler hensynet til statens sikkerhed. For databaser omfattet af bestemmelsen etableret eller udviklet efter lovens ikrafttræden er der pligt til at udarbejde en sådan databeskrivelse, medmindre dette vil indebære et væsentligt ressourceforbrug.

15.2 Dataudtræk fra databaser

Udover de allerede nævnte muligheder for aktindsigt er der således ikke ret til aktindsigt i databaser. I stedet eksisterer der i § 11 en særlig ret til dataudtræk. Efter denne bestemmelse skal en forvaltningsmyndighed efter anmodning foretage og udlevere en sammenstilling af foreliggende oplysninger i myndighedens databaser, hvis sammenstillingen kan foretages ved få og enkle

³⁴⁰ Udvalget til evaluering af postlisteforsøg: Rapport om obligatoriske åbne postlister (2017), optaget som Folketingets Retsudvalgs bilag 335 (Alm. Del), folketingsåret 2016-17, s. 93 og 105

kommandoer. Når de pågældende oplysninger i databasen falder ind under §§ 19-35 (bl.a. om privatpersoners private forhold, forretningshemmeligheder, statens sikkerhed etc.) skal sammenstilling dog kun ske, hvis der med få og enkle kommandoer kan ske anonymisering eller lignende for at tilgodese hensynene i disse paragraffer.

I modsætning til de almindelige regler om aktindsigt, der kun giver ret til indsigt i allerede eksisterende dokumenter, har myndighederne altså her pligt til at udarbejde et nyt dokument med de sammenstillede oplysninger. Derimod har myndigheden ikke pligt til at tilvejebringe nye oplysninger, som ikke allerede forefindes i myndighedens databaser.

Retten til dataudtræk gælder alle myndighedens databaser, undtagen dog myndighedens journalregister. Imidlertid er andre interne databaser som det klare udgangspunkt omfattet, også selvom de – ligesom journalregisteret – primært tjener interne administrative formål.³⁴¹

Bestemmelsen gælder kun for egentlige forvaltningsmyndigheder omfattet af lovens § 2 og ikke, når oplysningerne allerede er offentligt tilgængelige.

I praksis er det hovedsageligt reglen om "få og enkle kommandoer", der kan medføre afslag på dataudtræk. Denne betingelse medfører, at udtrækket skal kunne foretage i løbet af kort tid. Dermed er myndighederne ikke forpligtiget til at udarbejde egentlige analyser, og de er kun forpligtiget til at foretage dataudtræk, hvor det er fastlagt på forhånd, hvilke oplysninger der skal bruges i dataudtrækket. Myndighederne er således ikke forpligtiget til selv at foretage en vurdering af, hvilke oplysninger der skal sammenstilles for at tilfredsstille anmodningen. Myndighederne er heller ikke forpligtiget til at indhente ekstern faglig ekspertise, og dermed afhænger de præcise muligheder for at få dataudtræk i nogen udstrækning af, hvor stor ekspertise i IT myndighedens medarbejdere har.³⁴² Omvendt kan myndighederne ikke afvise dataudtræk med henvisning til, at der kan være usikkerhed om oplysningernes validitet.³⁴³

Mohammad Ahsan har fremført, at myndighederne ved etablering af nye IT-systemer bør gå efter at indrette systemet således, at det er muligt at foretage dataudtræk ved få og enkle kommandoer, jf. den generelle pligt til at indtænke åbenhed i IT-systemer, jf. § 1, stk. 2.³⁴⁴ Dette har Folketingets Ombudsmand også konkret opfordret myndigheder til at gøre, jf. de to ombudsmandsudtalelser vedrørende Moderniseringsstyrelsen, Aarhus Kommune og Københavns Kommune, der allerede er citeret i afsnit 14.5.³⁴⁵

³⁴¹ FOB 2016-5; Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 299

³⁴² Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 300-303

³⁴³ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 304

³⁴⁴ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 303

³⁴⁵ FOB 2016-47 (Aarhus Kommune og Københavns Kommune), se helt tilsvarende FOB 2016-48 (Moderniseringsstyrelsen)

16 Regler om aktindsigt udenfor offentlighedsloven

OVERBLIK: Regler om aktindsigt udenfor offentlighedsloven

Overblik: Offentlighedsloven er ikke den eneste lov, der regulerer muligheder for indsigt i myndighedernes dokumenter. En række andre retsregler giver adgang til indsigt på særlige områder

Konkret: Disse love er

- Miljøoplysningsloven – bedre muligheder for aktindsigt i miljøoplysninger
 - På grund af internationale forpligtigelser (se kapitel 17) giver denne lov generelt bedre adgang til aktindsigt end den nugældende offentlighedslov.
 - Henviser til 1985-offentlighedsloven, der således stadig er gældende på dette område. Men samtidig yderligere gunstige regler for aktindsigtssøgende bl.a. krav om konkret afvejning før afvisning, ligesom undtagelser skal bruges restriktivt.³⁴⁶
 - Nye undtagelser i 2013-loven, f.eks. ministerbetjeningsreglen og nye ressourcereglere, finder ikke anvendelse, ligesom f.eks. udvidelsen fra 2013 til at omfatte KL og Danske Regioner ikke gælder.
- Forvaltningsloven - særlig ret for parterne i en afgørelsessag
 - Parter har som udgangspunkt ret til aktindsigt i alle dokumenter vedrørende en afgørelsessag.
 - Undtagelser, men færre end til den almene ret til aktindsigt i offentlighedsloven.
 - Journalister kan få fuld magt fra en part og dermed benytte disse regler.
 - Suppleres af offentlighedslovens § 8, der på et videre område giver særlig adgang til indsigt i oplysninger i dokumenter for personer, hvis personlige forhold er omtalt i dokumenterne.
- Sundhedslovens kap. 8 – patienters ret til indsigt i patientjournalen
 - I praksis er der (næsten) ingen undtagelser til patienters ret til aktindsigt i deres patientjournal omhandlende deres eget behandlingsforløb.³⁴⁷
- Databeskyttelsesreglerne – databeskyttelsesloven og GDPR (databeskyttelsesforordningen)
 - Giver borgere indsigt i oplysninger, der er registreret om dem ved myndighederne.
 - Ofte bedre end offentlighedsloven, da også giver ret til kontekstuelle oplysninger om f.eks. formålet med behandlingen af disse oplysninger.

³⁴⁶ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 100-103

³⁴⁷ For optegnelser journalført før 1. januar 2010 er der mulighed for at undtage aktindsigt i disse. Herudover regulerer Sundhedsloven også mulighederne for at forældre får aktindsigt i deres mindreårige børns patientjournaler, ligesom andre regelsæt kan give mulighed for oplysninger fra et afdød familiemedlems journal, i disse situationer eksisterer flere muligheder for at undtage oplysninger.

- Oplysninger, der behandles som led i administrativ sagsbehandling kan undtages efter reglerne i offentlighedslovens §§ 19-29 og § 35, dermed på dette punkt samme undtagelser som efter offentlighedslovens regler om egenacces, jf. § 22 i databeskyttelsesloven.
- Lov om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer (baseret på EU-direktiver)
 - Etablerer ensartede minimumsregler for kommerciel og ikke-kommerciel videreanvendelse af dokumenter og datasamlinger, som offentlige myndigheder er i besiddelse af.
 - Sikrer adgang til sådan information på lige vilkår for borgere og virksomheder. Når én anvender har fået adgang til at videreanvende et datasæt, så skal andre kunne få adgang på samme vilkår om f.eks. pris, brugsvilkår etc.
 - Myndigheder bør stille data til rådighed, når ingen væsentlige hindringer for dette, men loven omfatter ikke materiale, der er begrænset af aktindsigt efter forvaltningslovens §§ 12-15 b og offentlighedslovens §§ 19-35, jf. PSI-lovens § 2, stk. 2, nr. 3.³⁴⁸
 - Datastyringsforordningen supplerer loven med regler for videreanvendelse af data med personoplysninger gennem anonymisering. Heller ikke denne forordning ændrer dog på, hvilke dokumenter og oplysninger der efter national ret er undtaget fra aktindsigt.
- Arkivloven
 - Giver ret til indsigt i arkiver omfattet af loven efter udløb af tilgængelighedsfrister.
 - Udgangspunktet er ret til indsigt i arkiver, skabt eller tilvejebragt af den offentlige forvaltning og domstolene og herefter afleveret til offentligt arkiv, når disse arkivenheder er 20 år gamle.
 - For visse dokumenter gælder længere frister, herunder for enkeltpersoners private eller økonomiske forhold (75 år), sager indenfor strafferetsplejen (75 år), myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug for retssager (50 år), for folkekirkens og anerkendte trossamfunds ministerialbøger og lignende (50 år) samt for døds- og begravelsesregistre (10 år).
 - Konkret muligt at fastsætte andre frister, hvis væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser berettiger dette.
 - Når de nævnte frister er udløbet, er den praktiske effekt således, at offentlighedslovens begrænsninger af retten til aktindsigt i disse dokumenter ophæves.
- Særregler om aktindsigt ved den dømmende og lovgivende magt
 - Offentlighedsloven gælder kun for den offentlige forvaltning, dvs. den udøvende magt.
 - Den dømmende magt (domstolene) er underlagt egne aktindsigtsregler gennem retsplejeloven, der regulerer adgang til bl.a. domme, kendelser og dokumenter.
 - Heller ikke dokumenter udarbejdet som led i domstolenes administrative opgaver er underlagt offentlighedsloven, men Domstolsstyrelsen er omfattet af offentlighedsloven.

³⁴⁸ Digitaliseringsstyrelsen: "PSI-loven og ikke-beskyttede data" ([digst.dk, 2024](#))

- Den lovgivende magt er ikke omfattet af offentlighedsloven. Det gælder Folketinget selv, dets udvalg, statsrevisorer valgt af Folketinget, rigsrevision samt Folketingets Ombudsmand.
- Folketinget har gennem Udvalget for Forretningsordenen selv fastsat visse regler for adgang til folketingsudvalgenes materiale.
- For Rigsrevisionen, er det i instruksen til denne slået fast, at offentlighedsloven og forvaltningsloven finder anvendelse med visse undtagelser.
- Folketingets Ombudsmand har opbygget en praksis for i visse situationer at give aktindsigt, beskrevet i notat om "indsigt i oplysninger og sager hos Folketingets Ombudsmand".

17 International ret

En række internationale konventioner regulerer spørgsmålet om adgang til aktindsigt. De væsentligste af disse gennemgås nedenfor.

17.1 Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Danmark er bundet af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der fortolkes af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Konventionens art. 10 beskytter ytringsfrihed og informationsfrihed. Bestemmelsen regulerer således ikke kun retten til at ytre sig, men på en række områder også retten til at modtage informationer, ligesom den i særlig grad beskytter journalisters rettigheder således, at de frit kan informere befolkningen.

I den sammenhæng har Menneskerettighedsdomstolen slået fast, at konventionen også beskytter visse persongrupperes ret til aktindsigt og dermed sætter grænser for staternes muligheder for at afvise aktindsigt.

I forhold til art. 10 skal det først vurderes, hvorvidt et afslag på aktindsigt må anses for et indgreb i beskyttede rettigheder. Hvis der er tale om et indgreb, skal det herefter vurderes, om dette indgreb kan forsvares, hvilket det kan, hvis det er begrundet i et legitimt formål og er proportionelt. Hvis et afslag på aktindsigt, der vurderes som et indgreb i beskyttede rettigheder ikke er begrundet i et legitimt formål, eller hvor dette legitime formål ikke vejer tungere end den beskyttede rettighed, vil afslaget på aktindsigt derimod være et brud på Menneskerettighedskonventionen. Det samme vil være tilfældet, hvis et sådant indgreb ikke har haft hjemmel i national ret.

Ikke alle afslag på aktindsigt udgør imidlertid et indgreb i art. 10. Konventionen beskytter således i praksis kun personer, hvis rolle det er at informere andre i samfundet. Derfor er afslag på aktindsigt overfor en tilfældig borger, der ikke har nogen intention om at informere offentligheden om noget, ikke automatisk et indgreb i informationsfriheden, og derfor vil et sådant afslag som udgangspunkt være uproblematisk ifølge Menneskerettighedsdomstolen. Derimod er journalister, NGO'er, forskere

og visse forfatters ret til at få aktindsigt som udgangspunkt beskyttet.³⁴⁹ Selv overfor disse grupper er der dog en række yderligere krav, der skal være opfyldt. Først og fremmest beskytter art. 10 kun retten til at få udleveret information, som myndighederne allerede er i besiddelse af. Myndighederne har således ikke pligt til at indsamle information, de ikke tidligere havde, pga. en aktindsigtsanmodning. Herudover er det et krav, at formålet med aktindsigtsanmodningen har været at informere andre, f.eks. ved at bidrage til den offentlige debat eller i lignende journalistiske aktiviteter, samt at oplysningerne har samfundsmæssig interesse.³⁵⁰

I situationer hvor f.eks. en journalist således har fået afslag på aktindsigt i oplysninger, som myndigheder er i besiddelse af, som har samfundsmæssig interesse, og som journalisten har brug for, så journalisten kan informere offentligheden om emnet, kan et afslag på aktindsigt udgøre et indgreb i informationsfriheden. I den situation er et afslag kun lovligt, hvis det er givet for at beskytte et legitimt formål og dette formål i en proportionalitetsafvejning findes at veje tungere end retten til informationsfrihed.

Sådanne legitime formål kan f.eks. være at beskytte andres rettigheder, herunder f.eks. hensynet til følsomme personoplysninger. Ligeledes kan f.eks. beskyttelse af statens sikkerhed samt hensynet til forholdet til andre stater udgøre legitime formål. Selv hvor dette er tilfældet, skal det dog grundigt overvejes, om disse interesser vejer tungere end hensynet til informationsfriheden og befolkningens interesse i at blive oplyst om den foreliggende sag, ligesom myndighederne som udgangspunkt skal begrunde deres afslag.³⁵¹

17.2 Tromsøkonventionen: Europarådets konvention om aktindsigt

Hvor Menneskerettighedskonventionen kun beskytter journalister, NGO'er og lignende gruppers ret til aktindsigt, så har europæiske stater i regi af Europarådet lavet en supplerende konvention – Tromsøkonventionen, vedtaget af ministerkomitéen den 27. november 2008, der også beskytter den øvrige befolknings ret til aktindsigt. Konventionen giver mulighed for undtagelser til denne ret, men disse skal være fastsat præcist ved lov og være nødvendige, proportionelle og varetage de interesser, som konventionens art. 3 oplister, hvilket inkluderer national sikkerhed, internationale relationer, offentlig sikkerhed, forebyggelse og efterforskning af kriminelle aktiviteter, disciplinære undersøgelser, offentlige myndigheders kontrol, privates interesser, forretningsmæssige og økonomiske interesser, effektiv domstolsførelse, miljøhensyn og hensynet til drøftelser mellem offentlige myndigheder om en sag.

³⁴⁹ European Court of Human Rights: "Guide on Article 10 of the European Convention on Human Rights" ([ks.echr.coe.int, 2024](#)), s. 78

³⁵⁰ European Court of Human Rights: "Guide on Article 10 of the European Convention on Human Rights" ([ks.echr.coe.int, 2024](#)), s. 76-77

³⁵¹ European Court of Human Rights: "Guide on Article 10 of the European Convention on Human Rights" ([ks.echr.coe.int, 2024](#)), s. 79-80

Konventionen er trådt i kraft i 15 europæiske lande.³⁵² Danmark har imidlertid som det eneste nordiske land valgt ikke at tiltræde konventionen.

Dette er på trods af, at det i lovforslaget til 2013-offentlighedsloven direkte fremgik, at regeringen havde planer om at ratificere konventionen, når loven var vedtaget. Mere end 10 år efter lovens vedtagelse er dette endnu ikke sket.



“Med vedtagelsen af lovforslaget giver Folketinget sit samtykke efter grundlovens § 19, stk. 1, til, at regeringen kan foretage den nævnte ratifikation af konventionen.”³⁵³

I lovforslaget fremgik det, at regeringen var opmærksom på, at det ved en sådan ratificering ville være nødvendigt at tage visse forbehold på områder, hvor offentlighedsloven ikke lever op til konventionen. Det drejede sig om:

- Konventionens anvendelsesområde, bl.a. fordi offentlighedsloven ikke gælder for domstolene, Folketinget og tilhørende institutioner, men også fordi lovens § 5, stk. 2, giver hjemmel til, at regeringen kan undtage private, der har fået tillagt beføjelse til at træffe afgørelser på det offentliges vegne, fra at være omfattet af loven.
- Offentlighedslovens generalklausul, fordi den medfører, at undtagelsesmulighederne for aktindsigt ikke er udtømmende angivet.

I et hørings svar angav Institut for Menneskerettigheder, at også folketingspolitikerreglen i lovens § 27, stk. 2 potentielt var i strid med konventionen. I høringsnotatet argumenterede Justitsministeriet dog for, at folketingspolitikerreglen ikke var i strid med konventionen.³⁵⁴ Uenigheden vedrørte hovedsageligt, hvorvidt folketingsmedlemmer kunne falde ind under konventionens begreb for “offentlige myndigheder” og dermed konventionens muligheder for at undtage overvejelserne hos eller mellem offentlige myndigheder angående behandlingen af en sag fra aktindsigt.³⁵⁵

17.3 Aarhus-konventionen og Miljøoplysningsdirektivet

Aarhus-konventionen blev underskrevet 25. juni 1998 i regi af FN's økonomiske organisation for Europa. Konventionen indeholder regler om borgernes adgang til aktindsigt, deltagelse i

³⁵² Albanien, Armenien, Bosnien, Estland, Finland, Ungarn, Island, Litauen, Moldova, Montenegro, Norge, Slovenien, Spanien, Sverige og Ukraine. Derudover står den til at træde i kraft for Letland og Nordmakedonien i 2025, jf. Council of Europe: “Chart of signatures and ratifications of Treaty 205” ([coe.int, 2024](#))

³⁵³ Lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, almindelige bemærkninger, afsnit 2.3.3

³⁵⁴ Høringsnotatet fremgår af Justitsministerens svar af 17. april 2013 til Retsudvalgets spørgsmål nr. 1 ved behandlingen af L 144 i folketingsåret 2012-13 ([ft.dk, 2013](#)). Lidt specielt havde offentlighedskommissionens betænkning været i høring i 2010, hvorfor regeringen valgte ikke at sende selve offentlighedsloven i høring, da den derefter blev fremsat i 2013.

Enhedslisten sendte herefter selv lovforslaget i høring efter dets fremsættelse, hvorefter Retsudvalget bad Justitsministeriet lave et høringsnotat baseret på disse hørings svar.

³⁵⁵ Se mere detaljeret i Institut for Menneskerettigheders hørings svar optaget i Retsudvalgets bilag 2 til behandlingen af L 144 i Folketingsåret 2012-13 ([ft.dk, 2013](#))

beslutninger og klageadgang m.v. på miljøområdet. Den er siden gennemført i EU-retten, bl.a. gennem miljøoplysningsdirektivet. Dette internationale regelsæt giver en særlig beskyttelse af mulighederne for aktindsigt i miljøoplysninger, hvilket er baggrunden for den særlige retsstilling i miljøoplysningsloven, som beskrevet ovenfor.

Delkonklusion II: Justitias vurdering af regler og praksis

Denne del af rapporten har gennemgået den juridiske ramme. Den har først og fremmest vist, at den nuværende regulering af offentlighedsloven er kompleks. Den enkelte sagsbehandler, som modtager en aktindsigtsanmodning, skal således som udgangspunkt ved hver eneste aktindsigtsanmodning igennem et væld af overvejelser, herunder omkring sagstype, dokumenttype og oplysningstype. Dette kan illustreres med følgende figur:



Der er således ikke tvivl om, at reglerne kan være svære at håndtere for offentligt ansatte, der ikke nødvendigvis har aktindsigtsanmodninger som deres primære beskæftigelse. Ligeledes kan det være komplekst selv for professionelle aktører som journalister at vurdere, om de har ret til aktindsigt i et konkret dokument. Af denne grund vil den praktiske håndtering af aktindsigtsanmodninger blive undersøgt nærmere i de to sidste dele af rapporten.

Denne del af rapporten har herudover belyst, at Danmark på nogle områder er sattet bagud i forhold til de øvrige nordiske lande. Internationalt er Danmark nu det eneste nordiske land, der ikke har tilsluttet sig Tromsøkonventionen, hvilket er i strid med intention fra Folketinget (og den daværende regering) som det kom til udtryk ved vedtagelsen af offentlighedsloven i 2013, hvor Folketinget gav sit samtykke til, at regeringen kunne tilslutte sig konventionen. Når der sammenlignes med andre

nordiske lande, fremstår Danmark som havende en større grad af fortrolighed for dokumenter fremsendt fra underliggende styrelser til departementer. Det er også særligt, at Danmark ikke har klarere maksimumsgrænser for sagsbehandlingstid og tilsyneladende ikke lægger lige så meget vægt som f.eks. Sverige på, at en aktindsigtsanmodning skal prioriteres foran de fleste andre opgaver. Endelig har Norge for længst implementeret en database, hvor aktindsigtssøgende selv kan fremsøge dokumenter, mens Danmarks forsøg med åbne postlister aldrig har medført reel forbedring af retstilstanden.

Det væsentlige er imidlertid ikke kun det formelle retsgrundlag, men også hvordan reglerne anvendes i praksis. Dette vil anden halvdel af denne rapport undersøge nærmere nedenfor, hvor det formelle retsgrundlag beskrevet i rapportens første del vil blive sat i sammenhæng med empiriske undersøgelser.



DEL III: JOURNALISTERS OPLEVELSE AF AKTINDSIGT

Opbygningen af Del III om journalisters oplevelser

De to første dele af denne rapport har gennemgået det eksisterende retlige grundlag nationalt, internationalt og komparativt, herunder hvordan offentlighedsloven anvendes i officiel praksis fra bl.a. domstole og Ombudsmanden, hvilke ændringer der skete i 2013, og hvilken kritik, der har været af det eksisterende regelsæt.

De to sidste dele af rapporten vil gennem empiriske undersøgelser belyse nærmere, hvordan loven anvendes, samt hvordan den opleves i praksis med fokus på især journalister oplevelser.

I denne Del III vil to empiriske undersøgelser undersøge journalisternes oplevelser af myndighedernes praksis. I kap. 18 analyseres først og fremmest en spørgeskemaundersøgelse foretaget blandt journalister. I analysen af denne suppleres med uddybende citater fra et fokusgruppeinterview blandt graverjournalister om samme temaer.

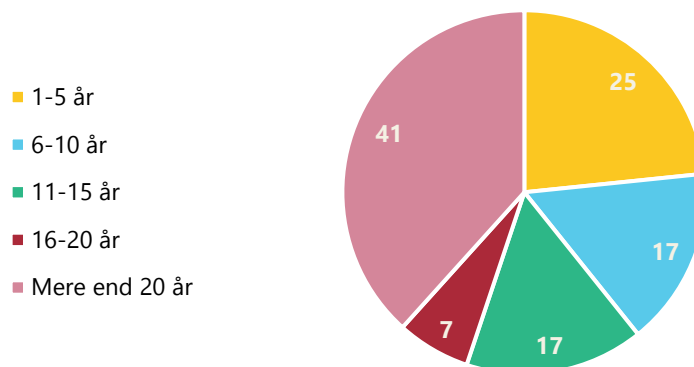
18 Spørgeskema og interview blandt journalister

I løbet af sommeren 2024 (juni-september) udsendte Justitia et spørgeskema til udvalgte grupper af journalister gennem Journalistforbundet, der skulle belyse deres oplevelser med at søge aktindsigt efter offentlighedsloven. Fokus var på journalisters oplevelse, da det er fundamentalt for demokratiet, at netop journalister har adgang til at afdække forhold internt hos myndighederne, hvilket også forarbejderne til offentlighedsloven anser for fundamentalt, bl.a. ved at fravige ressourcereglene og lignende for journalister pga. deres særlige interesse.

Indsigterne fra denne undersøgelse vil blive gennemgået i det følgende. Justitia modtog i alt 107 besvarelser fra journalister. Der var stor diversitet blandt de journalister, der besvarede, idet de bl.a. arbejdede med meget forskellige sagstyper, hvorfor undersøgelsen giver et bredt indblik i, hvordan journalister oplever den nuværende offentlighedslov. Undersøgelsen er ikke repræsentativ og har derfor primært til formål at skabe opmærksomhed om de potentielle problemstillinger og udfordringer, som denne faggruppe møder i forbindelse med aktindsigt hos danske myndigheder. Formålet er således ikke at give en præcis og fuldstændig forståelse af, hvordan journalister generelt bruger og oplever aktindsigt, men snarere at pege på de mønstre og udfordringer, der kan være med til at forhindre eller vanskeliggøre deres arbejde. Det bør også fremhæves, at der er tale om subjektive oplevelser, der kommer fra en faggruppe, der har et særligt ønske om at have større åbenhed, og som således kan forventes at ønske dette hensyn prioriteret over andre modstående hensyn. Undersøgelsen viser således, hvor journalisterne oplever problemer, men tager ikke direkte stilling til, om der er problemer.

Der var også en god spredning i respondenternes erfaring som journalister. Af stor relevans er, at størstedelen (61 %) havde over 10 års erfaring, og dermed for de flestes vedkommende også havde oplevet at søge aktindsigt efter de tidligere regler fra før 2013.

Hvor længe har du arbejdet som journalist?
(107 svar)

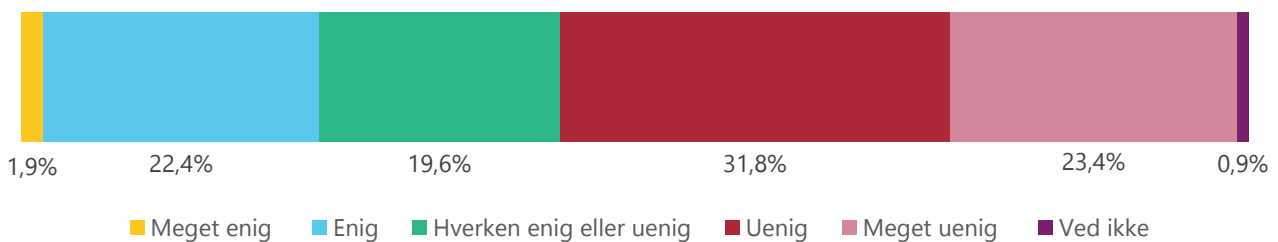


Spørgeskemaundersøgelsen blev herefter suppleret med et fokusgruppeinterview med tre graverjournalister. Disse journalister har særlig intensiv erfaring med at søge om aktindsigt i politiske beslutningsprocesser og var derfor i stand til at give et nærmere indblik i de temaer, som spørgeskemaundersøgelsen havde identificeret. Relevante indsigter fra disse interviews fremgår af supplerende infoboks i den nedenstående gennemgang af indsigterne fra spørgeskemaundersøgelsen.

18.1 Aktindsigt opleves som besværligt – især efter 2013

Helt overordnet angav 24 % af respondenterne i spørgeskemaundersøgelsen, at de var enige eller meget enige i, at det er nemt at få aktindsigt, hvorimod 55 % var uenige eller meget uenige i samme spørgsmål, jf. følgende figur.

Hvor enig er du i følgende udsagn: "Jeg oplever generelt, at det er nemt at få aktindsigt hos offentlige myndigheder som led i mit arbejde som journalist."
 (107 svar)



Dette viser, at ikke alle journalister har den samme oplevelse, hvilket uddybes yderligere i afsnit 18.4, omkring journalisternes oplevelse af, at der er stor forskel på forskellige myndigheders behandling af aktindsigter. Nogle journalister arbejder således på områder, hvor aktindsigt opleves som nemt at få. Som det fremgår, har flertallet imidlertid en oplevelse af, at aktindsigt er besværligt.

En række af de journalister, der angav at finde aktindsigt besværligt, valgte også at uddybe i skriftlige besvarelser, hvilke elementer, der medvirkede til denne oplevelse. I disse besvarelser fremgik det klart, at en væsentlig del af oplevelsen var, at *"det tager enormt lang tid at få en aktindsigt"*. Altså tidsperspektivet, som uddybes i afsnit 18.2. Ligeledes blev det fremhævet, at det ofte er nødvendigt med en dialog med myndigheder, hvor disse ønsker aktindsigtsanmodningen omformuleret op til flere gange, selvom journalisten opfatter anmodningen som meget specifik fra start. Andre angav bl.a., at *"myndighederne virker ofte modvillige og sender enten utroligt mange dokumenter i forsøg på at drukne relevant materiale eller papirer som er helt eller delvist sorte af overstregninger"* eller at *"aktindsigten kommer tilbage med noget andet, end det der blev spurgt til"*. Andre angav, at *"man skal virkelig professionalisere sine aktindsigtsanmodninger, hvilket bliver meget tidskrævende, fordi*

man tænker at man er oppe mod et system, der leder efter muligheder for ikke at udlevere dokumenter". Andre journalister fremhævede, at "det kan være svært at gennemskue den rigtige instans" eller, at det var svært at vurdere, hvorvidt myndighedernes afslag var juridisk korrekte. Endelig angav flere, at det ofte var nødvendigt at "skændes med offentlige myndigheder om, hvorvidt man skal have indsigt - og i hvor høj grad, man skal have indsigt".

Set fra mange journalisters synsvinkel er det således bestemt ikke en nem proces at opnå aktindsigt ved myndighederne. De finder reglerne komplekse og uigennemskuelige. De oplever sagsbehandlingen som mangelfuld, "meget bureaukratisk" og især som ekstrem langvarig. Ligesom de oplever, at det er en kamp at få aktindsigt, også hvor de ved, at de har ret til denne aktindsigt.

Journalisterne blev ligeledes spurgt, hvorvidt de mente, at det var blevet lettere eller sværere at søge aktindsigt efter lovændringen i 2013. Der var 40 personer, der svarede "ved ikke", samt fire personer, der ikke besvarede dette spørgsmål. Dette passer med, at 42 af journalisterne har arbejdet 10 år eller mindre som journalister. De har derfor ikke oplevet offentlighedsloven fra før 2013, hvilket flere af dem angav som begrundelsen for deres manglende besvarelse. Blandt de resterende oplever 78 %, at det er blevet sværere eller meget sværere at få aktindsigt, mens kun 3 % oplever, at det er blevet lettere (og ingen, at det er blevet meget lettere), mens 19 % mener, at det hverken er blevet lettere eller sværere.

I helt overvældende grad angiver et stort flertal af de journalister, der har kendskab til retsstillingen fra før 2013 således, at de anser lovændringen for at have gjort det sværere at opnå aktindsigt. Dette er det stik modsatte af lovens intention.

Hvor stor betydning har ændringen af offentlighedsloven fra 2013 på din adgang til relevante dokumenter/oplysninger fra offentlige myndigheder i dit arbejde som journalist?
 (svar 103)



En af de journalister, der valgte at uddybe sin besvarelse, angav følgende:



“Det var heller ikke altid let før 2014, - mange krumspring var også mulige under den gamle lov. Men ressourcereglene bremser i dag meget, ligesom ministerbetjeningsreglen. Så det er helt klart blevet sværere, og det synes også som om at den stramme lovgivning har cementeret, at aktindsigt ikke er noget myndigheder, ønsker at give, - derfor fornemmer man at myndigheder ofte tænker i, hvad man kan UNDGÅ at udlevere i stedet for at have fokus på åbenhed”

Samlet set er det altså tydeligt, at flertallet af journalisterne har ganske negative erfaringer med at søge aktindsigt, og at 2013-loven generelt anses som havende gjort det væsentligt sværere at opnå aktindsigt.

INDSIGT FRA INTERVIEWS: 2013-loven har ændret journalisters adfærd

De tre graverjournalister, som Justitia interviewede, angav ligeledes, at de mente aktindsigt efter offentlighedsloven var blevet mere besværligt og sværere at få efter 2013. En af disse gav endda udtryk for, at han i praksis helt var holdt op med at søge om aktindsigt efter offentlighedsloven. I stedet anvendte han kun aktindsigt til at belyse konkrete personers sager, hvor han havde fået fuldmagt fra den pågældende person og derfor kunne anvende reglerne om egenaces/forvaltningsloven til at belyse f.eks. urimelige sagsforløb. Derimod angav han, at han under den tidligere offentlighedslov havde kunne bruge denne til at belyse processer, såsom forløbet op til vedtagelsen af en lov eller en bekendtgørelse, hvor det f.eks. havde været muligt at få et “kig ind bag kulissen” f.eks. omkring om en styrelse og et departement havde været uenige om udarbejdelsen. Efter 2013 var det umuligt for ham, at få indblik i disse processer. Dermed havde 2013-loven været adfærdsregulerende, da den også havde fået ham til at holde op med at søge om aktindsigt i disse emner.

En af de andre graverjournalister var enig, men han var begyndt i høj grad at anvende miljøoplysningsloven til netop at få indblik i sådanne interne uenigheder, da den henviste til den gamle offentlighedslov. Begge journalister var således pga. ændringerne i offentlighedsloven begyndt at bruge andre retsgrundlag i deres arbejde (forvaltningsloven/miljøoplysningsloven).

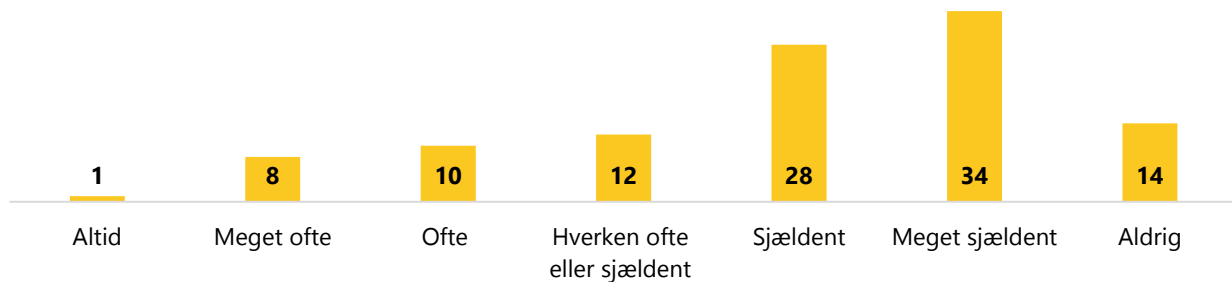
18.2 Manglende overholdelse af sagsbehandlingsfrister har stor betydning

Som det allerede fremgik af ovenstående afsnit, oplever journalister bl.a. en stor udfordring med, at det tager lang tid at opnå aktindsigt. En række af spørgsmålene i spørgeskemaundersøgelsen fokuserede på netop dette element.

Som det fremgår af nedenstående figur, oplever journalisterne i høj grad, at tidsfristen på syv dage i offentlighedsloven ikke overholdes. For 13 % af respondenter sker det decideret aldrig, at denne frist

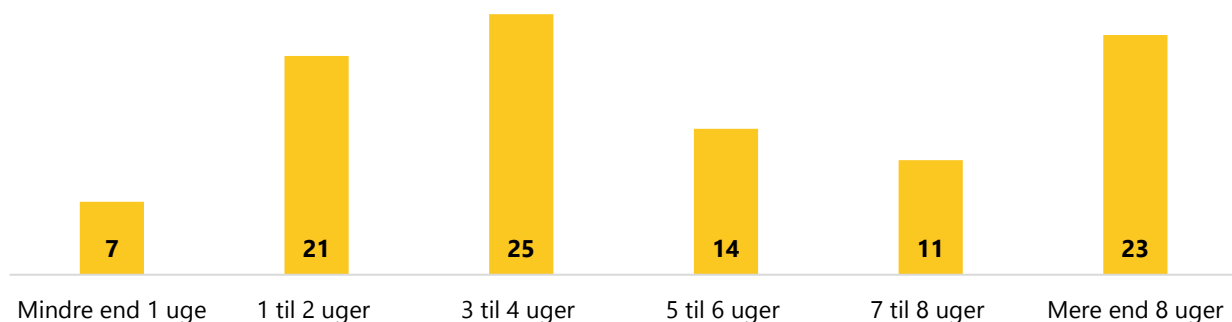
overholdes og yderligere 58 % oplever, at dette sjældent eller meget sjældent sker. Mindre end 18 % af respondenterne oplever, at reglen ofte, meget ofte eller altid følges.

Hvor ofte oplever du, at aktindsigtsanmodninger behandles inden for 7 arbejdsdage?
 (svar 107)



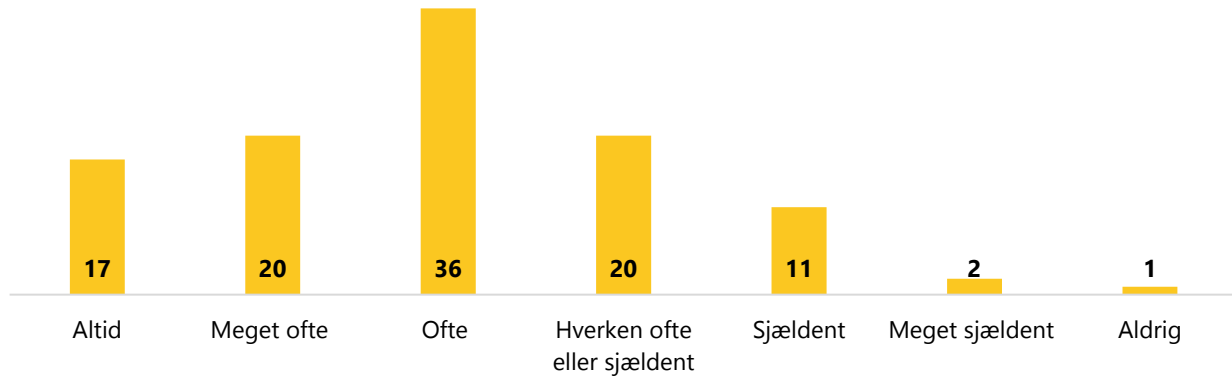
Den følgende figur viser, hvor lang tid der går udover de oprindelige syv dage, før journalisterne får svar på deres anmodninger. Dette varierer naturligvis fra anmodning til anmodning, men generelt har næsten 23 % en oplevelse af, at der går mere end otte uger. I de skriftlige kommentarer angav flere, at der også sagtens kunne gå adskillige måneder, før de fik svar på deres anmodninger. Lidt over 50 % angiver dog, at der kun går et sted mellem 0-4 uger ekstra, udover den oprindelige 7-dages frist.

Når myndighederne ikke overholder fristen for behandlingen af aktindsigtsanmodninger, hvor lang tid går der så (efter fristen på 7 arbejdsdage), før du modtager en afgørelse?
 (svar 101)



Journalister arbejder ofte med korte deadlines og historier, der kan tabe deres aktualitet hurtigt. Derfor svarer hele 68 % af respondenterne også, at de forsinkede afgørelser ofte, meget ofte eller altid har væsentlig negativ betydning for journalistens arbejde. Kun 13 % oplever, at dette sjældent, meget sjældent eller aldrig er tilfældet i deres arbejde.

Hvor ofte oplever du, at myndighedernes forsinkede afgørelser om aktindsigt har væsentlig negativ betydning for dit arbejde?
 (svar 107)



En række af respondenterne kommenterede på eget initiativ yderligere på tidsperspektivet i aktindsigtsprocessen, hvilket uddyber deres oplevelser.

“

“Myndighederne er egentlig hjælpsomme nok. Men det tager ufattelig lang tid. Ofte flere måneder at få fat i de papirer, man beder om.”

“

“Jeg har haft ansøgninger ude, som jeg har ventet op mod et år på at få behandlet. Og så blev de alligevel afsluttet med enten ressourceargumentet, eller en aktliste, hvor yderligere information så blev afvist”

“

“I projekter om udviste ansøgere, der sidder i et asylfængsel, har det været et kæmpe problem, for Kriminalforsorgens forsinkelser har ofte ført til at den pågældende kilde fx er blevet udvist eller har forladt landet.”

En af respondenterne beskrev en generel oplevelse af, at de danske myndigheder er langsommere end de svenske og norske:

“

“Jeg har meget sjældent oplevet at mine aktindsigter kommer tilbage til tiden, måske er de eneste gange, hvis jeg har søgt i Norge eller Sverige, som har meget strikse regler.”

Af besvarelserne fremgår det bl.a. også, at flere af journalisterne opfatter det som en bevidst strategi fra myndighedernes side at forhale aktindsigtsprocessen indtil nyhedshistorien har tabt sin værdi:

“

“Når man så får svar efter flere uger, så er sagen 'død' og svær at genoplive. Og det - tror jeg - ofte også er årsagen til, at man er så længe om det. Det er en bevidst strategi for at slå historier ihjel, og der bliver spekuleret i det.”

“

“Jeg oplever at kommuner og statslige myndigheder ofte forhaler aktindsigtsanmodninger. Det enten værende ved telefonopkald efter en aktindsigt med konstante ønsker om præciseringer eller forklaringer om, hvad der ikke kan lade sig gøre. De overskrider ofte svarfristerne, og glemmer ofte enten at kvittere for anmodninger eller efterkomme ganske harmløse anmodninger. Nogle gange trækkes det så langt tid, at historien har tabt meget relevans, og en ny aktindsigt må søges for at få det aktuelle billede”

Men nogle journalister opfattede det også som et ressourceproblem i det offentlige

“

“Det er mere reglen end undtagelsen at ting bare trækker ud og ud. Kun hvis man rykker, får man svar. Ellers lader de det bare ligge. Det skyldes nogle gange ikke uvilje. En embedsmand svarede i fredags på en mail fra mig kl. 00.30 natten til lørdag. Stakkels mand.”

Hvor nogle opfattede den lange svartid som meget frustrerende for deres arbejde, var der andre der ikke havde den samme frustration, men det var fordi de allerede havde indrettet deres arbejde efter, at aktindsigter var noget der tog lang tid.

“

“Det er sjældent til gene, at de overskrider fristen, fordi det er forventet, og jeg derfor ikke arbejder med deadline på de historier.”

“

“Det har ikke negativ indflydelse, fordi jeg allerede fra starten forventer forsinkelse. Så jeg er nødt til at tage højde for en - i øvrigt lovstridig - forsinkelse/langsom sagsbehandling/forhaling af sagen fra starten af.”

Andre journalister undlod jævnligt at søge aktindsigt, og indrettede således deres arbejde uden det værktøj:

“

“Det har negativ betydning i den forstand, at jeg ofte helt dropper at søge aktindsigt, fordi jeg har en oplevelse af, at det er så sjældent, at jeg får hvad jeg søger.”

Flere af respondenterne angav, at de mente myndighedernes strategi skyldtes, at det ingen konsekvenser havde for dem at udskyde deres svar, heller ikke når dette skete i flere måneder eller et helt år.

“

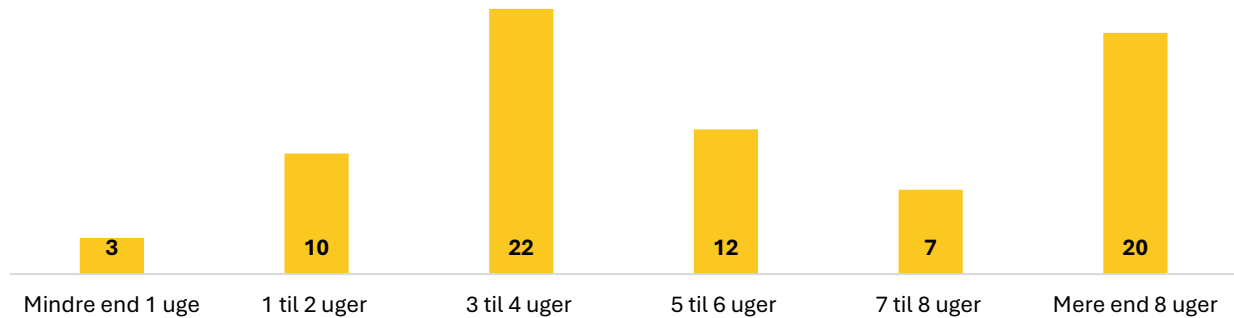
“Det er virkelig frustrerende, at det ingen som helst konsekvenser har ikke at svare rettidigt.”

“

“Det er et problem, at der ikke er nogen sanktioner for at udsætte og udsætte svar på en anmodning om aktindsigt [...] Særligt som freelancejournalist, der ikke har en advokat i baghånden til at hjælpe mig med at presse på.”

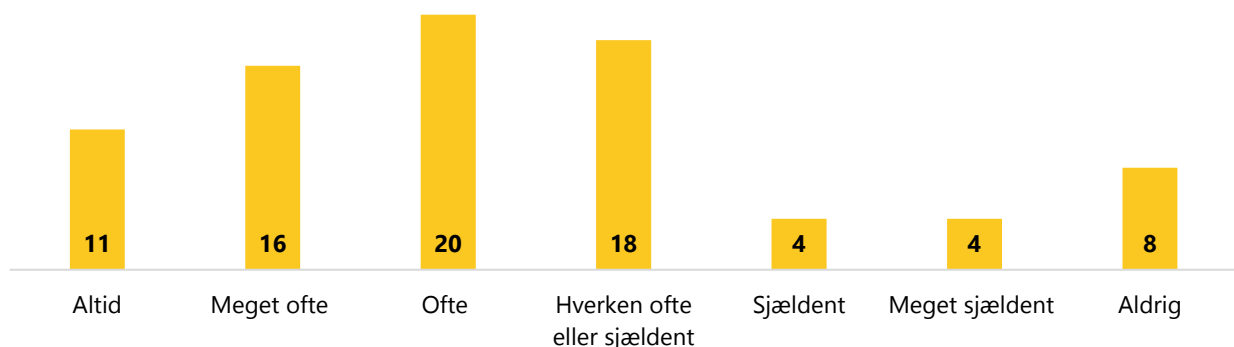
Også ved klageinstanser oplever journalister, at det tager lang tid at få behandlet en anmodning, der jo så lægges oveni den sagsbehandlingstid, der allerede har været ved den første myndighed. For flertallet varer sådanne klagesager mere end fem uger.³⁵⁶

Når du klager over en myndigheds afgørelse om aktindsigt, hvor mange dage går der typisk, før du modtager en afgørelse fra klageinstansen?
(svar 74)



Denne klagesagsbehandlingstid opleves også som stærkt forstyrrende for journalisternes arbejde. For 58 % var dette tilfældet ofte, meget ofte eller altid, mens det for kun 20 % var tilfældet sjældent, meget sjældent eller aldrig.

Hvor ofte oplever du, at klageinstansens sagsbehandlingstid er så lang, at det får væsentlig betydning for dit arbejde?
(svar 81)



³⁵⁶ En større gruppe respondenter besvarede ikke spørgsmålene om klageprocesser, idet de ikke havde erfaringer med klagesager.

Flere af journalisterne beskrev disse oplevelser nærmere, herunder at klageprocesserne gjorde det muligt for myndighederne at trække udleveringen i yderligere langdrag.

“

“Der er afgørelser, der har ligget hos Ankestyrelsen op til et år. Samme gælder for Ombudsmanden. Jeg har også oplevet at Sundhedsministeriet - som klageinstans for aktindsigt hos Sundhedsstyrelsen - trak afgørelse ud i flere måneder, trods tidsfrist i offentlighedsloven på 20 arbejdsdage”

“

“Jeg oplever at de [Myndighederne, ikke klageinstansen] tit lykkes med at trække ting i langdrag og derved undgå sagen. Klagetid i Ankestyrelsen er så lang, at det er muligt for parten at sylte sagen til den ikke er aktuel længere. Jeg har lige oplevet en stor sag, der ikke kom frem i tide på grund af dette.”

Samlet set er der altså en klar tendens til, at journalister oplever, at behandlingen af aktindsigtsanmodninger tager meget længere tid end de syv dage som offentlighedsloven slår fast, at myndighederne skal behandle anmodningen indenfor, medmindre dette rent undtagelsesvist ikke kan lade sig gøre pga. f.eks. sagens omfang eller kompleksitet.

INDSIGT FRA INTERVIEWS: FORSLAG TIL NYE SAGSBEHANDLINGSREGLER

Graverjournalisterne, som Justitia interviewede, delte fuldt ud opfattelsen af, at det tager lang tid at få aktindsigt. Den ene angav endda, at myndighederne “overholder aldrig nogensinde de der tidsfrister”, hvilket både var et problem for journalistens egne muligheder for at få en historie ud, men i hans øjne også var demokratisk problematisk, da politiske forlig tit var indgået inden journalisterne fik mulighed for at belyse en sag.

Afvisning af privilegeret adgang

På trods af dette var de interviewede journalister kritiske overfor at indføre fortrinsret for adgang til aktindsigt til medier. Dette er et forslag, der bl.a. er nævnt i kommissoriet for det igangværende lovforberedende udvalg om ændring af offentlighedsloven.³⁵⁷ En sådan regel vil medføre en indbyrdes prioritering mellem verserende aktindsigtsanmodninger, hvor f.eks. journalister så kan forvente hurtigere svar, mens andre må vente længere. Især én af graverjournalisterne fremhævede, at borgerne ikke kan være sikker på, at medierne dækker alt, som alle borgere gerne vil se. Han brugte som hypotetisk eksempel en indbygger i et lille lokalsamfund, der var interesseret i at få belyst beslutningerne bag et nyt byggeri, men ikke kunne få medierne til at interessere sig for emnet, før han selv ved aktindsigt havde fået afdækket noget kontroversielt.

Brug for maksimale sagsbehandlingstider og konsekvenser for overtrædelse

De interviewede journalister havde selv flere forslag til nye lovtiltag, der kunne forbedre sagsbehandlingstiden. Først og fremmest fandt de, at de nuværende sagsbehandlingsfrister var alt for

³⁵⁷ Justitsministeriet: “Kommissorium for udvalg om ændring af offentlighedsloven” (justitsministeriet.dk, 11. januar 2024)

elastiske, da der ikke var nogle klare krav om, at en aktindsigtsanmodning absolut skulle færdigbehandles inden et bestemt tidspunkt. Dermed var det journalisterne opfattelse – på trods af lovens udgangspunkt om syv arbejdsdage – at det i høj grad er overladt til myndighederne selv at bestemme, hvor lang tid de vil bruge. Dette skabte absurde situationer, hvor myndighederne sagsbehandlede så længe, at nyhedsværdien var forpasset, hvorved både embedsværket og journalisten havde spildt sin tid. Derfor fremhævede de interviewede journalister behovet for klare skileregler omkring sagsbehandlingstiden, samt mulighederne for konsekvens ved manglende overholdelse, f.eks. bøder til myndighederne eller en påvirkning for departementschefens resultatløn.

Udfordringerne ved at føre statistik over sagsbehandlingstider

Det blev under interviewet også foreslået, at myndighederne burde have pligt til at offentliggøre deres sagsbehandlingstider på deres hjemmesider. Imidlertid fremhævede journalisterne også, at dette ikke kunne være en helt simpel gennemsnits-statistik, da der var stor forskel på aktindsigter. Der kunne være nogle få aktindsigter med "dynamit" i, som myndighederne havde en interesse i at trække i langdrag, mens en gruppe andre aktindsigter var helt ukontroversielle for myndighederne og derfor trak den gennemsnitlige sagsbehandlingstid ned. Journalisterne fremhævede også, at myndighederne ved sådanne statistikker havde en tendens til at overdrive antallet af aktindsigtsanmodninger, f.eks. ved at anse udlevering af en aktliste for en afsluttet aktindsigtssag, hvorefter udlevering af dokumenter fra aktlisten var en ny afsluttet aktindsigtssag, hvor det for journalisten var et samlet forløb, hvor hvert skridt tog tid.

Høring af andre myndigheder trækker tiden

I interviewet kom det også frem, at graverjournalisterne jævnligt oplevede, at myndigheden som de havde søgt aktindsigt ved, følte sig nødsaget til at høre andre myndigheder før udlevering, og at det ofte var en proces, der tog meget lang tid. Den ene af journalisterne havde dog haft held med at få nogle myndigheder til at fastsætte klare tidsfrister for de andre myndigheders indgivelse af høringssvar, inkl. besked om, at hvis de andre myndigheder ikke svarede inden en bestemt frist, så ville dokumenterne blive udleveret og foreslog derfor, at sådanne regler om, at der skulle ske udlevering hvis frister ikke blev overholdt, blev indført i loven.

Aktlister burde udleveres straks – også for at spare myndighederne tid

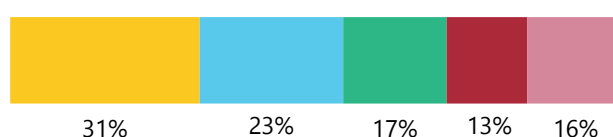
De interviewede journalister havde en god forståelse af, at aktindsigtsanmodninger kunne være ressourcekrævende for myndighederne at håndtere. Graverjournalisterne ville helst gerne målrette deres aktindsigtsanmodninger mest muligt. De foreslog selv ofte myndighederne, at disse kunne udlevere aktlisten først. Hvis denne var oplysende omkring bl.a. parter og temaer i de enkelte dokumenter, kunne journalisterne ofte selv frasortere og udvælge de dokumenter, som de var interesserede i at få aktindsigt i, så myndighederne ikke behøvede at gennemgå og udlevere hvert eneste dokument på sagen. Der kunne f.eks. være situationer, hvor det kun var to dokumenter i en sag på 300 dokumenter, der var relevante, hvilket journalisten kunne udvælge hvis vedkommende fik aktlisten først. Journalisterne oplevede dog udfordringer med denne strategi, dels fordi nogle

myndigheders aktlister var meget mangelfulde, men også fordi nogle myndigheder så brugte uger eller endda måneder på blot at udlevere aktlisten, og først derefter kunne journalisten så anmode om de dokumenter vedkommende fra begyndelsen egentligt havde ønsket. Selvom journalisterne således med dette tiltag havde søgt at spare myndighederne for en arbejdsbyrde, så havde det vist sig hurtigere for journalisterne blot at bede om aktindsigt i hele sagen fra begyndelsen

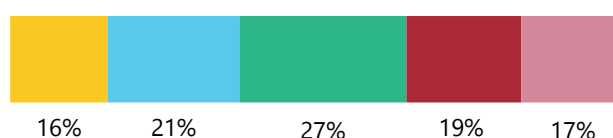
18.3 De fleste aktindsigtsanmodninger bliver delvist imødekommet

Journalisterne blev i spørgeskemaundersøgelsen stillet tre spørgsmål om, i hvilket omfang de oplever at få hhv. afslag, delvis imødekommelse, eller fuld imødekommelse af deres aktindsigter, som det fremgår af følgende figurer.

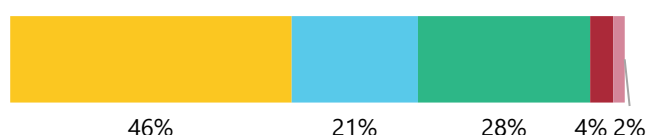
Hvor stor en andel af dine aktindsigtsanmodninger vil du vurdere imødekommes med fuld aktindsigt?
(107 svar)



Hvor stor en andel af dine aktindsigtsanmodninger vil du vurdere imødekommes delvist?
(107 svar)



Hvor stor en andel af dine aktindsigtsanmodninger vil du vurdere, at du får afslag på?
(107 svar)



■ Under 25 % ■ Ca. 25 % ■ Ca. 50 % ■ Ca. 75 % ■ Over 75 %

Kigges der på medianen i hver gruppe, så lægger medianen for afslag på "ca. 25 %", medianen for delvis imødekommelse på "ca. 50 %" og medianen for fuld aktindsigt på "ca. 25 %". Det er således formentligt den generelle tendens for journalister, at størstedelen af aktindsigtsanmodningerne mødes af en delvis imødekommelse, men som det fremgår har forskellige journalister meget forskellige oplevelser.

Figureerne er ret forskellige. Hvor der er stor spredning i journalisterne oplevelser, når det kommer til både fuld og delvis imødekommelse af aktindsigt, så er der ved fuldt afslag en stor gruppe, der har angivet, at det er under 25 % af deres anmodninger, der fører til fuldstændigt afslag. Ligeledes

er der meget få, der angiver, at det er omkring 75 % eller flere af deres anmodninger, der fører til afslag. Fuldt afslag på aktindsigt fremstår derfor som det mindst ofte forekommende resultat af en aktindsigtsanmodning.

En af årsagerne til, at aktindsigt anses som så besværligt, er formentligt, at delvise imødekommeelser er så hyppige. Både fuldt afslag (f.eks. pga. sagstypen) eller fuld imødekommeelse er formentligt lettere og mindre tidskrævende for både journalister og embedsfolk end delvis imødekommeelse, fordi det her er hvert enkelt dokument eller oplysning, der skal vurderes, og som der kan opstå tvist omkring.

Således angav en af respondenterne som kommentar til spørgsmålet omkring, hvorvidt aktindsigt var besværligt: *"hvis det med spørgsmålet menes om det er nemt at få NOGET udleveret, er svaret ja. Men hvis der menes om det er nemt at få det man gerne vil have, er svaret nej."* Besvarelsen udstiller det faktum, at denne undersøgelse ikke kan vise statistik for, i hvor høj grad en delvis imødekommeelse af aktindsigt reelt udelader al den information, som journalisten ønskede, eller hvor ofte det modsat næsten er en fuld imødekommeelse af aktindsigten med blot nogle få oplysninger uden central betydning udeladt. Journalisternes generelle utilfredshed med afgørelserne antyder, at den delvise imødekommeelse ofte anses af journalisterne som et afslag på store dele af den relevante information.

Der ses således en klar tendens til, at journalisterne ofte oplever ikke at få fuld imødekommeelse af deres aktindsigter, og derfor oplever en lukkethed fra myndighedernes side, selvom myndighederne omvendt udleverer materiale og delvist imødekommer aktindsigtsanmodningerne.

18.4 Stor variation mellem myndigheder

Ingen af spørgsmålene i spørgeskemaet spurgte til, hvorvidt journalisterne oplevede forskelle mellem myndighederne. Skemaet spurgte helt overordnet til deres oplevelser med aktindsigt.

I spørgeskemaet var der imidlertid plads til, at journalisterne selv kunne tilføje yderligere bemærkninger. Her angav 22 af respondenterne helt på eget initiativ, uden de var blevet spurgt til det, at de i meget høj grad oplevede markante forskelle mellem myndighederne om behandlingen af aktindsigt. Her bringes derfor deres kommentarer. Alle citaterne i dette afsnit er fra forskellige respondenter.

Flere af respondenterne angav helt overordnet, at de havde blik for denne tendens, f.eks. med følgende citater: *"Det er meget forskelligt, hvor hurtigt det går og velvillige myndighederne er til at besvare og reagere på en aktindsigtsanmodning"*, *"Meget svingende fra myndighed til myndighed"*, *"Nogle områder og myndigheder er nemme at få adgang hos, andre er sværere"*, og mest bemærkelsesværdigt: *"i tilfælde, hvor jeg har søgt hos to myndigheder, kan den ene udlevere hele dokumentet, mens den anden udleverer et med omfattende udstregninger"*. Sidstnævnte citat gør

det svært at ignorere, at myndighederne tilsyneladende har forskellige praksisser for deres anvendelse af offentlighedsloven.

De fleste angav, at de havde konkrete erfaringer med, at nogle myndigheder var mere velvillige end andre. En enkelt angav dog også, at det var den enkelte embedsmand, der kunne udgøre forskellen: *"Det kommer jo an på, hvilken embedsmand man rammer. Det er det, der er så gakket ved loven. Hvis man gerne vil skjule noget, kan man påberåbe sig en af tildækningsparagrafferne, og vi har ingen mulighed for at vide, om det er korrekt."*

Flere respondenter gav udtryk for, at der var en generel tendens til, at centraladministrationen var mindre tilbøjelige til at give aktindsigt, mens mindre myndigheder ofte var mere åbne:

“

"Det er markant lettere i kommuner og regioner end i staten, og jeg møder ofte afvisning med begrundelse i "minister betjening"

“

"Hos flere ministerier og Lægemiddelstyrelsen føler jeg decideret at blive modarbejdet. Hos mange 'mindre' myndigheder forløber det mere uproblematisk og proceduremæssigt."

“

"Vi taler på redaktionen ofte om, at når det gælder centraladministrationen, er offentlighedsloven reelt sat ud af kraft. Omvendt kan man ofte opleve, at uden for centraladministrationen og hovedstaden er der en helt anden forvaltning, hvor man tager afsæt i det, der oprindeligt var meningen med loven. Jeg talte på et tidspunkt med en chef i en statslig styrelse i Jylland, der leverede en aktindsigt på en dags tid. Jeg var meget imponeret og kom til at sige, at det var vi ikke vant til. Hendes svar var, at det hørte hun tit fra journalister i hovedstadsområdet [...] Så sagt kort: Offentlighedsloven er afskaffet i centraladministration og hovedstadsområdet men lever stadig i et vist omfang i resten af landet"

“

"Generelt er det min opfattelse, at offentlighedsloven svækkes i takt med, man kommer tættere på det politiske niveau. Jeg har flere gange prøvet at blive holdt hen, da det pågældende materiale kan skade en politiske sag. Som udløber af anmodningen vælger en minister så proaktivt at handle på sagen - inden jeg får min aktindsigt."

Også de interviewede graverjournalister havde oplevet denne tendens, og en af dem leverede et eksempel på, at de havde søgt om aktindsigt i en sag, som både en kommune og et ministerium havde været involveret i, hvor det havde været meget svært og taget meget lang tid at få aktindsigt ved ministeriet, hvorimod kommunen havde udleveret det hele, lagt det i datoorden og endda havde ringet og beklaget, at det havde taget dem 10 dage at opfylde aktindsigten.

Det blev dog også fremhævet af flere respondenter i spørgeskemaundersøgelsen, at der også i myndigheder på samme niveau kan være stor forskel på mulighederne for aktindsigt. Særligt

fremhævede flere, at nogle kommuner var meget hjælpsomme med aktindsigter, mens andre kommuner enten var langsommelige eller ikke havde kendskab til journalisters muligheder for aktindsigt.

“

“Nogle kommuner har en ekstrem god kultur for det, og man kan mærke, at de gerne vil samarbejde og udlevere mere, end man beder om. Andre kommuner møder man ret tydeligt modstand”

“

“Indstillingen hos den givne myndighed - nogle gange den konkrete kommunaldirektør eller stabschef - kan være lige så hjælpende eller obstruerende (oftere sidstnævnte) som de faktiske regler.”

Flere af respondenterne angav meget konkret, hvilke myndigheder de havde fundet det svært at få aktindsigt i. I disse citater blev bl.a. Kriminalforsorgen, politiet (især Rigspolitiet), Vejdirektoratet, Lægemiddelstyrelsen, Styrelsen for Patientsikkerhed, Skatteforvaltningen og Udenrigsministeriet fremhævet som myndigheder, som konkrete journalister opfattede som særligt vanskelige i forbindelse med aktindsigt. Her er dog vigtigt at fremhæve, at Justitia ikke kan vide, om dette skyldes at disse myndigheder sidder med sagsområder, hvor der i større grad ifølge offentlighedsloven er mulighed for at afvise aktindsigt. Nogle af respondenterne fremhævede dog også nogle af disse myndigheder som mere langsommelige:

“

“Jeg oplever, at der er meget stor forskel på, hvor optaget man er af at overholde offentlighedsloven afhængig af styrelsen/ministeriet. Fx oplever jeg Erhvervsstyrelsen og Datatilsynet som særdeles effektive og imødekommende, mens fx Udenrigsministeriet og Rigspolitiet er enormt langsomme og virker decideret ligeglade med at besvare en aktindsigtsanmodning. Fx søgte jeg på et tidspunkt aktindsigt i samme sag hos Erhvervsstyrelsen og Udenrigsministeriet. Førstnævnte besvarede henvendelsen på under en uge, mens Udenrigsministeriet var over tre måneder om at vende tilbage på min anmodning”

Omvendt var der andre respondenter, der fremhævede at nogle aktindsigter er ganske nemme at få, fordi der er tale om materiale og myndigheder, hvor aktindsigtsprocessen er helt standardiseret.

“

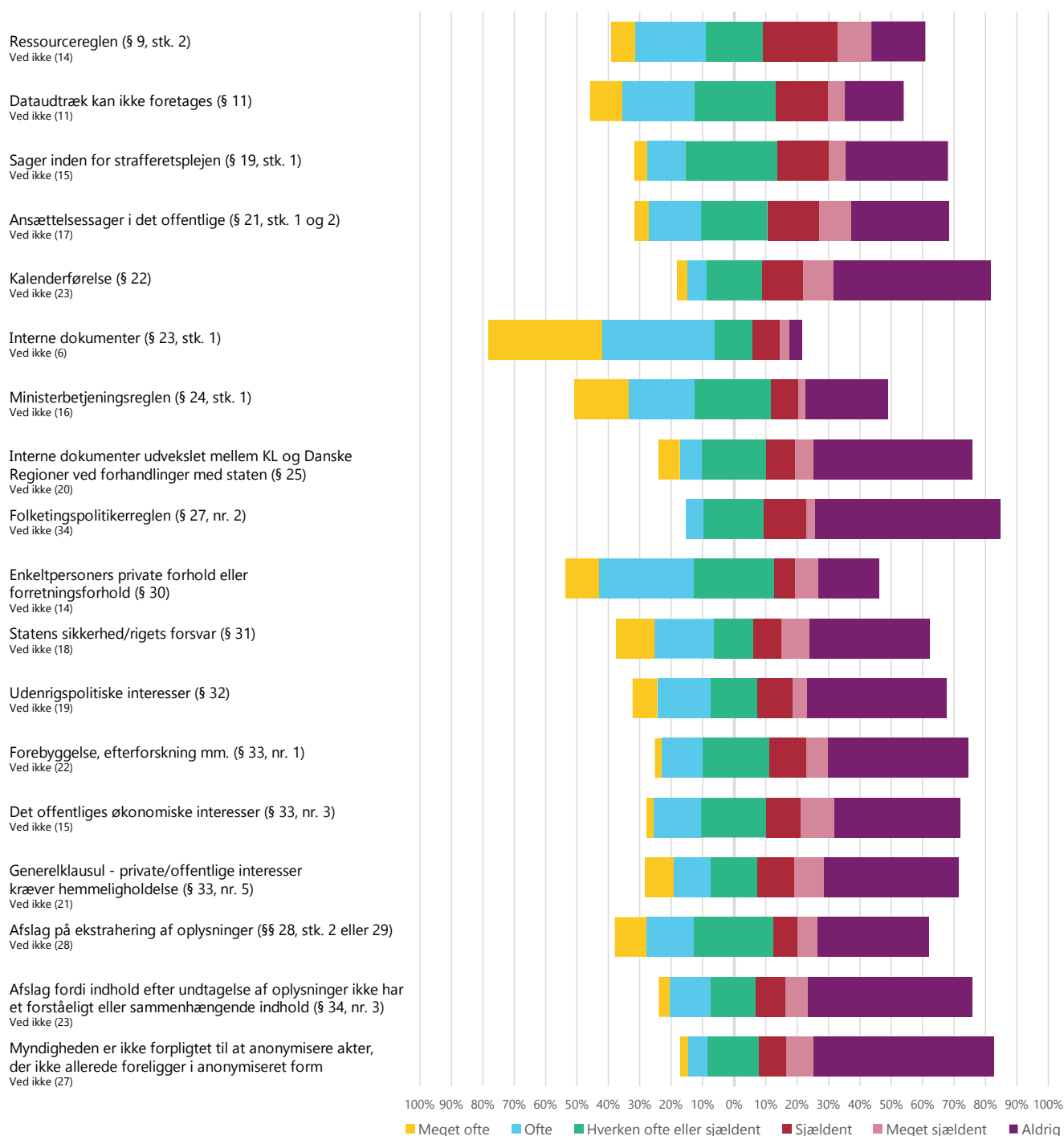
“Jeg søger primært aktindsigt i anklageskrifter, afgørelser fra Arbejdstilsynet og lignende. Jeg oplever det som standard-anmodninger fra myndighedernes side. Derfor oplever jeg næsten aldrig udfordringer med at få det, jeg søger. En gang imellem søger jeg dataudtræk eller andre mere “specielle” ting. Her har jeg en oplevelse af, at myndigheden ikke altid er i stand til at vejlede og indskrænke min anmodning.”

Samlet set er der altså en meget klar opfattelse hos respondenter om, at mulighederne for at få aktindsigt varierer meget fra myndighed til myndighed, at sagsbehandlingspraksis ikke er ens, og at myndighedernes tilgang til om de ønsker åbenhed (herunder meroffentlighed) eller lukkethed er meget forskellig.

18.5 De mest udbredte årsager til afslag

I spørgeskemaet var oplistet en række af de forskellige undtagelser fra aktindsigt i offentlighedsloven, og respondenterne blev bedt om at angive, hvor ofte hvert af disse argumenter blev brugt som argument for at give dem afslag på aktindsigt. En samlet oversigt fremgår af nedenstående figur:

I hvilket omfang har du oplevet at få afslag på aktindsigt med følgende begrundelse?
 (svar 107. "Ved ikke" undtaget fra graf)



Det er i figuren tydeligt, at interne dokumenter slår ud som den oftest forekommende begrundelse for afslag. De øvrige begrundelser, der er ganske ofte forekommende omhandler "enkeltpersoners private forhold eller forretningsforhold", "ministerbetjeningsreglen" samt "dataudtræk kan ikke foretages". Undtagelsen for forretningsforhold er en af dem, der i offentligheden er blevet mindst diskuteret, men flere journalister fremhævede reglen som for omfangsrig, f.eks. i dette citat, der angiver den største forhindring for aktindsigt som værende: "*at virksomheder får carte blanche til at censurere relevante oplysninger med henvisning til forretningshensyn - uden at det tilsyneladende bliver efterprøvet af myndigheden.*"

Efter disse begrundelser kommer afslag pga. ressourcereglene, afslag pga. statens sikkerhed/forsvar og afslag på ekstrahering af oplysninger. Herefter afslag pga. udenrigspolitiske interesser, sagstyperne strafferetspleje og ansættelsessager, samt generalklausulen/opsamlingsbestemmelsen. Først herefter kommer afslag pga. det offentlige økonomiske interesser, forebyggelse/efterforskning interne dokumenter udvekslet mellem KL/Danske regioner samt fordi dokumenterne savner sammenhængende indhold efter udtagelse af oplysninger.

Derimod er folketingspolitikerreglen og undtagelsen om kalenderførelse nogle af de mindst anvendte afslagsbegrundelser. Det samme er tilfældet for begrundelsen "myndigheden er ikke forpligtiget til at anonymisere akter", som Justitia kun medtog, fordi Justitia selv oplevede at møde denne afslagsbegrundelse flere gange i casen beskrevet i kap. 19. Som nævnt i det kapitel er denne begrundelse i et vist omfang ikke i overensstemmelse med offentlighedsloven. Selvom Justitia således fik denne afslagsbegrundelse ofte, viser journalisternes oplevelser, at der ikke er tale om en meget udbredt begrundelse. På den anden side angiver nogle af journalisterne dog, at de har mødt begrundelsen før.

I det spørgeskema, som Justitia udsendte, var afslag allerede pga. § 9, stk. 1, om identifikationskravet ikke nævnt som en mulighed. Flere journalister angav imidlertid, at den begrundelse også i praksis er med til at give dem afslag, særligt pga. temakravet:

“

"Meget afvises grundet ministerbetjening. Og meget forsøges undslået med henvisning til manglende tema trods afgrænset anmodning/tema (krav om tema skulle blot sikre mod ansøgninger a la: al kommunikation mellem myndighed a og b i 10 år)"

“

"Også tilføjelsen af temaindsigt er en reel indskrænkning. Selv ved præcise aktindsigtsbegæringer, der gør det muligt at identificere de efterspurgte dokumenter, beder myndigheder om et tema - hvorefter myndighederne frit kan vælge, om dokumenterne har netop det tema, journalisten har gættet på. Uden at skulle meddele, hvad de så vælger at udelade på den baggrund. Dermed får man ikke at vide, om der eksisterer dokumenter, som myndigheden på baggrund af en lidt for "præcis" temaangivelse har udeladt fra selve behandlingen."

Samlet set peger dette data på, at hvis adgangen til aktindsigt skal øges væsentligt for journalister, er det formentligt især ved at kigge på definitionerne af interne dokumenter, ministerbetjening, forretningsforhold samt dataudtræk, samt potentielt ved at se på ressourcereglene, ekstraheringsreglerne, reglerne om statens sikkerhed og temakravet. Der skal dog naturligvis medtages i den analyse, at f.eks. folketingspolitikkerreglen og reglen om kalenderførelse muligvis ikke anvendes ofte til at give afslag, fordi journalisterne allerede ved, inden de overvejer at sende en aktindsigtsanmodning, at der for den slags dokumenter ikke er mulighed for aktindsigt.

INDSIGT FRA INTERVIEWS: Generalklausulen er en udfordring for ændringer

De interviewede graverjournalister fremhævede, at generalklausulen også var et problem, selvom den ikke lå højt på listen over afslagsbegrundelser i spørgeskemaundersøgelsen. Generalklausulen er § 33, nr. 5, hvorefter aktindsigt kan begrænses "*i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til [...] private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet*". Dette anså graverjournalisterne for en meget bredt formuleret bestemmelse. Journalisterne fremhævede, at bestemmelsen allerede var problematisk under den gamle offentlighedslov før 2013 og i deres øjne ret frit gav myndighederne mulighed for at undtage oplysninger, når de mente det offentlige havde en interesse i hemmeligholdelse. Det var deres indtryk, at bestemmelsen blev brugt mindre efter 2013 – ganske enkelt fordi der nu i mange situationer var andre bestemmelser, der kunne bruges til at afvise aktindsigt – men også efter 2013 blev den brugt, hvor en anden bestemmelse ikke fandt anvendelse. I deres øjne var det nødvendigt at ændre bestemmelsen, hvis man f.eks. ønskede at indskrænke ministerbetjeningsreglen, da myndighederne ellers blot ville vende tilbage til at bruge generalklausulen til at hemmeligholde det, som den nuværende ministerbetjeningsregel hemmeligholder.

18.6 Manglende tillid til myndighederne

Et af de alvorligste fund i spørgeskemaundersøgelsen var, at journalisterne havde en meget lille tillid til, at myndighedernes afgørelser var i overensstemmelse med lovgivningen. Mens 26 % erklærede sig enige eller meget enige i at have stor tillid til, at deres aktindsigtsanmodninger blev behandlet i overensstemmelse med lovgivningen, angav 50 %, at de var uenige eller meget uenige i det udsagn.

Hvor enig er du i følgende udsagn: "Jeg har generelt stor tillid til, at myndighederne behandler min aktindsigtsanmodning i overensstemmelse med offentlighedslovens regler."
 (107 svar)



Den manglende tillid blev også uddybet i flere citater, herunder.

“

"Jeg tror, myndighederne prøver at snige sig udenom at udlevere ting, som vil stille dem i et dårligt lys."

“

"Jeg tænker altid, der er stor sandsynlighed for, at diverse vurderinger bygger ovenpå et ønske fra myndighedens side om, ikke at skulle give aktindsigt. Særligt i sager, hvor myndighedens arbejdsmiljø og lign. fremgår af det ønskede materiale."

En sådan spørgeskemaundersøgelse dokumenterer naturligvis ikke, at myndighederne ikke overholder lovgivningen, men den viser, at journalisterne har meget lav tillid til, at myndighederne overholder loven. Denne manglende tillid er et alvorligt problem, uanset om mistanken om ulovlig sagsbehandling er korrekt eller ej.

En række citater fra respondenterne uddyber, hvorfor denne manglende tillid eksisterer. Det skyldes bl.a. erfaring fra klagesager:

“

"Jeg har ofte nok fået medhold i klager til at vide, at de jo ikke altid gør"

“

"Senest har jeg syv gange (!) klaget over afgørelser fra Region Midtjylland. I seks tilfælde underkendte Ankestyrelsen regionens afslag og bad dem genbehandle sagen. I det syvende tilfælde opfordrede Ankestyrelsen regionen til at kontakte mig med henblik på indsnævring af min anmodning, da regionen ikke havde gjort dette. Jeg har desuden oplevet, at en myndighed - når jeg klagede - valgte at omgøre sin egen afgørelse, fx fordi jeg kunne henvise til afgørelser fra Ankestyrelsen eller klageinstans. I ét tilfælde var der tale om en afgørelse, der gik samme myndighed imod. Dette tyder på et bevidst forsøg på at undgå at imødekomme en aktindsigt,- eller som minimum at trække tiden"

“

“Jeg oplever jævnligt afslag, som jeg ikke mener er velbegrundede (og har også 'vundet' flere sager i fx Ankestyrelsen og andre ankeinstanser). Eller at der undtages mange oplysninger, som jeg ikke mener behøvede undtages (og i tilfælde, hvor jeg har søgt hos to myndigheder, kan den ene udlevere hele dokumentet, mens den anden udleverer et med omfattende udstregninger).”

Flere angav også, at de mente myndighederne manglede viden:

“

“Jeg synes, det virker tilfældigt, hvordan myndighedernes jurister tolker reglerne. Mangelfulde svar behøver ikke engang være udtryk for strategi, men snarere travlhed eller uvidenhed. Virker tilfældigt, hvad der er streget ud”

“

“Jeg oplever at menige kommunal ansatte ikke har den nødvendige viden om offentlighedsloven, om mediernes rolle i samfundet, og at de er bange for at blive "hængt ud", hvis de svarer på en aktindsigt.”

For nogle er det selve processen, herunder sagsbehandlingstiden, der ikke følger lovgivningen:

“

“Flere gange har jeg fået forklaringer om "at min anmodning har forputtet sig" eller at man har forsøgt at sende afgørelsen til mig uden held, og så bare har droppet at kontakte mig for at finde en løsning.”

“

“Jeg har to gange oplevet, at en medarbejder i Finansministeriet har været inde og tjekke min profil på LinkedIn. Da jeg skriftligt bad om en forklaring, blev jeg opfordret til at ringe til dem. Jeg forlangte et skriftligt svar og spurgte, hvad deres regler var for at tjekke personer, det søger aktindsigt. Man svarede at der ikke var faste procedureregler!”

“

“Det er med al sandsynlighed ikke rigtigt, men jeg står nogle gange med en følelse af, at en myndighed bevidst trækker tiden ud eller forsøger at give afslag (det sker oftest ifbm. anmodninger som omhandler sager, der er/kan være negative for myndigheden).”

En enkelt fremhævede som noget konkret, at mange myndigheder misforstår hvad en aktliste er:

“

“Når aktlister kun delvist er brugbare, er det fordi myndighederne ofte forstår en aktliste som en liste over de dokumenter, de har udleveret - og altså ikke alle dokumenter i sagen/sagerne.”

Samlet set sidder journalister altså med en manglende tillid til sagsbehandlingen hos myndighederne, og noget tyder på, at der også sker mange fejl eller forglemmelser hos myndighederne.

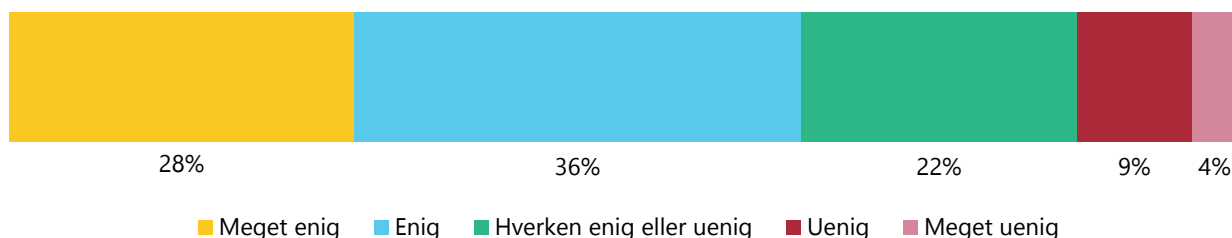
INDSIGT FRA INTERVIEWS: Offentlighedsloven er et problem for den demokratiske proces

I interviewet med graverjournalisterne blev også på et mere fundamentalt niveau udtrykt bekymring for, hvad den nuværende offentlighedslov betyder for demokratiet. Det blev især fremhævet, at offentlighedsloven må ses i sammenhæng med den stigende brug af politiske forlig i Folketinget, hvilket gør, at lovforslag ikke i praksis forhandles i folketingsalen, men derimod ofte er forhandlet på plads allerede inden den officielle fremsættelse. Når offentlighedsloven samtidig gør det svært at få indsigt i grundlaget for politiske forslag, før de officielt fremsættes, er evt. forhold en journalist opdager efterfølgende ofte uden betydning, idet det kun i meget ekstreme tilfælde vil være muligt at få ændret så meget som et komma i et allerede indgået politisk forlig. Reglen om at holde mulighederne for aktindsigt tilbage forud for et lovforslags vedtagelse gav efter graverjournalisternes opfattelse muligvis mening dengang, hvor tiden før officiel fremsættelse var en ren regerings-intern proces, men i det nuværende politiske miljø med forlig allerede inden fremsættelse, er reglen forældet. Samtidig var journalisterne også kritiske overfor, at de nuværende regler betyder, at hvis et lovforslag aldrig fremsættes, vil der principielt aldrig være mulighed for at få aktindsigt i overvejelserne omkring det, herunder f.eks. hvorfor et vigtigt lovforslag er blevet udskudt igen og igen, eller hvorfor et lovforslag er blevet droppet.

18.7 Myndighederne opleves som havende en lukkethedskultur

En enkelt spørgsmål i spørgeskemaet omhandlede, hvorvidt journalisterne generelt oplevede en lukkethed hos myndighederne. Det var hele 64 % enige eller meget enige i, mens kun 13 % var uenige eller meget uenige.

Hvor enig er du i følgende udsagn: "Jeg oplever generelt, at der eksisterer en lukkethed hos myndighederne ved deres behandling af aktindsigtsanmodninger."
(107 svar)



Det var det eneste spørgsmål, der kunne siges at omhandle selve kulturen i det offentlige, og spørgsmålet nævnte ikke engang ordet kultur. I de åbne felter i spørgeskemaet, hvor journalisterne havde mulighed for selv at tilføje kommentarer, angav et stort antal journalister på eget initiativ imidlertid, at de mente problemet ikke bare var lovgivningen, men at der er opstået en

lukkethedskultur i det offentlige, hvor fokus er på, hvordan der kan gives afslag, hvilket er i modstrid med offentlighedslovens formål, der ifølge lovens § 1 er "at sikre åbenhed hos myndigheder". Hvor loven således officielt søger at skabe en åbenhedskultur, så er journalisterne oplevelse, at en anden kultur har overtaget forvaltningen. Som eksemplificeret i bl.a. disse citater:

“

"Jeg mener, af man generelt efter at den nuværende offentlighedslov er kommet, forsøger og gør sit yderste for at undgå at udlevere informationer. Det er bare blevet en kultur, hvor det er sådan. En lovændring ville måske hjælpe, men det kræver også en kulturændring."

“

"Der er meget stor forskel fra den ene myndighed til den anden, men det er min opfattelse, at der eksisterer en høj lukkethed flere steder. Derudover har jeg noteret mig, at statens faste advokat og andre firmaer som eksempelvis Horten udbyder kurser til offentlige myndigheder med formål om at rådgive dem i højere grad at kunne undslå sig aktindsigt. En meget ærgerlig udvikling."

Journalisterne oplever, at denne kultur påvirker lovfortolkningen:

“

"Mit indtryk er, at man fortolker loven således, at man skal give indsigt i så lidt, som overhovedet muligt."

“

"Jeg oplevet at man gør alt, hvad man kan for at begrænse aktindsigt. Har op til flere gange været nødvendigt at klage til Ankestyrelsen, hvor jeg har fået medhold."

Mens offentlighedsloven således lægger op til meroffentlighed – at myndighederne forsøger at finde muligheder for at give endnu mere åbenhed end loven kræver – så oplever journalisterne at myndighederne snarere praktiserer merlukkethed – hvor fokus fra første sekund aktindsigtsanmodningen behandles er på at finde muligheder for at afvise aktindsigt mest muligt:

“

"Myndighederne klarer muligvis frisag, når det kommer til paragraflæsningen. Men ånden i offentlighedsloven om, at så meget som muligt skal frem, følger de ikke. Snarere tværtimod. Mit indtryk er, at når de får en anmodning, så går de straks i gang med at se på, hvordan anmodningen kan begrænses, fremfor at forholde sig til, at i et demokratisk samfund skal myndighedernes arbejde ud i offentlighedens lys."

“

"Hele holdningen hos centraladministrationen og de myndigheder, der er i hovedstadsområdet med de store kommunikationsafdelinger - jeg ved ikke, hvilken betydning, det har - er, at opgaven er at finde en begrundelse for, at anmodningen kan afslås. Ikke det modsatte. Det kan jeg ikke dokumentere, men det er den oplevelse, jeg har. Med mindre myndigheden har en interesse i at give aktindsigt. Eksempel på det er Erhvervsstyrelsens helt forrygende hurtige og positive besvarelse af anmodninger om

aktindsigt i sagen om Jyllands-Postens Fond. Det skal jeg på ingen måde kritisere, men min påstand er, at for eksempel Justitsministeriet ville have kunnet undtage samtlige dokumenter med henvisning til, at der var tale om dokumenter om en virksomheds fortrolige forhold.

Nogle journalister havde også oplevet koordinerede forsøg på at give afslag, f.eks. hvor Justitsministeriet havde sendt en skrivelse ud til andre myndigheder, der rådgav dem om, hvordan de kunne give afslag. En sådan rådgivning, hvor én myndighed decideret hjælper eller endda instruerer andre myndigheder i, at de skal give afslag, hvor de andre myndigheder måske ville have givet aktindsigt uden denne rådgivning, antyder klart, at fokus ikke er på at sikre mest mulig åbenhed:

“

Jeg kan huske at have læst, at der afholdes kurser i centraladministrationen i, hvordan man skal besvare aktindsigtsanmodninger, og mit gæt er, at det er med vægten lagt på, hvordan man giver afslag. Jeg oplevede i minksagen, hvordan besvarelse blev styret fra centralt hold i Justitsministeriet, som sendte en standardskrivelse til andre ministerier, hvoraf det fremgik, hvordan anmodninger skulle afslås.”

Flere journalister oplevede, at de offentligt ansatte blev decideret irriterede over at modtage aktindsigter, en enkelt havde endda arbejdet i det offentlige og set denne irritation direkte fra kollegaerne:

“

“Bekræftet efter at have arbejdet PÅ ANDEN SIDE - i det offentlige - at ansøgninger om aktindsigt stort set altid mødes med irritation og hovedrysten.”

I et åbent spørgsmål i spørgeskemaet blev journalisterne spurgt, hvad de anså som den største forhindring, som offentlighedsloven satte for deres journalistiske arbejde. Selvom spørgsmålet direkte gik på, hvilken forhindring loven satte, så svarede en række journalister, at den største forhindring netop var denne irritation/modvilje/lukkethedskultur i sagsbehandlingen af loven. De svarede således, at den største forhindring var:

“

“Mængden af undtagelser og den lukkethedskultur, der findes i den offentlige sektor, hvor man opfatter mediers interesse som utidig indblanding”

“

“I høj grad sagsbehandlingstiden, men også i nogen grad modviljen mod aktindsigter som man til tider oplever hos embedsfolk”

“

“Mentaliteten i det embedsværk, der administrerer loven”



“Lange sagsbehandlingstider og krumspring for at undgå åbenhed. Systemet fremstår ikke som borgernes men mere som om det er til for sig selv.”

Samlet set, i forhold til lukkethedskultur, bør der skelnes mellem de situationer, hvor en myndighed helt oppe i toppen af ledelseshierarkiet har truffet en beslutning om at praktisere lukkethed, f.eks. for at begrænse mulighederne for, at journalister afdækker kritisable forhold, og modsat de situationer, hvor det er den enkelte konkrete sagsbehandler, der praktiserer en lukkethedskultur fordi denne medarbejder ikke ønsker at bruge tid på aktindsigtsanmodningen, og derfor forsøger at finde alle tænkelige måder at give afslag på øjeblikkeligt. Begge situationer er problematiske, hver på sin måde, og der bør tages initiativer for at undgå en sådan lukkethedskultur mest muligt.

INDSIGT FRA INTERVIEWS: Der er en anden kultur i de andre nordiske lande

Graverjournalisterne, som Justitia interviewede, delte i høj grad opfattelsen af en lukkethedskultur i det offentlige og samtidig også en organisatorisk understøttelse af denne kultur, f.eks. oplevede journalisterne, at deres aktindsigtsbegæring kunne ryge helt op til departementschefen eller endda ministeren, for at blive behandlet. En af graverjournalisterne havde endda oplevet, at den sagsbehandlende jurist ikke altid selv vidste, hvad der stod i det dokument vedkommende udleverede med sorte overstregninger, fordi dokumentet var blevet streget over højere oppe i systemet eller i en kommunikationsafdeling. Så den jurist, der officielt traf afgørelse om at indholdet i dokumentet skulle overstreges var ikke selv bekendt med, hvilket indhold dokumentet havde.

Graverjournalisterne fremhævede som modsætning, at de var bekendt med en helt anden kultur i både Norge og Sverige, hvor de også havde søgt om aktindsigt, ligesom de havde drøftet emnet med journalister fra disse lande. Fra Sverige havde de fra flere journalister hørt, at det var helt normalt at få aktindsigt samme dag, som man søgte. En af dem havde holdt oplæg for 20 svenske journalister, og de havde alle givet udtryk for, at 1-2 dage eller maksimalt tre dage var det normale i Sverige. Ofte kunne de svenske journalister også møde op hos en myndighed og få dokumentet udleveret fysisk med det samme. Tilsvarende havde de danske graverjournalister også selv oplevet at få langt hurtigere svar på aktindsigtsanmodninger sendt til svenske myndigheder. Ligeledes havde de også erfaringer med at anvende den norske hjemmeside, hvor det er muligt at se oplysninger om dokumenter og anmode om aktindsigt. Her var deres oplevelse tilsvarende, at dokumenterne jævnligt kom allerede et par timer efter anmodningen var indsendt, eller i værste fald i løbet af to dage. Samtidig havde de også indholdsmæssigt oplevet at få mere fra de norske myndigheder, f.eks. hvis der fremgik forretningsoplysninger i dokumenter, som i Danmark hurtigt blev undtaget så snart det omhandlede f.eks. prisoplysninger, hvor de norske myndigheder udleverede den slags oplysninger.

18.8 Offentlighedsloven opfattes som alt for vag og uklar

Hvor nogle journalister oplever, at myndighederne ikke følger lovgivningen, er der også mange journalister, der er af den opfattelse, at det er lovgivningen i sig selv, der er problemet. De oplever således, at lovgivningen i praksis giver myndighederne mulighed for at undtage alt, hvad de ikke har lyst til at journalister får at se. Som det fremgår af følgende citater fra spørgeskemaundersøgelsen er mange journalister uafhængigt af hinanden efterladt med det indtryk, at myndighederne helt frit kan bestemme, hvad de sender ud, fordi der altid er en eller anden undtagelse, som de kan påberåbe sig.

“

”Igen: Det er loven, der giver mulighed for at undtage stort set alt, i hvert fald i centraladministrationen. Dermed kan jeg jo ikke påstå, at afslaget er forkert. Og derfor får man jo også sjældent ret. Det betyder, at jeg naturligt holder igen med at klage og kun gør det, når der er en chance for, at myndigheden har begået fejl. Pointen er: Det er loven, den er gal med.”

“

”Der er tydeligvis en gråzone, hvor kommunerne nærmest kan finde juridisk grundlag for hvad som helst. Det er mit indtryk, at de selv bestemmer, hvad de tillader at slippe ud.”

“

”Reglerne fra tidligere var lige til: var det sendt imellem enheder, var der offentlighed. Nu er undtagelserne i så stor grad et skønsspørgsmål, at jeg ikke aner, om jeg får en aktindsigt, hvis jeg beder om den.”

“

”Afslagene er ofte velbegrundede. Problemet er, at det altid er muligt at give et velbegrundet afslag, fordi undtagelsesbestemmelserne kan bruges til at omfatte stort set alt.”

“

”De følger reglerne. Problemet er, at reglerne giver mulighed for at undtage alt for meget.”

Set fra journalisternes synsvinkel er aktindsigtsreglerne efter 2013 således i for høj grad blevet et skønsspørgsmål, der gør det muligt for myndighederne i alt for høj grad selv at bestemme, hvad de ønsker at give aktindsigt i. Journalisternes oplevelse af, at myndighederne har meget forskellig praksis bliver altså af nogle journalister forstået således, at nogle myndigheder bryder loven. For andre journalister bliver det set som loven selv, der er så skønspregt at den tillader meget forskellig praksis, hvor nogle myndigheder vælger lukketheden.

INDSIGT FRA INTERVIEWS: Klare kriterier er bedre for både embedsmænd og journalister

De interviewede graverjournalister havde meget stærke holdninger til, hvorledes reglerne i offentlighedsloven burde udformes. En fundamental overvejelse er, hvorvidt øget åbenhed skal ske ved

at indskrænke undtagelserne til aktindsigt med klare kriterier for hvilke grupper af dokumenter, der altid er ret til aktindsigt i, eller om det i stedet skal ske ved at indføre flere afvejningsregler, der vil gøre det muligt for myndighederne konkret at tage stilling til, hvorvidt et dokument bør hemmeligholdes. Her vendte journalisterne sig meget skarpt mod ideen om flere afvejningsregler.

Det var journalisternes opfattelse, at den enkelte embedsmand i højere grad vil møde kritik fra sin ledelse hvis denne kommer til at give for meget åbenhed, end hvis vedkommende kom til at give for meget lukkethed. Embedsmanden risikerer at blive mødt af kritik, hvis vedkommende har givet aktindsigt i et dokument som ledelsen ikke ønskede ud, hvorimod en embedsmand der afviser aktindsigt i et dokument, som der egentligt godt kunne være givet aktindsigt i, sjældent vil opleve nogen særlig personlig kritik. Det kan således opfattes som karrierefremmende at hælde mod lukkethed. Derfor vil embedsmænd ved brug af afvejningsregler generelt hælde til at nå frem til en afgørelse om lukkethed, medmindre der slet ikke er nogen interesse i hemmeligholdelse. For denne embedsmand er klare og objektive kriterier således bedre, idet ingen kan kritisere embedsmanden for at have givet aktindsigt, når loven ikke gav nogen mulighed for at give afslag på dette. Graverjournalisterne mente således også, at den nemmeste måde at adressere lukkethedskulturen i det offentlige var ved at lave klare kriterier, så kulturen ikke kunne påvirke afgørelsen.

Afvejningsregler medfører også længere sagsbehandlingstid ifølge journalisterne. Således havde nogle af graverjournalisterne erfaring med allerede under de nuværende regler at begrænse deres aktindsigtsbegæring til de dokumenter på en sag, hvor der klart var ret til aktindsigt (f.eks. fordi dokumenter ikke var interne). Når det skete, så fik de ofte aktindsigt i dokumenterne på få dage. Derimod, hvis bare nogle få dokumenter lå indenfor afvejningsregler, så gik processen pludselig meget langsomt, fordi myndighederne (muligvis i flere ledelseslag) var nødt til at overveje spørgsmålet, og oftest endte det med afslag i de dokumenter. Ligeledes er myndighederne ved afvejningsregler nødt til at læse hver enkelt sætning i hvert enkelt dokument, for at se om noget kan udleveres, hvorimod der ved klare, objektive kriterier blot skal overvejes, om dokumenterne indeholder personfølsomme oplysninger eller forretningshemmeligheder, hvilket mange dokumenter ikke gør.

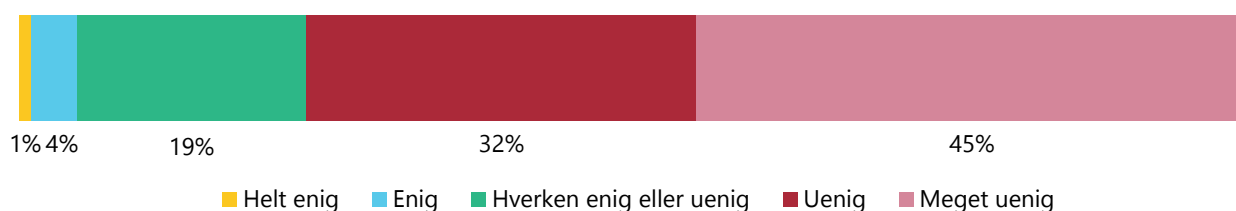
Det var journalisternes opfattelse, at mange embedsmænd gerne ville have mere åbenhed. Der var således eksempler på, at embedsmænd bevidst sendte f.eks. en advarsel på skrift til en anden myndighed, fordi den anden myndighed derfor er nødt til at forholde sig til advarslen, da offentligheden potentielt kan få aktindsigt i dokumentet. Dermed kunne offentlighedsloven bruges som rygdækning og til at sikre embedsmændenes faglige fundament. I debatten om offentlighedsloven høres ofte det modsatte argument – at embedsmændene ikke ønsker, at befolkningen kan sidde og følge med i deres interne drøftelser, og at offentlighedsloven derfor beskytter embedsmændene. Det mente journalisterne dog ikke var rigtigt, da embedsmændene selv i dag aldrig kan vide sig sikre på, at en senere ledelse ikke vælger at give meroffentlighed i deres interne korrespondancer alligevel. På samme måde havde granskningskommissionen i Minksagen vist, at f.eks. en kommission kan interessere sig for materiale, som der ellers ikke normalt ville være aktindsigt i. Så embedsmændene er

selv i dag nødt til at forholde sig til, at deres korrespondance kan blive set af andre kontrolinstanser, hvorfor de i mange tilfælde – ifølge de interviewede graverjournalister – gerne vil have deres argumenter og faglige kritik frem i lyset. Ligesom de gerne vil have f.eks. instrukser om at slette faglig kritik på skrift, for så kan de dokumentere, at beslutningen kom oppefra.

18.9 Manglende brug af meroffentlighed

En række spørgsmål i spørgeskemaet fokuserede på reglerne om meroffentlighed. Her viste en klar tendens, at journalisterne oplever sjældent at få aktindsigt via meroffentlighedsreglerne. Hele 77 % erklærede sig uenige eller meget uenige i, at de ofte oplever at få aktindsigt med henvisning til meroffentlighedsprincippet, endda med flere angivelser af "meget uenig" end af "uenig". Kun 5 % angav at være enige eller meget enige. Der er således tale om en meget klar angivelse af, at journalisterne ikke oplever at få tildelt meroffentlighed.

Hvor enig er du i følgende udsagn: "Jeg oplever ofte, at myndighederne giver mig mere aktindsigt, end jeg har ret til, med henvisning til meroffentlighedsprincippet."
(107 svar)



Et andet spørgsmål fokuserede på relevansen af de dokumenter, som myndighederne så sender som led i meroffentlighed. Her svarede langt størstedelen af journalisterne dog, at de hverken var enige eller uenige i, at sådanne dokumenter er relevante for deres aktindsigtsanmodning.

Hvor enig er du i følgende udsagn: "Når jeg får aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet, får jeg adgang til dokumenter, der er relevante for min aktindsigtsanmodning."
(107 svar)



I kommentarer angav nogle af journalisterne, at de oplevede at få tilsendt en masse unyttige dokumenter som led i meroffentlighed:

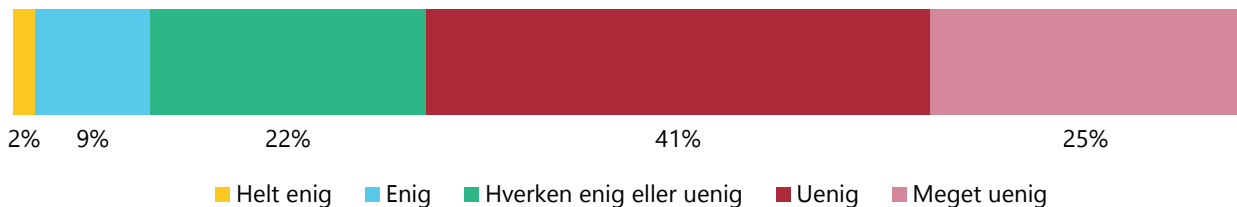


”Pga. meroffentlighedsprincippet har jeg oplevet at få tilsendt kolossale datasæt med hundredevis af sider dokumenter uden relevans for min aktindsigtsanmodning, som har gjort det meget tidskrævende at grave mig frem til de relevante akter.”

Dette havde en af graverjournalisterne fra interviewundersøgelsen også oplevet. Journalisten mente ikke, at myndighederne gjorde dette for bevidst at gøre aktindsigten besværlig, men ofte fordi de kunne have andre interesser, f.eks. et ønske om at vise, at de havde gjort et grundigt arbejde i sagen.

Ifølge offentlighedsloven har myndighederne generelt set ikke pligt til at give meroffentlighed, men de har pligt til at overveje meroffentlighed i hver eneste aktindsigtssag. Det er derfor et endnu større problem, at hele 66 % af journalisterne ikke har tillid til, at denne vurdering – der er et lovkrav – reelt bliver foretaget af myndighederne. Kun 11 % erklærede sig enige eller meget enige i, at de havde tillid til dette.

Hvor enig er du i følgende udsagn: "Jeg har tillid til, at der altid bliver foretaget en reel vurdering af, om jeg kan få yderligere aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet."
 (107 svar)

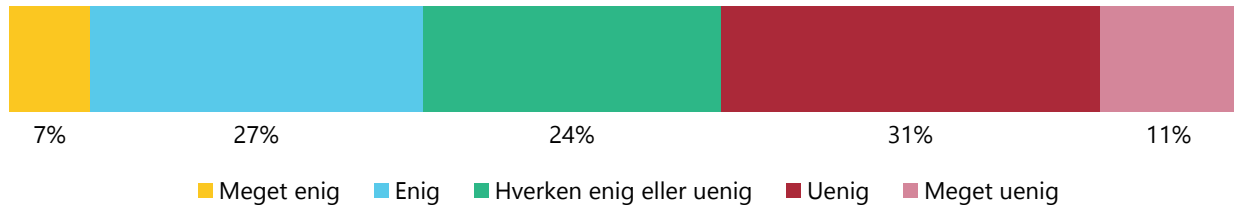


Samlet set er det således ikke journalisternes oplevelse, at anvendelsen af meroffentlighedsprincippet lever op til intentionerne bag offentlighedsloven.

18.10 Stor gavn af aktlister men ikke af begrundelserne

I spørgeskemaet blev journalisterne også spurgt, hvorvidt de opfattede begrundelserne givet af myndighederne for afslag (eller delvis imødekommenhed) som fyldestgørende og klare. Det var der delte meninger om, med ca. 34 % enige eller meget enige i, at begrundelser er klare og fyldestgørende, mens ca. 42 % var uenige eller meget uenige.

Hvor enig er du i følgende udsagn: "Jeg har tillid til, at der altid bliver foretaget en reel vurdering af, om jeg kan få yderligere aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet."
(107 svar)



En større gruppe, ca. 46 %, angav imidlertid, at de var uenige eller meget uenige i, at det ud fra medsendte begrundelser var muligt for dem at se, hvilke dokumenter/oplysninger, som myndighederne havde undtaget. Kun 25 % var enige eller meget enige i dette.

Hvor enig er du i følgende udsagn: "Når min aktindsigtsanmodning ikke imødekommes fuldt ud, er det muligt for mig at se, hvilke dokumenter/oplysninger myndighederne har undtaget, f.eks. i afgørelsens begrundelse, en aktliste eller lignende."
(107 svar)



Flere journalister angav i kommentarer til deres besvarelse, at de anså det for et stort problem, at mange begrundelser var "vage og ukonkrete".

Igen angav nogle, at dette varierede meget fra myndighed til myndighed:



"Det kan variere fra myndighed til myndighed. Ministerier og styrelser er klart mest opmærksomme på at begrunde afslag. Dette sker ikke altid hos fx regioner og kommuner, hvor man også kan opleve, at der fx gives blankt afslag med henvisning til, at det er interne oplysninger - uden en vurdering af om der er oplysninger, som skal ekstraheres. Nogle myndigheder er klar over, at ressourceregel skal begrundes konkret, så dette kan ske med timeberegninger, som det er umuligt at efterprøve, og som i nogle tilfælde - tænker man - skyldes, at de arkiverer dårligt, så det er vanskeligt at fremsøge sager."

Andre angav igen, at problemet var uklare regler, der medførte begrundelser, der var svære at gennemskue legitimiteten af:



"Mulighederne for at afvise af arbitrære grunde er blevet for store. Ofte kan helt legitime anmodninger blive afvist med at det falder under X, Y, Z regel om intern kommunikation osv."



"Jeg kan meget sjældent gennemskue, om et afslag gives på korrekt grundlag."

Modsat angav et flertal af journalisterne, at de havde stor gavn af de aktlister, som myndighederne medsender, og at de kan bruge disse til at orientere sig om sagen og bl.a. efterspørge yderligere aktindsigt (54 % svarede enig eller meget enig). Kun 17 % var uenige eller meget uenige i dette.

Hvor enig er du i følgende udsagn: "Jeg har stor gavn af de aktlister, som myndighederne udleverer, og kan bruge dem til at orientere mig i en sag og/eller til at anmode om yderligere aktindsigt."
(107 svar)



Der var dog også journalister, der mente at aktlisterne burde gøres bedre, så det var nemmere at overskue materialet fra denne liste. En af respondenterne skrev således til besvarelse af spørgsmål om, hvad der var den største forhindring i offentlighedsloven for journalistens arbejde, at:

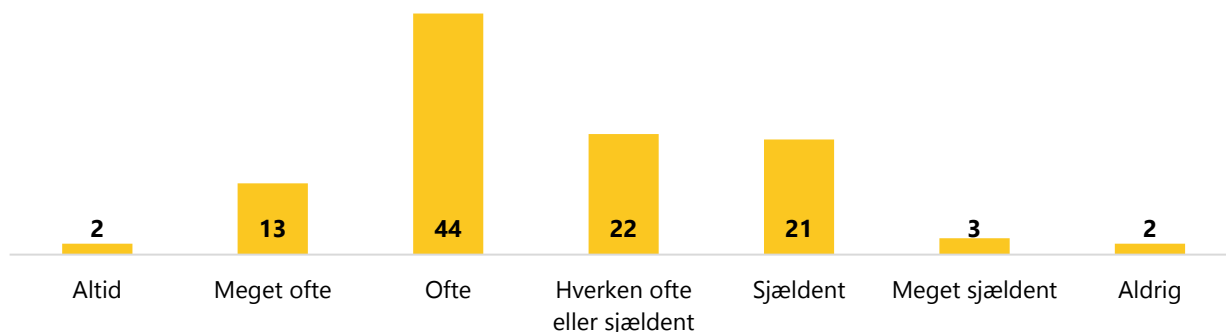


"Det er egentlig at det ikke står i loven, at aktlister skal føres så det tydeligt fremgår hvem der afsender, hvem modtager og hvad indholdet er. Bare skåret helt ind til benet."

18.11 Dialogen med myndighederne

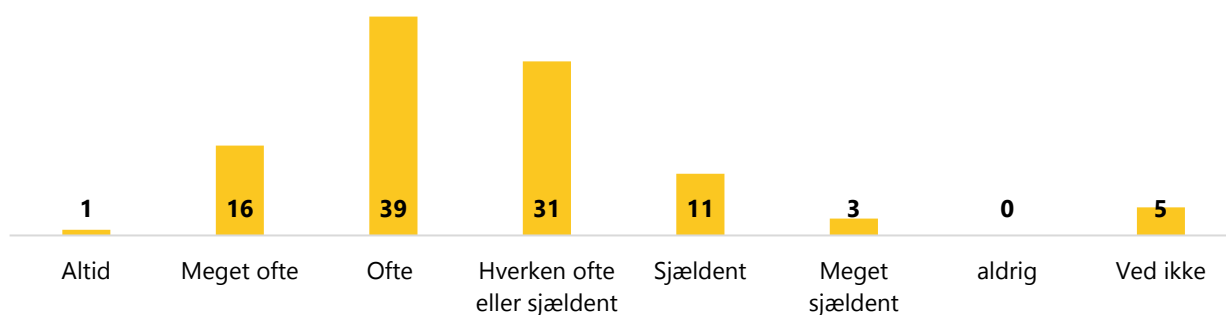
Journalisterne oplever i høj grad, at myndighederne kontakter dem for at få præciseret eller ændret deres aktindsigtsanmodninger. Der var 55 % af respondenterne i spørgeskemaundersøgelsen, der mente dette skete ofte, meget ofte eller altid, hvorimod kun 24 % kun oplevede dette sjældent, meget sjældent eller aldrig.

Hvor ofte bliver du kontaktet af myndighederne med henblik på at få præciseret/ændret din aktindsigtsanmodning?
 (svar 107)



At journalisterne bliver kontaktet af myndighederne for at få præciseret eller ændret deres aktindsigtsanmodninger er som udgangspunkt positivt, hvis det betyder, at myndighederne indgår i en dialog med den aktindsigtssøgende, undlader at give afslag indtil det er blevet afsøgt om den aktindsigtssøgendes spørgsmål kan blive besvaret på anden vis, og sikrer sig, at de har forstået anmodningen korrekt. Imidlertid kan en sådan dialog også være negativ, hvis den reelt er en måde fra myndighedernes side at få stoppet en aktindsigtsanmodning eller få begrænset den på en måde, som beskytter myndighedernes interesser. Resultaterne af spørgeskemaundersøgelsen viser dog, at journalisterne primært opfatter det således, at de får et positivt resultat ud af dialogen med myndighederne. Hele 55 % af respondenterne havde opfattelsen af, at de ofte, meget ofte eller altid fik et positivt resultat ud af denne dialog, mens kun 14 % mente, at dette skete sjældent eller meget sjældent. Ingen svarede, at de aldrig havde fået et positivt resultat ud af dialogen.

Når du bliver kontaktet af myndighederne for at få din aktindsigtsanmodning præciseret/ændret, hvor ofte oplever du at få et positivt resultat i forhold til det konkrete arbejde?
 (svar 106)



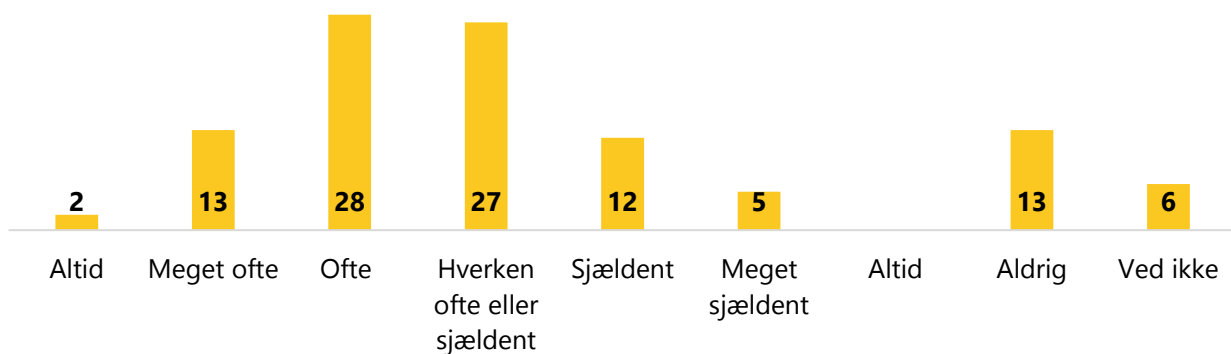
Der var dog også journalister, der havde en opfattelse af, at myndighederne forsøgte at indskrænke aktindsigtsanmodningerne alt for meget gennem denne dialog, f.eks. eksemplificeret ved dette citat:



“Allerede ved begyndelsen forsøges det indsnævret udover det rimelige”

Imidlertid angav 43 % af journalisterne også, at de ofte, meget ofte eller altid oplevede at blive kontaktet, fordi myndighederne ønskede, at de begrænsede deres aktindsigtsanmodning, hvilket altså er på trods af, at der skal ganske meget til før en aktindsigtsanmodning fra en journalist kan afvises med denne begrundelse. Der var dog også 30 % af journalisterne, der kun oplevede dette sjældent, meget sjældent eller aldrig.

Når du bliver kontaktet af myndighederne, hvor ofte oplever du, at myndighederne beder dig begrænse/indskrænke din anmodning med henvisning til, at din aktindsigtsanmodning ellers vil kunne afvises i medfør af ressourcereformen i offentlighedsloven § 8, stk



Samlet set foregår der altså ofte en dialog mellem journalister og myndigheder om aktindsigtsanmodningen, der i journalisternes øjne oftest medfører et positivt resultat, om end den også jævnligt foregår i en kontekst, hvor journalisterne kan frygte at få afslag på deres anmodning, hvis de ikke begrænser deres aktindsigtsanmodninger.

INDSIGT FRA INTERVIEWS: DIALOGEN KAN VÆRE EN SVÆR ØVELSE

De interviewede graverjournalister havde generelt en positiv oplevelse af dialogen med myndighederne, og foretrak at myndighederne tog kontakt til dem for at tale anmodningen igennem, for ofte kunne der f.eks. ligge en masse dokumenter på en sag, som journalisten ikke havde nogen interesse i, og slet ikke var klar over også var en del af sagen. Derfor var det bedre, at myndighederne tog kontakt før de brugte en masse tid på at gennemgå dokumenter, som ingen var interesseret i. Journalisterne fremhævede dog også, at det kunne være svært at forholde sig til situationen, når myndigheden meddelte, at journalisten var nødt til at indskrænke sin anmodning, for ofte havde

journalisten ikke godt nok kendskab til myndighedens dokumenter til, at det var helt åbenlyst hvordan anmodningen kunne skæres til og stadig omfattet alt det interessante. I den sammenhæng savnede de bedre vejledning fra myndighederne om, hvad der egentligt var på sagen. De havde også oplevet situationer, hvor de havde fået det indtryk, at myndigheden forsøgte at få dem til at afgrænse en aktindsigtsanmodning på en måde, hvor det myndigheden havde en interesse i at hemmeligholde, blev skåret fra.

18.12 Det er svært at kontrollere myndighedernes afgørelser

I lyset af, at journalisterne både føler, at myndighederne ikke overholder loven, og også føler, at myndighedernes afgørelser er meget skønspregede, er et tredje ærgerligt fund fra spørgeskemaundersøgelsen, at flere journalister finder det ganske svært at vurdere og kontrollere, om myndighedernes afgørelser er korrekte, bl.a. fordi de af naturlige grunde ikke har adgang til det materiale, som myndighederne mener, at de ikke kan få aktindsigt i, men samtidig også fordi, at nogle journalister ikke føler sig godt nok klædt på selv til at vurdere rigtigheden af afgørelserne. Dette fremgår af bl.a. følgende citater:

“

“Jeg kender ikke lovgivningen godt nok, men det er en udfordring, at det er meget svært at vurdere, om der er lovhjælp til de overstregninger, der er foretaget i aktindsigterne, da det jo ikke er til at vide, hvilke informationer der er streget ud. Jeg har dog oplevet, at der var streget alt for meget over, da jeg også havde de pågældende dokumenter i deres originale form.”

“

“Jeg aner det jo reelt ikke. Vi ved ikke, hvad vi går glip af!”

“

“Jeg kender ikke offentlighedsloven godt nok til at vide, hvad jeg har ret til. Jeg savner en ekspert, som man kan ringe hurtigt til for at få hjælp”

“

“Hvordan kan vi skabe en offentlighedslov, som sikrer, at journalister har mulighed for at gennemskue, hvad de har ret til at få udleveret? Som jeg ser det, kræver det en langt mere gennemskuelig og "mindre" offentlighedslov.”

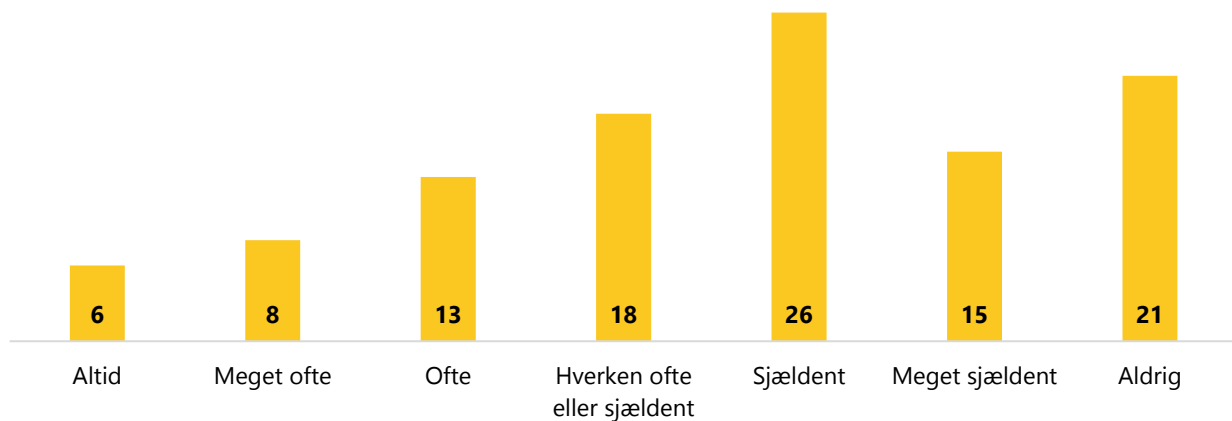
FRA INTERVIEWS: Især reglerne om dataudtræk er svære at kontrollere

Hverken i spørgeskemaundersøgelsen eller i interviewet var der et særligt fokus på dataudtræksreglerne. Imidlertid fremhævede en af graverjournalisterne, at det krævede et meget stort kendskab til datahåndtering, før det var muligt at anfægte og argumentere imod en myndigheds vurdering af, at det ikke var muligt med få og enkle kommandoer at udtrække data. En sådan viden blev det anført, at de fleste journalister og borgere ikke har, hvorved det er meget svært for dem at vurdere, hvorvidt myndighedernes afslag på dataudtræk er korrekte.

18.13 Oplevelsen af klagesystemet

Spørgeskemaundersøgelsen viste, at en stor del af journalisterne ikke særlig tit klager over afslag på aktindsigtsanmodninger. Hele 60 % angav, at de sjældent, meget sjældent eller aldrig klagede, hvor kun 25 % angav at gøre dette ofte, meget ofte eller altid. Hele 20 % af respondenterne havde aldrig prøvet at klage.

Hvor ofte klager du over et afslag på en aktindsigtsanmodning?
 (svar 107)

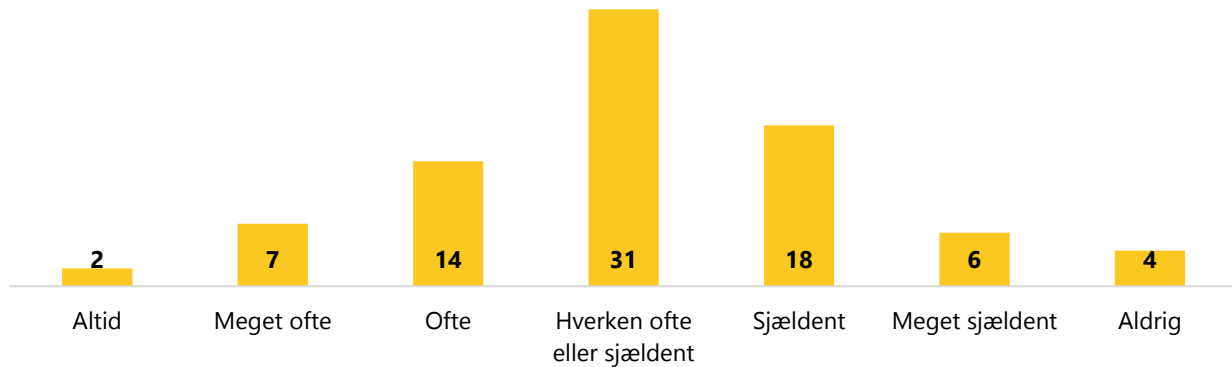


Et andet spørgsmål viste, at langt de fleste af de journalister, der klagede, oplevede en stor variation i, hvorvidt de fik medhold i klagen eller ej. Hele 38 % valgte her den midterste svarmulighed "hverken ofte eller sjældent". Derimod svarede 28 % af de altid, meget ofte eller ofte fik medhold i klagen, hvorimod 34 % angav, at de sjældent, meget sjældent eller aldrig fik medhold.³⁵⁸

³⁵⁸ Ved en fejl indeholdt dette spørgsmål ikke muligheden "ved ikke". Respondenterne kunne undlade at svare på spørgsmålet, hvilket 13 personer valgte at gøre. Det fremgik dog ikke af spørgeskemaet, at det var teknisk muligt at undlade at vælge en svarmulighed. Derfor følte 12 personer, der på det foregående spørgsmål havde angivet, at de "aldrig" havde klaget, sig nødsaget til også at besvare dette spørgsmål, selvom de åbenlyst ikke havde erfaring med, hvorvidt en klage ville give medhold eller ej. Et uforholdsmæssigt stort antal af disse (10 ud af 12) svarede, at de "aldrig" fik medhold. Dette er teknisk set korrekt, da de aldrig har klaget. Da dette imidlertid giver et forkert indtryk af, hvor mange klager, der får afslag, har Justitia valgt at fjerne de 12 besvarelser fra journalister, der aldrig havde prøvet at klage (udover de 10 "aldrig" var der en, der havde svaret "hverken ofte eller sjældent" og en, der havde svaret "meget sjældent"). Justitia mener dette giver et mere retvisende billede af oplevelsen for de journalister, der har prøvet at klage.

Når du klager over en myndigheds afgørelse om aktindsigt, hvor ofte vurderer du at få helt eller delvist medhold i din klage?

(svar 82)



Interessant nok var oplevelsen ikke væsentligt forskellig mellem de journalister, der ofte klagede og de, der sjældent klagede. Blandt dem, der sjældent klagede var der en større andel, der angav, at de hverken ofte eller sjældent fik medhold (40 % mod 22 % blandt dem, der ofte klagede), men ellers var oplevelsen relativt ens blandt de, der sjældent/meget sjældent klagede (32 % af disse fik sjældent, meget sjældent eller aldrig medhold, hvorimod 27 % af dem altid, meget ofte eller ofte fik medhold) og dem der ofte/meget ofte/altid klagede (44 % af disse fik sjældent, meget sjældent eller aldrig medhold, hvorimod 33 % af dem altid, meget ofte eller ofte fik medhold). I begge grupper var der således en svag tendens til, at flere oplevede ikke at få medhold end at få medhold. Forskellen mellem grupperne er ikke stor, men der er en lille tendens til, at de, der ofte klager, har en større oplevelse af sjældnere at få medhold.

Samlet set er der således en relativt stor variation i journalisternes oplevelser af klagesystemet, både i relation til hvor ofte der klages, og i relation til, hvor ofte der gives medhold.

INDSIGT FRA INTERVIEWS: Klagesystemet er problematisk

I interviewet med graverjournalisterne blev det fortalt, at det kunne være meget besværligt at klage. De fremhævede, at de ikke var jurister og at de ikke havde de samme ressourcer som myndighederne til at sidde og finde retspraksis frem, ligesom de fleste journalister ikke ejede en kopi af Mohammad Ahsans kommenterede offentlighedslov, som myndighederne meget ofte henviste til.

Samtidig fremkom der under interviewet kritik af, at der f.eks. for ministerierne ikke er en egentlig klagemyndighed, men blot mulighed for at gå til Folketingets Ombudsmand, som de fandt ikke lavede en særlig dybdegående realitetsprøvelse men kun kiggede på, om formalia var overholdt. Hvis f.eks. et ministerium påberåbte sig hemmeligholdelse pga. statens sikkerhed, så havde en af journalisterne erfaring med, at Ombudsmanden ikke gik ind og erklærede sig uenig – heller ikke i en situation, hvor journalisten senere fik indblik i dokumentet og kunne se, at der reelt ikke havde været noget behov for

hemmeligholdelse. Graverjournalisterne havde generelt mindre erfaring med det kommunale system, men havde et indtryk af, at Ankestyrelsens behandling af klager var langt mere dybdegående.

Journalisterne opfordrede således til en forbedring af klagesystemet på det statslige område, så der i højere grad blev sikret et armslængdeprincip, så embedsmænd ikke selv kunne sidde og vurdere, om de ønskede at give aktindsigt i deres egne korrespondancer, hvor de kunne have mange personlige grunde til at ønske hemmeligholdelse.

18.14 Større konsekvenser for myndighedernes fejl

Et andet emne, som flere journalister selv tog op i kommentarfelterne til spørgeskemaet, var det faktum, at myndighederne ikke oplever nogle nævneværdige konsekvenser, hvis en klagemyndighed finder, at de ikke har overholdt reglerne i offentlighedsloven. Flere journalister mente, at der burde indføres konsekvenser for manglende overholdelse af loven, der gav myndighederne et incitament til ikke at begå (bevidste) fejl.

“

“Myndighederne skal kunne straffes enten økonomisk eller juridisk ved ikke at efterleve reglerne i offentlighedsloven.”

“

“Der er ingen sanktioner for at være længe om at udlevere informationen og udsætte igen og igen. Det er ikke muligt at få en uafhængig til hurtigt at gennemse dokumenterne for at se, om det er berettiget, at visse typer information er overstreget eller undtaget fra udlevering. Beskrivelsen af undtagne dokumenter er ofte for generel til, at man kan vurdere, om det er rimeligt, eller ændre sin forespørgsel.”

“

“Det tager for lang tid at behandle sagerne. Og grundlæggende er det ikke betryggende, at det ofte er myndigheden selv, der skal udvælge de akter, der potentielt rejser en kritik af myndigheden selv. Det dur ikke, at man lader myndigheder vurdere sig selv.”

“

“Reelt set at der ingen konsekvenser er hvis ex kommuner gentagne gange forhaler sager og bevidst sender afslag der medfører klager og Ankestyrelsens afgørelse”

Også de interviewede graverjournalister opfordrede til konsekvenser for overtrædelse, f.eks. bøder til de myndigheder, der overtrådte sagsbehandlingsfrister.

18.15 Åbne postlister og lignende initiativer

En række af journalisterne udfyldte de åbne kommentarfelter i spørgeskemaet med kommentarer om andre emner, som Justitia ikke havde spurgt ind til. Herunder gode ideer til mere grundlæggende ændringer af systemet.

En række journalister opfordrede således til etablering af krav om åbne postlister eller indførelse af andre muligheder for, at journalisterne selv kunne få indblik i, hvilke dokumenter der eksisterer. I relation til de foregående afsnit bør det fremhæves, at sådanne ideer også ville kunne lette arbejdsbyrden i det offentlige med aktindsigtsanmodninger, herunder gøre det lettere for journalister at vurdere, hvor det ikke er relevant at søge aktindsigt, eller at præcisere aktindsigtsanmodningen til nogle konkrete dokumenter.

“

“Jeg mangler måske spørgsmål om åbne postlister, som det ikke længere kræves, at kommunerne har. Det anser jeg for at være et stort problem i forhold til åbenhed i den offentlige forvaltning.”

“

“Myndigheder afviser ofte at oplyse om eksistensen af dokumenter som en del af deres vejledning. Eller hvilket tema, det i så fald ville være relevant at angive. De insisterer med andre ord på, at man skal gætte i blinde.”

“

“Langt flere akter burde journalisterne selv kunne fremsøge online”

Delkonklusion III: Justitias vurdering af journalisters oplevelser

Samlet set viser disse undersøgelser således, at journalister opfatter aktindsigtsprocessen som meget besværlig, bl.a. fordi sagsbehandlingen tager meget længere tid end offentlighedsloven sigter efter, at den skal tage, ligesom der er en oplevelse af, at det er blevet sværere at få aktindsigt efter 2013-loven. Undersøgelsen viser, at journalister oftest oplever at få deres anmodninger delvist imødekommet, hvilket er med til at øge sagsbehandlingstiden og besværligheden for både journalister og sagsbehandlere, idet al information skal vurderes og evt. overstreges, hvor et fuldt afslag eller fuld imødekommelse ofte ville være lettere at håndtere. Undersøgelsen dokumenterer klart en oplevelse af ekstrem stor variation mellem myndighederne omkring den praktiske håndtering af loven. Fra landets journalister er der en udstrakt mistillid til, at myndighederne anvender offentlighedsloven korrekt, men også en utilfredshed med, at offentlighedsloven er så vag og uklar, at det er svært for journalisterne at vurdere, hvorvidt en undtagelse til retten til aktindsigt kan anvendes på deres sag. Dette medvirker samlet set til en opfattelse af, at det er meget svært at kontrollere rigtigheden af myndighedernes afgørelser, at det tager lang tid at klage, og at

myndighederne ikke oplever de store konsekvenser, når de taber en klagesag, men blot har fået en gevinst ud af at trække sagen i langdrag.

Særligt er der en oplevelse af, at meroffentlighedsprincippet ikke inddrages i alle relevante sager, og at også begrundelserne for afslag er dårlige.

Der er således en manglende tillid til, at myndighederne giver den rigtige begrundelse/en juridisk rigtig afgørelse, men ligeledes en følelse af, at det ikke kan tjekkes. Den manglende tillid er i sig selv et problem, der opstår fordi loven gør det så svært at gennemskue for journalisterne, om et dokument er omfattet af f.eks. "ministerbetjening".

Endelig er der en klar oplevelse af, at myndighederne har en lukkethedskultur, som påvirker deres fortolkning af loven.

Undersøgelsen har samtidig identificeret de mest udbredte begrundelser for afslag på journalisternes aktindsigtsanmodninger. Dette har vist, at hvis adgangen til aktindsigt skal øges væsentligt for journalister, så er det formentligt især ved at kigge på definitionerne af interne dokumenter, ministerbetjening, forretningsforhold samt dataudtræk, samt potentielt ved at se på ressourcereglene, ekstraheringsreglerne, reglerne om statens sikkerhed og temakravet.

Journalisternes egne forslag til ændringer er bl.a. indførelse af åbne postlister, en mere enkel og klar lovgivning med klarere grænser for undtagelserne, en ændring af myndighedernes kultur på området, bedre kontrolmuligheder samt større konsekvenser for myndigheders fejlagtige afslag og for deres langsomme sagsbehandlingstid.



DEL IV: DATA OM AKTINDSIGT FRA DANSKE MYNDIGHEDER

Opbygningen af Del IV om myndighedernes praksis og oplevelser

Del III omhandlede journalisters oplevelser. Disse er naturligvis subjektive og f.eks. journalisterne oplevelse af, at myndighederne ikke overholder loven, er ikke nødvendigvis ensbetydende med, at myndighederne ikke reelt overholder loven. Af denne grund vil Justitia i Del IV undersøge myndighedernes praksis nærmere. Dette sker dels gennem et case-studie fra enslydende aktindsigtsanmodninger sendt til landets kommuner (kapitel 19), hvor Justitia vil analysere sagsforløbet og afgørelserne i lyset af gældende ret. Derudover vil det ske ved indhentning af data fra landets ministerier om bl.a. antallet af aktindsigtsanmodninger (kapitel 20) for at kunne vurdere myndighedernes oplevelser med aktindsigt nærmere. Del IV afsluttes med en delkonklusion.

19 Case om aktindsigt i kommunerne

I forbindelse med et andet forskningsprojekt har Justitia sendt enslydende aktindsigtsanmodninger ud til størstedelen af landets kommuner som led i en undersøgelse af håndteringen af underretninger om børns mistrivsel. Ved den oprindelige udsendelse var det ikke planen, at anmodningen skulle være en del af denne rapport om aktindsigt. Imidlertid var det påfaldende, hvor forskelligt kommunerne håndterede aktindsigtsanmodningen, og anmodningen kom derfor til at fremstå som et naturligt case-eksempel på, hvilken sagshåndtering journalister og forskere kan møde, når de søger aktindsigt.

19.1 Anmodningen

Anmodningen blev oprindeligt sendt til 39 kommuner i april 2024. Efterfølgende blev en lettere tilrettet anmodning sendt til 55 kommuner i august 2024. Denne beskrivelse vil hovedsageligt fokusere på den oprindelige udsendelse, idet henvendelserne udsendt i august 2024 har været under behandling sideløbende med udarbejdelsen af denne rapport. Dog vil nogle af de besvarelser, som Justitia har modtaget i anden runde, blive behandlet.

Den oprindelige anmodning til kommunerne fra april 2024 lød således:

Den uafhængige juridiske tænketank Justitia arbejder i øjeblikket på et forskningsprojekt om underretninger om vold i hjemmet.

I den forbindelse skal jeg på vegne af Justitia anmode om aktindsigt i følgende oplysninger:

1. Statistiske opgørelser over kommunens behandling af underretninger. Justitia ønsker særligt oplysninger om følgende:
 - a. Det samlede antal sager, hvor der er indgivet en eller flere underretninger om vold i hjemmet, så vidt muligt opgjort pr. år fra 2013-2023.
 - b. Den samlede sagsbehandlingstid kommunen bruger på behandlingen af sager, hvor der er indgivet en eller flere underretninger om vold i hjemmet, så vidt muligt fordelt pr. år fra 2013-2023 målt efter modtagelsen af første underretning på sagen og til der træffes beslutning om den første foranstaltning.
 - c. Det samlede antal sager, hvor kommunen har iværksat akutte foranstaltninger på baggrund af den indledende akutvurdering af en underretning om mistanke eller kendskab til vold i hjemmet fordelt pr. år fra 2013-2023.
 - d. Antallet af underretninger, hvor kommunen ikke har foretaget en indledende akutvurdering inden for de lovbestemte 24 timer efter modtagelsen. Så vidt muligt ønskes en opgørelse over antallet i periode fra 2013-2023.
 - e. Antallet af underretninger, som kommunen har valgt ikke at sagsbehandle i perioden fra 2013-2023, fordi anmodningen enten fandtes at være af gentagende eller chikanøs karakter.
2. Aktindsigt i en række konkrete anonymiserede sagsakter:

1. Indsigt i vurderinger og delvurderinger (anonymiseret) i de seneste tre afsluttede sager på baggrund af en underretning om mistriksel, hvor der *ikke* er udarbejdet en børnefaglig undersøgelse efter barnets lovs § 20.
 2. Indsigt i vurderinger og delvurderinger (anonymiseret) i de seneste tre afsluttede sager på baggrund af en underretning om mistriksel, hvor der er udarbejdet en børnefaglig undersøgelse efter barnets lovs § 20.
 3. Indsigt i vurderinger og delvurderinger (anonymiseret) i de seneste fem sager, som på baggrund af en konkret mistanke og/eller viden om overgreb har været behandlet i børnehuset, og hvor den børnefaglige undersøgelse efter barnets lovs § 20 er afsluttet.
 4. Indsigt i vurderinger og delvurderinger (anonymiseret) i de seneste fem sager, hvor der har været en mistanke og/eller viden om overgreb, men hvor sagen *ikke* har været behandlet i børnehuset. Der skal have været gennemført og afsluttet en børnefaglig undersøgelse efter barnets lovs § 20 i sagen.
- 3.** Aktindsigt i styringsdokumenter, arbejdsgangsbeskrivelser og beskrivelser af konkrete værktøjer, der omhandler kommunens generelle tilgang til tidlig opsporing eller håndtering af enten fysisk eller psykisk vold eller seksuelle overgreb mod børn og unge.

Jeg skal anmode om ovenstående og en aktliste tilsendt via Justitias CVR: 35913858

Såfremt anmodningen giver anledning til spørgsmål eller præcisering, er I meget velkomne til at ringe til [navngiven medarbejder ved Justitia] på tlf. [direkte nummer til medarbejderen].

På baggrund af dialogen med de kommuner, der modtog den oprindelige aktindsigtsanmodning, foretog Justitia nogle ændringer således, at anmodningen udsendt i august til de andre kommuner var lidt anderledes. De væsentligste ændringer er:

- Punkt 1.a er blevet taget ud af anmodningen, idet disse data viste sig at være tilgængelige ved Danmarks Statistik. Det blev herefter specificeret, at Justitias aktindsigtsanmodning kun vedrørte data, som ikke er tilgængelig ved Danmarks Statistik.
- I lyset af de ved Danmarks Statistik anvendte kategorier (og dermed de af kommunerne anvendte, idet disse har pligt til at indberette data om underretninger til Danmarks Statistik) præciserede Justitia i de øvrige underpunkter under punkt 1, at der ønskes indsigt i sager omhandlende 'overgreb mod barn/ung fx seksuelt eller voldeligt begået af forældrene', 'overgreb mod barn/ung fx seksuelt eller voldeligt begået af andre end barnets forældre' og 'højt konfliktniveau eller vold i hjemmet mellem voksne', i stedet for betegnelsen "vold i hjemmet", som ikke er en fast defineret kategori i det offentlige. Det blev i punkt 1 også klarere specificeret, at Justitia ønskede en opgørelse fordelt pr. år.
- I punkt 2 blev det skrevet endnu klarere end i den oprindelige anmodning, at "I det omfang dokumenterne indeholder personlige oplysninger, anmoder Justitia om, at sagsakterne anonymiseres efter princippet om meroffentlighed." Herudover blev kategoriseringerne i

underpunkterne til punkt 2 ændret til "fysisk eller psykisk vold mod børn og unge eller seksuelle overgreb mod børn og unge" i stedet for blot mistriksel og overgreb.

- I punkt 3 blev det præciseret, at anmodningen omhandler dokumenter om vold mod "børn og unge".

Justitia er opmærksom på, at anmodningen ikke er den mest simple aktindsigtsanmodning og kan kræve gennemlæsning mere end en gang, for at forstå præcist, hvilke dokumenter og oplysninger, som Justitia har brug for til at undersøge forholdene for de pågældende børn og unge. Til gengæld er anmodningen ganske detaljeret og konkret. Der er således ikke bare tale om en anmodning med en bred temaangivelse. Det er en samlet aktindsigtsanmodning, der med i alt 10 konkrete underpunkter ret specifikt anmoder myndighederne om at sende information om konkrete dokumenttyper.

Anmodningen er inddelt i tre dele. Disse tre dele kan kort opsummeres således:

Del 1 anmoder om statistisk dokumentation. I det omfang kommunerne ikke allerede selv har dokumenter liggende, hvor de har opgjort disse data, vil denne del af anmodningen således skulle behandles efter reglerne om dataudtræk. Kommunerne vil således skulle vurdere, om det er muligt at trække data om dette fra deres system.

Del 2 anmoder om indsigt i konkrete dokumenter. Her ønskes aktindsigt i en række vurderinger/delvurderinger i konkrete sager. Det er klart angivet, at Justitia er opmærksom på, at dokumenterne skal anonymiseres. Denne del af anmodningen skal således behandles efter de almindelige regler om aktindsigt.

Del 3 omhandler generelle dokumenter. Denne skal også behandles efter de almindelige regler om aktindsigt. Der er her ingen spørgsmål om anonymisering. I de tilfælde hvor kommunen ikke har yderligere dokumenter end de, der allerede ligger offentligt tilgængelige, kan anmodningen opfyldes blot ved at henvise Justitia til de offentligt tilgængelige dokumenter.

De kommuner, der indtil videre har behandlet Justitias aktindsigtsanmodning, har behandlet den på meget forskellig vis. Casen understreger dermed en meget forskellig praksis i håndteringen af aktindsigtsanmodninger på tværs af landets kommuner. Det inkluderer kommuner, der i høj grad har anvendt meroffentlighed og er gået videre i forsøget på at give Justitia relevant information, end Justitia juridisk set kunne have forventet. Det inkluderer imidlertid også kommuner, der har afvist anmodningen nærmest uden begrundelse, eller med en begrundelse, som Justitia anser for juridisk misvisende. I flere tilfælde er en sådan afvisning blevet fremsendt uden lovpligtig klagevejledning og i så kort og uformel form, at det er tvivlsomt, om kommunens medarbejdere har indset, at de har truffet en forvaltningsretlig afgørelse.

I det følgende fremhæves nogle af tendenserne i sagsforløbet og i afgørelserne.

19.2 Nogle kommuner giver ikke-afgørelser

Flere kommuners indledende svar på Justitias aktindsigtsanmodning fremstod reelt som en ikke-behandling af anmodningen og indeholdt f.eks. ikke den lovpligtige klagevejledning. Samtidig er punkt 3 i Justitias aktindsigtsanmodning (om generelle retningslinjer) ganske let at opfylde. De kommuner, der således ikke har besvaret Justitias anmodnings punkt 3 (hvilket er ganske få kommuner) er blevet vurderet til at have foretaget en overfladisk behandling af anmodningen.

En kommunes samlede svar på vores anmodning lød således:

”Tak for din henvendelse ift. aktindsigt. Først skal jeg beklage, at du først hører fra os nu. Det er desværre sådan, at vi ikke umiddelbart i vores fagsystem kan trække de data du efterspørger, hvilket gælder både i forhold til punkt 1 og 2 i din anmodning. Det betyder derfor desværre, at vi ikke kan imødekomme din anmodning. Vi håber, at du får indsamlet tilstrækkelig empiri fra andre kommuner til at kunne gennemføre forskningsprojektet, som vi i øvrigt synes er interessant.”

Der var i den forbindelse ingen klagevejledning, og punkt 3 i anmodningen er tilsyneladende helt overset.

En anden kommunes samlede svar på vores anmodning lød således:

”Efter offentlighedslovens § 7 har du alene ret til aktindsigt i dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. Retten til aktindsigt indebærer ikke en pligt til at udarbejde nye dokumenter på en given sag, ligesom aktindsigt ikke indebærer en pligt for kommunen til at udarbejde redegørelser og lignende om et givent spørgsmål.”

Heller ikke her fulgte der nogen klagevejledning med. Samtidig sker afvisning ud fra en begrundelse om, at kommunen ikke har pligt til at udarbejde nye dokumenter. Punkt 3 i anmodningen omhandlede dog ikke nye dokumenter. Punkt 2 indebærer anonymisering, hvilket anses som udarbejdelse af nye dokumenter, men som drøftet i afsnit 19.5.2 har kommunerne i vid udstrækning pligt til at foretage en sådan anonymisering. Endelig overvejer afgørelsen ovenfor slet ikke reglerne om dataudtræk, der er det korrekte afgørelsesgrundlag for punkt 1.

Justitia vurderer således, at de to afgørelser hverken formelt (bl.a. krav om klagevejledning) eller materielt er i overensstemmelse med offentlighedslovens regler. Det er påfaldende, at der ikke er sikret disse kommunale sagsbehandlere en standardtekst indeholdende en klagevejledning, som de kan (eller som de er klar over, at de skal) medsende i forbindelse med afslag på aktindsigt.

I relation til klagevejledning kan nævnes, at et par kommuner også gav misvisende klagevejledning, eftersom de henviste Justitia til at klage direkte til Ankestyrelsen. Imidlertid fastslår

offentlighedsloven, at klage skal ske ved at sende klagen til den myndighed, der har truffet afgørelsen (kommunen), hvorefter denne skal videresende klagen til klageinstansen.

19.3 Nogle kommuner lægger en ekstra indsats i dataudtræk, andre gør ikke

Punkt 1 i Justitias aktindsigtsanmodning (omhandlende statistik/dataudtræk) er der fra flere kommuners side blevet givet helt eller delvist afslag på.

Størstedelen af kommunerne, der modtog den oprindelige aktindsigtsanmodning i april, besvarede anmodningens pkt. 1.a, idet de var opmærksomme på, at denne omhandlede information, som kommunen allerede havde indberettet til Danmarks Statistik. Nogle kommuner udleverede informationen mens andre henviste Justitia til hjemmesiden for Danmarks Statistik, hvor oplysningerne kan findes.

Der var dog også en række kommuner, som gav afslag også på pkt. 1.a. Begrundelsen var generelt, at kommunen ikke allerede lå inde med informationerne og heller ikke ved få og enkle kommandoer var i stand til at trække informationen ud af systemet. Dette skete, selvom der var tale om information, som alle landets kommuner har indberettet til Danmarks Statistik. Det skal dog nævnes, at Justitias anmodning på dette punkt angik underretninger om "vold i hjemmet", hvilket ikke direkte er en kategori hos Danmarks Statistik. Det er imidlertid bl.a. de følgende tre kategorier: 'overgreb mod barn/ung fx seksuelt eller voldeligt begået af forældrene', 'overgreb mod barn/ung fx seksuelt eller voldeligt begået af andre end barnets forældre' og 'højt konfliktniveau eller vold i hjemmet mellem voksne' (Justitias understregning, for at fremhæve at en af kategorierne bruger samme udtryk som Justitias anmodning og derfor må have været let at opdage ved en søgning).

Det havde således været oplagt, hvis kommunerne havde vejledt om, at det var muligt for Justitia at få denne information fra Danmarks Statistik, og/eller hvis kommunerne selv havde udleveret denne information, som de har indberettet til Danmarks Statistik. Mest oplagt ville det have været at indgå i en dialog med Justitia omkring, hvilke af disse kategorier Justitia ville være interesseret i at modtage information om. Som nævnt gav en række kommuner adgang til denne information, mens andre kommuner ikke gjorde og blot gav afslag med den begrundelse, at det ikke var muligt for dem at finde sådanne oplysninger. For sidstnævnte er det Justitias vurdering, at dette er problematisk set i forhold til vejledningspligten, idet disse kommuner efterlod den aktindsigtssøgende (Justitia) med den forståelse, at det slet ikke var muligt at få informationer af relevans for anmodningen på trods af, at kommunen havde samlet og indberettet klart relevante informationer til Danmarks Statistik. Hvis Justitia ikke på anden vis havde været bekendt med kategoriseringerne fra Danmarks Statistik ville det i praksis have været umuligt for Justitia at vide, at alle kommuner lå inde med relevant information for projektets interesse.

De øvrige underpunkter til punkt 1 i Justitias oprindelige aktindsigtsanmodning er ikke information, som er tilgængelig gennem Danmark Statistik. Her har en lang række kommuner givet Justitia afslag

med begrundelser baseret på, at kommunen ikke er i stand til at foretage dataudtræk om disse emner ved få og enkle kommandoer.

Nogle kommuner har dog udleveret informationen, og Justitia vil i den forbindelse fremhæve, at nogle kommuner gjorde en ekstra indsats for at hjælpe Justitia med at få belyst dette vigtige område. Her skal særligt fremhæves en midtjysk kommunes indsats.

DET GODE EKSEMPEL: MIDTJYSK KOMMUNES UDLEVERING AF STATISTISKE OPLYSNINGER

En række kommuner afviste Justitias anmodning om statistiske oplysninger angående underretninger om børn med vold i hjemmet med den begrundelse, at det ikke med få og enkle kommandoer var muligt at udlevere informationen. En midtjysk kommune var dog i stand til at udlevere en hel del information.

Denne kommunes medarbejdere tog selv initiativ til at anvende Danmarks Statistiks kategoriseringer til at søge i deres system. Før 2019 var det ikke muligt at søge efter disse kategorier, men her søgte kommunen i stedet efter, om ordet "vold" optrådte i Beskrivelses- og/eller Notatfelt i vurderingen af underretningen. Kommunen udleverede resultatet af denne søgning og vejledte så Justitia om, at resultaterne var behæftet med usikkerheder, "*da der i underretningen kan være nævnt fx vold begået af en forælder mod udenforstående og ikke kun vold i familien*". Kommunen havde ikke ressourcer til at gennemgå manuelt, hvorvidt hver sag reelt omhandlede vold i hjemmet. Kommunen udleverede herefter både oplysninger om antallet af underretninger samt oplysninger om antallet af børn, som disse underretninger vedrørte.

Justitia havde også spurgt ind til kommunens sagsbehandlingstid målt efter modtagelsen af første underretning på sagen, og til der træffes beslutning om den første foranstaltning. Her var den midtjyske kommune også i stand til at udlevere tal ved at tage udgangspunkt i "startdato for indsats" (der ifølge kommunen var mere valid end "afgørelsesdato") og ved at frasortere børn uden en iværksat indsats efter underretningen. Herefter var udregnet antal dage mellem datoen for underretningens vurdering og startdato for indsats. Tallet var behæftet med betydelig usikkerhed, og kommunen vejledte på eget initiativ Justitia om en række af disse usikkerhedsmomenter, herunder at tallet blev lavere i de seneste år (beregnet fra underretningsdato), da der af naturlige årsager ikke kunne gå fem års sagsbehandlingstid fra en underretning i 2023, hvorfor en del sager i 2023 landede i puljen med sager uden en iværksat indsats. På trods af usikkerhederne var kommunen dog i stand til relativt enkelt at give Justitia et indblik i sagsbehandlingstiden, som det ikke på anden vis var muligt for Justitia at få indsigt i.

Justitia havde også spurgt til det samlede antal sager, hvor kommunen havde iværksat akutte foranstaltninger på baggrund af den indledende akutvurdering af en underretning om mistanke eller kendskab til vold i hjemmet. Her var kommunen i stand til at udlevere tal fra 2016 og frem, idet kommunen fra 2016 fast anvendte fraserne grøn, gul eller rød i vurderingerne. Kommunen udvalgte

derfor de røde (akutte) vurderinger, og sammenlignede med startdatoen for en evt. indsats. Kommunen oplyste herefter antallet af sager, hvor en foranstaltning blev iværksat indenfor 14 dage fra en rød/akut vurdering.

Justitia havde desuden spurgt til antallet af underretninger, hvor kommunen ikke havde foretaget en akutvurdering indenfor de lovbestemte 24 timer. Her var kommunen i stand til fra 2019 at anvende indberetningerne til Danmarks Statistik til at se, om denne indberetning var sket indenfor 24 timer. Tallet var behæftet med usikkerhed, da den socialfaglige vurdering kunne være sket indenfor 24 timer, selvom indberetningen var sket efter. Kommunen udleverede således tal, der principielt fremstod dårligere for kommunen selv end virkeligheden (angav et tal for antal sager, der ikke var håndteret indenfor de lovpligtige 24 timer, der formentligt fremstod højere end det reelle tal).

Endelig havde Justitia anmodet om antallet af underretninger, som kommunen havde valgt ikke at sagsbehandle i perioden, fordi anmodningen enten fandtes at være af gentagende eller chikanøs karakter. Her søgte kommunen efter udtrykket "chikane" i beskrivelsesfeltet og læste herefter de få vurderinger, der kom frem, for at identificere, hvornår der var valgt ikke at sagsbehandle pga. chikane. Kommunen udleverede herefter både antallet af underretninger og antallet af børn, det vedrørte.

Denne midtjyske kommune formåede således at udlevere relevante informationer til alle fem underpunkter til punkt 1 i aktindsigtsanmodningen.

For denne midtjyske kommune var det således muligt at udlevere statistiske oplysninger, der i høj grad besvarede Justitias interesse. Det er dog klart, at før kommunen lavede disse kommandoer i systemet, havde der været en proces, hvor kommunen havde overvejet, hvordan de udtryk og kategoriseringer, som Justitia anvendte i sin anmodning, kunne oversættes til kategoriseringer og udtryk, som kommunen anvendte i sit system. Således blev f.eks. akutte vurderinger oversat til røde vurderinger i kommunens system, og akutte foranstaltninger blev identificeret ud fra foranstaltninger iværksat indenfor 14 dage fra en vurdering.

Kommunen har her formentligt gået udover, hvad den var forpligtiget til. Det fremgår af Offentlighedskommissionens betænkning, at kravet om, at dataudtræk kan ske ved få og enkle kommandoer, kun er opfyldt, hvis sammenstillingen kan foretages på baggrund af oplysninger, der er "*fastlagt på forhånd*". Herefter slår kommissionen fast, at denne betingelse ikke vil være opfyldt "*hvis den pågældende forvaltningsmyndighed selv skal foretage en nærmere vurdering af, hvilke oplysninger der skal sammenstilles med henblik på at imødekomme en anmodning om sammenstilling*".³⁵⁹ Kommunens oversættelse af begreberne fra aktindsigtsanmodningen til deres eget system lægger således formentligt udover, hvad de var forpligtiget til.

³⁵⁹ Betænkning nr. 1510/2009 om Offentlighedsloven, bind 1, s. 371.

I modsætning til denne midtjyske kommune valgte langt de fleste andre kommuner, der modtog Justitias oprindelige aktindsigtsanmodning, at afvise dataudtræk for punkt 1.b-1.e med den begrundelse, at det ikke var muligt for dem med få og enkle kommandoer at udtrække relevant data. Selvfølgelig har kommunerne forskellige systemer og forskellige praksisser for registrering af data, men det er svært at forestille sig, at det for alle disse kommuner var umuligt at gøre som den midtjyske kommune på i hvert fald nogle af punkterne. Imidlertid var kommunerne som nævnt næppe forpligtiget til at gøre dette, hvilket fremviser begrænsningerne for reglerne om dataudtræk.

Det er en udfordring, at den aktindsigtssøgende sjældent vil have indblik i, hvilke kategorier og variabler myndighederne anvender i deres interne systemer. Den aktindsigtssøgende kan principielt anmode om en databeskrivelse, jf. offentlighedslovens § 12, men selv dette vil næppe give et fuldt indblik i, hvad det er muligt at søge efter i systemerne, når det kommer til at søge efter en bestemt ordlyd.

Den aktindsigtssøgende kan derfor blot meddele myndigheden, hvilken slags information vedkommende er interesseret i. Hvorvidt kommunen er i stand til at vejlede den aktindsigtssøgende om mulighederne for at præcisere sin anmodning på en særlig måde, således at myndigheden er i stand til at foretage dataudtrækket, vil i praksis også afhænge af den enkelte medarbejders dygtighed, herunder vedkommendes kendskab til systemet og i nogle situationer muligt også mere generelt kendskab til dataudtræk og statistik, samt medarbejderens ressourcer og prioritering i forhold til at forsøge at opfylde aktindsigtsanmodningen.

For den aktindsigtssøgende er det ligeledes i praksis næsten umuligt at vurdere, hvorvidt det er korrekt, at anmodningen ikke vil kunne opfyldes ved få og enkle kommandoer, idet den aktindsigtssøgende sjældent ved hvordan myndighedens system er opbygget.

I praksis sætter reglerne om dataudtræk således klare begrænsninger for mulighederne for at lave dataudtræk.

Noget andet er, at f.eks. den midtjyske kommune, der gav en række oplysninger ved dataudtræk på trods af deres grundige indsats, kun var i stand til at levere tal behæftet med en betydelig usikkerhed. Det er naturligvis nødvendigt for myndighederne i den situations dels at afklare, om den aktindsigtssøgende er interesseret i sådanne "bedst mulige bud" på, hvad tallene er, eller om vedkommende i praksis kun er interesseret i at få opfyldt anmodningen, hvis dette kan gøres med præcise tal. Det er samtidig, som led i vejledningspligten, nødvendigt for myndigheden grundigt at forklare den aktindsigtssøgende, hvilke usikkerhedsmomenter der eksisterer, og hvordan tallene er fremkommet, så den aktindsigtssøgende ikke efterlades med en misforståelse af tallenes validitet. Dette levede den midtjyske kommune også fuldt op til.

I forhold til nogle af de andre kommuners besvarelse af anmodningen stod det hurtigt klart for Justitia, at en særlig problemstilling for mulighederne for dataudtræk var, at nogle kommuner havde

skiftet sagssystem en eller flere gange indenfor den periode, som Justitia anmodede om data for. Nogle kommuner angav således f.eks. følgende:

“

“Både grundet forskelligartede registreringskrav, og forskellige sagsstyringssystemer i perioden 2013-2024, er det ikke muligt uden manuel gennemgang af konkrete sager at besvare punkterne a – c.”

“

“Afdelingen har ikke mulighed for at trække tal fra før 2021”

Justitia vil i den forbindelse fremhæve, at der efter Justitias vurdering må gælde en pligt for kommunerne til at sikre, at de fortsat er i stand til at fremsøge materiale fra tidligere sagssystemer, således at der reelt er mulighed for aktindsigt i disse systemer, jf. offentlighedslovens § 1, stk. 2, der slår fast, at myndighederne skal varetage hensynet til åbenhed i videst muligt omfang, når de foretager valg, etablering og udvikling af nye it-løsninger, samt de øvrige retsregler og retsprincipper drøftet i afsnit 14.5. Hvis kommunernes afgørelser på dette punkt skal forstås således, at selve skiftet af IT-system har besværliggjort mulighederne for dataudtræk/aktindsigt, er det efter Justitias vurdering problematisk. Det er dog også muligt at læse kommunernes begrundelse således, at det tidligere sagssystem allerede før skiftet var dårligt egnet til dataudtræk, hvorved der kun kan trækkes tal i det nye – forbedrede – IT-system.

19.4 Nogle kommuner samarbejder om at give afslag

Selvom afgørelserne fra kommunerne i udpræget grad var meget forskellige, nåede forskellige resultater og henviste til forskellige begrundelser, oplevede Justitia også det modsatte: Tre kommuner sendte afgørelser, der var næsten helt enslydende. Der var tale om meget lange begrundelser, der kom med flere forskellige argumenter for afslag på Justitias anmodning og henviste til en lang række ombudsmandsudtalelser, konkrete citater fra litteratur etc. Det var således tydeligt, at disse afgørelser ikke var skrevet selvstændigt, men at der havde været en kommunikation mellem disse tre kommuner omkring Justitias aktindsigtsanmodning. Dette er interessant, især fordi de tre kommuner var placeret i vidt forskellige dele af landet (Sønderjylland, Fyn og Storkøbenhavn).

På denne baggrund fulgte Justitia op og søgte om aktindsigt i disse tre kommuners kommunikation med udenforstående om Justitias aktindsigtsanmodning. Disse opfølgende aktindsigter (der alle blev opfyldt hurtigt og fyldestgørende) viste, at der havde været to omgange med kommunikation omkring Justitias anmodning

Først havde Kommunernes Landsforening skrevet ud til en række jurister i landets kommuner i april/maj med anbefalinger til, hvordan kommunerne kunne besvare Justitias anmodning. Dernæst havde en jurist i den fynske kommune skrevet ud til en lang række jurister i andre af landets

kommuner i september og bedt om input til besvarelsen af anmodningen samt herefter delt sit afslag med de øvrige kommuner. De to korrespondancer er beskrevet i flere detaljer i nedenstående boks.

Det må i den forbindelse fremhæves, at det ikke i sig selv er problematisk, at kommunerne søger rådgivning hos KL eller hos hinanden. Det er på mange måder kun godt, at kommunerne søger at sikre, at deres afgørelser er juridisk korrekte.

I det konkrete tilfælde er det dog problematisk, at dialogen kan opfattes som fokuseret på at afvise anmodningen og dermed som lukkethedskultur fremfor åbenhedskultur. Herudover er det problematisk, at dialogerne efter Justitias opfattelse indeholder tvivlsomme juridiske begrundelser, hvilket også synes at være bekræftet i Ankestyrelsens afgørelse beskrevet sidst i nedenstående boks.

Korrespondance mellem kommunerne om Justitias anmodning

Justitia oplevede at modtage helt enslydende detaljerede afslag på aktindsigtsanmodningen fra tre kommuner fra forskellige dele af landet (Jylland, Fyn, Sjælland). Det kunne derfor konstateres, at kommunerne havde kommunikeret om hvordan et sådant afslag kunne formuleres. Ved opfølgende aktindsigtsanmodninger i alle tre kommuner blev Justitia bekendt med to separate kommunikationer mellem kommuner omkring Justitias anmodning, der belyser kommunernes sagsbehandling nærmere.

Første korrespondance: Rådgivning fra Kommunernes Landsforening

En medarbejder fra KL skrev d. 25. april 2024 ud på Det Juridiske Forum på KL's dialogportal på Yammer (en digital platform til videndeling og dialog mellem samarbejdspartnere). Beskeden landede derfor hos kommunale jurister tilknyttet dette forum.

Beskeden havde overskriften "*Vedrørende JUSTITIA's anmodning om aktindsigt og KL's anbefalinger til besvarelsen heraf*".

Beskeden indledtes med dette: "*Flere kommuner har henvendt sig til KL, da den uafhængige juridiske tænketank JUSTITIA har anmodet om aktindsigt i en lang række oplysninger vedr. underretninger, som de skal anvende i forbindelse med et forskningsprojekt [...] Da anmodningen fra JUSTITIA er meget omfangsrig, har flere kommuner ønsket at få KL's anbefaling til, hvad kommunerne skal være opmærksomme på i besvarelsen af anmodningen. KL har følgende anbefalinger til besvarelsen af JUSTITIA's anmodning om aktindsigt:*"

Herefter gennemgik medarbejderen fra KL hvert af punkterne i aktindsigtsanmodning.

Først blev således vejledt om pligten til at udlevere dataudtræk, hvor KL bl.a. overførte de juridiske regler til den konkrete situation, herunder til behandlingen i det konkrete sagsbehandlingssystem, som mange kommuner anvender: "*Retten til dataudtræk omfatter ikke udtræk fra en myndigheds journalsystem, men sagsbehandlingsdatabaser vil være omfattet. Ex. [...] Hvis kommunen hurtigt og*

ved få og enkle kommandoer i DUBU kan udtrække oplysningen om antallet af underretninger i 2023 om vold i hjemmet, så vil kommunen have pligt til at udlevere oplysningen om antallet". Efter denne tekst vejledte KL om, at hvis der var behov for manuel vurdering af de enkelte hit, så kunne dataudtrækket afvises, men kommunen skulle begrunde dette. Justitia vurderer, at denne del af KL's vejledning var korrekt.

Til punkt 2 i Justitias anmodning (omhandlende indsigt i eksempler på konkrete vurderinger i underretningssager) skrev KL imidlertid *"Hvis kommunen ikke i forvejen er i besiddelse af anonymiserede dokumenter med det ønskede indhold, så kan kommunen afslå denne del af anmodningen om aktindsigt. Kommunen er ikke forpligtet til at udarbejde nye anonymiserede dokumenter."*

Justitia er bekendt med, at deltagere i forummet (medarbejdere i kommuner) allerede samme dag reagerede på denne del af KL's vejledning og angav, at de mente den måtte være forkert. De henviste således bl.a. til Ombudsmandens myndighedsguide med et længere citat herfra, hvor det klart fremstod, at når den aktindsigtssøgende har anmodet om anonymisering af dokumenter, så bør myndigheder som led i meroffentlighed imødekomme denne anmodning, hvis anonymiseringen kan foretages uden nævneværdig brug af myndighedens ressourcer. Denne pligt følger af offentlighedslovens forarbejder.

Den 1. maj fulgte en anden medarbejder ved KL derfor op på tråden. Denne medarbejder forsvarede imidlertid den allerede udmeldte KL-vejledning om, at der ikke var pligt til at anonymisere dokumenter. KL angav her den opfattelse, at:

- der er tale om sager, om hvilke det i sig selv er en fortrolig oplysning, at de er oprettet
- der ikke er tale om sager, hvis dokumenter og oplysninger kan opdeles efter lovens § 34 (omhandlende opdeling mellem private/ikke-private oplysninger)
- der er var pligt til at overveje meroffentlighed, men ikke pligt til at give meroffentlighed

Justitia vurderer, at alle disse argumenter må anses for juridisk tvivlsomme i den konkrete kontekst omhandlende afvisning af Justitias anmodning. Dette har Justitia fået Ankestyrelsens bekræftelse på, som kort anført nederst i denne boks samt uddybende i afsnit 19.5. I første omgang skal dog her beskrives, hvorledes disse argumenter herefter spredte sig igennem et andet netværk.

Anden korrespondance: Mailgruppe mellem kommunale jurister

Justitia modtog i maj 2024 afslag på aktindsigtsanmodningen fra en jysk kommune. Justitia var på dette tidspunkt ikke bekendt med korrespondancen fra KL. Imidlertid kan det nu konstateres, at dette afslag overvejende anvendte samme argumentation som KL, og Justitia har gennem aktindsigtsanmodninger fået bekræftet, at sagsbehandleren i denne kommune havde modtaget KL's vejledning. Kommunens afslag var dog mere detaljeret og angav bl.a.:

- at sociale sager var afskåret fra retten til aktindsigt, jf. lovens § 30, nr. 1 (om private oplysninger)
- at kommunen havde overvejet at anonymisere, men ikke mente at have pligt til dette
- at kommunen også afslog anonymisering efter lovens § 34, fordi dokumentet efter anonymisering ville savne sammenhængende meningsindhold

Justitia vurderer, at alle disse argumenter også er juridisk tvivlsomme, se herom også Ankestyrelsens afgørelse i sagen, som beskrevet nederst i denne boks.

Justitia modtog i august 2024 afslag på aktindsigtsanmodningen fra en fynsk kommune, primært pga. ressourcebetragtninger. Justitia indskrænkede herefter anmodningen og sendte den tilbage.

Denne fik 9. september 2024 en jurist i denne fynske kommune til at skrive ud på en mail-liste. Denne mail-liste omfatter 121 kommunale medarbejdere (fordelt på 52 kommuner) samt en enkelt medarbejder ved KL. Det fremstår som værende et netværk, hvor der er mulighed for at søge rådgivning hos hinanden. Justitia kender ikke ophavet til dette netværk, men listen omfatter medarbejdere i samtlige kommuner i Region Sjælland, størstedelen af kommunerne i Region Hovedstaden, ca. halvdelen af kommunerne i Region Syddanmark men kun en enkelt kommune i Region Midtjylland og ligeledes kun en enkelt kommune i Region Nordjylland.

Den fynske jurist oplyste ikke mailgruppen, at aktindsigtsanmodningen kom fra Justitia, men bad mere generelt om rådgivning til, hvorvidt de andre kommuner afviste forskeres anmodninger om aktindsigt i sociale sager, hvilken begrundelse de i så fald brugt, samt hvorvidt lovens § 30, nr. 1, kunne bruges til at afvise sager i deres helhed. Juristen modtog input til begrundelse på afslag fra jurister i fire forskellige kommuner, herunder fra den jyske kommune, der fremsendte det afslag, de allerede havde givet Justitia.

I flere af svarene fra kommunale jurister fremgik, at de helt fast gav afslag på aktindsigt i sociale sager, bl.a. med følgende citater "*Jeg foreslår altid et fuld afslag på aktindsigt i sociale sager*" og "*Jeg har udarbejdet et afslag, som jeg nu bruger, hver gang vi får anmodninger om aktindsigt i sociale sager fra andre end parter*". Fra én kommune lød det, at deres begrundelse havde været prøvet i Ankestyrelsen med succes, hvorimod en anden kommune angav, at de havde tabt en sag i Ankestyrelsen, fordi de ikke havde kunnet angive, hvorfor det ikke var muligt for kommunen at forhindre den aktindsigtssøgende i at identificere personer i sagen. Det virker ikke til, at deltagerne i tråden var opmærksomme på, at der ikke kan anvendes samme begrundelse for alle, der søger om aktindsigt i sociale sager. Det gør således en betydelig forskel, hvorvidt der søges om aktindsigt i en sag, hvor den aktindsigtssøgende allerede kender identiteten på parterne i sagen (hvorved anonymisering er umuligt), eller om f.eks. en forsker søger om aktindsigt generelt i en række sociale sager uden noget kendskab til parternes identitet (effektiv anonymisering er muligt), se om dette nedenfor i afsnit 19.5.

På baggrund af disse input skrev den fynske jurist en begrundelse for afslag, stærkt inspireret af det afslag, som den jyske kommune tidligere havde sendt til Justitia. Denne begrundelse sendte den fynske jurist herefter til alle 122 deltagere i mailtråden, hvorefter en jurist i en sjællandsk kommune kopierede begrundelsen i endnu et afslag til Justitia. Dermed modtog Justitia tre næsten enslydende begrundelser for afslag fra kommuner på tværs af landet.

Justitias klage over afslagene på aktindsigt

Justitia har ikke generelt klaget over de afslag på aktindsigt, som Justitia modtog fra forskellige kommuner. Da Justitia begyndte fra flere kommuner at modtage helt enslydende detaljerede afslag, der efter Justitias opfattelse indeholdt tvivlsomme juridiske begrundelser, fandt Justitia det dog nødvendigt at klage over disse afslag, så det kunne blive fastlagt, om kommunerne havde ret i deres fortolkning af offentlighedsloven.

I november 2024 modtog Justitia en afgørelse fra Ankestyrelsen på den første af disse klager. Ankestyrelsen fandt, at kommunen var nødt til at behandle aktindsigtsanmodningen på ny (hjemvisning) på grund af en række forkerte elementer i den tidligere afgørelse.

Konkret fandt Ankestyrelsen, at kommuner:

- ikke generelt kan undtage sager om underretninger om børn fra aktindsigt efter § 30, nr. 1
- efter anmodning fra den aktindsigtssøgende bør anonymisere sagsakter
- kun skal fjerne oplysninger, der kan identificere enkeltpersoner (f.eks. navn, adresse) hvorimod andre personoplysninger om personen (f.eks. helbred, økonomi og sociale forhold) bevares
- ikke kan bruge § 34 om et forståeligt meningsindhold til at afvise anonymisering

De fremhævede argumenter fra både KL og fra den tværkommunale dialog om Justitias aktindsigtsanmodning synes således at være blevet afvist af Ankestyrelsen.

I nedenstående afsnit 19.5 vil kommunernes praksis om anonymisering og Ankestyrelsens kritik af dette blive gennemgået nærmere.

Justitias vurdering

Casen viser, at der blandt jurister i kommuner og KL eksisterer tvivl og til tider fejlopfattelser om, hvordan offentlighedsloven skal anvendes i praksis. Tvivl, der efter Justitias opfattelse f.eks. kunne blive klargjort ved en opdateret vejledning til loven. Casen viser imidlertid også, at der blandt en del af disse jurister synes at være et fokus på at få afvist aktindsigtsanmodningen, selvom den handler om et forskningsprojekt om voldsramte børn med klar offentlig interesse. Selvom andre kommunale jurister i processen påpegede fejlopfattelser med klare henvisninger til Folketingets Ombudsmand og

Ankestyrelsen, blev disse advarsler ignoreret til fordel for argumenter, der understøttede afvisning. Dette underbygger således opfattelsen af en lukkethedskultur i det offentlige.

19.5 Nogle kommuner har juridisk tvivlsom praksis om anonymisering i sociale sager

Punkt 2 i Justitias aktindsigtsanmodning omhandlede aktindsigt i anonymiserede vurderinger foretaget i underretningssager om voldsramte børn.

Landets kommuner har reageret meget forskelligt på dette punkt. En række kommuner har udleveret det efterspurgte materiale, som de har anonymiseret. Disse anonymiseringer har gjort det muligt for Justitia at få indsigt i, hvordan kommunerne f.eks. behandler underretninger om vold i hjemmet, samtidig med, at de personer, som vurderingerne omhandler, er blevet fuldt anonymiseret, f.eks. navn og adresse, så det på ingen måde realistisk ville være muligt for Justitia at identificere de pågældende personer. Dette har dog ikke ændret på, at det har været muligt i vurderingerne at få et indtryk af, hvad underretningerne omhandler, og hvordan kommunerne har vurderet og håndteret underretningerne, idet f.eks. sociale forhold stadig har været beskrevet.

En række andre kommuner har dog givet Justitia afslag på aktindsigt i disse dokumenter. Helt overordnet kan der peges på to begrundelser for dette. Den ene handler om ressourcereglen. Denne begrundelse vil blive gennemgået selvstændigt i afsnit 19.6. Den anden overordnede begrundelse er en opfattelse af, at Justitia ikke har krav på aktindsigt i denne type sager – selv hvis dette kunne gives uden et nævneværdigt ressourceforbrug. Denne begrundelse vil blive gennemgået i dette afsnit.

De kommuner, der har givet afslag med denne begrundelse, har ofte anvendt et væld af begrundelser for at retfærdiggøre afslaget. Det følgende er således en opsummering af disse begrundelser samt en uddybning af, hvorfor Ankestyrelsen i sin afgørelse på Justitias klage generelt set har afvist disse begrundelser.

19.5.1 Sociale sager er ikke undtaget aktindsigt – modsat kommuners praksis

Enkelte af landets kommuner – bl.a. de tre kommuner, der sendte enslydende afslag på aktindsigt – argumenterede for, at sociale sager generelt "helt og delvist" er undtaget fra aktindsigt:



"Det er [Kommunens Navn] vurdering, at sociale sager – herunder enkelte sagsakter fra sociale sager- er afskåret fra retten til aktindsigt. Begrundelsen herfor er, at retten til aktindsigt ikke omfatter oplysninger om enkeltpersoners private forhold, jf.

offentlighedslovens § 30, nr. 1. De sociale sager, I anmoder om anonymiserede sagsakter i, vedrører fysiske personers private forhold. Ved private forhold tages udgangspunkt i, at oplysningerne er af en sådan karakter, at de efter den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab. Sagerne og de enkelte sagsakter er derfor efter [Kommunens Navn] vurdering undtaget fra aktindsigt jf. § 30, nr. 1.”



“[...] det er vurderet, at sociale sager, helt og delvist, er afskåret fra retten til aktindsigt. Begrundelsen herfor er, at retten til aktindsigt ikke omfatter oplysninger om enkeltpersoners private forhold efter offentlighedslovens § 30, nr. 1. De sociale sager, I anmoder om aktindsigt i, vedrører fysiske personers private forhold. Ved private forhold tages udgangspunkt i, at oplysningerne er af en sådan karakter, at de efter den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab. Sagerne er derfor efter vores vurdering undtaget fra aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 30, nr. 1.”

Justitia vurderede ved modtagelsen af disse afslag, at disse begrundelser var juridisk tvivlsomme. Disse kommuner sammenblander efter Justitias opfattelse to forskellige dele af offentlighedsloven. Offentlighedsloven undtager fire konkrete sagstyper i §§ 20-22. Disse fire bestemmelser står i loven under overskriften “Sager undtaget fra aktindsigt”. I denne del af offentlighedsloven står intet om sociale sager. De fire undtagne sagstyper er sager indenfor strafferetsplejen (§ 19), sager om lovgivning forud for at et lovforslag er fremsat (§ 20), ansættelsesretlige sager (§ 21) og sager om kalenderførelse (§ 22). Når lovgiver klart har undtaget fire konkrete sagstyper, har det klart formodningen imod sig, at loven skal fortolkes således, at sagstypen “sociale sager” ligeledes er undtaget. Det er da heller ikke tilfældet i praksis. Sociale sager er ikke som sagstype undtaget.

Kommunerne henviser til § 30, nr. 1, men denne bestemmelse omhandler oplysninger, der er undtaget fra aktindsigt. Det er ikke muligt at undtage en hel sag alene fordi, at en oplysning i sagen er undtaget fra aktindsigt. Kommunerne sammenblander i deres begrundelser bestemmelser, der undtager sager, dokumenter og oplysninger. Kommunen er nødt til at overveje de enkelte oplysninger i sagen, og hvorvidt der kan gives aktindsigt i disse eller ej. De kan ikke bare undtage hele sagen, fordi der er private oplysninger nævnt i sagens dokumenter. Der kan her henvises til FOB 1999-125, der omhandler netop denne problemstilling, som allerede drøftet i afsnit 11.2.1 ovenfor.

Hvor nogle kommuner undtog hele sagen, fordi oplysninger i sagen var undtaget fra aktindsigt, har andre kommuner undtaget hele dokumentet:



De nævnte dokumenttyper i anmodningens pkt. 2.1-2.4 er alle omfattet af undtagelsen i offentlighedslovens § 30, nr. 1, hvorfor disse som udgangspunkt er undtaget retten til aktindsigt. Dette på baggrund af, at dokumenterne indgår i borgersager og indeholder oplysninger om borgernes personlige forhold.

Igen sker her altså en sammenblanding mellem undtagne dokumenter og undtagne oplysninger. Kommunerne har pligt til at gennemgå dokumenterne og herefter udlevere de ikke-fortrolige oplysninger.

En række andre kommuner har ikke direkte angivet, at sociale sager som helhed er undtaget fra aktindsigt. De har dog angivet, at der ikke kan gives aktindsigt i sagerne, da det i sig selv er en fortrolig oplysning, at disse sager er oprettet:



Der er tale om sager, om hvilke det i sig selv er en fortrolig oplysning, at de er oprettet, derfor finder vi ikke, at der kan være tale om sager, hvis dokumenter og oplysninger kan opdeles efter offentlighedslovens § 34.

Det er Justitias vurdering, at der også her er tale om en misforståelse. Det er korrekt, at hvis en aktindsigtssøgende allerede er bekendt med identiteten på den borger, som en evt. sag omhandler, kan det være en fortrolig oplysning i sig selv, at der eksisterer en sag om borgeren, især på det sociale område. Dette er imidlertid ikke tilfældet her, hvor Justitia ikke er bekendt med identiteten på borgerne. Det er ikke en fortrolig oplysning i sig selv, at der er indgivet en underretning om nogle anonyme børn i en konkret kommune. Det er imidlertid en fortrolig oplysning, at der er indgivet en underretning mod netop Jens Jensens 2-årige datter. Hvis naboen til Jens Jensen således søgte om aktindsigt i sociale sager omhandlede Jens Jensen, skulle der naturligvis gives afslag, idet alene bekræftelsen på, at der var en underretningssag mod Jens Jensen ville være en privat oplysning. Derimod giver begrundelsen ikke meget mening, hvor Justitia uden noget forhåndskendskab til konkrete borgere i kommunen anmoder om aktindsigt i anonymiserede dokumenter.

I Ankestyrelsens afgørelse i forhold til den første af Justitias klager over et af de tre enslydende afslag på aktindsigt fremgår ligeledes, at kommunerne er nødt til at vurdere § 30, nr. 1, i forhold til konkrete dokumenter og oplysninger. De kan ikke blot undtage hele sagen:



“Vi forstår dog også, at kommunen, som led i behandling af aktindsigtsanmodningen, konkret ikke har identificeret de enkelte sager og de anmodede sagsakter og – i forlængelse heraf – foretaget en konkret vurdering af, hvorvidt dokumenterne kan undtages fra retten til aktindsigt.”

19.5.2 Myndighederne bør anonymisere dokumenter – modsat kommuners praksis

En lang række kommuner har i deres besvarelse af Justitias aktindsigtsanmodning svaret, at de ikke har pligt til at anonymisere dokumenter. Dette er ikke overraskende, idet Justitia som nævnt er bekendt med, at KL har vejledt kommunerne om dette. Både KL og flere af kommunerne henviser i den forbindelse til Mohammad Ahsans bog med kommentarer til offentlighedsloven. Se f.eks. følgende citat, hvor kommunen vælger at citere fra dele af bogen:



"Vi er opmærksomme på, at der anmodes om, at disse anonymiseres, så der ikke vil blive videregivet oplysninger om borgernes personlige forhold. Vi henviser dog til, at det fremgår på side 677 i lovkommentaren til offentlighedsloven, at:

"1.16. Anonymisering

1.16.1. Anonymiseringspligt og ressourceforbrug

I det omfang et dokument indeholder oplysninger omfattet af § 30, nr. 1, er myndigheden ikke forpligtet til at foretage en anonymisering af oplysningerne med henblik på at imødekomme en anmodning om aktindsigt. Dette skyldes, at retten til aktindsigt alene omfatter allerede eksisterende dokumenter, jf. § 7, stk. 1, og dermed ikke en pligt til at udarbejde et nyt (anonymiseret) dokument, jf. bl.a. FOB 2002, side 182, FOB 2005, side 621 (682) samt FOB 2012-21."

Det fremgår af det citerede fra kommunens afgørelse, at kommunen er bekendt med, at Justitia direkte har anmodet dem om at anonymisere. De svarer dog, at de ikke har pligt til dette.

Kommunens citat fra lovkommentaren er taget direkte fra KL's vejledning til kommunerne om besvarelse af Justitias anmodning. Som beskrevet ovenfor i beskrivelsen af KL's vejledning, havde nogle kommunale jurister reageret på KL's vejledning og angivet, at kommunerne ifølge Folketingets Ombudsmand bør anonymisere, når de anmodes om dette. KL fastholdt i den forbindelse, at de ikke mente, at kommunerne var forpligtet til dette og citerede i den forbindelse netop ovenstående afsnit fra lovkommentaren.

KL – og dermed de kommuner, der fulgte KL's vejledning - har imidlertid kun læst (og i deres afgørelser kun citeret) halvdelen af s. 677 i den omtalte bog. Længere nede på samme side fortsætter Mohammad Ahsans bog:



"Det følger af forarbejderne til § 30, nr. 1, at en myndighed efter anmodning fra den aktindsigtssøgende bør gennemføre en anonymisering af de pågældende oplysninger i dokumentet efter et princip svarende til meroffentlighedsprincippet i § 14, hvis anonymiseringen kan foretages uden nævneværdig brug af myndighedens ressourcer"

Herefter omhandler de næste fire sider i bogen nærmere krav og betingelser for en sådan anonymisering. Samme retsstilling fremgår i øvrigt af lovens forarbejder, samt af Justitsministeriets vejledning til offentlighedsloven. Se også den dybere diskussion om emnet ovenfor i afsnit 11.2.1 og kap. 12.

Retsstillingen er dermed således, at når en aktindsigtssøgende direkte har anmodet om, at dokumenter bliver anonymiseret – hvilket kommunen citeret ovenfor selv angav, at Justitia havde gjort – bør kommunen foretage en sådan anonymisering. Kommunen burde således have vurderet

nærmere, hvorvidt den kunne foretage en sådan anonymisering uden nævneværdig brug af ressourcer, men det er klart fra citatet fra den kommunale afgørelse, at kommunen end ikke har overvejet dette. Kommunens beskrivelse af gældende ret fremstår derfor stærkt misvisende, især ved anvendelsen af et citat taget ud af kontekst. Desværre anvendte en lang række øvrige kommuner lignende begrundelser, hvorfor kommunerne enten ikke kender til pligten efter meroffentlighedsprincippet til at foretage anonymisering når anmodet om dette, eller bevidst undlader at følge denne regel. Mest sandsynligt har en stor del af disse kommuner blot fulgt KL's vejledning, der havde oplyst dem, at en sådan pligt ikke eksisterede.

KL's besvarelse til kommunerne angav samtidig en særegen forståelse af ordet "bør". I deres svar til de kommunale jurister, der havde henvist til udtalelser fra Folketingets Ombudsmand angav KL således:



"Som anført i det første opslag, så skal man overveje meroffentlighed, men der er ikke pligt til meroffentlighed (Ombudsmanden skriver "bør")."

Det er en misforståelse. Det er korrekt, at på de fleste områder medfører meroffentlighed blot, at myndighederne har pligt til at overveje meroffentlighed. Lige præcis på området for anonymisering, slår offentlighedslovens forarbejder dog fast, at myndighederne ikke blot bør overveje meroffentlighed, men også bør give denne, når den aktindsigtssøgende har anmodet om det, og når myndigheden kan gøre dette uden nævneværdig brug af ressourcer. Der er således på dette konkrete område en forskel i omfanget af meroffentlighed. KL har således efter Justitias opfattelse ikke ret i, at kommunerne blot kunne overveje spørgsmålet, men ikke behøvede at anonymisere, når Justitia havde anmodet om dette (og i det omfang det kunne gøres uden brug af nævneværdige ressourcer). Dette er bl.a. forklaret i den lovkommentar, som KL selv henviste til:



"Princippet om meroffentlighed efter et princip svarende til meroffentlighed efter § 14 synes dog i visse henseender at gå videre, således at det på baggrund af den aktindsigtssøgendes anmodning ikke alene skal overvejes at meddele meroffentlighed efter det nævnte princip, men derimod også om anmodningen om meroffentlighed bør imødekommes [...] Herudover bør en myndighed foretage en anonymisering af oplysninger omfattet af undtagelsesbestemmelserne i §§ 31-33, hvis anonymiseringen kan foretages uden nævneværdig brug af myndighedens ressourcer, og hvis anonymiseringen er tilstrækkelig effektiv, jf. de specielle bemærkninger til § 14 samt pkt. 1.16 i kommentaren til § 30, nr. 1"³⁶⁰

³⁶⁰ Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer (2022), s. 347

Det er også den forståelse, som Ankestyrelsen lægger til grund i sin afgørelse i forbindelse med Justitias klage over en kommunal afgørelse, hvor Ankestyrelsen pålægger kommunen at behandle sagen igen.



“Det følger dog af forarbejderne til offentlighedslovens § 30, nr. 1, at en myndighed efter anmodning fra den aktindsigtssøgende bør anonymisere de pågældende oplysninger i dokumentet efter et princip svarende til meroffentlighedsprincippet i offentlighedslovens § 14, hvis anonymiseringen kan gennemføres effektivt og uden nævneværdig brug af myndighedens ressourcer.” (Ankestyrelsens understregning)

19.5.3 Det er muligt at anonymisere sociale dokumenter – modsat kommuners praksis

En række kommuner angav i deres afslag på aktindsigt, at de (uanset om de havde pligt til at anonymisere eller ej) i praksis ikke mente, at det var muligt at anonymisere disse vurderinger i underretningssager, som Justitia havde anmodet om aktindsigt i. En kommune skrev således:



“Vi er en lille kommune, og sandsynligheden for at bare én borger, ét familiemedlem, søskende, nabo eller lign., ville kunne genkende borgeren/familien ud fra de anonymiserede dokumenter, ville være stor.”

Det skal nævnes, at Justitia ikke har sendt aktindsigtsanmodningen til landets mindste kommuner. Kommunen, som dette citat kommer fra, har således et indbyggertal på omkring 25.000 borgere og er ikke en af landets 10 mindste kommuner.

Den citerede begrundelse holder ikke juridisk. Det faktum, at enkeltpersoner, der allerede kender til de begivenheder, der beskrives i dokumenterne, kan genkende personen ud fra de anonymiserede dokumenter, går ikke imod reglerne om effektiv anonymisering, der kun kræver, at personen holdes anonym i en “lidt videre kreds”. Således anfører Offentlighedskommissionen i forarbejderne til bestemmelsen:



“Forvaltningsmyndigheden må således i forbindelse med en eventuel anonymisering, der finder sted som led i meroffentlighed efter et princip svarende til lovudkastets § 14, sikre sig, at oplysningerne (dokumentet) ikke indeholder sådanne kendetegn, at en identifikation af den pågældende enkeltperson er mulig i en lidt videre kreds. Det er kommissionens opfattelse, at det nævnte anonymiseringskrav ikke vil være tilsidesat, hvis der blot er tale om, at nogle, der i forvejen kender oplysningerne - f.eks. den privatperson, oplysningerne angår, eller den forvaltningsmyndighed, der udleverer

oplysningerne - kan identificere den person, de udleverede (og anonymiserede) oplysninger angår [...]"³⁶¹

Ligeledes har Ombudsmanden fundet, at anonymiserede historier om patienter med bivirkninger efter brug af lægemidler ikke kunne undtages aktindsigt, da kun personen selv og enkelte autoriserede medarbejdere hos medicinalfirmaet eller evt. Lægemiddelstyrelsen ville kunne genkende personen.³⁶² I en anden sag, ligeledes om bivirkninger ved lægemidler, fandt Ombudsmanden, at myndighederne ikke kunne fjerne oplysningen om, hvilket hospital en anonym patient havde været behandlet på, i det Ombudsmanden havde "*vanskeligt ved at se at kendskab til det hospital i sagen der har indberettet den omhandlede bivirkning, indebærer at offentligheden ('en videre kreds', jf. ovenfor) kan få kendskab til den pågældende patients identitet.*"³⁶³

Heller ikke ved sociale sager kan anonymisering således afvises (eller alternativt ske så fuldstændigt, at alt i sagen overstreges) med det argument, at der teoretisk set kunne være et familiemedlem et sted, som ville kunne genkende personen. Anonymisering handler netop om, at personer der ikke kender til begivenhederne beskrevet i dokumenterne, ikke vil kunne identificere, hvem oplysningerne omhandler.

Andre kommuner gav således afslag med den begrundelse, at en anonymisering i praksis ville betyde, at nærmest alt i dokumenterne skulle fjernes således, at der ikke ville være noget meningsfuldt tilbage i dokumenterne, således f.eks. fra en anden kommunens afgørelse:

“

"Afslutningsvist bemærkes det, at vi vurderer, at såfremt der ville skulle laves en tilstrækkelig anonymisering af de anmodede sagsakter, som næsten udelukkende indeholder oplysninger om private forhold, jf. OFL § 30, nr. 1, ville dette medføre, at der ville være så lidt tilbage, at give aktindsigt i, at dokumentet ville savne sammenhængende meningsindhold, jf. OFL § 34, stk. 1, nr. 3."

Uden at sidde med de oprindelige dokumenter foran sig, er det naturligvis svært for Justitia at vurdere rigtigheden af dette udsagn. Imidlertid er det tydeligt for Justitia, at kommunerne har forskellig praksis på dette område, og at nogle kommuner har en juridisk tvivlsom praksis.

Nogle kommuner har opfyldt Justitias aktindsigtsanmodning og udleveret vurderinger, hvor relativt lidt er anonymiseret (navn, adresse og lignende) således, at størstedelen af det faglige indhold i vurderingerne, hændelsesforløb etc. står tilbage. Dette er den rigtige måde at anonymisere på. Dette er således blevet direkte bekræftet i Ankestyrelsens afgørelse under Justitias klagesag:

³⁶¹ Betænkning nr. 1510/2009 om Offentlighedsloven, bind 2, kap. 17, afsnit 5.2.2

³⁶² FOB 2009-5-2

³⁶³ FOB 2005-170



”I forhold til anonymisering bemærker vi særligt, at anonymisering betyder, at oplysninger, der kan identificere enkeltpersoner i sagerne, fjernes – fx navn og adresse – men at andre personoplysninger om personen, fx helbred, økonomi og sociale forhold, bevares og udleveres på en måde, så det ikke er muligt at identificere vedkommende person. Anonymisering er således ikke ensbetydende med, at samtlige § 30, nr. 1- oplysninger i et dokument skal fjernes.”

I et dokument, hvor kommunen har fjernet navn, adresse og evt. andre informationer, der direkte afslører den pågældendes identitet, skal kommunen således ikke fjerne oplysninger om helbredsforhold, sociale forhold (herunder beskrivelser om f.eks. voldelige hændelser mod børn eller andre sociale forhold af betydning for vurderingen af en underretning), økonomiske forhold og lignende. Selvom disse oplysninger omhandler private forhold, skal de bevares i de udleverede dokumenter, idet identiteten på personen allerede er fjernet.

Desuden har en række kommuner – og KL i deres vejledning til kommunerne – henvist til lovens § 34 som argument for, at kommunerne helt kunne afvise aktindsigt i dokumenterne, fordi dokumenterne efter anonymisering ville savne sammenhængende meningsindhold, fordi så meget information var fjernet. Dette er også en fejlansvendelse af loven. Lovens § 34 omhandler situationer, hvor nogle oplysninger omhandler private forhold, og andre ikke gør. Her skal myndighederne efter § 34 udlevere de ikke-private oplysninger, medmindre de er så få, at de savner sammenhængende meningsindhold. Det er imidlertid en anderledes situation end udlevering af private oplysninger efter anonymisering. Dette slår Ankestyrelsen ligeledes fast i sin afgørelse om Justitias klagesag:



”Vi bemærker også, at anonymisering efter et princip svarende til meroffentlighedsprincippet ikke er et spørgsmål om, at et dokument efter undtagelse af oplysninger efter fx offentlighedslovens § 30, nr. 1, ikke længere vil have et forståeligt eller sammenhængende meningsindhold, jf. § 34 (nr. 3) i offentlighedsloven. Bestemmelsen i § 34 er således ikke relevant i forhold til spørgsmålet om anonymisering.”

19.6 Nogle kommuner kan ikke identificere sager i IT-systemet (ressourceregel)

Et af de mest udbredte afslag på Justitias samlede aktindsigtsanmodning var en henvisning til ressourcereglene.

Punkt 1 i anmodningen om dataudtræk blev i flere tilfælde afvist med henvisning til ressourceregler i det omfang, at myndighederne ikke med få og enkle kommandoer kunne udtrække informationen fra deres system, idet alternativt til dette således ville være at foretage manuel gennemgang af al praksis. Dette giver god mening, hvis det accepteres, at myndighederne ikke ville have været i stand til at foretage dataudtræk, som drøftet i afsnit 19.3 ovenfor.

Imidlertid modtog Justitia også fra flere kommuner afslag på del 2 i aktindsigtsanmodningen, ligeledes baseret på ressourcereglene. Her var det forskelligt, på hvilket stadie af sagshåndteringen, at ressourcereglene blev påberåbt.

En del kommuner gav således afslag pga. ressourcereglene allerede af den grund, at de var ude af stand til at identificere de sager, som Justitia havde anmodet om aktindsigt i, uden brug af store ressourcer. Se således f.eks. følgende begrundelser:

“

“Anmodningerne om aktindsigt i pkt. 2. 1 – 2. 4 gives der ligeledes afslag på jf. offentlighedslovens § 7 og § 14 (meroffentlighed), da der ikke er registreret sager på disse kriterier, ligesom det ikke er muligt at foretage søgning i kommunens fagsystem (Sbsys)”

“

“Ud fra samme betragtninger som nævnt ovenfor vedr. pkt. 1.a-1.e, vil det kræve et betydeligt ressourceforbrug at fremsøge de ønskede sagsakter, da vi manuelt ville skulle gennemgå alle sager. Dette skyldes, at de nævnte kriterier (som nævnt ovenfor) ikke registreres som særskilte sager, og det er derfor ikke muligt med få og enkle kommandoer at fremsøge de relevante sager ud fra kriterierne nævnt i pkt. 2.1-2.4, jf. offentlighedslovens § 11.”

Som udgangspunkt har disse kommuner ret i, at de ikke har pligt til manuelt at gennemgå deres sager for at identificere sager af den type, som Justitia har anmodet om. Dette er således beskrevet i Offentlighedskommissionens betænkning:

“

“Det skal i den forbindelse bemærkes, at den aktindsigtssøgende - som nævnt under pkt. 8.4.1 - vil opfylde det foreslåede identifikationskrav, hvis den pågældende har angivet et tema, f.eks. »brevveksling, der vedrører den såkaldte smiley-ordning«. I sådanne tilfælde kan det efter kommissionens opfattelse alene kræves, at vedkommende myndighed (f.eks. Fødevarestyrelsen) foretager en søgning i journalsystemet under anvendelse af de oplagte søgeord, og at den medarbejder, der behandler aktindsigtsanmodningen, foretager en umiddelbar overvejelse med hensyn til, hvilke dokumenter der må anses for omfattet af anmodningen. Myndigheden er således ikke forpligtet til på anden måde, f.eks. ved manuel gennemgang af journalsystemet at søge efter dokumenter, der er omfattet af anmodningen. Det vil i sådanne tilfælde, hvor der anmodes om aktindsigt i et »tværgående spørgsmål« ikke kunne udelukkes, at det ikke lykkes myndigheden at identificere alle dokumenter, der vedrører anmodningen.”³⁶⁴

³⁶⁴ Betænkning nr. 1510/2009 om Offentlighedsloven, bind 1, kapitel 12, afsnit 8.5

Som det fremgår af citatet, har myndighederne dog pligt til at gøre noget, herunder foretage en indledende søgning efter de mest oplagte søgeord i relation til aktindsigtsanmodningen. Ligeledes kan sagsbehandleren foretage en umiddelbar overvejelse om, hvorvidt de er bekendt med relevante dokumenter. Det er svært at se ud fra kommunernes afgørelser, om de har gjort noget sådant.

Hvor myndighederne reelt ikke er i stand til at fremsøge disse sager på nogen måde, er spørgsmålet om kommunens IT-system i så fald er i strid med regler. Som drøftet i afsnit 14.5 har Ombudsmanden fundet, at myndighedernes IT-systemer skal gøre det muligt at søge efter sager om et bestemt emne eller omhandlende en konkret lovbestemmelse.³⁶⁵ Dette er en pligt, allerede fordi myndighederne er nødt til selv at kunne identificere deres praksis på et bestemt område, så de kan overholde det forvaltningsretlige lighedsprincip. Myndighederne har således pligt til at indrette deres journaliseringssystemer på en sådan måde, at det er muligt for dem at identificere sager om bestemte emner, afgørelsestyper og lovregler.

Særligt må således fremhæves sagen, hvor Folketingets Ombudsmand anmodede fem politimestre om hver især at finde fem sager med afslag på afdragsvis betaling af bøder, fem sager med afslag på henstand af betaling af bøder, samt fem sager med afslag på eftergivelse af bøder. Politimestrene oplyste imidlertid samstemmende, at *"det ikke var muligt ved hjælp af det elektroniske bødesystem at fremsøge sager som opfyldte de opstillede kriterier, men at det ville kræve en manuel gennemgang at finde de ønskede sager"*, hvilket ville være stærkt ressourcekrævende.³⁶⁶ Folketingets Ombudsmands anmodning minder om Justitias aktindsigtsanmodning (om end på et helt andet område), og politimestrenes begrundelse for afslag minder om kommunernes afslag på Justitias anmodning. I sin sag fandt Folketingets Ombudsmand, at det både i forhold til mulighederne for at føre kontrol med myndighederne og i forhold til myndighedernes egen mulighed for at anvende en ensartet praksis måtte *"give anledning til principiel betænkelighed at et administrativt system ikke er indrettet således at det er muligt at finde frem til de afgørelser som er truffet ud fra relativt overordnede, objektive og relevante kriterier."*³⁶⁷

Justitia anmodede i sin aktindsigtsanmodning om indsigt i:

- 3 afsluttede sager om *"en underretning om mistriksel, hvor der ikke er udarbejdet en børnefaglig undersøgelse efter barnets lovs § 20"*
- 3 afsluttede sager om *"en underretning om mistriksel, hvor der er udarbejdet en børnefaglig undersøgelse efter barnets lovs § 20"*
- 5 sager *"som på baggrund af en konkret mistanke og/eller viden om overgreb har været behandlet i børnehuset, og hvor den børnefaglige undersøgelse efter barnets lovs § 20 er afsluttet."*

³⁶⁵ FOB 2006-390

³⁶⁶ FOB 2004-569

³⁶⁷ FOB 2004-569

- 5 sager med "*mistanke og/eller viden om overgreb, men hvor sagen ikke har været behandlet i børnehuset*". Her var det tillige et krav, at der skulle "*have været gennemført og afsluttet en børnefaglig undersøgelse efter barnets lovs § 20 i sagen*"

De to første af disse anmodninger er ret overordnede. Der er tale om sager med "underretning om mistriksel" hvor der enten er eller ikke er udarbejdet en børnefaglig undersøgelse. Justitia har imidlertid tilrettet sin aktindsigtsanmodning forud for udsendelsen til de resterende kommuner i august 2024, så anmodningen i større grad henviser til de sagskategorier, der også anvendes af Danmarks Statistik. Disse sager bør kommunerne have mulighed for at søge frem, ellers er det efter Justitias vurdering svært at se, hvordan kommunerne kan følge med i deres egen praksis.

De to sidste anmodninger er mere konkrete, her fremgår allerede kategorien overgreb, hvilket godt nok ikke er en direkte kategori ved Danmarks Statistik, men er mulig at identificere ved brug af disse kategorier, og derfor burde kunne fremsøges. Imidlertid er disse to anmodninger endnu mere konkrete, så det dels er et moment, hvorvidt sagen har været behandlet i Børnehuset, og dels er et moment, hvorvidt en børnefaglig undersøgelse er afsluttet. Dette kan sammenlignes med ombudsmandssagen ovenfor i forhold til afgørelsestyper.

Det kan ikke ud fra dette enkelte eksempel konkluderes, om de pågældende kommuners journaliseringssystemer er mangelfulde og hvorvidt disse systemer burde have gjort det muligt at fremsøge netop disse sagstyper. Kommunerne er muligt i stand til at identificere praksis via andre momenter end de af Justitia anvendte. Det fremhæver imidlertid, at der muligt er et problem, som bør undersøges nærmere.

Endelig har Justitia også modtaget afslag på aktindsigtsanmodninger på baggrund af vurderinger af, hvor mange ressourcer det ville tage efter sagerne var identificeret, f.eks. i forhold til gennemgang af dokumenter, eller i forhold til hvor lang tid det ville tage at anonymisere (hvor der gælder en særlig ressourceregel, som drøftet i afsnit 11.2.1). I forhold til disse er det svært som aktindsigtssøgende at vurdere afslagene, idet det kræver indsigt i, hvor lang tid myndighederne reelt skal bruge på arbejdet. Justitia er dog opmærksom på, at den første aktindsigtsanmodning var omfangsrig og bad om aktindsigt i vurderingerne i 16 sagseksempler. Justitia har fulgt op på en række af disse afslag med forslag til nærmere afgrænsning af anmodningen, så der kan bruges færre ressourcer. Oftest er denne begrundelse givet sammen med flere andre. Det er dog Justitias vurdering, at nogle af de kommuner, der gav afslag med denne begrundelse, selv burde have rakt ud til Justitia med vejledning om, hvorvidt det indenfor ressourcereglene kunne være muligt at opfylde dele af anmodningen, og hvilke dele Justitia i så fald ønskede præciseret, jf. vejledningspligten beskrevet i afsnit 14.1.

20 Data fra danske myndigheder

Justitia kontaktede i forbindelse med udarbejdelsen af denne rapport samtlige landets ministerier (departementerne) samt nogle få kommuner med anmodning om aktindsigt i en række tal omhandlende deres behandling af aktindsigtsanmodninger, herunder hvor mange aktindsigtsanmodninger de modtager årligt.

I det følgende gennemgås først denne anmodning og baggrunden for den. Herefter gennemgås nogle sagsbehandlingsproblemer ved ministerier, som Justitia stødte på som led i denne undersøgelse. Dernæst gennemgås det indsamlede data om antal aktindsigtsanmodninger, sagsbehandlingstider, afgørelsestyper, brug af meroffentlighed og klagesager. Endelig gennemgås enkelte data indsamlet om kommunerne.

20.1 Baggrunden for anmodningen – Justitsministeriets redegørelse fra 2017

Justitsministeriet udarbejdede i 2017 en redegørelse om offentlighedsloven, som beskrevet i afsnit 7.4. Denne redegørelse indeholder også data fra danske myndigheder om bl.a. antallet af aktindsigtsanmodninger, sagsbehandlingstider mv. Redegørelsen viste bl.a., at de statslige myndigheder (departementer og styrelser) generelt set kun havde haft en lille eller ingen stigning i antallet af aktindsigtsanmodninger fra 2012-2016. Til gengæld var antallet af aktindsigtsanmodninger i kommuner og regioner generelt steget markant i samme periode.³⁶⁸

I forbindelse med denne rapport har Justitia ønsket at opdatere disse tal, bl.a. for at få et indtryk af, om antallet af aktindsigtsanmodninger er steget i den efterfølgende periode. Justitia indsendte derfor i løbet af 2024 en aktindsigtsanmodning til samtlige landets ministerier. Herudover blev en lignende anmodning sendt til udvalgte kommuner. Anmodningen til ministerierne blev sendt før ministerrokaden i 2024, hvorfor data er baseret på ministeriernes opbygning forud for denne rokade.

I anmodningen bad Justitia om aktindsigt i antallet af aktindsigtsanmodninger:

- modtaget og behandlet fra 2017 til 2023.
- med hhv., fuld, delvis eller afslag på aktindsigt
- imødekommet helt eller delvist efter meroffentlighedsprincippet.
- imødekommet delvist, med aktindsigt i aktliste over dokumenter undtaget fra aktindsigt.

Samt herudover aktindsigt i antallet af klagesager modtaget og behandlet samt resultatet af disse (fastholdelse eller ændring). Ved nogle myndigheder har Justitia herudover anmodet om indblik i sagsbehandlingstiderne for aktindsigtsanmodninger.

³⁶⁸ Justitsministeriet: Redegørelse om Offentlighedsloven (maj 2017), s. 28

20.2 Om det modtagne data fra ministerierne

Alle landets ministerier har besvaret anmodningen. De har alle været i stand til at levere visse tal for antallet af modtagne/behandlede aktindsigtsanmodninger, men det er langt fra alle ministerier, der har været i stand til at skaffe tal for dette for hele perioden 2017-2023. For nogle ministerier skyldes dette, at ministerierne har eksisteret i kortere tid, f.eks. Digitaliseringsministeriet, der først blev oprettet i 2022. Der er dog også ældre ministerier, der ikke har været i stand til at skaffe tal for alle årene.

For de øvrige oplysninger, som Justitia har anmodet om har der været større spredning i, hvorvidt ministerier har været i stand til at levere tal for dette. Anmodningen om, hvor ofte der udleveres aktlister i sager med delvise afgørelser, har ikke leveret valide tal fra størstedelen af myndighederne og vil derfor ikke blive gennemgået nærmere.

Ikke alle ministerier har været i stand til at adskille aktindsigtsanmodninger indleveret efter offentlighedsloven fra aktindsigtsanmodninger indleveret efter forvaltningsloven, miljøoplysningsloven eller anden lovgivning.

Flere ministerier har gjort opmærksom på, at der kan være usikkerhed forbundet med det udleverede data, da der f.eks. er tale om manuelle registreringer af aktindsigtssager. Samtidig er det muligt, at forskellige ministerier har brugt forskellige kriterier til at registrere og udvælge sager, hvilket giver en usikkerhed, når tallene fra mange forskellige ministerier præsenteres sammen. Analyserne nedenfor viser således først og fremmest nogle tendenser, men kan være behæftet med usikkerhed.

20.3 Sagsbehandlingsproblemer i ministeriernes håndtering af anmodningen

Ligesom ved den ovennævnte case om kommunernes behandling af aktindsigtsanmodninger har også denne proces ved landets ministerier vist, at der er stor forskel på, hvordan forskellige myndigheder behandler helt enslydende aktindsigtsanmodninger.

Børne- og Undervisningsministeriet besvarede således anmodningen allerede dagen efter, at den blev indsendt, herunder med tal for modtagne aktindsigtsanmodninger for alle årene mellem 2017-2023 samt svar på nogle af de øvrige spørgsmål i det omfang, der fandtes data om dette. Til sammenligning besvarede Indenrigs- og Sundhedsministeriet først anmodningen efter fem måneders sagsbehandlingstid. Dette må efter Justitias opfattelse anses for en alt for lang sagsbehandlingstid. Ministeriet sendte i deres besvarelse af anmodningen flere former for tal med forskellige usikkerheder. Justitia har her valgt at lægge vægt på de tal, som ministeriet også meldte ind til det lovforberedende udvalg.

Problematisk håndtering af aktindsigtsanmodningen ved Forsvarsministeriet

Forsvarsministeriets behandling af aktindsigtsanmodningen skilte sig særligt negativt ud. Ministeriet besvarede anmodningen indenfor to måneder med et afslag. Det var det eneste ministerium, der således slet ikke udleverede nogle tal på baggrund af aktindsigtsanmodningen. I afslaget fra Forsvarsministeriet stod:



“Forsvarsministeriet har i den forbindelse identificeret 13 dokumenter, der kunne være omfattet af din anmodning. Forsvarsministeriet har herefter foretaget en nærmere gennemgang af indholdet af de identificerede dokumenter med henblik på at vurdere, om dokumenterne er omfattet af anmodningen. Det er på den baggrund vurderingen, at de identificerede dokumenter ikke indeholder de oplysninger, som der anmodes om aktindsigt i, da de identificerede dokumenter bl.a. ikke indeholder det samlede antal sager inden for den periode, som du har anmodet om aktindsigt i.”

Denne formulering fandt Justitia problematisk. Det måtte forstås således, at Forsvarsministeriet var i besiddelse af nogle tal for perioden 2017-2023, men alligevel gav afslag, fordi de ikke var i besiddelse af tal for hele perioden. Det er Justitias opfattelse, at en myndighed i en sådan situation enten bør udlevere de identificerede tal direkte – med en forklaring om, at de ikke dækker hele perioden – eller alternativt bør indlede en dialog med den aktindsigtssøgende for at få afklaret, om denne er interesseret i tal for dele af perioden. Et afslag kan efterlade den aktindsigtssøgende med den opfattelse, at myndigheden slet ikke er i besiddelse af tal af relevans for aktindsigtsanmodningen.

Justitia skrev derfor til Forsvarsministeriet og anmodede direkte om at få udleveret oplysninger om antallet af aktindsigtsanmodninger for *“hele eller dele af perioden”*.

Der var altså tale om en opfølgende aktindsigtsanmodning, der måtte antages kun at omhandle evt. oplysninger i de 13 dokumenter, der allerede var identificeret. På trods af dette tog det herefter Forsvarsministeriet yderligere to måneder at besvare denne aktindsigtsanmodning. Her identificerede Forsvarsministeriet otte dokumenter, der indeholdt ekstraheringspligtige oplysninger, hvorved Justitia fik indsigt i antallet af aktindsigtsanmodninger fra 2018-2022. Efter Justitias opfattelse burde disse have været udleveret allerede på baggrund af den oprindelige aktindsigtsanmodning

Det var imidlertid ikke kun selve afslaget, der var problematisk ved Forsvarsministeriet. Sagsbehandlingsprocessen var ligeledes problematisk. Som eksempel kan fremhæves sagsforløbet efter den anden aktindsigtsanmodning, der blev indgivet 4. september 2024. Justitia modtog herefter:

- Brev af 13. september om fristudsættelse til d. 20. september
- Brev af 20. september om fristudsættelse til d. 27. september
- Brev af 27. september om fristudsættelse til d. 4. oktober
- Brev af 4. oktober om fristudsættelse til d. 15. oktober

- Brev af 15. oktober om fristudsættelse til d. 24. oktober
- Brev af 24. oktober om fristudsættelse til d. 4. november

Samtlige modtagne fristudsændelsbreve indeholdt blot begrundelsen "*behandlingen af din anmodning har taget længere tid end forventet*". Der var således ikke en begrundelse for, hvorfor Forsvarsministeriet igen og igen overtrådte frister, som Ministeriet selv havde fastsat.

På den baggrund skrev Justitia d. 24. oktober 2024 til Forsvarsministeriet for at minde om, "*at en myndighed, der udsætter fristen for svar på en aktindsigt efter offentlighedsloven, har pligt til at give et realistisk skøn over, hvornår afgørelsen kan forventes at foreligge, således at gentagne udsættelser af afgørelsen undgås, jf. Folketingets Ombudsmands udtalelser, bl.a. sag nr. 15/00164, sag nr. 16/00231 og sag nr. 16/02596. Der kan også henvises til s. 887 ff. i Mohammad Ahsans bog "Offentlighedsloven med kommentarer"*. Justitia mindede samtidig om, "*at der er pligt til at give en konkret begrundelse i et fristudsættelsesbrev*". Endelig oplyste Justitia, at hvis ministeriet igen overtrådte deres egne fastsatte frister ville det være nødvendigt at klage over sagsbehandlingen.

En myndighed kan ikke blot automatisk sende fristforlængelser hver eneste uge, der forlænger sagsbehandlingen med en uge ad gangen. Myndighederne har pligt til ved første fristudsættelsesbrev at komme med et realistisk skøn over processen, så den aktindsigtssøgende kan indrette sig i lyset af dette.

Justitia modtog herefter svar på aktindsigtsanmodningen d. 6. november 2024. Det svarer til en sagsbehandlingstid på 45 arbejdsdage for en meget simpel opfølgende aktindsigtsanmodning. Som drøftet i kapitel 9 lægger offentlighedslovens forarbejder op til, at selv meget store sager og sager af ganske kompliceret karakter skal tilstræbes færdigbehandlet indenfor 40 arbejdsdage. Forsvarsministeriet kommenterede ikke på Justitias henvendelse om processen.

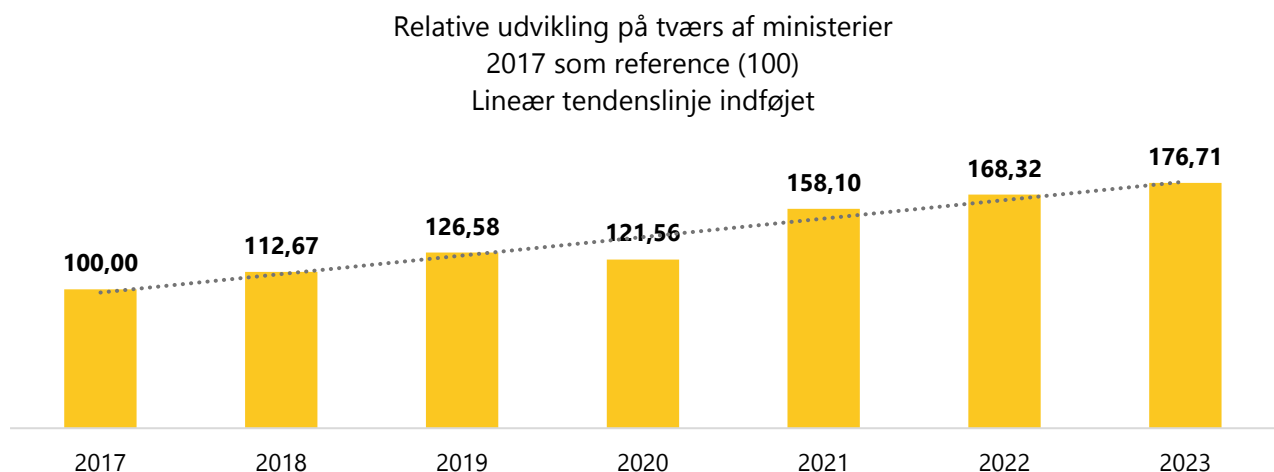
20.4 Antallet af aktindsigtsanmodninger ved ministerierne er stigende

Alle landets ministerier har udleveret data omkring antallet af aktindsigtsanmodninger, de modtager årligt. Nogle ministerier har udleveret de samlede tal for hvert år direkte, mens andre ministerier har sendt Justitia oversigter over alle deres modtagne aktindsigtsanmodninger, hvorefter Justitia har optalt antallet pr. år. Nogle ministerier har oplyst, at der er usikkerhed forbundet med deres tal eller deres oversigter.

På baggrund af det modtagne materiale har Justitia undersøgt tendenserne i antallet af modtagne aktindsigtsanmodninger. Dette viser en tydelig stigning i antallet af aktindsigtsanmodninger ved ministerierne fra 2017-2023. I de fleste ministerier gør denne tendens sig gældende, men med udsving fra år til år. Når tallene fra alle ministerier lægges sammen, er tendensen dog meget tydelig.

Justitia har sammensat nedenstående graf. Den er lavet ved at beregne en relativ stigning fra år til år for de ministerier, hvor Justitia har haft data for begge årene. Dermed er det sikret, at tallene ikke påvirkes af det faktum, at Justitia har modtaget oplysninger fra flere ministerier angående de seneste år end angående de første år. Det er således ikke denne forskel i det modtagne data, der medfører stigningen, men derimod udtryk for, at der år for år er sket en stigning i antallet af aktindsigtsanmodninger for disse ministerier.

Ved at indsætte en lineær tendenslinje i nedenstående figur er det understreget, at der på trods af forskellige stigningstakster år for år, har der samlet set været en relativt støt stigende stigning. Gennemsnitligt har der været en stigning på 10,46 % årligt. År 2020 slår ud som det eneste år med et fald, og også som det eneste år der er langt fra tendenslinjen. Formentligt er der tale om en påvirkning fra Covid-19-situationen i 2020, der dog korrigeres året efter med en meget markant stigning på 30,07 %. I alt er der fra 2017-2023 sket en stigning på 76 % ud fra denne beregningsmetode.



Beregningsforklaring

Diagrammet er lavet ved for hvert år i første omgang at beregne stigningen i aktindsigtsanmodninger i forhold til det foregående år. I hver års beregning er for denne udregning medtaget data fra de ministerier, hvor Justitia har haft adgang til antallet af aktindsigtsanmodninger fra både det pågældende år og det foregående år. I 2018-tallet indgår således tal fra de otte ministerier, hvor Justitia har haft data fra både 2017 og 2018. I 2023-tallet indgår derimod data fra de 16 ministerier, hvor Justitia har haft data fra både 2022 og 2023. Hermed er beregnet, hvordan antallet af anmodninger er steget fra et år til det næste. Disse tal fremgår af denne oversigt:

2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Reference (100)	+ 12,67 %	+ 12,34 %	- 3,97 %	+ 30,07 %	+6,46 %	+4,98 %

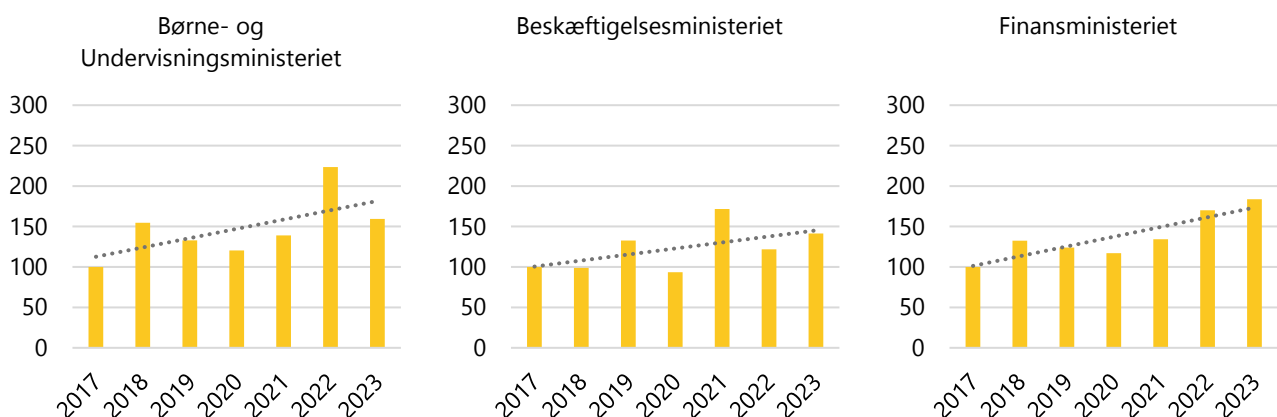
Søjlediagrammet ovenfor er herefter lavet ved at gange hvert af disse tal med det foregående tal og lægge dette til det foregående tal. For 2018 er tallet således $112,67$, mens det for 2019 er $(112,67 \cdot 0,1234 + 112,67 = 126,58)$ og for 2020 $(126,58 \cdot (-0,0397) + 126,58 = 121,56)$. Dermed kan ses, at der fra 2017-2018 skete en stigning på 12,67 %, herefter skete en stigning det efterfølgende år på 12,34 % og herefter det følgende år et fald på 3,97 %, hvilket i alt betyder, at der fra 2017 til 2020 skete en stigning på 21,56 %. Det endelige tal for 2023 er 176,71 – dvs. en stigning fra 2017 til 2023 på 76,71 %.

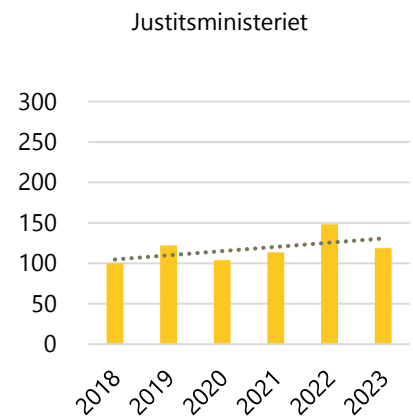
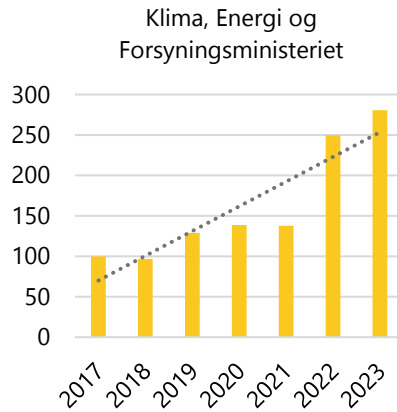
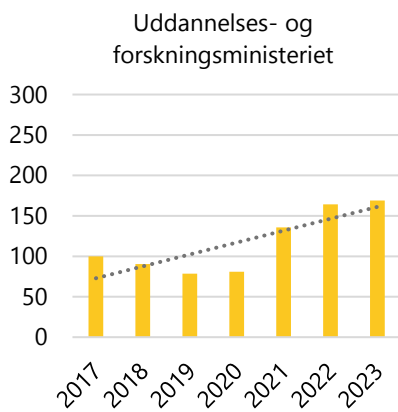
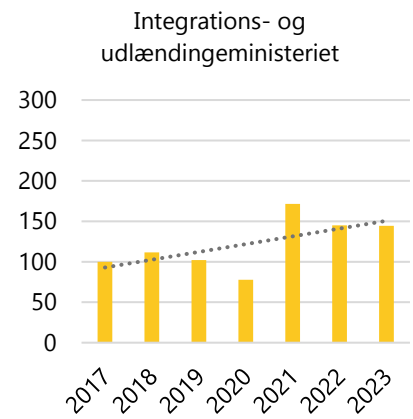
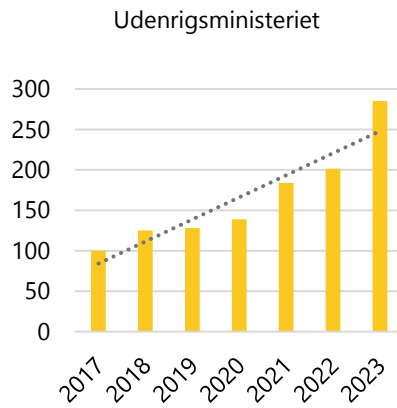
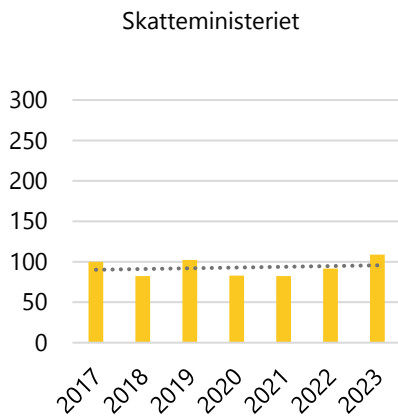
Det skal påpeges, at der kun er tale om et beregningsteknisk forsøg på at illustrere den relative udvikling, der er sket år for år. Eftersom stigningen de enkelte år er baseret på data fra forskellige ministerier, kan det ikke konkluderes, at der samlet set er sket præcis denne stigning i antallet af modtagne aktindsigtsanmodninger hos landets ministerier, idet der mangler data. Ser man udelukkende på de otte ministerier, hvor Justitia har haft data fra alle årene, er der reelt sket en stigning for disse ministerier på 98,61 % fra 2017 til 2023. Det er altså en endnu større stigning end det beregnede tal for alle ministerier. Ses der på de 11 ministerier, hvor Justitia har haft data for alle årene fra 2018-2023, er der for disse ministerier sket en stigning på 62,68 % mellem 2018-2023, hvilket ligeledes er lidt højere end den beregnede stigning i ovenstående graf for samme periode (56,84 %).

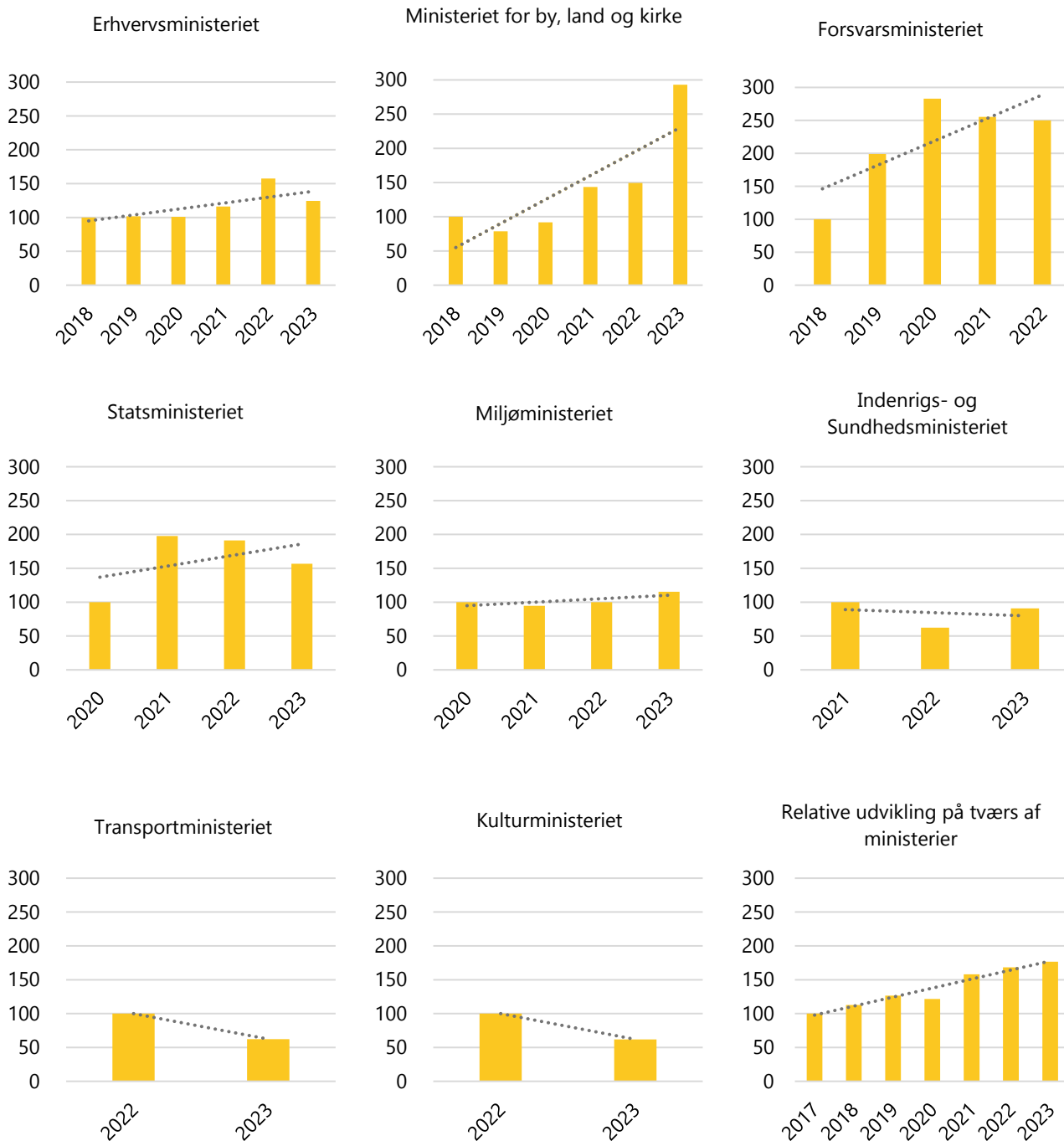
Udviklingen er ikke ens i alle ministerier. Nedenfor er derfor lavet tilsvarende grafer for alle de ministerier, hvor Justitia har haft adgang til tal for flere år. Det fremgår samtidig af figurerne, hvilke år Justitia har haft adgang til data for i relation til hvert ministerie.

Som beskrevet i afsnit 20.2 kan der være usikkerhed forbundet med de angivne tal, ligesom landets ministerier ikke nødvendigvis har brugt samme opgørelsesmetode. Særligt skal fremhæves, at By-, Land- og Kirkeministeriet ved udleveringen af tallene oplyste, at sager vedrørende området for by- og landdistriktsudvikling alene indgår i opgørelsen efter områdets overflytning til Kirkeministeriet i december 2022. Dette forklarer muligvis hele eller dele af den store stigning, der i nedenstående figur sker fra 2022 til 2023 i dette ministerie. Dette ændrer dog ikke på den generelle tendens for de samlede tal for ministerierne. Øvrige ministerier har ikke tilsvarende oplyst, at sagsområder flyttet til eller fra ministeriet over årene kun er medtaget for nogle af årene.

Oversigter over den relative udvikling i enkelte ministerier (referenceår 2017 = 100)







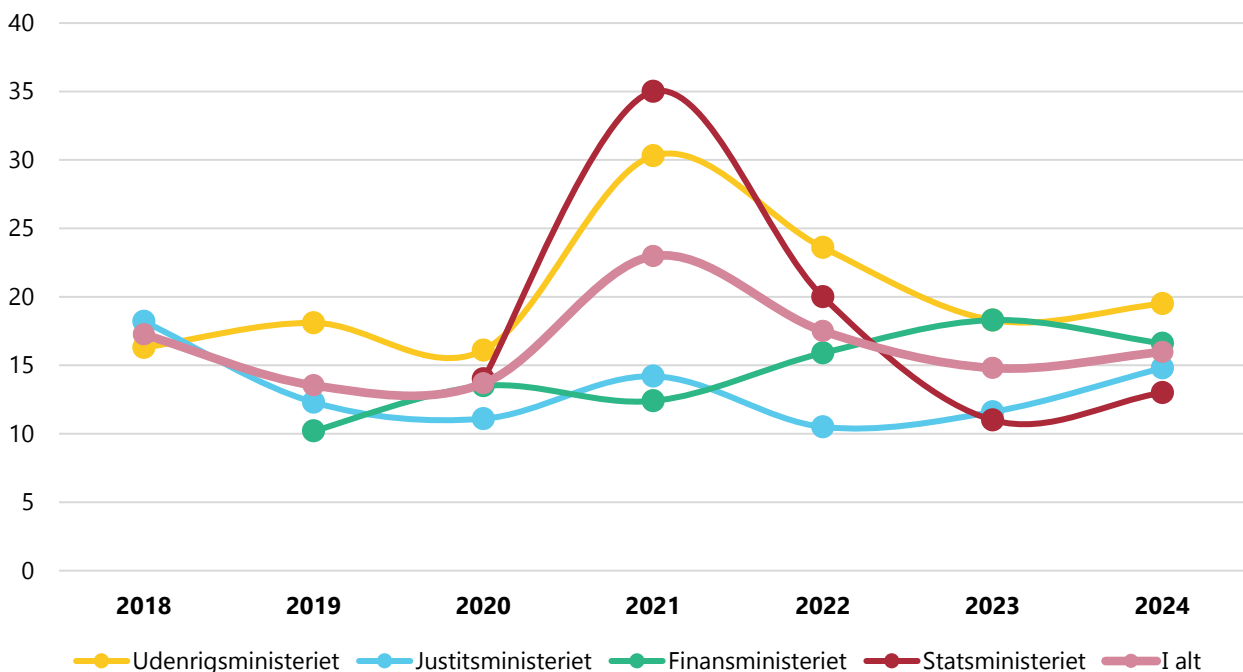
Følgende ministerier har leveret tal for mindre end to år, hvorved det ikke har været muligt at sammenligne mellem år: Digitaliserings- og Ligestillingsministeriet, Social-, Bolig- og Ældreministeriet, Økonomiministeriet samt Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri. Flere af disse blev først oprettet i deres nuværende form efter folketingsvalget i 2022 og var derfor kun i stand til at levere tal for 2023 (og evt. dele af 2022).

20.5 Indblik i sagsbehandlingstiden ved ministerier

Justitia har modtaget data fra ministerierne, der på forskellig vis kan belyse sagsbehandlingstiden.

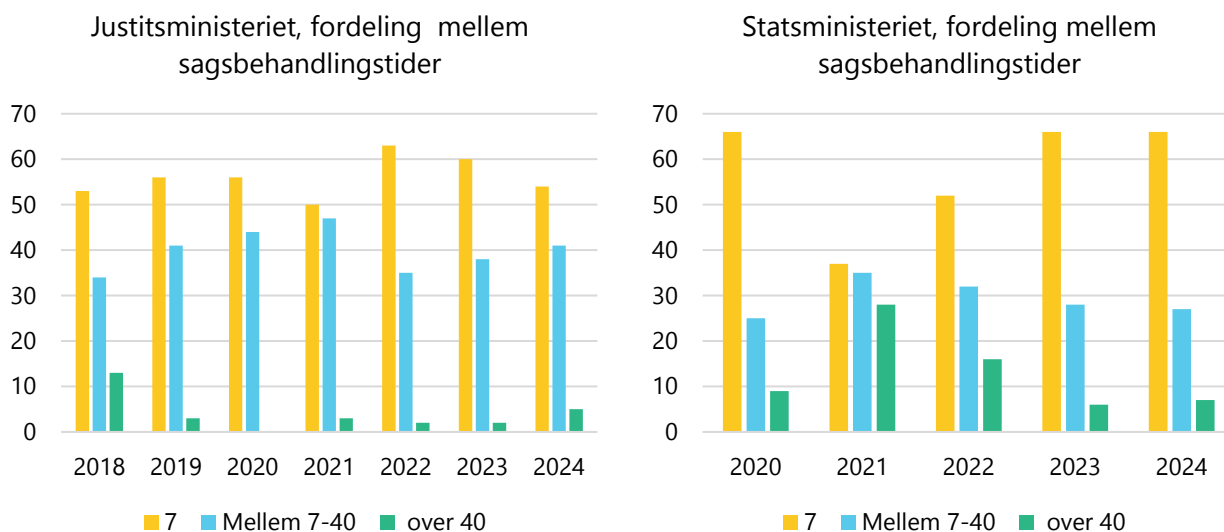
Ved aktindsigt ved Justitsministeriet modtog Justitia aktindsigt i oplysninger indleveret til det lovforberedende udvalg fra fire ministerier, der viser sagsbehandlingstidens udvikling over de seneste fem år.

Udvikling i gennemsnitlig sagsbehandlingstid i fire ministerier
(Arbejdsdage)



Som vist i det ovenstående afsnit om antallet af aktindsigtsanmodninger skete der en stor stigning i aktindsigtsanmodninger i 2021, hvilket slog igennem med længere sagsbehandlingstider det år i flere af disse ministerier. Generelt ses sagsbehandlingstider på mellem 13-18 arbejdsdage, når der ses på "i alt" kolonnen.

Aktindsigten ved Justitsministeriet førte også til dato om fordelingen mellem sager afgjort hhv. indenfor syv arbejdsdage på mellem 7-40 og på over 40 arbejdsdage hos Justitsministeriet og Statsministeriet.



Som det fremgår, afgør begge ministerier i 2023 og 2024 omkring 60 % af deres sager indenfor syv arbejdsdage.

Uddannelses- og Forskningsministeriet har udleveret tal, der viser, at deres gennemsnitlige sagsbehandlingstid i 2022 og 2023 var på hhv. 5,5 og 6,7 arbejdsdage og således betydeligt lavere end de fire ministerier i figuren øverst.

Forsvarsministeriet har udleveret tal, der viser en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på:

- 2018: 13,9 arbejdsdage. Kortest sagsbehandlingstid var en dag, længste 115 arbejdsdage
- 2019: 8,6 arbejdsdage. Kortest var en arbejdsdag, længste 53 arbejdsdage
- 2020: 14,3 arbejdsdage. Kortest var 0 arbejdsdag, længste 51 arbejdsdage
- 2021: 7,9 arbejdsdage. Kortest var en arbejdsdag, længste 105 arbejdsdage
- Første halvår 2022: 15,1 arbejdsdage. 41,1 % blev behandlet indenfor syv arbejdsdage.
- Andet halvår 2022 + første halvår 2023: 14,6 arbejdsdage. Kortest: En dag, længste 103 arbejdsdage.
- Justitia anmodede ikke om data fra 2024, men Folketingets Ombudsmand har i december 2024 udtalt kritik over, at Forsvarsministeriets sagsbehandlingstid i de første tre kvartaler af 2024 er steget til 24,9 arbejdsdage.³⁶⁹

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har udleveret en liste, hvorfra Justitia har beregnet en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på 24,6 dage i 2023. Listen er ikke præcis, og for nogle få anførsler fremstår tallene som cirkatal, eller det er uklart, om der er tale om arbejdsdage eller kalenderdage. Listen indeholder også afgørelse efter både den nye offentlighedslov (2013) og den gamle (dvs.

³⁶⁹ Folketingets Ombudsmands udtalelse i sagsnr. 2024/009396 om Forsvarsministeriets sagsbehandlingstider i sager om aktindsigt (ombudsmanden.dk, 2024)

Miljøoplysningsloven). Der er adskillige meget langvarige sager på listen, herunder sager på: 103 dage, 104 dage, 113 dage, 120 dage, 123 dage, 128 dage, 156 dage, 181 dage, 206 dage, 221 dage, 227 dage, 249 dage og hele 552 dage. Alle disse er afgjort efter den gamle offentlighedslov.

Miljøministeriet har udleveret oplysninger, der viser, at 58 % af ministeriets sager i 2023 blev afgjort indenfor syv arbejdsdage. Fra efterfølgende aktindsigt i materiale tilgået det lovforberedende udvalg har Justitia ligeledes modtaget 2024-tal om Miljøministeriet, hvor tallet var 40,9 %. Ændringen i tallet, der hænger sammen med en generelt stigende sagsbehandlingstid i 2024, forklares af ministeriet selv bl.a. med, at departementet modtog "*usædvanligt mange og omfattende aktindsigtsanmodninger relateret til sagen om Nordic Waste*". Dokumenterne indeholder samtidig en yderligere detaljering af sagsbehandlingstiden fordelt på kategorier, hvor afgørelse er sket::

- Indenfor 0-2 arbejdsdage: 17,3 % af sagerne i 2023 mod 17 % i 2024
- Indenfor 3-7 arbejdsdage: 40,7 % af sagerne i 2023 mod 23,9 % i 2024
- Indenfor 8-14 arbejdsdage: 19,3 % af sagerne i 2023 mod 18,6 % i 2024
- Indenfor 15-40 arbejdsdage: 16 % af sagerne i 2023 mod 29,3 % i 2024
- Efter 40 arbejdsdage: 6,7 % af sagerne i 2023 mod 11,2 % i 2024

Ministeriet afgjorde 130 sager i 2023 og 188 sager i 2024.

Samlet set antyder de udleverede tal således, at det i flere ministerier er omkring 60 % af sagerne, der afgøres indenfor syv arbejdsdage, ligesom den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i mange ministerier ligger omkring 15 arbejdsdage, men med en del udsving både mellem ministerierne og også fra år til år i det samme ministerie, som det f.eks. ses med Statsministeriet og Miljøministeriet. Samtidig fremgår dog også tydeligt, at der er en hel del aktindsigter, der tager meget længere tid at behandle. For Justitsministeriet og Statsministeriet var det således i 2024 mellem 5-7 % af alle sager, der først blev afgjort efter mere end 40 arbejdsdage, mens det i Miljøministeriet var 11,2 %. For Statsministeriet har dette tal været endnu højere i de foregående år, mens det for de to andre ministerier har været lavere. Samtidig viser eksempler fra andre ministerier, at nogle aktindsigtssager kan tage mere end 100 arbejdsdage. Dette på trods af, at bemærkningerne til offentlighedsloven siger, at myndighederne selv for aktindsigtsanmodninger, der omhandler "et meget stort antal dokumenter" eller rejser juridiske spørgsmål "af ganske kompliceret karakter" skal tilstræbe at behandle sagerne indenfor 40 arbejdsdage.

20.6 Indblik i forholdet mellem afslag og imødekommelse ved ministerier

Kun otte ministerier har leveret data, der kunne bruges til at undersøge forholdet mellem antallet af imødekommelser, delvise imødekommelser og afslag.

Samtidig har tallene været svære at sammenligne, idet flere af disse ministerier anvender yderligere kategorier, f.eks. hvis der slet ikke er identificeret relevante dokumenter, hvis den aktindsigtssøgende har frafaldet anmodningen, eller hvis sagen er sendt videre til en anden myndighed.

Som eksempel kan anvendes Udlændinge- og Integrationsministeriet. I perioden 2017-2023 gav ministeriet fuld aktindsigt i 447 sager, delvis aktindsigt i 573 sager og afslag på 75 sager, men herudover var der 440 sager med et "andet udfald", hvilket ministeriet anvender som en samlekategori for bl.a. sager frafaldet af den aktindsigtssøgende, sager videresendt til andre myndigheder, sager uden akter omfattet af anmodningen identificeret, samt sager hvor det ikke var muligt at foretage et dataudtræk.

Uddannelses- og Forskningsministeriet har tilsvarende oplyst, at de mellem 2017-2023 har givet fuld aktindsigt i 166 sager, delvist i 69 sager, afslag i 20 sager og at restkategorien udgør 89 sager.

Tilsvarende har Social-, Bolig- og Ældreministeriet oplyst, at de fra 15. december 2022 til og med år 2023 har behandlet 167 anmodninger om aktindsigt, hvoraf der blev givet fuld aktindsigt i 26 sager og delvis aktindsigt i 51 sager. Fordelingen mellem resten af sagerne, herunder om de må anses for afslag eller for andet udfald er ikke oplyst.

Økonomiministeriet har i samme periode behandlet 26 aktindsigtsanmodninger. Af disse har 11 medført fuld aktindsigt, fem delvis aktindsigt, tre afslag og syv sager er afsluttet med konklusionen, at der ikke er blevet identificeret relevante dokumenter.

Digitaliserings- og Ligestillingsministerier har oplyst, at de modtog 34 aktindsigtsanmodninger i 2023, hvoraf syv medførte helt eller delvist afslag. Fordelingen af de øvrige sager mellem fuld aktindsigt eller f.eks. ingen identificerede dokumenter er ikke oplyst.

Transportministeriet har udleveret oversigt over deres aktindsigtssager fra februar 2021 og frem. Der er enkelte blanke felter i dokumentet, men for de aktindsigter, der var data for, har Justitia ved søgninger i dokumentet identificeret, at der var 264 afgørelser med fuld aktindsigt, 149 delvise imødekomelser, 39 afslag/afvist, 117 sager, hvor ministeriet ikke var i besiddelse af relevante akter og en række sager med øvrige udfald.

For Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har Justitia ligeledes modtaget lister over alle aktindsigtssager. Her har Justitia søgt i dokumentet fra 2023 og har her identificeret 107 sager med fuld imødekomelse, 63 sager med delvis imødekomelse og 16 sager med afslag/afvist og en række sager med øvrige udfald.

Endelig har Justitia modtaget en liste over sager behandlet i Indenrigs- og Sundhedsministeriet mellem 2020-2023. Her er 398 sager markeret som imødekomelse, 359 sager markeret som delvis imødekomelse, 116 sager markeret som afslag, 141 sager markeret som "afslag – ingen akter" og en række sager markeret med, at der ingen afgørelse er truffet, uden at dette er nærmere specificeret.

Den primære konklusion, der kan drages af disse tal er, at tallene underbygger journalisternes oplevelser af, at der er mange "delvise imødekomelser". I Udlændinge- og Integrationsministeriet er dette endda den hyppigst forekommende afgørelsestype, men også i flere andre ministerier udgør denne en meget stor gruppe af sager.

20.7 Indblik i brugen af meroffentlighed ved ministerier

Allerede i Folketingets Ombudsmands undersøgelse fra 2016 om meroffentlighed blev det konstateret, at det ikke var alle myndigheder, der registrerede, hvor ofte der blev givet meroffentlighed. Nogle myndigheder er ikke engang under sagsbehandlingen klar over, om de har givet meroffentlighed, idet nogle myndigheder allerede ved den indledende vurdering af aktindsigtsanmodningen beslutter sig for at give aktindsigt i dokumentet, hvorved de aldrig får vurderet, om dette er fordi, at den aktindsigtssøgende havde ret til dokumentet, eller om der er tale om meroffentlighed.³⁷⁰

Justitias undersøgelse har ligeledes for de fleste ministerier ikke givet tal om, i hvilket omfang de giver meroffentlighed i situationer, hvor den aktindsigtssøgende ikke i øvrigt havde ret til aktindsigt i dokumentet.

De oplysninger, som Justitia har modtaget fra ministerier om meroffentlighed, kan kort opsummeres således:

- I de 34 sager Digitaliserings- og Ligestillingsministeriet behandlede i 2023, anvendte de meroffentlighed i to sager. Ministeriet oplyser, at de ikke altid afgør endeligt, om oplysninger er udleveret grundet meroffentlighed, og at der således kan være yderligere uregistrerede sager.
- I de 167 sager Social-, Bolig- og Ældreministeriet har udleveret oplysninger om, hvoraf 77 medførte enten hel eller delvis aktindsigt, anvendte de meroffentlighed i 20 sager. Ministeriet oplyser ikke, at der muligt er uregistrerede sager.
- I de 26 sager, som Økonomiministeriet har udleveret oplysninger om, hvoraf 16 sager medførte hel eller delvis aktindsigt, anvendte de meroffentlighed i en sag. Ministeriet oplyser ikke, at der muligt er uregistrerede sager.
- I de 1.535 sager, som Udlændinge- og Integrationsministeriet har udleveret oplysninger om, hvoraf 1.020 medførte hel eller delvis aktindsigt, anvendte de meroffentlighed i 115 sager. Ministeriet oplyser ikke, at der muligt er uregistrerede sager.
- I de 659 sager, som Børne- og Undervisningsministeriet har udleveret oplysninger om, anvendte de meroffentlighed i 86 sager. Ministeriet oplyser ikke, at der muligt er uregistrerede sager.

³⁷⁰ FOB 2016-43, afsnit 6.2

Der er således tale om relativt små tal. I den sammenhæng kan peges på, at Justitsministeriet i deres redegørelse fra 2017 selv fandt, at det umiddelbart fremstod som et lavt tal, når nogle myndigheder anvendte meroffentlighed i mindre end 10 % af de aktindsigtsanmodninger, som de behandler.³⁷¹ I tallene ovenfor er Børne- og Undervisningsministeriet den myndighed, der i forhold til antallet af aktindsigtsanmodninger har anvendt meroffentlighed oftest, men selv her er der blot tale om 13 % af sagerne. I Social-, Bolig- og Ældreministeriet er der tale om 12 % af anmodningerne. I de tre øvrige ministerier er der tale om langt under 10 % af anmodningerne.

Det skal dog fremhæves, som beskrevet i afsnittet umiddelbart ovenfor, at ministerierne for en del anmodninger f.eks. slet ikke er i besiddelse af akter af relevans for anmodningen, hvorved meroffentlighed næppe er relevant, ligesom der normalt ikke er anledning til at overveje meroffentlighed i sager, hvor der allerede ud fra offentlighedslovens øvrige regler er krav på fuld aktindsigt.

20.8 Indblik i klagesager ved ministerier

Justitia anmodede også om oplysninger om antallet af klagesager over aktindsigt ved ministerierne.

Denne anmodning omhandlede flere typer af "klagesager".

Nogle ministerier er klageinstans for underliggende myndigheder og har udleveret tal omkring dette:

- Digitaliserings- og Ligestillingsministeriet har behandlet ni klager for underliggende instanser i 2023.
- Økonomiministeriet har behandlet 0 klager for underliggende instanser i 2023.
- Børne- og Undervisningsministeriet har behandlet seks klager for underliggende instanser mellem 2018-2023.
- Justitsministeriet har behandlet 191 klager for underliggende instanser mellem 2018-2023.
- Finansministeriet har behandlet fire klager for underliggende instanser mellem 2022-2023.
- Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har behandlet 21 klager for underliggende instanser mellem 2017-2023.
- Transportministeriet har modtaget 35 klager for underliggende instanser fra februar 2021 til og med 2023. I de sager, der er registreret som enten stadfæstet, hjemvist eller ændret er der sket stadfæstelse i 13 sager, hjemvisning i 13 sager og ændring i en enkelt sag.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet har udleveret en liste, hvor der fremgår i alt 333 klager for underliggende instanser i perioden 2017 til 13. september 2023 på tværs af offentlighedsloven, forvaltningsloven og miljøoplysningsloven, hvoraf 318 omhandler offentlighedsloven. Af de afgørelser på listen, der er registreret som enten stadfæstet,

³⁷¹ Justitsministeriet: Redegørelse om Offentlighedsloven (maj 2017), s. 236

hjemvist eller ændret er der sket stadfæstelse i 100 sager, hjemvisning i 70 sager samt ændring i 11 sager.

Som det ses, er der for de fleste af disse ministeriers vedkommende tale om et meget lille antal klagesager. For de to ministerier, der har været i stand til at levere statistik over afgørelserne, er det bemærkelsesværdigt, at ca. halvdelen af sagerne er blevet enten hjemvist eller ændret (45 % af sagerne ved Indenrigs- og Sundhedsministeriet og 52 % af sagerne ved Transportministeriet).

Principielt kan der ikke klages over aktindsigtsafgørelser fra ministeriernes egne departementer, men den aktindsigtssøgende kan enten bede departement selv om at genoverveje sagen, eller den aktindsigtssøgende kan gå til Folketingets Ombudsmand. Nogle ministerier har udleveret tal i relation til dette.

- Digitaliserings- og Ligestillingsministeriet har ikke identificeret nogle klager over deres egne afgørelser i 2023.
- Økonomiministeriet har ikke behandlet nogle klager i 2023.
- Justitsministeriet har identificeret 85 klager over deres egne afgørelser mellem 2018-2023.
- Finansministeriet har identificeret fem klager over egne afgørelser mellem 2022-2023.
- Transportministeriet har identificeret seks genoptagelsesansøgninger mellem 2022-2023
- Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har identificeret 14 tilfælde, hvor der er blevet klaget over deres afgørelser til Folketingets Ombudsmand mellem 2017-2023.
- Udlændinge- og Integrationsministeriet har identificeret 125 genoptagelsesansøgninger mellem 2017-2023.

20.9 Indblik i tal fra kommunerne

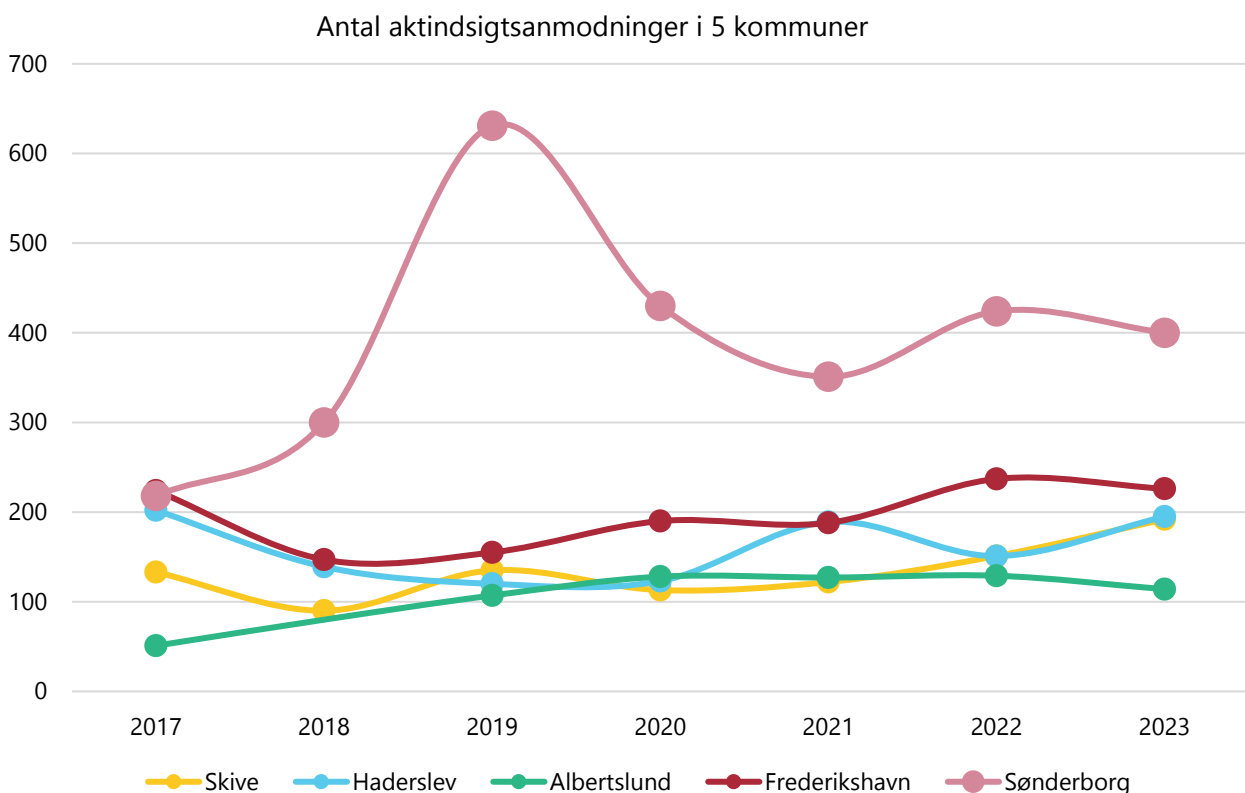
Justitia anmodede om data fra 11 udvalgte kommuner, der repræsenterede en spredning både geografisk og størrelsesmæssigt. Kun seks af disse kommuner var i stand til at levere tal for kommunens samlede antal aktindsigtsansøgninger, og den ene af disse havde kun tal for de seneste to år og kunne ikke levere andre oplysninger end antallet af disse aktindsigtsansøgninger for disse år.

Der er således kun fem kommuner, der har leveret data, der kan bruges til at sige noget om udviklingen i aktindsigt i kommunerne. Nogle af disse fem kommuner har endvidere ikke været i stand til at adskille aktindsigtsansøgninger indgivet efter offentlighedsloven fra aktindsigtsansøgninger indgivet efter forvaltningsloven eller andre love. Nogle af kommunerne har også oplyst, at der er betydelig usikkerhed forbundet med tallene. Sønderborg Kommune angav således, at de i forbindelse med overvejelser om at etablere et AI-system til håndtering af aktindsigtsansøgninger havde foretaget interviews med de ansatte, der havde antydnet, at der blev håndteret 1.500 aktindsigtssager årligt, men ved træk i deres system efter sager markeret som

aktindsigtssager eller med ordet "aktindsigt" i titlen dukkede kun ca. 400 sager op årligt, der var de tal, som blev udleveret til Justitia.

Samlet er den primære konklusion således, de fleste kommuner Justitia har været i kontakt med, ikke har et godt overblik over, hvor mange aktindsigtssager de håndterer årligt.

For de fem kommuner, der har leveret tal over flere år, kan følgende udvikling afbilledes (Albertslund Kommune var ikke i besiddelse af tal for 2018).



Som det ses, kan der her – modsat landets ministerier – ikke ses en tilsvarende støt stigning mellem 2017-2023. Der er betydelige udsving mellem årene. Når tallene sammenlægges, er der sket en stigning på 36 % mellem 2017 til 2023, men hele denne stigning skete mellem 2017-2019, hvor Sønderborg modtog exceptionelt mange aktindsigtssager ifølge de tal, de har indleveret. Som nævnt er Sønderborg Kommune af den opfattelse, at de i praksis har langt flere aktindsigtssager, end de har kunne levere data for, ligesom det er nødvendigt at være opmærksom på, at tallene for bl.a. Sønderborg Kommune ikke kun vedrører aktindsigtsanmodninger efter offentlighedsloven. Figuren har således en meget betydelig usikkerhed.

Samlet må det konkluderes, at Justitia ikke på baggrund af de oplysninger, som er blevet leveret, kan sige meget om antallet af aktindsigtssager ved landets kommuner.

Kun et fåtal af kommunerne har været i stand til at besvare Justitias øvrige spørgsmål om aktindsigtsafgørelser, hvorfor der ikke vil blive præsenteret yderligere tal fra kommunerne på denne baggrund.

Delkonklusion IV: Justitias vurdering af sagsbehandlingen

Denne afsluttende del af rapporten har set nærmere på myndighedernes sagsbehandling – og især på mulighederne for at få indblik i denne sagsbehandling.

Justitias to undersøgelser i kap. 19 og 20 har belyst en meget forskelligartet praksis mellem myndigheder, selv når disse modtager helt enslydende aktindsigtsanmodninger. Samtidig har undersøgelserne vist flere juridisk tvivlsomme og decideret forkerte afgørelser, herunder besvarelser af aktindsigtsanmodninger, der slet ikke er formuleret som en afgørelse. Dette antyder et behov for bedre vejledning og bedre samling af information til myndighederne om reglerne, end det der i øjeblikket skabes gennem Justitsministeriets officielle vejledning, offentlighedsportalen samt Folketingets Ombudsmands praksis.

Ud fra det data, som Justitia har været i stand til at få indsigt i omkring aktindsigtssager ved ministerierne, viser der sig en tydelig tendens til, at antallet af aktindsigtsanmodninger er steget betydeligt i årene 2017-2023. Samtidig tyder de indsamlede data også på – som også beskrevet af journalister i spørgeskemaundersøgelsen (kap. 18) – at der i høj grad træffes afgørelse om "delvis imødekommelse" af aktindsigtsanmodninger, hvilket må antages at være den afgørelsestype, der kræver de største ressourcer fra myndighederne, da de skal tage stilling på oplysningsniveau til, hvad der skal udleveres, og hvad der skal tilbageholdes. Disse to tendenser – det stigende antal anmodninger og de mange delvise imødekomelser – tyder således begge på, at aktindsigtsanmodninger er blevet en stigende arbejdsbyrde for landets ministerier. Det bekræftes også af, at der på tværs af flere ministerier, er en gruppe sager, der ofte tager langt over 40 arbejdsdage at behandle. Det giver grund til at overveje, om systemet bør nytænkes.

Det indsamlede data antyder samtidig, at meroffentlighedsprincippet fortsat kun anvendes i omkring 10 % af aktindsigtssagerne, som ligeledes blev konstateret i Justitsministeriets redegørelse fra 2017, hvor Justitsministeriet beskrev dette som et "lavt antal".

Hvor tidligere undersøgelser har fokuseret meget på problemerne med aktindsigt i de politiske beslutningsprocesser, har Justitias to undersøgelser i kap. 19 og 20 vist, at det i praksis også er meget svært for forskere og journalister at få aktindsigt i myndighedernes sagspraksis på et mere systematisk niveau.

Særligt har dataudtræksreglerne kun i meget ringe grad været til gavn for Justitias forsøg på dels at få indsigt i data om myndighedernes aktindsigtssager (kap. 20), herunder antallet af modtagne aktindsigtsanmodninger, dels at få indsigt i kommunernes sagsbehandling på området for

underretninger (casen i kap. 19). På begge områder har det vist sig særdeles vanskeligt at få kvantitative data fra myndighederne via dataudtræk eller aktindsigt. Reglerne om dataudtræk giver ikke ret til dataudtræk fra journaliseringssystemet, hvilket betyder, at myndighedernes sagspraksis ikke kan følges og kontrolleres af forskere og journalister. Selv i sagsdatabaserne er det tydeligt meget svært for myndighederne at foretage dataudtræk, hvorved betingelsen om "få kommandoer" hurtigt gør det umuligt at få indsigt. Myndighederne fører heller ikke selv tilstrækkelig intern statistik, f.eks. om aktindsigt. Kommunerne har samtidig dårligt kendskab til reglerne om at lade forskere få anonymiseret materiale som led i en aktindsigt.

Heller ikke den mere kvalitative indsigt i myndighedernes sagspraksis har været let, f.eks. ved at få aktindsigt i konkrete vurderinger fra kommunerne, som anmodet om i casen beskrevet i kap. 19, hvor kommunerne i flere tilfælde ikke var bekendt med retsstillingen for anonymisering af aktindsigtsmateriale.

21 Opsummerende konklusion med anbefalinger

Åbenhed i den offentlige forvaltning er en af de mest fundamentale byggesten i et demokrati. Borgerne skal kunne følge med i myndighedernes arbejde. Det gælder både i forhold til at kende baggrunden for myndighedernes beslutninger, f.eks. om at vedtage ny lovgivning, og i forhold til at have indsigt i myndighedernes sagsbehandling, f.eks. om lovgivningen overholdes.

En høj grad af åbenhed understøtter således befolkningens tillid til myndighederne og bidrager til en saglig og kvalificeret offentlig debat. Derfor er åbenhed også ekstra vigtig i denne tid, hvor tillidskriser, falske nyheder og konspirationsteorier florerer bredt. Det er helt centralt for sammenhængskraften i samfundet, at borgerne har den fornødne indsigt i myndighedernes ageren så tilliden til dem kan fastholdes.

I Danmark er åbenhed først og fremmest sikret gennem reglerne om aktindsigt i offentlighedsloven. Disse regler giver alle borgere en række muligheder for at få udleveret dokumenter og oplysninger fra myndighederne. I praksis er det især landets journalister – den såkaldt fjerde statsmagt – der varetager borgernes interesser med at føre kontrol med myndighedernes ageren og offentliggøre problematisk praksis. Aktindsigtsreglernes indhold er derfor helt afgørende for, at denne centrale samfundsrolle kan blive varetaget i praksis.

I Danmark synes det imidlertid bredt erkendt, at de nuværende aktindsigtsregler er for snævre. Ved vedtagelsen af offentlighedsloven i 2013 blev der skabt en skæv balance mellem hensynet til offentlighed og de modstående hensyn om at sikre fortrolighed om interne processer, hvilket har medført en for stor lukkethed. Det har adskillige kommissioner og ekspertudvalg allerede fremhævet. Af samme årsag har regeringen i 2024 nedsat et lovforberedende udvalg, der har til opgave at se på en revision af reglerne, hvor Justitias direktør også er udpeget som medlem. Udvalgets kommissorium indskrænker imidlertid udvalgets mandat til alene at se på muligheden for øget offentlighed i forhold til politiske beslutningsprocesser, ligesom udvalget skal se på sagsbehandlingstider. Dermed har udvalget ikke mulighed for at tage et mere generelt helbredstjek på, hvordan en af de mest centrale grundsten i vores samfundsmodel har det.

Dette helbredstjek har Justitia gennemført i denne rapport. Rapporten undersøger tværdisciplinært og gennem adskillige vinkler, hvordan aktindsigtsreglerne er skruet sammen, og hvordan de anvendes og opleves i praksis. Justitia ser således ikke kun på de dele af offentlighedsloven, som det lovforberedende udvalg har fokus på, men ser bredt på offentlighedslovens regler om aktindsigt.

Justitias rapport består af fire dele.

Rapportens del I understreger relevansen af at tage dette emne op nu. Denne del analyserer det forudgående historiske forløb og dokumenterer i den forbindelse, at der i 2013 skete væsentlige indskrænkninger i mulighederne for at få aktindsigt, især når det kommer til politiske

beslutningsprocesser. Disse indskrænkninger var også flere og mere intensive, end det blev meldt ud af den daværende regering til Folketinget og befolkningen. Der skete således indskrænkninger i reglerne om aktindsigt uden, at der var tilstrækkelig mulighed for at forholde sig til dem i den offentlige og politiske debat. Analysen viser samtidig, at de intentioner, der i 2013 var om at skabe øget åbenhed gennem andre værktøjer, herunder meroffentlighed og forsøg med at indføre åbne postlister, ikke har haft den ønskede virkning, bl.a. fordi der ikke er blevet fulgt op på intentionerne. Denne del af Justitias rapport understreger endvidere, at der siden 2013 har været gentagen kritik af, at den rette balance mellem hensynet til offentlighed og hensynet til fortrolighed ikke blev fundet. Rapporten samler denne allerede eksisterende kritik. Imidlertid fremhæves det også, at håndteringen af disse problemer er blevet underprioriteret fra myndighedernes side. Det gælder f.eks. den officielle myndighedsvejledning til loven, som ikke blevet opdateret siden lovens vedtagelse på trods af løfter om det modsatte.

Rapportens del II beskriver den nuværende retstilstand. Denne del understreger især, at der er tale om et meget kompliceret retsgrundlag, der indeholder en lang række undtagelser samt undtagelser til undtagelser. Reglerne forpligter myndighederne til at foretage en række vurderinger både på dokumentniveau og på oplysningsniveau, jævnligt med vanskelige afvejsninger om, hvorvidt mest taler for at udlevere eller at tilbageholde en oplysning. Denne del understreger ligeledes, at Danmark på nogle områder er sattet bagud i forhold til de øvrige nordiske lande. Det gælder især, når det handler om sagsbehandlingstider og mulighederne for let at identificere relevante dokumenter, f.eks. ved at anvende ny teknologi. Desuden analyseres problemerne med det eksisterende klagesystem (eller mangel på samme).

Rapportens del III har specifikt undersøgt journalisterne oplevelser af de nuværende regler og myndighedernes anvendelse af disse. Dette er sket gennem en spørgeskemaundersøgelse og et fokusgruppeinterview. Resultaterne er overvejende meget negative og afslører en afgrundsdyb tillidskrise mellem journalister og myndigheder. En meget stor del af journalisterne stoler ikke på, at myndighederne anvender lovgivningen korrekt. Der er en udbredt opfattelse af, at der internt i myndighederne eksisterer en lukkethedskultur, hvor fokus er på at forhindre journalisterne arbejde ved at trække sagsbehandlingen i langdrag eller ved at afvise aktindsigt. Det er dog ikke kun sagsbehandlingen, men også lovgivningen i sig selv, som journalisterne er skuffede over. Her peges især på, at loven opleves som så vag og skønspræget, at det føles som om, at myndighederne i høj grad selv kan bestemme, hvad de udleverer. I den forbindelse fremhæver journalisterne også, at de oplever en meget stor variation fra myndighed til myndighed i, hvordan den samme aktindsigtsanmodning behandles og afgøres. Ligeledes vises resultaterne af undersøgelsen, at journalisterne oplever meget lange sagsbehandlingstider og har en udpræget utilfredshed med, at forkert eller forsinket sagsbehandling ikke medfører konsekvenser for myndighederne. Undersøgelsen antyder samtidig, at øget åbenhed især vil kunne skabes ved at kigge på reglerne om interne dokumenter, ministerbetjening, forretningsforhold samt dataudtræk, da det især er disse regler, som journalisterne oplever at få afslag efter.

I rapportens del IV har Justitia forsøgt at belyse myndighedernes praksis gennem egne aktindsigtsanmodninger. Dette er sket gennem to undersøgelser. Først og fremmest har Justitia i forbindelse med et andet forskningsprojekt om kommunernes håndtering af underretninger om voldsramte børn søgt om aktindsigt hos de fleste af landets kommuner for at få indblik i kommunernes sagspraksis. Denne proces har i høj grad understreget den oplevelse, som landets journalister har givet udtryk for. Det har været en besværlig proces, hvor Justitia har oplevet lange sagsbehandlingstider og en meget varieret afgørelsespraksis, hvor kommunerne har vidt forskellige opfattelser af, hvorvidt der kan gives aktindsigt. Undersøgelsen viste, at en række af kommunerne modtog vejledning enten fra hinanden eller fra Kommunernes Landsforening om, hvordan anmodningen skulle behandles. Denne vejledning fra både KL og andre kommuner må imidlertid på afgørende punkter anses for at have været juridisk tvivlsom. Det betød, at Justitia endte med at modtage enslydende – men ikke juridisk korrekte – afslag fra flere kommuner. Afgørelserne blev indbragt for kommunernes tilsynsmyndighed – Ankestyrelsen – der slog fast, at kommunernes afgørelser indeholdt fejl. Processen bekræftede således en lukkethedskultur, men også et manglende kendskab til reglerne, herunder hos kommunale jurister. Samtidig viser undersøgelsen, at potentialet for brug af dataudtræk er stort, men at de nuværende regler ikke forpligter myndighederne til at udnytte dette potentiale. I den anden undersøgelse i denne del af rapporten søgte Justitia om aktindsigt i bl.a. antallet af aktindsigtsanmodninger ved landets ministerier samt i anden relevant data såsom sagsbehandlingstider. Denne undersøgelse dokumenterer bl.a., at antallet af aktindsigtsanmodninger ved ministerierne har været støt stigende de seneste år. Både det indsamlede data fra ministerierne og journalisternes oplevelser viser, at der træffes et stort antal "delvise imødekomelser" af aktindsigter, hvilket er afgørelser, der typisk er langt mere tidskrævende for myndighederne end fuld imødekomelse eller fuldt afslag. Dette understreger vigtigheden af at implementere nye løsninger, der kan gøre hele håndteringen af aktindsigter lettere for alle parter. Ligeledes bekræfter det indsamlede data billedet af, at mange aktindsigtsanmodninger tager længere tid for myndighederne at behandle end tilsigtet i loven, ligesom sjældent brug af meroffentlighedsprincippet også bekræftes.

Samlet set dokumenterer rapporten således, at selvom offentlighedsloven lægger op til et stort fokus på offentlighed, herunder prioritering af hurtig udlevering, er aktindsigt underprioriteret både på centralt niveau og i den daglige sagsbehandlingspraksis.

På sin vis er det forståeligt, at det for de offentligt ansatte, der sidder og løser vigtige samfundsopgaver, såsom at gennemføre fødevarekontrol, at håndtere underretninger om voldsramte børn eller at sikre havmiljøet, kan føles som en overflødig og irriterende forstyrrelse, når de bliver bedt om at behandle en aktindsigtsanmodning for en journalist. Det kan måske være svært at se vigtigheden i at sidde og gennemgå papirer fra forrige år og overstrege CPR-numre og lignende inden udlevering til en journalist, når der er mange andre vigtige opgaver at håndtere i myndigheden. Men aktindsigt er en af de absolut vigtigste opgaver, som det offentlige varetager. Det er netop gennem aktindsigt, at offentligheden får kendskab til, om myndighederne reelt gennemfører

fødevarerkontrol, om de følger rettidigt op på underretninger om børn, og om indsatsen for havmiljøet bygger på grundige faglige vurderinger. Det er derfor nødvendigt at gøre noget for at rette op på den negative udvikling i aktindsigtsreglerne og skabe en åbenhedsreform ved myndighederne.

Justitia har på baggrund af rapporten udviklet en række konkrete anbefalinger, som er opdelt i nedenstående 10 temaer.

Anbefaling 1: Udvid reformen af offentlighedsloven (processuel anbefaling)

Justitia anbefaler:

- At det allerede nedsatte lovforberedende udvalg fortsætter deres arbejde med de problemstillinger, som de er nedsat til at varetage med henblik på en hurtig løsning af de allerede anerkendte problemer med aktindsigt i politiske processer og med sagsbehandlingstider.
- At der sigtes efter, at de øvrige problemstillinger, som Justitia har identificeret, kan behandles sideløbende med det eksisterende udvalg, så der kan fremsættes et samlet lovforslag. Dette vil kræve nedsættelse af hurtigt arbejdende arbejdsgrupper med repræsentanter fra myndigheder, eksperter og interessenter.
- At der alternativt - hvis arbejdet med de øvrige identificerede problemstillinger ikke forventes at kunne færdiggøres sideløbende med det lovforberedende udvalg - først fremsættes et lovforslag baseret på det allerede iværksatte udvalgsarbejde. De øvrige identificerede problemstillinger kan derefter behandles i et nyt lovforberedende udvalg med henblik på fremsættelse af endnu et lovforslag om de problemstillinger, som Justitia og evt. andre aktører har fremsat.

Regeringen har allerede nedsat et lovforberedende udvalg, der har fokus på reglerne om aktindsigt i den politiske beslutningsproces og fokus på sagsbehandlingstider. Dette er netop to af de væsentligste områder indenfor offentlighedslovens område, hvor der er behov for ændringer. Særligt udfordringerne med at få aktindsigt i politiske beslutningsprocesser har været under debat uafbrudt siden 2013. Udvalget bør derfor efter Justitias opfattelse fortsætte deres nuværende arbejde uforstyrret med henblik på en hurtig proces. Der er behov for hurtigt at få ændret reglerne om aktindsigt om politiske beslutningsprocesser og om sagsbehandlingstider.

Justitias anbefalinger til disse to temaer, som behandles i det lovforberedende udvalg, fremgår af anbefaling 2 nedenfor (om politiske beslutningsprocesser) og anbefaling 3 (om sagsbehandlingstider).

Imidlertid har Justitia i denne rapport tillige identificeret en række øvrige væsentlige udfordringer forbundet med aktindsigt, der adresseres i anbefaling 4-10. Som det fremgår af disse anbefalinger, mener Justitia, at der bør foretages en række øvrige ændringer på offentlighedslovens område, hvilket inkluderer: tilbagerulning af skjulte lovindskrænkninger fra 2013 (anbefaling 4), lovfæstelse af retten til at få anonymiseret aktindsigtsmateriale for forskere og journalister (anbefaling 5), forbedring af regler omkring dataudtræk og IT-systemer (anbefaling 6), ændring af klagesystemet, så der skabes bedre tilsyn med myndighederne og større konsekvenser for lovovertrædelser (anbefaling 7), forbedring af reglerne for aktiv information og meroffentlighed ved brug af åbne postlister og en ny e-portal (anbefaling 8), nye processer for at sikre en kontinuerlig opdatering af praksisoversigter og myndighedsvejledning (anbefaling 9) samt en tiltrædelse af Tromsøkonventionen (anbefaling 10).

Temaerne i anbefaling 4-10 er vigtige. Det er imidlertid efter Justitias opfattelse væsentligt, at håndteringen af disse problemstillinger ikke forsinker arbejdet med at løse de allerede erkendte problemstillinger omkring aktindsigt i politiske beslutningsprocesser og sagsbehandlingstid, som det lovforberedende udvalg er i fuld gang med at se på.

Justitia ser således to muligheder for processen med at gennemføre disse ændringer:

Ideelt set bør der sigtes efter, at der hurtigst muligt kan fremsættes et samlet lovforslag om ændringer af offentlighedslovens regler om aktindsigt for Folketinget, der inkluderer både temaerne, som det eksisterende lovforberedende udvalg arbejder med og de øvrigt identificerede temaer. Dette vil kræve, at der sideløbende med det eksisterende lovforberedende udvalg nedsættes en eller flere hurtigt arbejdende arbejdsgrupper til at behandle de øvrige temaer. Arbejdsgrupperne bør sammensættes med repræsentanter fra stat, kommuner og regioner, samt med repræsentanter fra journalister, forskere og andre faglige eksperter samt relevante interesseorganisationer. Arbejdsgruppernes sammensætning og resultater skal offentliggøres løbende.

Alternativt – hvis det vurderes, at de af Justitia identificerede problemstillinger udgør så komplekse problemstillinger, at behandlingen af dem vil trække ud – bør arbejdet i det eksisterende lovforberedende udvalg føre frem til et lovforslag, der fremsættes først. De øvrige problemstillinger bør derefter behandles i et nyt lovforberedende udvalg, således at der på et senere tidspunkt kan fremsættes endnu et lovforslag om de øvrige emner.

Anbefaling 2: Udvid adgangen til aktindsigt i den politiske beslutningsproces

Justitia anbefaler:

- At en kommende ændring af reglerne om aktindsigt i politiske beslutningsprocesser formuleres, så de skaber en reel større åbenhed samt at ministerbetjeningsreglens anvendelsesområde indskrænkes betydeligt ud fra objektive kriterier, der fremgår direkte af lovteksten for at sikre transparens og gennemsækelighed.
- At der ikke i praksis overlades myndighederne et for bredt skøn til selv at vurdere, hvilke oplysninger de finder behov for at undtage for at beskytte den politiske beslutningsproces.
- At der sikres større muligheder for, at folketingsmindretal kan få indsigt i dokumenter, der tilgår en forligskreds, f.eks. ved en afskaffelse af folketingspolitikerreglen.
- At ekstraheringsreglerne medtænkes i reformen, f.eks. ved at sikre åbenhed om interne faglige vurderinger i endelig form i flest mulige dokumenter, samt at offentlighedslovens § 20 om lovgivningssager medtænkes, jf. anbefaling 4.
- At opsamlingsbestemmelsen i lovens § 33, nr. 5, medtænkes, så afskaffelsen af andre undtagelsesbestemmelser i praksis ikke blot vil føre til, at oplysningerne herefter i øget grad undtages efter opsamlingsbestemmelsen.
- At ændringerne vedtages med en revisionsbestemmelse, samt at Folketingets Ombudsmand efter 2-3 år anmodes om at vurdere, om reglerne har skabt større åbenhed.

Justitias rapport dokumenterer, at der i 2013 blev indført en langt større lukkethed omkring politiske beslutningsprocesser. Det fremgår også af f.eks. Folketingets Ombudsmands tidligere undersøgelser, hvor han bl.a. har fremhævet ministerbetjeningsreglen som en væsentlig indskrænkning i retten til aktindsigt. Folketingets Ombudsmand har ligeledes fremhævet, at lovforarbejdernes intention om en restriktiv fortolkning af ministerbetjeningsreglen ikke har haft effekt i praksis.

Indsigt i politiske beslutningsprocesser er imidlertid af meget stor betydning. Det er væsentligt for befolkningen at have indsigt i, hvorfor regeringen træffer bestemte beslutninger eller foreslår konkrete løsninger på samfundsproblemer, og hvilket fagligt grundlag der er for at vælge netop disse løsningsforslag. Det sikrer kvaliteten af beslutningerne, en informeret samfundsdebat samt tillid til myndighederne. Samtidig er det klart, at der også er et behov for fortrolighed. Regeringen skal have mulighed for at overveje forskellige ideer uden straks at stå til regnskab for dem, ligesom regeringen skal have mulighed for at kunne indgå i forhandlinger med f.eks. udenlandske regeringer, landets kommuner samt øvrige partier i Folketinget, uden modparterne har fuld indsigt i regeringens forhandlingsovervejelser.

Den nuværende balance er imidlertid skæv. Lige siden offentlighedslovens vedtagelse har indskrænkningerne i den politiske beslutningsproces været kritiseret. Problemerne er i dag erkendt også på regeringsniveau, hvilket har ført til det igangværende lovforberedende udvalg, hvor Justitia også er repræsenteret.

Det er Justitias opfattelse, at den fremtidige retstilling på dette område skal baseres på en række væsentlige hensyn:

Først og fremmest skal det sikres, at ændringen af reglerne om aktindsigt i politiske beslutningsprocesser skaber en reel større åbenhed. Det er således afgørende, at der ikke blot bliver tale om formelle omformuleringer og præciseringer, men at der i praksis skabes en væsentligt større åbenhed i politiske processer.

Det må i den sammenhæng anses for afgørende, at ministerbetjeningsreglens anvendelsesområde indskrænkes betydeligt ud fra objektive kriterier, der fremgår direkte af lovteksten. En sådan indskrænkning må isoleret set forventes at mindske myndighedernes arbejdsbyrde ved aktindsigtssager, da en større gruppe dokumenter vil kunne udleveres uden, at der er behov for at foretage yderligere afvejn timer. Desuden har erfaringerne med f.eks. meroffentlighedsprincippet – ifølge Folketingets Ombudsmands undersøgelser – vist, at rene afvejningsregler, hvor det er overladt til myndighederne selv at vurdere, hvorvidt hensynet til åbenhed konkret vejer tungere end hensynet til fortrolighed, i praksis fører til, at kun meget perifere dokumenter uden offentlig interesse udleveres. Mere klare lovbestemmelser om aktindsigt vil kunne sikre øget transparens og gennemsku elighed i lovgivningen. Der kan drejes på flere håndtag i den forbindelse, herunder f.eks. objektive begrænsninger i, hvilke dokumenttyper, sagstyper, myndigheder eller regeringsprocesser (f.eks. kun dokumenter, der forelægges centrale regeringsudvalg), som ministerbetjeningsreglen skal omfatte, og/eller klare tidsmæssige begrænsninger i, hvornår udvekslede dokumenter ikke længere skal være undtaget fra aktindsigt. Justitia anbefaler, at disse værktøjer kombineres, så kun de dokumenter, hvor der vurderes at være et reelt klart behov for fortrolighed fortsat undtages.

Justitia har overvejet, om det bør anbefales, at styrelser undtages fra ministerbetjeningsreglen, som de var før 2013. Det er som udgangspunkt en oplagt og klar afgrænset ændring af reglen. Imidlertid kan det ikke afvises, at en sådan ændring i praksis blot vil føre til, at ministrenes departementer fremadrettet vokser, og styrelserne samtidig formindskes. En sådan ændring kan derfor ikke ses isoleret, og det lovforberedende udvalg bør grundigt overveje, hvordan det kan sikres, at styrelserne i mindst muligt omfang er omfattet af reglerne, således at uenigheder mellem f.eks. faglige eksperter i styrelser og de i højere grad politisk styrede departementer kommer til offentlighedens kendskab.

I det omfang det lovforberedende udvalg finder, at der bør være en oplysningsregel, der undtager visse oplysninger om politiske beslutningsprocesser fra dokumenter, der ikke længere er undtaget fra aktindsigt, bør også en sådan regel være klart og præcist afgrænset. Der bør ikke i praksis overlades myndighederne et for bredt skøn til selv at vurdere, hvilke oplysninger de finder behov for

at undtage for at beskytte den politiske beslutningsproces. Reglerne bør formuleres så præcist, at der ikke overlades et stort fortolkningsrum og/eller for vide skønsmæssige beføjelser. Justitia ønsker også at fremhæve, at det især er disse oplysningsregler, der skaber en stor arbejdsbyrde for myndighederne. Derfor bør sådanne regler indskrænkes. Fokus bør være på, at det hovedsageligt er rent foreløbige interne overvejelser, der leder op til politiske beslutninger, som der kan være grundlag for at hemmeligholde, hvis offentliggørelse f.eks. skader en forhandlingsposition.

I forbindelse med ændring af ministerbetjeningsreglen bør en række andre regler medtænkes.

Folketingspolitikerreglen er ikke kun problematisk for offentlighedens muligheder for at få indsigt i politiske beslutningsprocesser, men også for et folketingsmindretals muligheder for at få indsigt i de oplysninger, som en forligskreds har fået udleveret. Eftersom lovgivningsprocessen i stigende grad involverer politiske forlig, har reglen fået større betydning for den politiske proces. Reglen bør derfor afskaffes, eller der bør på anden vis sikres større åbenhed – i det mindste for de øvrige medlemmer af Folketinget.

Ekstraheringsreglerne bør medtænkes i reformen, det kunne f.eks. være ved at sikre åbenhed om interne faglige vurderinger i endelig form i flest mulige dokumenter.

Offentlighedslovens § 20 om lovgivningssager bør også medtænkes, se her også anbefaling 4.

Endelig bør opsamlingsbestemmelsen (generalklausulen) i lovens § 33, nr. 5, medtænkes. Det bør sikres, at en begrænsning af f.eks. ministerbetjeningsreglen ikke blot fører til, at dokumenter og oplysninger herefter i øget grad undtages fra aktindsigt efter denne opsamlingsbestemmelse. Det bør således klart fremhæves og sikres i lovbemærkningerne, at den øgede åbenhed ikke modvirkes af denne bestemmelse.

Idet der er tale om et emne af væsentlig relevans for demokratiet, bør lovændringerne om udvidelse af mulighederne for aktindsigt i politiske beslutningsprocesser indeholde en revisionsbestemmelse. Det bør i den forbindelse, ligesom i 2013, aftales, at Folketingets Retsudvalg 2-3 år efter ændringen vil anmode Folketingets Ombudsmand om at lave en undersøgelse, for at vurdere, hvordan de nye regler fungerer, samt om de i praksis har skabt større åbenhed. Denne undersøgelse bør sendes til Retsudvalget, der herefter kan tage stilling til, hvorvidt dette giver anledning til initiativer.

Anbefaling 3: Indfør maksimale sagsbehandlingstider og prioritering af området

Justitia anbefaler:

- At der indføres en maksimal sagsbehandlingstid for aktindsigtsanmodninger på en måned, kombineret med, at myndighederne fortsat skal tilstræbe at færdiggøre sagerne hurtigere, jf. eksisterende regler. Fristen bør kun i helt særlige tilfælde, og hvor det er beskrevet i lovgivningen, kunne fraviges.
- At udtrykket "snarest" i offentlighedslovens § 36 ændres til "uden ugrundet ophold" (som i Norge) eller "straks ellers så snart det er muligt" (som i Sverige) for at indskærpe, at aktindsigtsanmodninger skal prioriteres før rutineopgaver.
- At de enkelte myndigheder pålægges at offentliggøre statistik for deres behandling af aktindsigtsanmodninger, herunder sagsbehandlingstider med fokus på de sager, hvor der har været særlig lang sagsbehandlingstid.
- At der i de enkelte myndigheder skal udpeges en person på ledelsesniveau, der har ansvaret for myndighedens aktindsigtsbehandling, herunder at sikre forsvarlige arbejdsgange, og som skal inddrages i fristforlængelser

Justitias undersøgelse har tydeligt dokumenteret, at der eksisterer store problemer med sagsbehandlingstider for behandlingen af aktindsigtssager. Dette har Justitia selv oplevet i sine aktindsigtsanmodninger til kommuner og ministerier til brug for denne rapport, ligesom Justitias undersøgelser blandt journalister viser en tydelig oplevelse af, at disse ikke modtager svar rettidigt. Folketingets Ombudsmand har også af flere omgange kritiseret ministerier for deres konkrete og/eller gennemsnitlige sagsbehandlingstider, ligesom de data Justitia har indsamlet fra ministerierne har vist lignende tendenser.

Det står således klart for Justitia, at der bør ske en ændring i reguleringen af sagsbehandlingstiderne, således som det lovforberedende udvalg også har fået til opgave at vurdere.

Justitia finder, at det i lyset af den udtalte kritik af de eksisterende sagsbehandlingspraksisser er nødvendigt at indføre regler for maksimal sagsbehandlingstid. De nuværende sagsbehandlingsfrister – der er beskrevet i lovbemærkningerne – er retligt bindende, men lægger kun op til, at myndighederne har pligt til at "tilstræbe" aktindsigt indenfor visse frister. Det gør det svært at kontrollere og kritisere fristoverskridelser. Nye regler bør fastsætte klare maksimumsfrister for, hvor lang tid en aktindsigtsanmodning må tage.

En maksimal sagsbehandlingsfrist ændrer naturligvis ikke på, at myndighederne stadig i de mere enkle aktindsigtssager bør sigte efter de sagsbehandlingstider, som lovens forarbejder allerede beskriver, hvor de enkleste anmodninger bør udleveres allerede efter 1-2 dage.

Et bud på en maksimal sagsbehandlingsfrist kunne lyde på en måned. En sådan regel eksisterer f.eks. i Finland. En sådan regel må også anses for realistisk i Danmark. Der vil principielt aldrig være aktindsigtsager i Danmark, der ikke kan færdigbehandles indenfor en måned, idet det antages på baggrund af ombudsmandspraksis, at der selv for journalisters aktindsigtsanmodninger gælder en ressourceregel på ca. 60 timer. Hvis en aktindsigtsanmodning fra en journalist tager mere end 60 timer at behandle, kan der derfor efter de nuværende regler gives afslag – medmindre der er tale om en sag af betydelig offentlig interesse, hvor myndighederne har pligt til at bruge mere end 60 timer, men samtidig også må forventes at prioritere anmodningen – evt. ved at sætte mere end én medarbejder på opgaven – og derfor stadig bør kunne behandle den indenfor en måned. Når aktindsigtsanmodninger i dag jævnligt tager længere tid end dette, må det således antages at skyldes, at myndighederne enten har ressourcemangel, eller at aktindsigtsanmodningerne ikke prioriteres. Der kan dog i helt særlige tilfælde, f.eks. når en myndighed modtager et meget stort antal aktindsigtsanmodninger i løbet af kort tid, være behov for en mindre fristudsættelse. Justitia anbefaler, at sådanne undtagelser reguleres direkte i lovgivningen.

Det må forventes, at disse regler ultimativt vil spare myndighederne tid, da aktindsigtsanmodningen bliver behandlet i løbet af en enkelt måned, modsat den nuværende situation, hvor sagsbehandlere over flere måneder vender tilbage til sagen, hvilket alt andet lige må være mindre effektivt.

Det bør samtidig gøres klart for myndighederne, at aktindsigtsanmodninger er en væsentlig opgave, der skal prioriteres. Den nuværende offentlighedslov anvender udtrykket "snarest" til at beskrive, hvornår en aktindsigtsanmodning skal være færdigbehandlet. Det ville være oplagt at ændre denne ordlyd i lyset af de øvrige nordiske landes bestemmelser, f.eks. "uden ugrundet ophold" (som i Norge) eller "straks ellers så snart det er muligt" (som i Sverige) sammen med lovbemærkninger, der gør det klart, at aktindsigtsanmodninger er hasteopgaver, der skal prioriteres før myndighedens rutineopgaver. Det er åbenlyst, at mange aktindsigtsanmodninger i Danmark i dag ligger stille i lange perioder, hvilket ville være uacceptabelt i f.eks. Sverige. Samtidig tyder meget på en lukkethedskultur i Danmark, hvor aktindsigtsanmodninger i hvert fald ikke prioriteres som den væsentligste arbejdsopgave.

Justitia anbefaler også, at de enkelte myndigheder pålægges at offentliggøre statistik for deres behandling af aktindsigtsanmodninger, herunder sagsbehandlingstider. Det er vigtigt, at en sådan statistik ikke kun viser et gennemsnit af sagsbehandlingstiden, men også har fokus på de sager, hvor der har været særlig lang sagsbehandlingstid, da især politisk betændte sager kan blive begravet i en lang sagsbehandlingstid, uden dette afspejler sig i gennemsnittet.

Endelig anbefaler Justitia, at der i de enkelte myndigheder skal udpeges en person på ledelsesniveau, der har ansvaret for myndighedens aktindsigtsbehandling, herunder at sikre forsvarlige arbejds gange, og som f.eks. skal inddrages før sagsbehandleren udsender en fristforlængelse.

Anbefaling 4: Rul skjulte indskrænkninger fra 2013 tilbage

Justitia anbefaler:

- At de indskrænkninger, der i 2013 blev indført i mulighederne for at få aktindsigt i lovgivningssager (§ 20) og i forretningsforhold (§ 30, nr. 2) rulles tilbage, idet de blev indført gennem lovbemærkninger uden særlig fremhævelse, og derfor uden Folketingets og den offentlige debats opmærksomhed.

Justitias rapport har vist, at der i 2013 skete flere indskrænkninger af retten til aktindsigt end de fem indskrænkninger, der officielt blev meldt ud. Flere af disse skete udelukkende gennem lovbemærkninger, og uden det blev særligt fremhævet, at der skete en ændring i retstilstanden.

Det er helt generelt problematisk, at indskrænkninger i retten til aktindsigt er blevet indført uden mulighed for offentlig debat og uden en tilstrækkelig parlamentarisk proces.

Justitia finder to af de indførte indskrænkninger særligt problematiske. Det drejer sig om indskrænkningerne i lovgivningssager (opsummeret i afsnit 5.5.2) samt indskrænkningen vedrørende forretningsforhold (afsnit 5.5.3). For den førstnævnte har Justitsministeriet officielt beklaget, at en af indskrænkningerne i bestemmelsen ikke fremgik tydeligere af lovforslaget. Justitia anbefaler, at alle de foretagne indskrænkninger i disse to bestemmelser føres tilbage til den tidligere retstilstand. Dermed sikres det, at en evt. efterfølgende ændring af bestemmelserne sker med opbakning fra et flertal i Folketinget og med mulighed for offentlig debat.

Anbefaling 5: Lovfæst ret til anonymisering af materiale for forskere og journalister

Justitia anbefaler:

- At den eksisterende ret til at få anonymiseret materiale, så det kan udleveres ved aktindsigt, der i dag kun fremgår i forarbejderne, indskrives direkte i lovens ordlyd, f.eks. i § 34.
- At anonymiseringsreglen henviser til den almindelige ressourceregel i lovens § 9, hvorved den særligt snævre ressourceregel for anonymisering ophæves.
- At det overvejes, om en ubetinget ret til anonymisering af materiale kun skal gælde for personer med særlig interesse (journalister, forskere og NGO'er).
- At der i tillæg til dette udvikles klarere regler for forskeres ret til adgang til myndighedernes materiale mod accept af fortrolighedsklausuler.

Det er for forskere og journalister ikke kun vigtigt at kunne følge med i de store politiske beslutningsprocesser. Det er også vigtigt at kunne følge med i, hvorvidt den almindelige administration, f.eks. af sociallovgivningen, anvendes korrekt ved landets myndigheder. Det er af stor vigtighed for samfundet, at forskere kan lave systematiske studier af myndighedernes sagspraksis, ligesom det er af stor vigtighed, at landets journalister kan afdække problemer med myndighedernes administration af lovgivningen, herunder de store skandalesager, som kun er kommet frem i lyset på grund af et sådant arbejde. I disse sammenhænge kan forskere og journalister have brug for at kunne få aktindsigt i anonymiseret materiale for enten et systematisk udsnit af sager eller i stikprøver, idet myndighederne naturligvis ikke kan udlevere følsomme personoplysninger om borgerne, og derfor ikke vil kunne imødekomme aktindsigtsanmodningen uden at foretage anonymisering først.

En sådan ret til at få anonymiseret materiale, så det kan udleveres ved aktindsigt, eksisterer allerede i den gældende lovgivning. Justitias case i denne rapport om kommunerne har imidlertid sat fokus på, at mulighederne for anonymisering af materiale på nuværende tidspunkt kun er nævnt i forarbejderne til offentlighedsloven, hvor det sammenlignes med meroffentlighed. Samtidig lægger forarbejderne dog op til, at den aktindsigtssøgende har ret til at få anonymiseret aktindsigtsmateriale, når de anmoder om det, hvis anonymiseringen kan ske effektivt. Det er en uklar retsstilling, og Justitias case i denne rapport om kommunerne har vist, at der i praksis er et manglende kendskab til disse regler blandt sagsbehandlere. Samtidig beskriver forarbejderne, at myndighederne kun har pligt til at anonymisere, når dette kan ske "uden brug af nævneværdige ressourcer" men det præcise omfang af denne særlige ressourceregel er uklart.

Justitia anbefaler, at retten til anonymisering af materiale, så det kan udleveres ved aktindsigt, indskrives direkte i lovens ordlyd. Dette kunne f.eks. ske i lovens § 34, der allerede omhandler en nærliggende problematik. Justitia anbefaler ligeledes, at reglen henviser til den almindelige ressourceregel i lovens § 9, der sætter en naturlig grænse for, hvor lang tid myndigheder samlet skal bruge på en aktindsigtsanmodning. Dermed afskaffes betingelsen om "nævneværdige ressourcer". Der ses ingen grund til, at anonymiseringsopgaven for en aktindsigtsanmodning skal følge andre ressourceregler end resten af opgaven. Det eksisterende krav om, at anonymisering kun skal foretages når der i tilstrækkelig grad kan ske effektiv anonymisering skal derimod opretholdes for at beskytte hensynene til fortrolighed om private oplysninger.

Det kan nævnes, at en sådan klart lovfæstet ret til anonymisering allerede eksisterer i retsplejelovens regler om aktindsigt, jf. retsplejelovens § 41 b, stk. 3, nr. 5 og § 41 e, stk. 4.³⁷² Det er svært at forstå, hvorfor offentlighedsloven ikke følger samme model for anonymisering som retsplejeloven.

³⁷² Øvrige forskelle mellem offentlighedslovens og retsplejelovens regler om aktindsigt drøftes i Jens Møller: "Aktindsigt efter offentlighedsloven og retsplejeloven" i Ulrik Rammeskov Bang-Pedersen, Trine Baumbach, Ole Scharf og Henrik Stevnsborg (red.): Retsplejeloven 100 år (2019), s. 665 ff.

I praksis er en ret til anonymisering af materiale primært relevant for forskere, journalister, NGO'er og lignende med særlig interesse, da det er sådanne aktører, der normalt søger aktindsigt i sager, hvor de ikke allerede kender de involverede parter (og hvor anonymisering således er mulig). Reglen er derfor primært relevante for disse aktører, der ønsker en mere systematisk forståelse af myndighedernes praksis. Hvis myndighederne frygter, at en lovfæstet ret til anonymisering kunne gøre det svært at undgå at udlevere akter til personer, der i realiteten kender personernes identitet, kan det overvejes om en regel om ubetinget ret til anonymisering af materiale bør indskrænkes til at gælde for personer med særlig interesse (journalister, forskere, NGO'er).

For forskere, der ikke i samme grad som journalister har til opgave løbende at offentliggøre information, vil der i endnu højere grad kunne skabes adgang til myndighedernes information til gavn for begge parter, så forskerne f.eks. kan kvalitetssikre myndighedernes praksis. I den forbindelse anbefaler Justitia også, at der udvikles klarere regler for forskeres ret til adgang til myndighedernes materiale mod accept af fortrolighedsklausuler.

Anbefaling 6: Styrk reglerne om dataudtræk og IT-systemer

Justitia anbefaler:

- At kravet om "få" kommandoer i de eksisterende dataudtræksregler ophæves, så der tidsmæssigt gælder samme ressourceregler som for aktindsigter.
- At der indføres en klar dialog- og vejledningspligt, så myndighederne er forpligtiget til at vejlede om, hvordan et dataudtræk vil kunne udføres.
- At myndighedernes journalregister omfattes af retten til dataudtræk.
- At det overvejes, om nogle af disse udvidelser af mulighederne for dataudtræk kun skal gælde for personer med særlig interesse (journalister, forskere og NGO'er).
- At kommunerne sikrer, at de lever op til de allerede gældende regler for indretning af IT-system og journalregistre.
- At der indføres klarere regler i offentlighedsloven om minimumskrav til IT-systemer.

Justitias rapport understreger, at offentlighedslovens regler om dataudtræk er stærkt begrænsede. Lovgivningens krav om "få og enkle" kommandoer er en klar begrænsning, og det er samtidig meget svært for de fleste aktindsigtssøgende at vurdere, om myndighederne anvender reglerne korrekt.

Justitia anbefaler, at kravet om få kommandoer fjernes, så kun kravet om enkle kommandoer bibeholdes. Dette svarer til den ordlyd, som Offentlighedskommissionen oprindeligt foreslog. Justitia anbefaler, at en sådan ændring medfører, at der tidsmæssigt anvendes de almindelige ressourceregler for aktindsigt. Dermed vil den eneste særbegrænsning være, at myndigheder kun er

forpligtiget til at foretage relativt enkle kommandoer, således at der ikke er behov for helt specialiseret statistisk hjælp for at opfylde anmodningerne.

Myndighederne er underlagt en vejledningspligt, men efter den nuværende retstilling er det uklart, hvordan dette harmonerer med dataudtræksreglerne, der umiddelbart lægger op til, at myndighederne kun skal foretage dataudtræk, når det er fastlagt på forhånd, hvilke oplysninger der skal bruges, og hvor myndighederne ikke selv skal foretage en vurdering af, hvilke oplysninger, som derfor skal sammenstilles. Da den aktindsigtssøgende ikke har større kendskab til myndighedens databaser, vil det dog i praksis ofte være nødvendigt for myndighederne at vejlede om mulighederne for at sammenstille data, hvis der skal være en reel mulighed for dataudtræk udover det helt basale. Justitia anbefaler derfor, at der indføres en klar dialog- og vejledningspligt på dette område, så retstilstanden afklares.

I øjeblikket er myndighedernes journalregister undtaget reglerne om dataudtræk. Dette var imidlertid ikke tilfældet i Offentlighedskommissionens oprindelige udkast. Justitia anbefaler, at denne undtagelse for journalregistre fjernes. Derved vil f.eks. forskere og journalister lettere kunne få dataudtræk om myndighedernes sager og dermed få et langt bedre indblik i sagsbehandlingen, hvilket vil kunne give information om sager, sagstyper, omfanget af sager, sagshåndteringen, udviklingen i den offentlige sektor etc.

Hvis myndighederne frygter, at reglerne vil føre til meget ekstraarbejde for myndighederne, kan det overvejes om nogle af disse anbefalinger bør begrænses til kun at gælde for journalister, forskere, NGO'er og lignende med en særlig interesse. Der må antages at være et mindre behov for, at almindelige borger kan trække statistiske data om myndighedernes sager.

Justitias case om aktindsigt i kommunerne har vist, at nogle kommuner har svært ved at identificere eksempler på specifikke sagstyper og dermed har vanskeligt ved at fremsøge deres egen praksis. Justitia anbefaler i den forbindelse dels, at kommunerne sikrer, at de lever op til de allerede gældende regler for indretning af IT-system og journalregistre. Herudover understreger undersøgelse, at de eksisterende regler om IT-systemer er meget vage. I en stigende digital tidsalder må det være på tide, at reglerne i offentlighedsloven om krav til IT-systemer opdateres, så der fremgår klare minimumskrav til disse.

Anbefaling 7: Skab øget tilsyn og konsekvenser ved grove tilsidesættelser af reglerne

Justitia anbefaler:

- At alle myndigheder forpligtes til at udpege en offentlighedsrådgiver, der internt i myndigheden rådgiver og overvåger overholdelsen af reglerne om aktindsigt og dataudtræk. I kommunerne vil denne forpligtelse f.eks. kunne varetages af en borgerrådgiver.
- At der indføres bøder for myndigheder, der groft tilsidesætter deres forpligtelser efter offentlighedsloven, inspireret af de bødeordninger, der allerede i dag eksisterer for de manglende efterlevelse af databeskyttelsesretlige indsigtsregler.
- At der etableres en model for øget tilsyn, klagemuligheder og reaktionsmuligheder. Den præcise model for dette bør overvejes i lyset af vigtigheden af større offentlighed, men også i lyset af øvrige hensyn, herunder hensynet til den traditionelle model for ministerier i Danmark. Justitia har i den forbindelse opstillet tre mulige modeller, som er:

MODEL 1. Grove tilsidesættelser af myndighedernes pligter efter offentlighedsloven skal kunne medføre bøder. På det kommunale plan vil Ankestyrelsen i forbindelse med en klagesag kunne foretage den indledningsvise prøvelse af, om der er sket sådanne grove overtrædelser og vurdere, om der er grundlag for at videresende til politiet. På det statslige niveau eksisterer ikke én tilsvarende klage- og tilsynsmyndighed. Her vil politiet ved behandling af borgernes anmeldelser kunne lægge vægt på praksis fra Folketingets Ombudsmand om, hvornår en tilsidesættelse af myndighedernes pligter er kritisabel.

MODEL 2. Oprettelse af en særlig klage- og tilsynsmyndighed inspireret bl.a. af Ankestyrelsen og Datatilsynet. Aktindsigtstilsynet vil kunne behandle klager over både kommunale og statslige myndigheders sagsbehandling, vil kunne hjemvise sager, udstede bødeforlæg eller foretage politianmeldelse ved grove brud på offentlighedslovens pligter. Aktindsigtstilsynet vil dog ikke kunne overtage sagsbehandlingen.

MODEL 3. Udvide kompetencerne for den i model 2 nævnte klage- og tilsynsmyndighed til også at kunne genvurdere sagen, herunder skønsmæssige vurderinger, og til at overtage sagsbehandlingen og udlevere dokumenterne til den aktindsigtssøgende. En sådan model vil imidlertid kræve, at klagemyndigheden besidder sagkundskab på tværs af mange områder, og vil derfor skulle overvejes nøje.

Justitias rapport har dokumenteret, at en række myndigheder på både kommunalt og statsligt plan har problemer med sagsbehandlingen af aktindsigtsanmodninger, både i form af materielle fejl i afgørelserne men i høj grad også ved ikke at overholde de sagsbehandlingstider, som lovbemærkningerne pålægger myndighederne. Rapporten har samtidig vist, at landets journalister har en meget høj grad af mistillid til myndighedernes håndtering af aktindsigtsanmodningerne. En sådan tillidskrise udgør i sig selv et demokratisk problem.

Justitia finder det derfor afgørende, at der etableres en model for mere tilsyn med og i særdeleshed større konsekvenser for myndighederne, når disse groft tilsidesætter deres forpligtigelser efter offentlighedsloven.

I det nuværende system er der ikke nogen klageorganer for ministeriernes afgørelser, hvorved ombudsmandsinstitutionen er det eneste sted, hvor en utilfreds journalist kan henvende sig. Folketingets Ombudsmand er dog ikke forpligtiget til at se på alle sager, og hans primære reaktionsmuligheder er at fremsætte kritik og afgive henstillinger. På det kommunale plan er Ankestyrelsen oftest den relevante myndighed. Der er dog tale om et tilsyn og ikke en egentlig klagemyndighed, hvilket bl.a. sætter grænser for mulighederne for særskilt at påklage sagsbehandlingstiden, ligesom Ankestyrelsen ikke kan overtage sagsbehandlingen og selv udlevere de efterspurgte dokumenter og ligeledes ikke kan genvurdere skønsvurderinger. Hverken i det statslige eller kommunale system er der nogen direkte konsekvenser for de myndigheder, der gentagne gange træffer mangelfulde afgørelser, eller som klart overskrider lovens sagsbehandlingsfrister.

Et øget tilsyn med sagsbehandlingen bør ske allerede internt i myndigheden. Inspireret af de eksisterende regler om databeskyttelsesrådgivere anbefaler Justitia derfor, at myndighederne forpligtes til at udpege en offentlighedsrådgiver. Denne vil have til opgave at rådgive myndighedens sagsbehandlere om offentlighedsloven, bidrage til at skabe en åbenhedskultur samt overvåge overholdelsen af loven internt i myndigheden. Det vil være naturligt, at denne rolle i kommunerne varetages af en borgerrådgiver. Justitia har tidligere anbefalet, at en borgerrådgiverordning gøres obligatorisk for kommunerne.³⁷³

Justitia har sammen med Advokatsamfundet tidligere anbefalet en godtgørelsesordning for velfærdstab i situationer, hvor kommuner ved grov tilsidesættelse af sine pligter efter serviceloven påfører borgerne et ikke uvæsentligt velfærdstab.³⁷⁴ Ved forkerte aktindsigtsafgørelser er der dog sjældent et økonomisk tab eller et velfærdstab for borgeren/journalisten. Derfor bør der i stedet overvejes en bødeordning, så der kan udstedes bøder i særlige tilfælde med grov tilsidesættelse af pligterne efter offentlighedsloven. Traditionelt har straffelovens § 27, stk. 2, forhindret straf af offentlige myndigheder, men dette er allerede fraveget bl.a. ved databeskyttelsesloven. Databeskyttelsesloven indeholder indsichtsretsregler, hvorefter borgerne kan kræve indsigt i visse oplysningerne ved myndighederne. Manglende overholdelse af disse regler, herunder ved for langsom sagsbehandlingstid eller forkerte afgørelser kan allerede i dag medføre bøder. Et lignende bødesystem kan overføres til offentlighedslovens område. Justitia anbefaler, at der gives mulighed for at idømme myndigheder bøder ved grove tilsidesættelser af deres forpligtigelser efter

³⁷³ Birgitte Arent Eiriksson og Ida Nordland: "Borgerrådgivere - en sikring af borgernes retssikkerhed" (justitia-int.org, 2020)

³⁷⁴ Justitia & Advokatsamfundet: "Godtgørelsesordning ved velfærdstab" (justitia-int.org, 2019)

offentlighedsloven, herunder ved både klart forkerte afgørelser og ved alvorlige brud på sagsbehandlingsfristerne.

Der har tidligere været overvejelser om, hvorvidt der burde oprettes et særligt nationalt klageorgan for aktindsigtsanmodninger. Et sådant forslag overvejede Offentlighedskommissionen, hvis arbejde ligger til grund for 2013-loven. Offentlighedskommissionen fandt dog flere argumenter imod et sådant organ. Justitia er ikke enig i alle de argumenter, som Offentlighedskommissionen fremførte imod et sådant organ, ligesom Justitia er af den opfattelse, at den senere samfundsmæssige og teknologiske udvikling har øget vigtigheden af åbenhed for at fremme både faktabaseret offentlig debat og sikre tilliden til de offentlige myndigheder. Modsat Offentlighedskommissionen finder Justitia f.eks., at der er væsentlig forskel på afgørelser om aktindsigt og øvrige myndighedsafgørelser. Ved andre myndighedsafgørelser er borgeren normalt bekendt med hele sagens faktum. Borgeren vil derfor enten selv, eller ved at gå til en advokat, kunne vurdere afgørelsens korrekthed og dermed kunne gå til domstolene (eller true med at gøre det), hvis myndigheden ikke ændrer sin afgørelse. Aktindsigtssager er modsat karakteriseret ved, at sagens afgørelse afhænger af dokumenternes indhold, som den aktindsigtssøgende netop ikke har adgang til. Afviser et ministerium, at der er ekstraheringspligtige oplysninger i dokumentet, har den aktindsigtssøgende således ikke mulighed for at vide, om dette er korrekt eller ej, medmindre der er mulighed for at gå til en klageinstans.

Det er imidlertid korrekt, som anført af Offentlighedskommissionen, at oprettelse af et nationalt klageorgan vil være en ændring i det traditionelle ministerielle styre i Danmark, hvor der normalt ikke er klageinstanser placeret over et ministerie. Der er derfor også god grund til at være varsom med ændringer af det traditionelle system. Der kan dog nævnes, at der er sket sådanne fravigelser på nogle områder, også i årene efter offentlighedslovens vedtagelse, f.eks. i 2018 med Datatilsynets kompetence til også at føre tilsyn med og udstede bødeforlæg til ministerier.

På den baggrund har Justitia opstillet tre modeller for, hvordan der kan skabes øget tilsyn og konsekvens for sagsbehandlingen af aktindsigter. De er oplistet med den mindst radikale model først og den mest vidtrækkende model sidst.

MODEL 1: Bødeordning i det nuværende system: Der er muligheder i det eksisterende system for at udstede bøder til offentlige myndigheder, der overtræder regler af særlig betydning. Det ses f.eks. ved Datatilsynets muligheder for at anvende bødeforlæg henholdsvis oversende til politiet, der gennem domstolene kan få pålagt en myndighed at betale en bøde. En sådan ordning bør som nævnt også indføres på offentlighedslovens område i tilfælde med grove tilsidesættelser af myndighedernes pligter efter offentlighedsloven. Dette kan indføres allerede under den nuværende organisatoriske opbygning. På det kommunale plan vil Ankestyrelsen kunne foretage den indledningsvise prøvelse af, om der er sket grove overtrædelser og dermed tage initiativ til at få opstartet processen med bødeforlæg. På statsligt niveau er det en udfordring, at der netop ikke eksisterer en myndighed, som vil kunne foretage den indledningsvise vurdering af overtrædelser af offentlighedsloven. Det vil derfor være overladt til borgeren selv at foretage politianmeldelse. Politiet

vil kunne lægge vægt på Folketingets Ombudsmands praksis – herunder om der evt. allerede er udtalt kritik i den konkrete sag – i vurderingen af, hvornår der foreligger grov overtrædelse af loven.

MODEL 2: Særlig klage- og tilsynsmyndighed: I denne model oprettes en ny myndighed med inspiration fra Datatilsynets tilsvarende rolle på databeskyttelsesområdet, samt ligeledes med inspiration fra Ankestyrelsens nuværende rolle. Den nye myndighed vil således overtage Ankestyrelsens klagebehandling på offentlighedslovens område. Aktindsigtstilsynet skal kunne behandle klager over både kommunale og statslige myndigheders sagsbehandling af aktindsigter og vil i den forbindelse kunne hjemvise sagerne til myndighederne, ligesom Aktindsigtstilsynet vil kunne udstede bødeforlæg eller foretage politianmeldelse ved grove brud på offentlighedslovens pligter. Myndigheden vil imidlertid, ligesom Ankestyrelsen i dag, ikke kunne overtage selve sagsbehandlingen af en aktindsigtsanmodning og vil således f.eks. ikke kunne udlevere dokumenter til den aktindsigtssøgende.

MODEL 3: Særlig klage- og tilsynsmyndighed med udvidede kompetencer: I denne model vil den nye klage- og tilsynsmyndighed have samme rolle og kompetencer som i model 2, men vil herudover have fuld kompetence til at genvurdere sagen, herunder skønsvurderinger, og til at overtage sagsbehandlingen og udlevere dokumenterne til den aktindsigtssøgende. En sådan model vil imidlertid kræve, at klage- og tilsynsmyndigheden besidder sagkundskab på tværs af mange områder, idet myndigheden f.eks. vil skulle kunne tage stilling til, om Udenrigsministeriets vurdering af, om et dokument vedrører national sikkerhed, er korrekt. Oprettelsen af et sådant organ vil således være en væsentlig ændring af det nuværende system, som vil skulle overvejes nøje.

Det bør fremhæves, at Justitia forestiller sig for både model 2 og 3, at den nye klage- og tilsynsmyndighed skal være en uafhængig myndighed svarende til Datatilsynet. Da Offentlighedskommissionen overvejede en klagemyndighed for aktindsigt, arbejdedes der med en model, hvor myndigheden blev placeret direkte under Folketinget, hvilket bl.a. medførte, at Folketingets Ombudsmand ikke længere ville kunne føre kontrol med området. Det ser Justitia ikke som den rigtige løsning. Folketingets Ombudsmand bør stadig have kompetence på området og i forhold til den foreslåede nye myndighed, således som han også har for Datatilsynet.

For Justitia er det afgørende, at der tages skridt til at løse problemet med ofte forekommende fejl og fristoverskridelser samt med manglende tillid til myndighederne, f.eks. ved at indføre en af de ovennævnte modeller, så der kan skabes bedre tilsyn og større konsekvenser ved meget utilfredsstillende sagsbehandling. Justitia ser umiddelbart flest fordele ved model 2, der på den ene side sikrer et kvalificeret organ til at tage sig af både kommunale og statslige aktindsigtsafgørelser, men som på den anden side ikke overtager sagsbehandling og skønsvurderelse fra fagministerierne. Valget af model afhænger dog ikke kun af hensyn til offentlighed, men også af andre hensyn til effektiv forvaltningsudøvelse. Modellerne bør derfor undersøges nærmere, ligesom mulige kombinationer og modifikationer og den mere detaljerede udformning bør drøftes grundigt med det overordnede formål at sikre en højere grad af regelefterlevelse og åbenhed.

Anbefaling 8: Skab aktiv meroffentlighed og åbne postlister gennem e-portal

Justitia anbefaler:

- At myndighederne pålægges en pligt til at offentliggøre statistik om deres behandling af aktindsigter, herunder om sagsbehandlingstiden, meroffentlighed, antal aktindsigtsanmodninger, antal afslag mm.
- At der indføres krav om åbne postlister for ministeriernes departementer og evt. også for udvalgte styrelser.
- At udviklingen af en fælles database med søgefunktion i postlister, inspireret af den norske model, igangsættes.
- At der som led i næste digitaliseringsstrategi afsættes midler til at udvikle teknologiske løsninger, der kan effektivere aktindsigtsarbejde på tværs af myndigheder, herunder f.eks. brug af kunstig intelligens til at ekstrahere eller anonymisere.
- At det allerede ved oprettelsen af et nyt dokument vurderes, hvorvidt dokument vil kunne offentliggøres ved en aktindsigt

Offentlighed skabes ikke kun gennem aktindsigt. Det ville være endnu bedre for offentligheden, hvis myndighederne i højere grad anvendte mulighederne for selv at offentliggøre information.

Justitia har kunne konstatere, at det ikke har været muligt at få adgang til en lang række informationer om myndighedernes behandling af aktindsigt. Justitia anbefaler derfor, at myndighederne pålægges en pligt til at offentliggøre statistik om deres behandling af aktindsigtsanmodninger, herunder data om sagsbehandlingstiden, anvendelse af meroffentlighed, information om antallet af aktindsigtsanmodninger, fordelingen mellem imødekomme og afslag, samt evt. statistik over, i hvilket omfang aktindsigter kommer fra journalister, advokater, forskere, virksomheder, private borgere mm.

Justitias rapport har dokumenteret, hvorledes intentionen bag offentlighedsloven i 2013 var at tage de første skridt til en helt ny form for offentlighed i Danmark. Med loven blev igangsat forsøg med åbne postlister, så f.eks. journalister let selv kunne identificere relevante dokumenter. Imidlertid blev der aldrig fulgt op på postlisteforsøgene, de gik i glemmebogen, og intentionen blev ikke fulgt op. Dette på trods af, at Norge allerede er langt fremme med en sådan løsning, herunder med en e-portal, hvor alle nemt kan søge efter relevante dokumenter og med få klik kan anmode om aktindsigt, hvilket letter administrationsbyrden for både den aktindsigtssøgende og myndighederne.

Anbefalingerne efter de udførte forsøg i Danmark var, at en evt. indførelse af åbne postlister i første omgang skulle gøres obligatoriske for departementerne. Justitia anbefaler, at dette indføres nu. Det

bør i den forbindelse også overvejes hvilke styrelser, der må ses som særligt tæt knyttet til departementerne og derfor også bør omfattes.

I forlængelse af dette bør udviklingen af en fælles database med søgefunktioner, som den norske, igangsættes.

Den teknologiske udvikling går imidlertid hurtigt. Danmark bør derfor allerede nu prioritere at anvende moderne teknologiske løsninger også i andre led af sagsbehandlingen. Det vil i den forbindelse være oplagt at udvikle og afprøve kunstig intelligens/sprogmodeller til at foretage f.eks. ekstrahering og anonymisering af dokumenter, hvilket vil kunne fjerne en stor del af arbejdsbyrden ved aktindsigtsbehandling. Forsøg med sådanne systemer har allerede været udført i enkelte kommuner, hvorfor en større national indsats for at få udviklet systemer, som vil kunne bruges på tværs af myndigheder, er oplagt.³⁷⁵

Indførelse af en e-portal samt potentiel indførelse af øvrige digitale løsninger vil samtidig understøtte en ny brug af meroffentlighed. Det er oplagt at omlægge procedurerne ved myndighederne, således at det allerede ved oprettelsen af et nyt dokument vurderes, om dokumentet vil kunne offentliggøres ved en aktindsigt. Dermed vil meroffentlighed blive udgangspunktet, idet embedsmænd blot vil kunne markere de dokumenter som fortrolige, som der er en reel grund til at holde fortrolige. Øvrige dokumenter vil let kunne udleveres ved en aktindsigtsanmodning, hvorved langt færre dokumenter skal gennemlæses og vurderes af nye sagsbehandlere, når der flere år efter kommer en aktindsigtsanmodning. Det er klart, at for de dokumenter, der er markeret som fortrolige, vil det ved en aktindsigtsanmodning stadig være nødvendigt at vurdere, om der fortsat er grundlag for at holde disse fortrolige. Denne nye proces vil imidlertid spare myndighederne for en stor del af sagsbyrden. Justitia anbefaler derfor, at dette indtænkes i en ny e-portal.

³⁷⁵ AI Aktindsigt: "Afslutningsrapport – AI Signaturprojekt" (ai-aktindsigt.dk, 2024)

Anbefaling 9: Skab kontinuerlig vejledning og viden om aktindsigt

Justitia anbefaler:

- At der indføres en systematisk praksis med opdatering af Justitsministeriets officielle vejledning til offentlighedsloven i lyset af ny praksis og opstået fortolkningstvivil.
- At Justitsministeriet opdaterer sin systematiske indhentning af viden fra myndigheder om, hvilke områder de oplever fortolkningstvivil om.
- At Offentlighedsportalen mere aktivt anvendes som et sted, hvor der er kommenterede sagsoversiger og vejledning, så sagsbehandlere og borgere let kan finde viden om reglernes fortolkning i lyset af ny praksis.
- At der laves en officiel oversigt over alle særlove, der undtager områder fra offentlighedsloven.

Justitias rapport har dokumenteret, at aktindsigtsområdet er blevet underprioriteret gennem mange år, også fra helt centralt hold. Rapporten har bl.a. vist, at Justitsministeriet allerede i 2017 lovede at opdatere den officielle vejledning til offentlighedsloven for at håndtere en række eksempler på fortolkningstvivil blandt myndighederne, som Justitsministeriets egen undersøgelse af området havde vist eksistensen af. Denne vejledning er imidlertid aldrig kommet. I 2023 afsluttede Folketingets Ombudsmand en undersøgelse af Offentlighedsportalen – den hjemmeside, hvor Justitsministeriet har pligt til at lægge opdateret praksis og lovgivning ud – og Ombudsmanden fandt, at indholdet var ufuldstændigt og manglede opdatering, bl.a. manglede administrative forskrifter og en række love af betydning for området, ligesom portalen indeholdt lovgivning, der ikke længere var gældende, og portalen slet ikke indeholdt domme eller udtalelser fra Ankestyrelsen.³⁷⁶

Både Folketingets Ombudsmands undersøgelse og Justitias rapport dokumenterer således et stort manglende fokus på at sikre viden og vejledning om, hvorledes offentlighedsloven skal fortolkes.

Justitia anbefaler derfor, at der indføres en systematisk praksis med opdatering af Justitsministeriets officielle vejledning til offentlighedsloven i lyset af ny praksis og i lyset af opstået fortolkningstvivil. Dette arbejde bør igangsættes straks og herefter ske kontinuerligt. En ny vejledning bør bl.a. medtage de områder, som Justitsministeriet selv identificerede i 2017, men det ville også være oplagt, at Justitsministeriet lavede en ny lignende redegørelse med en ny systematisk indhentning af viden fra myndigheder om, hvilke områder de oplever fortolkningstvivil om. Justitia har i denne rapport også identificeret en række områder med fortolkningstvivil, herunder om den præcise

³⁷⁶ FOB 2023-35

forståelse af forsker-reglen om særlig interesse, samt hvordan reglerne om anonymisering af materiale som led i en aktindsigt præcist skal anvendes.

I den efterfølgende kontinuerlige opdatering af viden bør Offentlighedsportalen anvendes langt mere aktivt, herunder ikke blot som et sted, hvor retspraksis og retskilder lægges op, men også som et sted, hvor der er kommenterede sagsoversiger og vejledning til, hvilken betydning f.eks. en ny udtalelse fra Ankestyrelsen har for retsopfattelsen. Målet med portalen – og vejledningen – må være, at sagsbehandlere i landets myndigheder let kan finde viden om, hvorledes de skal håndtere en aktindsigtsanmodning, samt at landets borgere har mulighed for at holde sig informeret og f.eks. kan anvende portalen til at vurdere, om en myndighed har overholdt reglerne. Portalen bør i den forbindelse også indeholde en officiel oversigt over alle særlove, der undtager områder fra offentlighedsloven.

De områder, som Justitsministeriet i 2017 selv identificerede et behov for at opdatere vejledningen om var:

- *spørgsmålet om afslag på aktindsigt som følge af, at behandlingen ville nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug,*
- *spørgsmålet om myndighedernes dialog med de aktindsigtssøgende,*
- *databasebegrebet og spørgsmålet om, hvilke behandlinger der kan inddrages i vurderingen af, om et dataudtræk kan foretages ved "få og enkle kommandoer",*
- *muligheden for at henvise til hjemmesiden www.aabenhedsordning.dk i de tilfælde, hvor aktindsigt i ministres kalenderoplysninger afslås,*
- *spørgsmål om anvendelsesområdet for offentlighedslovens § 27,*
- *udbyggelse af afsnittet om § 29, herunder i forhold til spørgsmålet om, hvornår der er tale om et ministerrådgivningsdokument,*
- *at myndighederne har pligt til i hver enkelt sag at overveje spørgsmålet om meraktindsigt,*
- *præcisere, at offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3, indebærer, at henvisningen til det sted, hvor en oplysning, som i medfør af bestemmelsen ikke ekstraheres, er offentligt tilgængelig, skal være så præcis, at den aktindsigtssøgende kan konstatere, hvilke konkrete oplysninger myndigheden har undladt at ekstrahere,*
- *at evt. høringer af andre myndigheder skal iværksættes snarest muligt.*

Anbefaling 10: Tiltræd Tromsøkonventionen

Justitia anbefaler:

- At Danmark tiltræder Europarådets konvention om aktindsigt og i den forbindelse undersøger mulighederne for at tilpasse lovens opsamlingsbestemmelse, så denne ikke er i strid med konventionen.

Danmark er det eneste nordiske land, som ikke har tiltrådt Europarådets konvention om aktindsigt. Dette på trods af, at Folketinget allerede i 2013 gav sit samtykke til, at denne tiltrædelse kunne ske. Justitia anbefaler derfor, at dette sker øjeblikkeligt. Det vil sætte klare grænser for, at Danmark ikke kan forringe reglerne om aktindsigt udover konventionens grænser.

Justitsministeriet identificerede i 2013, at det ville være nødvendigt for Danmark at tage visse forbehold for at tiltræde konventionen. Den ene af disse forbehold handlede om, at offentlighedsloven ikke omfatter den lovgivende og den dømmende magt. Justitia har ikke i denne rapport analyseret retstilstanden ved disse instanser og kan således ikke vurdere, om Danmark bør tage forbehold eller i stedet ændre retstilstanden for aktindsigt ved disse. Det andet forbehold omhandlede opsamlingsbestemmelsen/generalklausulen. Her finder Justitia, at det vil være oplagt, at Danmark ser på, hvorledes de øvrige nordiske lande har håndteret at sikre væsentlige interesser uden at have en sådan opsamlende undtagelsesbestemmelse. Det er svært at forestille sig, at Danmark skulle have et særligt behov for en sådan opsamlingsbestemmelse.

