

Hemmeligholdelse i strid med demokratiske principper

Redegørelse til Folketinget om lovregler, der modarbejder
formålene med offentlighed i forvaltningen

*Oluf Jørgensen, jurist, offentlighedsrådgiver,
forskningschef emeritus Danmarks Medie- og Journalisthøjskole*

INDHOLD

Forord

1. Resumé	4
2. Formål er mest til pynt	13
3. Mørklægning af politiske beslutningsprocesser	15
4. Svækket kontrol med økonomiske dispositioner	30
5. Udnyttelsen af ny teknologi er stærkt begrænset	34
6. Søgefunktioner i offentlighedens tjeneste mangler	39
7. Lukkethed kan dække over svindel	42
8. Kalenderundtagelsen skjuler lobbyisme	46
9. Hensyn til statens sikkerhed uden klare pejlemærker	48
10. Huller i lovgivningen og særlige undtagelser	50
11. Ineffektive klagesystemer	54
12. Huller i politikernes beslutningsgrundlag	61
13. Miljøoplysningsloven er et sammensurium	69
14. Konventioner og EU-regler sætter internationale standarder	84

Forord

To kommissioner har i år anbefalet, at offentlighedsloven fra 2013 ændres for at sikre mere åbenhed og bedre adgang til aktindsigt til gavn for demokratiet, og ni af Folketingets ti partier har efterlyst mere åbenhed.

Demokratikommisionen udgav i januar 2020 rapporten ”ER DEMOKRATIET I KRISE?”. Den indeholder analyser og en række anbefalinger til at styrke demokratiet. En af Demokratikommisionens anbefalinger er, at tage offentlighedsloven op til revision:

*”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.”*¹

Demokratikommisionen blev nedsat i oktober 2018 af Dansk Ungdoms Fællesråd med 24 medlemmer bl.a. repræsentanter for alle partier, der var i Folketinget, da kommissionen blev nedsat. Kommissionen fik chefredaktør for Altinget & Mandag Morgen Lisbeth Knudsen som formand.

En anden kommission – Ytringsfrihedskommisionen - udgav i april 2020 betænkningen ”Ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark” med analyser og en række anbefalinger. En af kommissionens anbefalinger er at tage offentlighedsloven op til revision.

Kommisionen anerkender, *”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 flere forvaltningsmyndigheder. Det gælder ligeledes, når der foregår politiske forhandlinger i regeringen eller mellem regeringen og Folketingets partier, at de ofte nødvendige kompromisser bedst forhandles bag lukkede døre. Efter kommissionens opfattelse bør retten til aktindsigt imidlertid alene begrænses, når – og i det omfang – det reelt er nødvendigt for at sikre det legitime fortrolige rum for ministerbetjening og politiske forhandlinger. Det er i den forbindelse kommissionens opfattelse, at man med revisionen af offentlighedsloven i 2013 ikke har fundet den rette balance.”*²

Ytringsfrihedskommisionen blev nedsat af regeringen i december 2017 på baggrund af en politisk aftale mellem en række partier. Kommissionen fik 11 medlemmer med fhv. departementschef i Statsministeriet og direktør for Nationalbanken Nils Bernstein som formand.

I maj 2020 har syv partier i Folketinget udsendt et manifest med krav om *”fuld åbenhed om alle data og alle beslutninger, der træffes under coronakrisen”*. Kravene til åbenhed omfatter bl.a. *”al*

¹ [ER DEMOKRATIET I KRISE?](#) Demokratikommisionen januar 2020. Kommissionens anbefaling om revision af offentlighedsloven side 64.

² [Ytringsfrihedskommisionens betænkning](#) 1573.2020, sammenfatning side 50 – 51 og kapitel 15 om informationsfrihed.

*materiale brugt som baggrund for beslutninger. Også det, der tilgår partierne i drøftelserne om en genåbning” og fuld indsigt i modeller, data, beregninger og faglige vurderinger.*³

Denne redegørelse identificerer lovregler, der modarbejder demokratiske principper om åbenhed. På baggrund af en analyse af reglerne foreslås nogle lovændringer, der kan styrke den demokratiske kontrol og debat og bringe de danske regler på linje med internationale standarder.

Nye regler i offentlighedsloven fra 2013 er med rette blevet kritiseret for at svække den demokratiske kontrol. I lyset af erfaringer med loven, er det vigtigt at genvurdere nogle af de nye regler, men også at se på nogle af de gamle regler i offentlighedsloven.

Det er desuden vigtigt at se på miljøoplysningsloven, der har et bredt anvendelsesområde og stigende betydning. Nogle af miljøoplysningslovens regler må ændres for leve op til internationale forpligtelser om åbenhed. Spredt i lovgivningen og bekendtgørelser findes andre regler, der bør revurderes.

Initiativ og styring af lovgivningsprocesser sker typisk fra den statslige centralforvaltning, og Folketinget kommer først på banen i den sidste fase. Offentlighedsreglerne handler imidlertid om demokratisk kontrol med forvaltningen, og derfor bør initiativ og styring af kommende ændringer ikke overlades til forvaltningen (Justitsministeriet). Folketinget må på banen fra starten af en ændringsproces og sikre det tempo og den retning, Folketinget ønsker. Derfor rettes denne redegørelse til Folketinget/Folketingets Retsudvalg.

Min baggrund for at skrive om emnet er, at jeg i over 40 år har arbejdet med fortrolighed og offentlighed først under ansættelse ved Aalborg Universitet og senere ved Danmarks Medie- og Journalisthøjskole. Jeg var medlem af Offentlighedskommissionen og Overvågningsudvalget for miljøoplysningsloven.⁴

Mit mest omfattende forskningsprojekt har været *”Offentlighed i Norden”*. Rapporten sammenligner retsregler om aktindsigt i Sverige, Finland, Norge, Island, Danmark og internationale regler.⁵

Eva Ersbøll, seniorforsker ved Institut for Menneskerettigheder og Nils Mulvad, redaktør ved Kaas & Mulvad og formand for Åbenhedstinget har støttet arbejdet med konstruktive spørgsmål, kommentarer og råd.

Oluf Jørgensen, 1. juni 2020

³ [Artikel i Berlingske 16. maj 2020](#), Efter hård kritik: Flertal vil nu tvinge regeringen til øget åbenhed. Partierne bag åbenhedsmanifestet: V, K, DF, RV, NB, LA og ALT.

⁴ Liste over [publikationer](#) siden 2003, UC Viden. En række kommentarer og analyser er publiceret på [Åbenhedstinget](#).

⁵ [Offentlighed i Norden](#), Nordicom, Göteborgs Universitet, 2014.

1. Resumé

1.1 Indledning

Offentlighedsloven fik i 2013 en formålsbestemmelse. Den nævner, at de vigtigste formål er at styrke: 1) informations- og ytringsfriheden, 2) borgernes deltagelse i demokratiet, 3) kontrol med den offentlige forvaltning, 4) mediernes formidling af informationer og 5) tilliden til den offentlige forvaltning.

De fleste afsnit i denne redegørelse handler om regler i offentlighedsloven, der modarbejder lovens formål. Det første afsnit "Mørklægning af politiske beslutningsprocesser" fylder mest. De øvrige afsnit om offentlighedsloven handler om andre væsentlige problemer i loven, der ikke har haft samme grad af offentlig opmærksomhed.

Redegørelsen ser kun på problemer, der i høj grad skyldes lovregler. Det er et stort problem, at nogle myndigheder trækker aktindsigt i langdrag, men dette problem kan ikke løses ved at ændre reglerne for behandling af aktindsigt. Problemet må løses med et nyt klagesystem. Dette vigtige emne behandles i afsnittet "Ineffektive klagesystemer".

I afsnittet "Huller i lovgivningen og særlige undtagelser" omtales regler i andre love og bekendtgørelser, der også begrænser den demokratiske kontrol om vigtige samfundsforhold.

Det næstsidste afsnit handler om miljøoplysningsloven, der omfatter sager på næsten alle forvaltningsområder bl.a. oplysninger og faglige vurderinger om klimapåvirkninger og om coronasmitte. Miljøoplysningsloven analyseres i lyset af de forpligtende rammer i Aarhuskonventionen og EU-direktivet om miljøinformation, der ofte bliver overset.

Det sidste afsnit omtaler andre konventioner og EU-regler, der sætter de internationale standarder for aktindsigt. Dette afsnit indeholder - ligesom afsnittet om miljøoplysningsloven - vigtige informationer for kommende lovændringer, der kan bringe de danske regler på højde med internationale standarder.

Alle afsnit slutter med anbefalinger om ændringer, der kan bringe lovreglerne i overensstemmelse med offentlighedsreglernes formål og internationale standarder. Noter indeholder link til regler, afgørelser og anden relevant dokumentation.

1.2 Formål er mest til pynt

De enkelte formål i offentlighedslovens formålsbestemmelse handler om reglernes betydning for et velfungerende demokrati. Offentlighed sikrer mulighed for kontrol og debat om grundlaget for politiske beslutninger, beslutningers konsekvenser, økonomiske dispositioner m.v. Offentlighed er vigtig på alle områder af samfundslivet for borgere, virksomheder og interessegrupper. Ret til aktindsigt er også vigtig for den parlamentariske kontrol.

Offentlighedslovens formål kræver ikke offentlighed om alle oplysninger. Nogle oplysninger må holdes fortrolige for at beskytte privatliv, egentlige forretningshemmeligheder, statens sikkerhed, forberedelsen af kontrol, efterforskning af straffesager og fortrolige forhandlinger.

Offentlighedslovens brede undtagelser underminerer formålenes betydning.

Formålene udtrykker vigtige værdier, der kan realiseres, hvis de bliver bærende hensyn ved udformningen af lovreglerne.

1.3 Mørklægning af politiske beslutningsprocesser

Offentlighedsloven har en række regler, der beskytter politiske beslutningsprocesser mod offentlighed.

En særlig regel om lovgivningssager undtager samtlige dokumenter og oplysninger, der indgår i forberedelsen af lovgivning, indtil lovforslag fremsættes for Folketinget. Denne undtagelse blev uden opmærksomhed udvidet i 2013 ved en tilføjelse i lovforslagets bemærkninger.

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

Offentlighedsloven fik i 2013 desuden en ny undtagelse for udveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer, der kan sikre lukkethed om beslutningsprocesser i forligskredse og følgegrupper.

Offentlighedsloven sikrer som udgangspunkt ret til aktindsigt i oplysninger om faktiske forhold, men faglige vurderinger kan undtages, når de er udarbejdet til ministerrådgivning. Faglige vurderinger kan også undtages når de sammenskrives med eller afspejler politisk prægede vurderinger. Det kan være vanskeligt at skelne, og der sker ofte forskydninger i rubriceringen fra faktiske forhold til faglig vurdering, der giver større muligheder for at afslå aktindsigt.

Offentlighedsloven har en generalklausul, der giver myndigheder mulighed for at undtage samtlige dokumenter og oplysninger inklusive oplysninger om faktiske forhold, hvis de finder hemmeligholdelse er nødvendig på grund af forholdets særlige karakter.

Meroffentlighed skal ifølge loven overvejes, men kan afvises med standardbegrundelser. Ministerier afviser ofte med intetsigende henvisninger til den politiske beslutningsproces uden konkret vurdering af konsekvenser.

Sammenligninger med andre lande viser, at lukketheden i Danmark om politiske beslutningsprocesser hører til de mest vidtgående.

Aktiv offentliggørelse til at fremme indsigt og debat om grundlaget for politiske beslutninger bruges af en række kommuner, men sjældent af ministerier.

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

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

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

1.4 Svækket kontrol med økonomiske dispositioner

Ved reformen i 2013 blev Folketinget ikke informeret om en ændring af undtagelsen for erhvervshold. Undtagelsen blev væsentligt udvidet ved en diskret tilføjelse i bemærkningerne om "klar formodning" for skade ved aktindsigt.

Ændringen betyder, at kravene til den konkrete vurdering er vendt om. For at afslå aktindsigt skulle en myndighed tidligere sandsynliggøre, at aktindsigt ville have væsentlige skadevirkninger. Nu er der på forhånd i loven en klar formodning for væsentlig skade.

Offentlige myndigheders betaling for virksomheders leverancer var tidligere som altovervejende hovedregel tilgængelige ved aktindsigt. Med den nye formodningsregel er offentlighed blevet meget usikker for sådanne oplysninger. Dermed er den demokratiske kontrol med offentlige myndigheders økonomiske dispositioner alvorligt svækket.

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

Det er paradoksalt, at aktindsigt i offentlige myndigheders betaling for leverancer og ydelser kan begrundes med risici for, at konkurrerende virksomheder vil give bedre tilbud fremover.

Folketinget må ved ændring af offentlighedsloven genskabe balancen mellem på den ene side beskyttelse af virksomheders egentlige forretningshemmeligheder og på en anden side demokratisk kontrol med offentlige myndigheders økonomiske dispositioner.

1.5 Udnyttelsen af ny teknologi er stærkt begrænset

Offentlige myndigheder registrerer utallige data, dokumenter og sager i databaser til journalisering, sagsbehandling, beregninger og statistik.

Offentlighedsloven fik i 2013 en ny regel om datasammenstilling, der skulle sikre muligheder for at udnytte de mange data til ny viden. Datasammenstilling samler data til et nyt dokument, mens aktindsigt gælder dokumenter, der allerede eksisterer på tidspunktet, hvor myndigheden modtager anmodningen.

Offentlighedslovens formålsbestemmelse fik en tilføjelse, der forpligter myndigheder til at tage højde for aktindsigt og datasammenstilling, når it-systemer bliver etableret eller udviklet.

Anvendelsen af datasammenstilling er væsentligt begrænset med lovens krav om, at den skal kunne gennemføres med ”få og enkle kommandoer”. Det giver mulighed for at afvise datasammenstilling, der vil tage mere end et par timer. Myndigheder kan medregne arbejdstid, de vil bruge til at vurdere, om nogle oplysninger i et sammenstillet dokument, kan eller skal undtages.

Ved en diskret tilføjelse i lovforslagets bemærkninger blev oplysninger i journalregistre undtaget fra datasammenstilling. Denne undtagelse, der ikke har grundlag i lovteksten, fjerner muligheder for samfundsrelevant information om sagsmængder og udviklingstendenser i den offentlige forvaltning.

Folketinget må lette restriktionerne for datasammenstilling, så den nye teknologi kan anvendes til at styrke offentlighed.

1.6 Søgefunktioner i offentlighedens tjeneste mangler

En række kommuner og regioner har haft åbne postlister i mange år, og erfaringer er for længst grundigt evaluerede i en række rapporter. Den statslige centraladministration er langt tilbage sammenlignet med en række kommuner og meget langt tilbage sammenlignet med Norge.

Med den nye offentlighedslov i 2013 blev det besluttet at lave forsøg med åbne postlister. Justitsministeriet arrangerede forsøg hos fire myndigheder med traditionelle postlister i stedet for at afprøve nye muligheder. Forsøgene var uinteressante.

Nogle kommuner har udviklet søgefunktioner, der giver offentligheden nem adgang til sager og dokumenter. Norge er langt fremme med søgefunktioner og direkte adgang til dokumenter hos statslige myndigheder, kommuner og fylker.

Udnyttelse af tekniske muligheder for effektive søgefunktioner giver gode gevinster for medier, organisationer og virksomheder. Myndigheder kan selv opnå væsentlige fordele, når sagsbehandlere hurtigt kan få adgang både til myndighedens egne sager og til oplysninger om sager ved andre myndigheder.

Folketinget må tage initiativ og stille krav for at få den statslige centraladministration med i udviklingen.

1.7 Lukkethed kan dække over svindel

Danmark er langt fremme med digitalisering af den offentlige forvaltning, men langt tilbage med at udnytte digitaliseringens muligheder for større viden, nye services og offentlig kontrol.

Rigsrevisionen har i en beretning i 2019 gjort opmærksom på, at Danmark er særlig lukket på områder som offentlige myndigheders udbud og forbrug.

Den nye offentlighedslov er blevet en hindring for offentlig kontrol med økonomiske dispositioner. EU stiller derimod krav om offentliggørelse som middel til at styrke kontrollen med landbrugsstøtte

Nødvendige krav til administrativ kontrol kan styrkes med systematisk offentliggørelse af tilskud til virksomheder, organisationer m.v. Den præventive effekt ved offentliggørelse kan blive markant.

Rigsrevisionen har i en række beretninger fra de senere år gjort opmærksom på svigtende kontrol med satspuljemidler, fiskeristøtte og momsafregninger. Sager om økonomisk kriminalitet fra de senere år viser, der er behov at styrke kontrollen med tilskud, betalinger og refusioner.

Systematisk offentliggørelse kan styrke den demokratiske kontrol med både den offentlige forvaltnings økonomiske dispositioner og støttemodtageres ansvarlige anvendelse af offentlige midler. Det kræver lovændringer.

1.8 Kalenderundtagelsen skjuler lobbyisme

I den nye offentlighedslov blev kalendere generelt undtaget. Nogle år tidligere var ministerkalendere blevet undtaget.

I forbindelse med undtagelsen for ministerkalendere blev indført en åbenhedsordning for ministres udgifter til repræsentation og tjenesterejser. En ministers møder med repræsentanter for interesseorganisationer - ofte kaldt lobbyisme - er ikke omfattet af åbenhedsordningen.

Den generelle kalenderundtagelse betyder, at det er blevet meget vanskeligt at blive opmærksom på møder, som ansatte, borgmestre og ministre holder med interesserepræsentanter.

Folketinget må sikre, at møder med interesserepræsentanter ikke kan holdes hemmelige.

1.9 Hensyn til statens sikkerhed uden klare pejlemærker

Offentlighedslovens regel om statens sikkerhed blev ændret i 2013, så undtagelser kan bygge på en generel vurdering af, om hemmeligholdelse af bestemte oplysningstyper har væsentlig betydning for statens sikkerhed. Undtagelsen omfatter både oplysninger om militære forhold og andre forhold f.eks. it-sikkerhed, hvor offentlighed kan true statens sikkerhed

Ændringen skete uden klare pejlemærker for hvilke oplysningstyper, der kan undtages. Ved samtidig ændring af forvaltningsloven blev tavshedspligten harmoniseret med undtagelsen for aktindsigt.

Disse ændringer giver usikkerhed om, hvilke oplysninger der skal hemmeligholdes. Usikkerheden begrænser ytringsfriheden for nuværende og tidligere soldater og andre ansatte. Den giver samtidigt store vanskeligheder for journalister og andre, der har brug for aktindsigt om forhold, der burde være under demokratisk kontrol.

For nogle år siden blev udarbejdet internationale standarder for balancen mellem hensyn til statens sikkerhed og offentlighed: Tshwane-principperne (det sidste møde blev holdt i Tshwane, Sydafrika).

På den ene side kræver vigtige sikkerhedshensyn hemmeligholdelse af specifikke oplysninger bl.a. om militære missioner og it-sikkerhed. På den anden side er det meget vigtigt, at demokratisk

kontrol kan fungere bl.a. i forhold til politiske beslutninger og om militære operationers konsekvenser.

Folketinget må bidrage til klare pejlemærker på dette vigtige felt ved at henvise til Tschwane-principperne ved en kommende ændring af offentlighedsloven. Europarådets Parlamentariske Forsamling har for længst anbefalet medlemsstaterne at bruge principperne til de vigtige afgrænsninger mellem fortrolighed og offentlighed på dette felt.

1.10 Huller i lovgivningen og særlige undtagelser

Administrationen ved domstolene og Folketinget falder uden for alle lovregler om offentlighed.

Spredt i lovgivningen findes en lang række særundtagelser. Særlige tavshedspligtregler betyder også undtagelse fra offentlighedsloven.

I 2009 nåede en optælling frem til 65 undtagelser i andre love. Ministerier skal registrere særundtagelser i Offentlighedsportalen, der blev oprettet ved revisionen af offentlighedsloven i 2013. Portalens oplysninger tyder på, at der er flere undtagelser i dag end i 2009.

Et af de seneste eksempler er, at Folketinget har vedtaget en særlig tavshedspligt i loven om Danmarks Eksportkredit (EKF), der pålægger ansatte at hemmeligholde enhver oplysning om eksportstøtte, de får kendskab til. Det fremgår af et notat fra Erhvervsministeriet, at ministeriet ønsker, at ændringen lukker for offentlighed om projekters indvirkning på miljøforhold.

Offentligt ejede selskaber blev som udgangspunkt omfattet af offentlighedsloven i 2013. Der blev tilføjet en ministerbemyndigelse til at fastsætte undtagelser, og bemyndigelsen er brugt flittigt.

Folketinget må kræve at få en oversigt fra ministerierne over særundtagelser i love og bekendtgørelser og foretage en kritisk gennemgang. Ministerbemyndigelsen til at fastsætte undtagelser for offentligt ejede selskaber må enten fjernes eller begrænses.

1.11 Ineffektive klagesystemer

Uanset hvor grænserne mellem offentlighed og fortrolighed bliver sat i offentlighedsloven, vil det være afgørende at få et effektivt klagesystem. Det har vi langtfra i dag.

En række andre lande har et særligt klageorgan for aktindsigt. Det har Danmark ikke. Offentlighedsloven gør klagevejen afhængig af sagsområdet. Der er således mange klageorganer, og på nogle områder skal klager behandles af myndigheder, der ikke har særlig ekspertise i aktindsigt.

Folketingets Ombudsmand er eneste mulighed for at få behandlet klager over afslag fra ministerier. Ankestyrelsen er det vigtigste organ til at behandle klager over afslag fra kommuner, regioner og kommunale fællesskaber. Folketingets Ombudsmand og Ankestyrelsen har særlig ekspertise til at behandle aktindsigt, men er til gengæld ikke egentlige klageinstanser og kan ikke træffe bindende afgørelser, der afslutter sagerne.

Aktindsigt handler om kontrol med offentlige myndigheder m.v., og det er paradoksalt, at klagesystemerne er mere spredte og svage end klagesystemer for afgørelser om andre spørgsmål.

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

1.12 Huller i politikernes beslutningsgrundlag

Offentlighedskommissionen blev enig om mange forslag, men var delt næsten lige over ved de vigtigste spørgsmål. Mindretal gik imod den nye undtagelse for dokumenter, der udveksles mellem ministre og enkelte folketingsmedlemmer og imod undtagelsen for faglige vurderinger i færdig form.

Lovforslaget blev i første omgang fremsat i folketingssamlingen 2010-11 uden forudgående politisk aftale. Det blev drøftet grundigt, og kommissionens mindretal udarbejdede et ændringsforslag til undtagelsen for ministerbetjening til Folketinget Retsudvalg. Lovforslaget nåede ikke at blive færdigbehandlet i samlingen. Lovforslaget blev først genfremsat i samlingen 2012-13, og forinden var indgået et politisk forlig mellem fem partier.

Justitsministeriet har i lovforslagets bemærkninger foretaget nogle markante begrænsninger af retten til aktindsigt, som hverken forligskredsen eller Folketinget var opmærksomme på.

Justitsministeriet har i svar til Folketingets Retsudvalg indsnævret retten til aktindsigt i oplysninger om faktiske forhold. Det har ført til, at den tidligere ret til aktindsigt i prognoser for samfundsudvikling på forskellige områder ikke gælder længere.

En aktindsigt i forligskredsens beslutningsgrundlag viser, at den fik misvisende oplysninger fra Justitsministeriet om undtagelsen for faglige vurderinger.

I 2017-18 udarbejdede Justitsministeriet et lovudkast til forligskredsen, der skulle "lempe" undtagelsen for ministerbetjening. Lovudkastet har to undtagelser i stedet for den ene i gældende lov. Det samlede resultat af Justitsministeriets forslag til lempelse ville blive yderligere begrænsning af retten til aktindsigt.

Folketinget må tage initiativ og styring af processen ved kommende ændringer af offentlighedsloven.

1.13 Miljøoplysningsloven er et sammensurium

Miljøoplysningsloven er vigtig og bliver endnu vigtigere i forbindelse med klimaindsatser. Loven omfatter sager på praktisk talt alle forvaltningsområder bl.a. om klimapåvirkninger og coronasmitte.

Miljøoplysningsloven bygger på internationale forpligtelser i Aarhuskonventionen og et EU-direktiv, der stiller særlige krav til åbenhed om miljøoplysninger. Loven henviser til EU-direktivet, men gennemfører ikke direktivets krav fuldt ud. Disse krav er styrket med en række vigtige

afgørelser ved EU-domstolen, der sætter grænser for undtagelser af beslutningsgrundlag, forretningshemmeligheder og emissioner.

Miljøoplysningsloven henviser fortsat til den gamle offentlighedslovs undtagelser, fordi henvisninger til den nye offentlighedslov ville bringe den i åbenlys strid med internationale forpligtelser. Regler i den nye offentlighedslov skal dog bruges på punkter, hvor de giver bedre muligheder for aktindsigt.

På baggrund af lovens kryptiske formuleringer bliver konventionen og direktivets rammer typisk overset af myndigheder inklusive klageorganer.

Der er forskellige klageveje efter miljøoplysningsloven og stort behov for et effektivt klagesystem, der omfatter alle sager om aktindsigt i miljøoplysninger.

Folketinget må ændre miljøoplysningslovens undtagelsesregler for at sikre, at loven kan læses og lever op til de internationale forpligtelser.

1.14 Konventioner og EU-regler sætter internationale standarder

Det foregående afsnit ”Miljøoplysningsloven er et sammensurium” omtaler Aarhuskonventionen, og EU-direktivet, der fastsætter krav til åbenhed om miljøoplysninger i bred forstand.

De internationale forpligtelser til miljøoffentlighed er vidtgående sammenlignet med danske regler, men svarer stort set til generelle internationale standarder for offentlighed dog suppleret med særligt stærke krav til offentlighed for oplysninger om emissioner.

Redegørelsens sidste afsnit supplerer med omtale af generelle konventioner og EU-regler om aktindsigt.

I FN-regi findes Verdenserklæringen om menneskerettigheder, konventionen om borgerlige og politiske rettigheder og konventionen mod korruption, der alle er ratificeret af Danmark.

I Europarådets regi har Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) stor betydning i kraft af afgørelser fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD). Domstolen har i en række domme fastslået retten til aktindsigt som en vigtig del af informationsfriheden og har understreget, at aktindsigt ligesom ytringsfrihed har særlig betydning for at sikre offentlighed om politiske forhold.

Aktindsigt efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention gælder ifølge EMD kun for journalister, NGO'er og forskere. I Europarådets regi er desuden udarbejdet en konvention om aktindsigt, der giver ret til aktindsigt for alle. Den blev undertegnet i Tromsø i 2009 og kan passende kaldes Tromsøkonventionen.

Tshwane-principperne er omtalt i afsnittet ”Hensyn til statens sikkerhed uden klare pejlemærker”.

EU-forordningen om aktindsigt ved EU-organer bygger på internationale standarder. Den

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

Med virkning for medlemslandene har EU - udover direktivet om miljøoplysninger – vedtaget et direktiv om videreanvendelse af information fra offentlige organer (PSI-direktivet).

Europarådets konvention om aktindsigt træder i kraft efter ratifikation af 10 lande, men kun 9 lande har hidtil ratificeret. Norge, Sverige og Finland har ratificeret. Danmark har ikke ratificeret konventionen, selv om regeringen i forbindelse med vedtagelsen af offentlighedsloven af 2013 tilkendegav, at det ville ske, og Folketinget samtykkede med vedtagelsen af loven.

Det er på høje tid, at Folketinget ratificerer konventionen. Hvis denne redegørelses anbefalinger om lovændringer bliver fulgt, kan konventionen ratificeres uden forbehold.

2. Formål er mest til pynt

Offentlighedsloven fik i 2013 en formålsparagraf (§ 1). Den nævner, at de vigtigste formål er at styrke: 1) informations- og ytringsfriheden, 2) borgernes deltagelse i demokratiet, 3) kontrol med den offentlige forvaltning, 4) mediernes formidling af informationer og 5) tilliden til den offentlige forvaltning.⁶

Aktindsigt er en vigtig del af informationsfriheden, der er tæt forbundet med ytringsfriheden som centrale kendetegn for et velfungerende demokrati.

Ret til aktindsigt i autentiske dokumenter er nødvendig for at sikre reel information og undgå at al information fra offentlige forvaltninger styres af politiske og administrative interesser.

Aktindsigt giver borgerne et autentisk grundlag for at vurdere, hvordan de valgte politikere og embedsværket forvalter deres ansvar for opgaverne i den offentlige forvaltning. Oplysninger om fejl, ulovligheder, ineffektivitet og andre kritisable forhold kan komme frem i lyset.

Aktindsigt er et vigtigt redskab for borgere, medier, virksomheder og organisationer, der vil undersøge, hvad der er sket i en sag. Offentlighed betyder, at embedsmænd og politikere må tage hensyn til, at de skal kunne stå til ansvar for forvaltningen. Den præventive effekt er meget vigtig.

Aktindsigt giver mulighed for offentlig debat om væsentlige samfundsmæssige spørgsmål og debatten kan foregå på et mere kvalificeret grundlag. Offentlighed før beslutninger træffes, giver borgere, interessegrupper og uafhængige eksperter mulighed for at vurdere grundlaget, før beslutningen træffes, og politikerne får dermed et bredere beslutningsgrundlag.

Den parlamentariske kontrol er meget vigtig for demokratiet. Aktindsigt kan være et enklere og mere effektivt redskab for den parlamentariske kontrol end spørgsmål og samråd, fordi den giver adgang til autentisk dokumentation.

Aktindsigt har afgørende betydning for den demokratiske kontrol med grundlaget for aftaler om lovgivning, der bliver indgået i forligskredse. Aktindsigt har også stor betydning for demokratisk kontrol med implementering af love i bekendtgørelser og i den konkrete udførelse.

Aktindsigt er meget vigtig for mediernes rolle i et demokratisk samfund. Mulighederne for aktindsigt har særlig betydning for undersøgende journalistik. Nogle forhold, der ellers ville være ukendte, kommer frem i lyset. Aktindsigt giver grundlag for journalistik, hvor ledelser bliver holdt ansvarlige for de faktiske forhold, og oplysninger bliver sat i perspektiv af borgere, virksomheder og uafhængige eksperter med erfaringer på området.

Kontrol med myndigheders økonomiske dispositioner er en vigtig del af den demokratiske kontrol. Aktindsigt i betaling og andre vigtige aftalevilkår ved leverancer og anlægsprojekter kan give andre virksomheder mulighed for at kontrollere, at udbud og aftaler er foregået korrekt.

⁶ [Lov om offentlighed i forvaltningen](#)

I et kort og snævert sigte fører aktindsigt til merarbejde for myndigheder, men i et længere og bredere perspektiv er offentlighed et nødvendigt redskab til at styrke ansvarlighed, inspiration og effektivitet.

Offentlighed er vigtig for tilliden til forvaltningen og politikerne. Uden aktindsigt vil forvaltningen og politiske beslutningsprocesser fremstå som en lukket verden præget af hemmelighedskultur. Lukkethed giver grundlag for rygter og mere eller mindre begrundede mistanker om usaglighed.

Offentlighedslovens formål kræver ikke offentlighed om alle oplysninger. Nogle oplysninger må kunne holdes fortrolige for at beskytte privatliv, egentlige forretningshemmeligheder, statens sikkerhed, forberedelsen af kontrol, efterforskning af straffesager og fortrolige forhandlinger.

Det afgørende er, hvor grænsen trækkes mellem beskyttelse og offentlighed. Undtagelsesregler, der omtales i de følgende afsnit, går betydeligt videre end internationale standarder, der stiller krav om præcis afgrænsning af beskyttelsesinteresser. Internationale standarder for undtagelser kræver både konkret skadevurdering og afvejning mod offentlighedshensyn.⁷

Denne redegørelse sætter fokus på lovregler, der modarbejder formålene med offentlighed i forvaltningen. En række brede undtagelser, der kan anvendes uden hensyn til offentlighedens interesser, betyder, at offentlighedslovens formålsparagraf primært har symbolsk betydning.

Formålene udtrykker vigtige værdier, der kan realiseres, hvis de bliver bærende hensyn ved udformningen af lovreglerne og vigtige hensyn ved reglernes fortolkning og anvendelse i praksis.

⁷ Regler for aktindsigt i FN-konventioner, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, Europarådets konvention om aktindsigt og EU-regler er omtalt i sidste afsnit. Aarhuskonventionen og et EU-direktiv, der fastsætter særlige krav for miljøoplysninger, er omtalt i afsnittet om miljøoplysningsloven.

3. Mørklægning af politiske beslutningsprocesser

3.1 Særlig undtagelse for lovgivningssager

Offentlighedsloven § 20 undtager sager om lovgivning, indtil lovforslag fremsættes for Folketinget. Ordlyden svarer til undtagelsen i den gamle offentlighedslov, men indholdet blev alligevel ændret gennem ”lovgivning i bemærkningerne” ved vedtagelsen af offentlighedsloven i 2013.

I sager, der blev behandlet efter den gamle offentlighedslov, fastslog ombudsmanden, at undtagelsen kun omfattede dokumenter, der var tilvejebragt med henblik på et aktuelt lovgivningsprojekt. Denne praksis skulle ifølge Offentlighedskommissionen fortsætte under den nye offentlighedslov.

Ved fremsættelsen af den nye offentlighedslov lavede Justitsministeriet en væsentlig ændring. Ifølge bemærkningerne til § 20 er samtlige oplysninger og dokumenter undtaget, når de indgår i en lovgivningssag, uanset de ikke er udarbejdet med henblik på det aktuelle lovgivningsprojekt. Det betyder, at dokumenter, der er udarbejdet som en del af den løbende forvaltningsvirksomhed, kan undtages, når de bliver inddraget i en lovgivningssag. Det samme gælder dokumenter, der er udarbejdet på et tidspunkt, hvor det var usikkert, om der ville blive udarbejdet et lovforslag.⁸

Det ville have krævet mere end almindelig vågenhed hos politikere og offentlighed, hvis ændringen i bemærkningerne skulle være opdaget ved behandlingen af lovforslaget.⁹

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

Eksempel: I en årrække blev hemmeligholdt, at manglende oplysninger om udlændinges uddannelsesbaggrund betød, at flere milliarder blev fordelt skævt i den kommunale udligning og uden reelt grundlag i udligningslovens kriterier. Nordjyske, der har belyst sagen, fik undervejs en række afslag på aktindsigt med henvisning til, at oplysninger indgik i forberedelsen af udligningsreformen.¹⁰

⁸ Ahsan: *Offentlighedsloven med kommentarer*, Jurist-og Økonomforbundets forlag 2014, siderne 351 -352.

⁹ [Lovforslaget om offentlighedsloven](#), L 144, FT 2012-2013. Ændringen blev ikke omtalt i Justitsministeriets almindelige bemærkninger under punkt 2.3.2, der ellers præsenterede ændringer i forhold til Offentlighedskommissionens forslag. Det blev heller ikke nævnt i de specielle bemærkninger til § 20, at der skete en ændring af den hidtidige retstilstand.

¹⁰ Nærmere omtale med links i artiklen: [Udligningsreform med spin](#) – demokratiet trives dårligt i skyggen.

Et folketingsmedlem, der var interesseret i den kommunale udligning, blev også nægtet aktindsigt med begrundelsen, at beskyttelsen af den politiske beslutningsproces var mere tungtvejende end *”den naturlige interesse, som du som folketingsmedlem må antages at have”*.¹¹

Forberedelsen af nye lovændringer kan strækkes over mange år. Efter gennemførelsen af en udligningsreform vil nye ændringer i den faktiske udligning også kunne ske uden offentlighed med henvisning til, at de indgår som grundlag i en sag, der oprettes til brug for den næste lovændring.

Undtagelsen for lovgivningssager bortfalder ved fremsættelse af lovforslag. Den bortfalder derimod ikke, hvis lovforslaget bliver udskudt eller opgivet. Konsekvensen er, at oplysninger og dokumenter, der indgik i lovgivningssagen, fortsat vil kunne hemmeligholdes. Undtagelsen kan også bruges fortsat, når et fremsat forslag er ændret i forhold til det oprindelige projekt:

Eksempel: Uddannelses- og Forskningsministeriet afviste i 2015 at give ForskerForum aktindsigt i et konsulentfirmas analyse af de videregående uddannelsesinstitutioners omkostningsstruktur (taxameteranalyse). Afslaget henviste til, at ”samtlige sagens dokumenter og oplysninger” er undtaget fra aktindsigt. Analysen skulle indgå som en del af det faglige grundlag for et forslag til en reform af bevillingssystemet i forbindelse med finansloven for 2016. Efter fremsættelsen af forslaget til finanslov afviste ministeriet med begrundelsen, at analysen ”ikke kan bruges direkte i udformningen af et nyt tilskudssystem”.¹²

Da undtagelsen for lovgivningssager i sin tid blev indført, startede de politiske drøftelser af lovforslag i et folketingsudvalg efter fremsættelsen. Senere er skabt en praksis, hvor bindende politiske forlig typisk er indgået før fremsættelsen af lovforslag. Det betyder, at denne undtagelse nu udelukker offentlighed om alle oplysninger i en lovgivningssag, indtil et bindende politisk forlig er indgået.

Når lovforslag er fremsat, kan ministerier bruge andre undtagelser til fortsat at hemmeligholde konsekvensanalyser og andre faglige vurderinger, der er udarbejdet som grundlag for beslutninger.

3.2 Bred undtagelse for ministerbetjening

I 2013 fik offentlighedsloven en ny undtagelse for ministerbetjening (§ 24).

Denne undtagelse betyder, at den gamle undtagelse for interne dokumenter kan opretholdes, når dokumenter udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder eller mellem ministerier i forbindelse med ministerbetjening.

Udover undtagelsen for egentlige interne dokumenter havde den gamle offentlighedslov undtagelser for dokumenter, der var udarbejdet til ministermøder og for kommunikation mellem ministerier om lovgivning.

¹¹ Finansieringsudvalgets [afslag til Rasmus Prehn](#), Udvalget, der hører under Økonomi- og Indenrigsministeriet, står for forvaltningen af den kommunale udligning.

¹² Folketingets Ombudsmand afviste at behandle klagen, henviste til lovforslagets bemærkninger til § 20 og udtalte, at en undersøgelse ikke kunne hjælpe til den ønskede aktindsigt. FO 9/3 2015 (j.nr. 15/01046) og FO 20/11 2015 (dok.nr. 15/04923-2/JV).

Undtagelsen for ministerbetjening er ikke begrænset til tilfælde, hvor dokumenter udarbejdes til brug for rådgivning af en minister eller ministermøder. Den er væsentligt bredere og omfatter udveksling, når der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning eller bistand. Undtagelsen omfatter både udkast og færdige notater, redegørelser, faglige vurderinger og handlingsplaner.

Eksempel: Skatteministeriet afviste aktindsigt til en journalist i en række skattefaglige og juridiske vurderinger, der var udvekslet som led i et lovforberedende arbejde. Afslaget blev indbragt for Folketingets Ombudsmand, der udtalte, at udarbejdelse og udveksling af de faglige vurderinger havde karakter af ministerbetjening i offentlighedslovens forstand og derfor kunne undtages.¹³

Den nye brede undtagelse for ministerbetjening bliver anvendt hyppigt til at hindre offentlighed om vigtige oplysninger og dokumenter i politiske sager. En undersøgelse viste, at ministerierne i løbet af de første 18 måneder under den nye offentlighedslov, brugte undtagelsen 360 gange til at lukke for oplysninger i en lang række vigtige politiske sager.¹⁴

Folketingets Ombudsmand udarbejdede i 2016 en redegørelse om ministeriers brug af undtagelsen for ministerbetjening. Ombudsmanden konkluderede, at undtagelsen havde ført til væsentlige indskrænkninger i retten til aktindsigt.¹⁵

3.3 Undtagelse for dokumenter til enkelte folketingsmedlemmer

Dokumenter, der udveksles mellem ministerier og Folketinget (inklusive folketingsudvalg) er omfattet af offentlighed, men offentlighedsloven fik i 2013 en særlig undtagelse for dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og enkelte medlemmer af Folketinget (§ 27, nr. 2).

Denne undtagelse skal ses i sammenhæng med den praksis, der er skabt i løbet af de seneste årtier med politisk bindende aftaler, før lovforslag fremsættes for Folketinget. Når en politisk aftale resulterer i et lovforslag, betyder undtagelsen, at dele af beslutningsgrundlaget kan holdes hemmeligt både for offentligheden og for medlemmer af Folketinget uden for forligskredsen.

Undtagelsen omfatter dokumenter, der er udarbejdet af embedsværket med henblik på udveksling mellem ministre og forligskredse og følgegrupper i forbindelse med forberedelse eller gennemførelse af lovforslag eller andre politiske initiativer. Undtagelsen er ikke begrænset til videregivelse til forligskredse og følgegrupper, og den kan f.eks. også bruges til at forbeholde særlige informationer til ordførere fra regeringspartier.

Selv om politikerreglen ligesom undtagelsen for ministerbetjening har til formål at beskytte beslutningsprocesser, ophører undtagelserne ikke, når beslutning er truffet.

¹³ FOB 2015-50.

¹⁴ Undersøgelsen over [ministeriernes brug af ministerbetjeningsundtagelsen](#) blev lavet af Information. Ulrik Dahlin og Sebastian Gjerding: Mørket har sænket sig over ministerierne, Information 28/12 2015.

¹⁵ [Redegørelsen fra Folketingets Ombudsmand](#) bygger på erfaringer fra et stort antal klagesager.

Politikerundtagelsen bruges ved anmodninger om aktindsigt i dokumenter, der er videregivet til politikere. Politikerundtagelsen blev anvendt i 50 tilfælde i en periode på 18 måneder til at lukke for oplysninger om politikernes beslutningsgrundlag i en række vigtige sager.¹⁶

3.4 Aktindsigt i en sags faktiske grundlag

Retten til aktindsigt gælder for oplysninger om en sags faktiske grundlag der indgår i dokument, der i øvrigt kan undtages efter reglerne for interne dokumenter, ministerbetjening og politikerundtagelsen (§ 28, stk. 1).¹⁷

Det faktiske grundlag er ikke begrænset til faktuelle oplysninger. Det omfatter også andre oplysninger, der bidrager til at skabe klarhed om sagen inklusive faglige vurderinger af de faktiske forhold. Folketingets Ombudsmand har anvendt betegnelsen *funktionsfakta* til at forklare, at oplysninger, der ikke ligner fakta, også er omfattet.¹⁸

Retten til indsigt i det faktiske grundlag gælder ikke ved undtagelsen for lovgivningssager. Offentlighedslovens generalklausul, der omtales nedenfor, giver også mulighed for at undtage disse oplysninger.

3.5 Undtagelse for faglige vurderinger

Faglige vurderinger, der indgår i en sag om et offentliggjort forslag eller plan, er som udgangspunkt omfattet af aktindsigt (§ 29, stk.1, 1. pkt.). Formålet er, at *“befolkningen, medierne og politikerne skal kunne tage stilling til og drøfte politiske initiativer omfattet af bestemmelsen på de faglige præmisser, som forvaltningsmyndigheden baserer initiativet på.”*¹⁹

Dette demokratiske formål er kraftigt undermineret med undtagelsen for faglige vurderinger, der er udarbejdet til ministerrådgivning (§ 29, stk.1, 2. pkt.).

Ministeriers færdige faglige vurderinger af lovforslag og planer, regeringen fremlægger, er undtaget. Undtagelsen omfatter bl.a. faglige vurderinger af konsekvenser, der må forventes af et lovforslag eller en plan (§ 29, stk.1, 2. pkt.).

Dermed kan de faglige vurderinger af beslutninger, der træffes af ministre og regeringen, holdes hemmelige for befolkningen, medierne og folketingsmedlemmer.

Undtagelsen for endelige faglige vurderinger omfatter både interne vurderinger i ministeriet og vurderinger, der udveksles mellem ministerier og mellem et ministerium og dets underordnede

¹⁶ Undersøgelsen over [ministeriernes brug af politikerundtagelsen](#) i perioden januar 2014 – juni 2015 blev lavet af avisen Information. Ulrik Dahlin og Sebastian Gjerding: Mørket har sænket sig over ministerierne, Information 28/12 2015.

¹⁷ Ekstraheringspligt er den officielle betegnelse for denne ret til aktindsigt. Betegnelsen er forvirrende, for oplysninger i et dokument om sagens faktiske grundlag må ikke trækkes ud, når der gives aktindsigt i dokumentet.

¹⁸ [Artiklen ”Ekstrahering – offentlighedslovens svære øvelse”](#), beretning for 2015 fra Folketingets Ombudsmand.

¹⁹ [Lovforslaget om offentlighedsloven](#), L 144, FT 2012-13, specielle bemærkninger til § 29.

myndigheder. Undtagelsen omfatter også faglige vurderinger, der indgår som grundlag for politisk bindende aftaler mellem ministeren og ordførere i en forligskreds.

Tilbage er muligheden for aktindsigt i færdige faglige vurderinger, som embedsværket har udarbejdet til eget brug (§ 29, stk.1, 1. pkt.). Denne mulighed for indsigt kan dog også begrænses på flere måder, f.eks. kan en faglig vurdering, der er udarbejdet efter offentliggørelsen af et politisk initiativ, undtages fra aktindsigt.

Eksempel: Justitsministeriet sendte en faglig vurdering til Udlændinge- og Integrationsministeriet i forbindelse med sagen om adskillelse af unge asylpar. Justitsministeriet afslog aktindsigt til Information, der klagede til Folketingets Ombudsmand. Justitsministeriet og ombudsmanden var enige om, at der var tale om en faglig vurdering i færdig form. Spørgsmålet var, om den faglige vurdering indgik i sagen om ministerens politiske initiativ. Det mente Justitsministeriet ikke, fordi den først var udarbejdet efter offentliggørelsen af det politiske initiativ i forbindelse med håndteringen af en efterfølgende pressehenvendelse. Ombudsmanden fandt ikke grundlag for at kritisere afslaget på aktindsigt.²⁰

3.6 Sammenskrivning af faglige og politisk prægede vurderinger

Politiske vurderinger f.eks. idéer til initiativer, overvejelser om forslag, indstillinger til forslag og overvejelser om, hvordan et forslag kan gennemføres, er som udgangspunkt omfattet af offentlighedsloven, når de indgår i forvaltningens sagsbehandling. Sådanne vurderinger kan undtages efter ministerbetjeningsreglen, uanset de er videregivet til andre styrelser, ministerier, regeringsudvalg, forligskreds eller følgegruppe (§ 24).

Faglige vurderinger kan som nævnt undtages, når de er udarbejdet til ministerrådgivning (§ 29, stk.1, pkt.2). Faglige vurderinger kan også undtages, når de er sammenskrevet med politisk prægede vurderinger. I ministeriernes forberedelse af politiske sager bliver faglige vurderinger ofte udformet med henblik på at gøre det nemmere at få gennemført ønskede ændringer. Ifølge Justitsministeriets bemærkninger er det *“vanskeligt at undgå, at interne faglige vurderinger i f.eks. et internt dokument er integreret med politisk præget rådgivning.”*²¹

Eksempel: Erhvervsministeriet beder Sikkerhedsstyrelsen om et notat om tilsynsindsatsen i forhold til detailhandlens salg af tobak til brug for forelæggelse for ministeren. I notatet beskrives gældende ret, ligesom Sikkerhedsstyrelsens vurdering af, om de gældende regler er effektive, og hvilke politiske tiltag der kan iværksættes for at forbedre tilsynsindsatsen, fremgår af notatet. Sikkerhedsstyrelsens vurdering af de gældende reglers effektivitet er skrevet sammen med de politiske overvejelser om, hvilke tiltag der kan iværksættes for at forbedre tilsynsindsatsen.²²

²⁰ [Udtalelse fra Folketingets Ombudsmand](#) 31-08-2018

²¹ [Lovforslaget om offentlighedsloven](#), L 144, FT 2012-13, specielle bemærkninger til § 29.

²² Eksemplet er hentet fra [Justitsministeriets ”udleveringsnotits” til forligskredsen](#), 2018 pkt. 5 om interne faglige vurderinger integreret med politisk præget rådgivning. [Kritiske kommentarer](#) til notitsen med link til Justitsministeriets lovudkast.

Ifølge bemærkningerne kan faglige vurderinger undtages, når de afspejler politisk-strategiske overvejelser. Faglige vurderinger vil ofte blive foretaget for at vurdere, om der er behov for ændringer. Formulering ”afspejle politisk-strategiske overvejelser” er så bred, at den kan bruges til at afskære aktindsigt i stort set alle tilfælde.

3.7 Partipolitisk kommunikation er ikke omfattet af loven

Offentlighedsloven omfatter dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed som led i administrativ sagsbehandling (§ 7). Retten til beskyttelse af privat kommunikation gælder for politikere som for andre og betyder, at ren partipolitisk kommunikation falder uden for loven.

Folketingsmedlemmers kommunikation er ikke omfattet af offentlighedsloven, medmindre de kommunikerer med en offentlig myndighed. Et brev, som en minister selv udarbejder i rollen som partipolitiker, falder også som udgangspunkt uden for offentlighedsloven. Spørgsmålet er, hvordan den partipolitiske rolle kan holdes adskilt fra ministerrollen, når ministerens kommunikation handler om en sag, der behandles i ministeriet.

Eksempel: Folketingets Ombudsmand har i 2006 taget stilling til en sag om en mail, miljøministeren havde sendt til sit partis folketingsgruppe til brug for drøftelser ved et gruppemøde, hvor miljøministeren orienterede om en stor byggesag. Ombudsmanden udtalte: ”.. at miljøministeren som andre, der virker i den offentlige forvaltning, naturligvis som privatperson kunne kommentere en sag hun havde været involveret i som minister.” Da brevet indholdt klart handlede om en sag i ministeriet, var der ifølge ombudsmanden en formodning for, at det var sendt i rollen som minister. Denne formodning kunne være afsvækket, hvis ministeren f.eks. havde markeret i brevet, at det var sendt som medlem af folketingsgruppen.²³

Det fremgår af ombudsmandens udtalelse, at ministeren som partipolitiker eller privatperson skriftligt kan kommentere en sag, der behandles i ministeriet, uden at kommentaren nødvendigvis bliver omfattet af offentlighedsloven. Når indholdet klart handler om en sag i ministeriet er formodningen, at offentlighedsloven gælder, men formodningen svækkes, hvis ministeren har valgt en form, der klart signalerer en partipolitisk funktion.

3.8 Forskydninger i rubricering fra faktisk grundlag til faglig vurdering

Retten til aktindsigt i beslutningsgrundlag afhænger i nogle sager af, om oplysninger rubriceres som hørende til det faktiske grundlag (§ 28) eller som faglige vurderinger (§ 29).

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

Eksempel: I sagen om Femern Bælt-projektet kritiserede ombudsmanden, at Transport- og Energiministerier afviste aktindsigt i prognoser for trafikudviklingen ved eventuelle takstnedsættelser på Storebæltsforbindelsen. Ombudsmanden udtalte, at ”forudsigelser om

²³ [FOB 2006.263](#)

hvorledes et faktisk forløb vil ændre sig, og som bidrager til myndighedernes kvalificering af det administrative beslutningsgrundlag, hører til de faktiske oplysninger i et sagsforhold.”²⁴

Folketingets Ombudsmand forlod denne tolkning i en sag, der blev afgjort i oktober 2019. Finansministeriet havde afslået aktindsigt i en prognose for omkostninger ved fremskrivning af salget af el- og hybridbiler med henvisning til, at Ahsan i bogen ”Offentlighedsloven” skriver, at de tidligere ombudsmandsudtalelser formentlig ikke længere er udtryk for gældende ret.²⁵

Ombudsmanden fandt ikke grundlag for at kritisere Finansministeriets afslag og konkluderede: *”Det klare udgangspunkt må således efter min opfattelse være, at en myndigheds faglige vurderinger og skøn mv. af den omhandlede karakter med hensyn til fremtidige forhold ikke kan anses for at være omfattet af ekstraheringspligten.”²⁶*

Offentlighedsloven gav i forvejen ministerierne ret til at hemmeligholde faglige vurderinger af lovforslag og planers konsekvenser. Med ombudsmandens ændring af praksis kan også andre prognoser for udviklingen hemmeligholdes.

I Justitsministeriets praksis er oplysninger om faktiske forhold hele tiden blevet rubriceret som faglige vurderinger, hvis oplysninger har en relation til et politisk initiativ. Det gælder også oplysninger om prognoser for udviklingen efter en lovændring, der er vedtaget, og oplysninger, der er uafhængige af, om et politiske initiativ gennemføres.

Eksempel: Dagpengeperioden blev med virkning fra 1. januar 2013 afkortet fra 4 til 2 år. I oktober 2012 blev det skønnet at 7-12.000 personer ville miste dagpengeretten i første halvår af 2013. Beskæftigelsesministeriet kom i januar 2013 med et nyt skøn, hvor det blev vurderet, at 17-23.000 ville miste retten i perioden. De nye vurderinger blev udarbejdet og udvekslet mellem Arbejdsmarkedsstyrelsen og Beskæftigelsesministeriet. Justitsministeriet vurderede, at den faglige vurdering, der var udvekslet mellem styrelsen og ministeriet kunne undtages.²⁷

Eksempel: I 2018 indgik regeringen en politisk aftale om oprettelse af et kriminalitetsnævn, der skal afgøre sager om kriminel adfærd blandt børn og unge i alderen 10 – 17 år. Justitsministeriet oplyste hvor mange børn og unge, der hørte til målgruppen, men afslog aktindsigt til DR i grundlaget for beregningen. Justitsministeriet betragtede ikke sådanne beregninger som hørende til sagens faktiske grundlag, men som faglige vurderinger, der indgik som grundlag for ministerrådgivning.²⁸

Eksemplerne viser, hvordan rubricering som faglig vurdering betyder, at der kan lukkes for offentlighed om oplysninger, der handler om faktiske forhold. Hvis oplysninger om antal børn og unge i målgruppen og antal personer, der ville miste dagpengeretten blev rubriceret som

²⁴ [FOB 05.485](#)

²⁵ Ahsan henviser til en udtalelse fra Justitsministeriet i et udkast til ministerens tale under et samråd i slutfasen før vedtagelsen af ny offentlighedslov, *Offentlighedsloven med kommentarer*, side 485-86 og 496-97.

²⁶ [Folketingets Ombudsmand 2019-28](#). Se [kritiske kommentarer](#) til ændringen i artiklen *Prognoser for omkostninger ved klimaindsats bliver hemmeligholdt*.

²⁷ Ahsan, *Offentlighedsloven med kommentarer*, side 496-497. Ifølge Ahsan kunne de faglige vurderinger undtages, enten fordi de blev udarbejdet efter offentliggørelsen af det politiske initiativ, eller fordi de var udarbejdet til ministerrådgivning. Det blev tilsyneladende ikke overvejet, at de nye oplysninger handlede om faktiske forhold.

²⁸ [Justitsministeriets afslag](#) på aktindsigt 13/12 2018.

oplysninger om faktiske forhold, skulle der gives aktindsigt i oplysninger om metoder og forudsætninger, der er anvendt ved beregninger.

3.9 Generalklausul

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

"Generalklausul" er – meget rammende – den officielle betegnelse for denne undtagelse, der ikke henviser til bestemte beskyttelsesinteresser. Myndigheder kan tilsyneladende bruge den i alle tilfælde, hvor man finder hemmeligholdelse vigtig. Ombudsmanden har dog i en række sager udtalt, at generalklausulen skal bruges relativt snævert og med en konkret begrundelse for, at særlige forhold nødvendiggør hemmeligholdelse.

Generalklausulen kan bruges i tilfælde, der falder uden for de undtagelser, der angiver særlige beskyttelsesinteresser.

Eksempel: I begyndelsen af coronakrisen blev generalklausulen brugt af regioner til at afslå aktindsigt i oplysninger, regionerne havde sendt til Sundhedsstyrelsen om kapacitet og eventuelle kapacitetsmangler (antal respiratorer, personaleressourcer mv). Afslagene blev indbragt for Ankestyrelsen, men styrelsen fandt ikke grundlag for at rejse tilsynssager.²⁹

Generalklausulen bruges typisk til at beskytte den politiske beslutningsproces som supplement til de andre undtagelser herom. Undtagelsen kan bruges til at undtage eksterne dokumenter og oplysninger om faktiske forhold, der ikke kan undtages som ministerbetjening eller efter den særlige politikerundtagelse.³⁰

Eksempel: Justitsministeriet afslog aktindsigt til Amnesty International i dokumenter om et lovforslag, der udskød retten til familiesammenføring. Et af dokumenterne blev udvekslet mellem Justitsministeriet og Statsministeriet under regeringsdannelsen i juni 2015 og kunne ikke undtages som ministerbetjening. Justitsministeriet baserede afslaget på § 33, nr. 5 med henvisning til særlige hensyn til den politiske beslutningsproces: *"Hvis de pågældende oplysninger blev udleveret som led i aktindsigt, ville dette således kunne give indblik i det nærmere omfang og den tidsmæssige udstrækning af bestemte overvejelser i forbindelse med drøftelserne om grundlaget for regeringsdannelsen"*.³¹

²⁹ Se [links til afgørelser](#) i artiklen *Under coronakrisen: Tillid til myndigheder er godt, men blind tillid er ikke*. Ankestyrelsens afviste at rejse tilsynssager jf. skrivelser til Teknologiens Mediehus 18.5.2020.

³⁰ [Lovforslaget om offentlighedsloven](#), L 144, FT 2012-13, specielle bemærkninger til § 33, nr. 5 i L 144, FT 2012 – 2013.

³¹ Justitsministeriet 12/1 2016, sagsnr. 2016-0940-1994.

3.10 Meroffentlighed

Ifølge offentlighedsloven § 14 skal myndigheder overveje i det enkelte tilfælde, om der alligevel kan gives aktindsigt til dokumenter og oplysninger, der kunne undtages. Den gamle offentlighedslov havde en lignende regel dog uden pligten til at overveje.

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

En myndighed, der går ind for offentlighed, kan udlevere mange dokumenter i stedet for at hemmeligholde. Det er kun tavshedspligt, der sætter grænser for offentlighed, og undtagelser af hensyn til den politiske beslutningsproces betyder ikke, at myndigheder har tavshedspligt. Det ville være lovligt for et ministerium at offentliggøre dokumenter, der kan undtages efter ministerbetjenings- og politikerreglen, men det sker sjældent i praksis. Det sker hyppigere, at aktindsigt bliver givet med henvisning til meroffentlighed, selvom dokumenterne egentlig er undergivet retskrav om aktindsigt.

Folketingets Ombudsmand har undersøgt ministeriers anvendelse af meroffentlighedsprincippet. Konklusionen var, at meroffentlighed i praksis typisk kun giver adgang til oplysninger, der ikke har særlig offentlig interesse.³²

3.11 Aktiv offentliggørelse

Ved evalueringen efter Tamilsagen anbefalede Nordskovudvalget i 1993 at stille krav om offentliggørelse af faglige grundlag, før vigtige beslutninger bliver truffet. Udvalgets råd om offentlighed blev ikke fulgt.³³

Udviklingen i den danske centraladministration er tværtimod gået mod yderligere lukkethed. Høringer om lovforslag foregår ofte efter indgåelsen af et bindende politisk forlig og under stort tidspres.

I modsætning til ministeriernes lukkethed er det i mange kommuner praksis at publicere dagsordener med bilag før møder i byråd og udvalg. Det er ikke nyt, og det samme gælder i regioner.³⁴

Finland er længst fremme i Norden med offentlighed om grundlag for politiske beslutninger. Dagsorden til regeringsmøder og referater inklusive bilag med beslutningsgrundlag bliver offentliggjort på regeringens hjemmeside. Ministerier skal ved starten af arbejdet med en lovreform informere om opgaven, tidsfrister og ansvar for forberedelsen. Pligten til at offentliggøre

³² [Redegørelsen fra Folketingets Ombudsmand](#) bygger på erfaringer fra et stort antal klagesager.

³³ *Fagligt etiske principper i offentlig administration*. Betænkning afgivet af DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe (Nordskovudvalget), 1993. Det anbefales at udbrede krav, der kendes fra miljø- og planlægningslovgivningen.

³⁴ Kaas & Mulvad: [Analyse af myndigheders åbenhed](#) 2012.

lovgivningsprojekter omfatter også myndigheders arbejde med forberedelse af EU-regler. Pligten kan opfyldes ved, at myndigheden fører et projektregister, der er tilgængeligt på nettet.

Den finske offentlighedslov kræver, at myndigheder aktivt offentliggør udredninger og planer under forberedelse af sager, der handler om væsentlige samfundsmæssige spørgsmål. En hjemmeside indbyder borgere og organisationer til debat. Formålene er dels at sprede information dels at få idéer og oplysninger frem, før politikerne træffer beslutninger.³⁵

3.12 Sammenligninger med andre lande

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

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

Sammenligningen omfatter regler i Norge, Sverige, Finland, Storbritannien, Frankrig, Tyskland og Østrig. Redegørelsens kapitler for de enkelte lande slutter med korte sammenligninger med de danske regler.³⁶

Denne ultrakorte sammenfatning bygger på udpluk herfra:

- Norske regler har “væsentlige lighedstræk” med de danske (side 42).
- Svenske regler resulterer i “mere aktindsigt” end danske (side 57).
- Finske regler giver “betydeligt større grad af aktindsigt” end danske (side 67).
- Britiske regler giver “større offentlighed om politikudvikling” end danske, især når politik-beslutninger er lagt frem (side 82).
- “For så vidt angår afsluttede sager indebærer kravet om en konkret skadesvurdering, at fransk ret i visse sagstyper vil være mere åben end dansk ret” (side 92 – 93).
- Tysk rets undtagelser fra aktindsigt bygger som udgangspunkt på konkret vurdering. “I forhold til afsluttede sager er tysk ret væsentlig mere åben” (side 106).

Østrig har endnu ikke en offentlighedslov, og sammenligningen byggede på det gamle østrigske system, der blev vurderet som “formelt lukket i forhold til alle de øvrige retssystemer, der indgår i denne sammenligning” (side 113). Den nye regering i Østrig har på regeringsprogrammet at få vedtaget en lov om informationsfrihed, der vil betyde væsentlige forbedringer for offentlighed. Østrig indgår ikke i sammenligninger nedenfor.

Hvis den danske undtagelse for lovgivningssager og generalklausulen bliver inddraget i sammenligningen, vil det samlede billede placere Danmark som det land, der lukker mest for den politiske beslutningsproces i sammenligningen med de nævnte lande.

³⁵ [Offentlighed i Norden](#), Nordicom, Göteborgs Universitet, 2014, side 92.

³⁶ [Redegørelsen Åbenhed og fortrolighed i den ministerielle beslutningsproces](#) af Niels Fenger og Jørgen Grønnegaard Christensen, 2017. [Kommentarer til redegørelsen](#) af Oluf Jørgensen.

Internationale standarder stiller særligt stærke krav om offentlighed i lovgivningssager, og en generel undtagelse for lovgivningssager og en generalklausul som reserveundtagelse er helt i strid med de internationale standarder for offentlighed, der omtales i redegørelsens sidste afsnit.

Rapporten om forskningsprojektet *Offentlighed i Norden* konkluderer, at Finland klart er det mest åbne land om politiske beslutningsprocesser og dernæst Sverige, mens Danmark samlet set er det mest lukkede land.³⁷

3.13 Kommentar

*"Regeringer foretrækker ofte mindre information og mindre debat, men regeringsførelsen er bedre, når der er meget information og megen debat, selv om det gør det sværere at træffe beslutninger".*³⁸

Det samlede sæt undtagelser betyder, at det er meget vanskeligt at få aktindsigt i det autentiske grundlag for politiske beslutninger. Regeringen har i realiteten monopol på vigtige oplysninger.

Mørklægningen af politiske beslutningsprocesser betyder, at ministerier har optimale muligheder for spin ved præsentation af forslag. Denne form for kommunikation drejer den offentlige formidling og debat væk fra indholdet i forslag og konsekvenser. I stedet bliver det kommentatorers vurderinger af processen, der præger omtale og debat.

Lukketheden betyder, at sager, der bliver kendte ved lækager, får karakter af skandaler med krav om forklaringer og undersøgelser. I nogle tilfælde fører lukkede beslutningsprocesser til nedsættelse af undersøgelseskommissioner, der med flere års forsinkelse og store omkostninger prøver at finde dokumentation. Det gælder f.eks. aktuelle kommissioner om Tibetsagen og instruksagen.

I et demokrati bør hensyn til beskyttelse af de politiske beslutningsprocesser primært tale for åbenhed. Et grundlæggende problem ved offentlighedsloven er, at dette hensyn, som bl.a. skal sikre et kvalificeret beslutningsgrundlag, er vendt på hovedet og brugt som et argument, der primært taler mod offentlighed.

Den styrede information fra myndigheder er ikke tilstrækkelig for et demokrati. Offentlighed er afgørende for den demokratiske kontrol inklusive den parlamentariske kontrol. Det er dybt bekymrende, når Folketinget ikke bliver informeret korrekt og dækkende før vedtagelsen af lovgivning.

Det er vigtigt at overveje, om offentlighed skal gælde før eller vente til efter en beslutning er truffet. Hensyn til den demokratiske debat taler klart for offentlighed før beslutningen. Det vil give

³⁷ [Offentlighed i Norden](#), Nordicom, Göteborgs Universitet, 2014, side 149 -183.

³⁸ Citatet, der er fra bogen *"The politics of information"* (Chicago 2015) af forskerne Baumgarten og Jones, jf. den danske oversættelse fra Grønnegård Christensen og Bjerre Mortensens bog *"Overmod og afmagt – historien om det nye SKAT"*.

politikerne mulighed for at få faglige vurderinger fra uafhængige eksperter og oplysninger fra personer med praktisk indsigt på området, før der træffes beslutning.

En række kommuner og regioner viser, at det fungerer godt med offentlighed om det faglige grundlag, før der træffes politiske beslutninger. På det statslige plan kan hentes inspiration fra en række kommuner og fra flere lande bl.a. de finske krav om aktiv offentliggørelse.

Lukkethed gør det nemmere og hurtigere at træffe en beslutning, men offentlighed giver ekstra incitamenter til at styrke den faglige kvalitet og giver politikerne kendskab til flere oplysninger, kritiske vurderinger og alternative løsninger, før de træffer beslutninger eller indgår en bindende politiske aftaler.

En kommende ændring af offentlighedsloven skal finde en god balance mellem hensyn til behovet for at fortroligt rum og hensynet til demokratisk kontrol og debat:

- På den ene side skal embedsmænd og politikere kunne føre drøftelser uden offentlighed, når de overvejer mulige løsninger på problemer. Ellers risikerer vi, at ingen tør vende en ny idé med andre, og det vil blive meget vanskeligt at føre politiske forhandlinger og nå frem til det bedst mulige resultat.
- På den anden side kræver hensyn til demokratisk kontrol og debat, at der bliver offentlighed om fagligt materiale, der er vigtige for den demokratiske kontrol og debat. Det gælder både oplysninger om faktiske forhold og faglige vurderinger af problemer, udvikling og løsningsforslag.

Det er vigtigt at sikre mulighed for, at både ansatte og politikere kan udveksle idéer og foreløbige overvejelser om løsninger uden offentlighed.

Det styrker effektiviteten og arbejdsglæden for ansatte, hvis de har muligheder for at drøfte idéer og overvejelser med kolleger i hos andre myndigheder, der arbejder med samme problemer. Det kan ske telefonisk eller på møder, men ofte er det mindre forstyrrede og mere effektivt at udveksle idéer og overvejelser i mail, og det er ikke fornuftigt, at denne form kan blokeres af krav om aktindsigt.

Partipolitisk kommunikation falder uden for offentlighedsloven, mens borgmestres og ministres skriftlige udveksling af idéer og overvejelser om sager i forvaltningen er som udgangspunkt omfattet af aktindsigt. Borgmestre og ministre har brug for at udveksle idéer og overvejelser uden offentlighed, og de skal kunne forhandle i et fortroligt rum.

Ret til aktindsigt i oplysninger om faktiske forhold og faglige vurderinger i færdig form er derimod afgørende for den demokratiske kontrol. Det er vigtigt, at oplysninger om metoder og forudsætninger også er omfattet af aktindsigt, der giver mulighed for kritisk vurdering af faglige præmisser. Tvivl om faglige vurderinger skal ikke skjules.

Klar skelnen mellem politiske holdninger og faglige vurderinger vil styrke politikernes beslutningsgrundlag. Sundhedsfaglige, klimafaglige, økonomiske og juridiske vurderinger m.v. skal udarbejdes med henblik på at give politikerne faglige oplysninger og vurderinger med den bedst mulige kvalitet som grundlag for de politiske overvejelser.

Embedsværket i et ministerium skal udarbejde et fagligt beslutningsgrundlag om de emner, ministeren ønsker belyst. Det er dårlig ministerbetjening, hvis embedsmænd tilpasser oplysninger og faglige vurderinger til ministerens ønsker til løsninger eller embedsværkets forventninger om, hvad ministeren gerne vil. Politikerne skal have et solidt fagligt grundlag for de politiske afvejninger og beslutninger. Det er naturligvis embedsværkets opgave at udforme de politiske forslag i overensstemmelse med de valg ministeren foretager på et oplyst grundlag.

Politiske beslutninger bygger på både faglig viden og politiske holdninger. Korrekt og dækkende rådgivning om faktiske forhold og faglige vurderinger er nødvendig, for at politikere kan vide, hvilke politiske valg de skal foretage.

Det giver rod i rollefordelingen, når embedsværket medvirker til at skjule faktiske forhold, juridiske problemer og beslutningers konsekvenser i pseudofaglige sammenvævninger med politiske hensyn. Det giver også rod i rollefordelingen, når politikere camouflerer politiske valg med henvisning til faglige vurderinger, som offentligheden ikke kan få kendskab til.

Politiske valg, der træffes på et oplyst grundlag, er ikke usaglige. De er vigtige kendetegn på et demokrati og skal ikke skjules.

3.14 anbefalinger

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

Undtagelsen for lovgivningssager (§ 20) og generalklausulen (§ 33, nr. 5) strider klart mod internationale standarder for offentlighedsregler i et demokratisk samfund og udgår. De øvrige undtagelser ændres og formuleres i fem paragraffer (A, B, C, D og E). Ændringsforslag til loven skal ledsages af grundige bemærkninger, der klargør lovteksten, men ikke ændrer den. Efter den enkelte paragraf nedenfor tilføjes blot nogle få ultrakorte forklaringer.

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

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

Stk. 3. *Dokumenter mister ikke den interne karakter, hvis de videregives til andre myndigheder af retlige grunde eller til forskningsmæssig brug.*

Det skal forklares i bemærkninger, at undtagelsen gælder egentlige interne dokumenter. Loven vender dermed tilbage til den almindelige organisatoriske definition af myndigheder, der var gældende under tidligere offentlighedslove.

Den nuværende undtagelse for sekretariatsopgaver for anden myndighed (§ 27, nr. 3) flyttes til denne bestemmelse. Det skal understreges i bemærkninger, at den kun omfatter tilfælde, hvor det er

bestemt eller forudsat i lovgivningen, at en myndighed udfører sekretariatsfunktioner for en anden myndighed, f.eks. kommunens sekretariatsbetjening af børn- og ungeudvalget.

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

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

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

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

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

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

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

Denne undtagelse svarer til gældende lov § 25.

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

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

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

Retten til aktindsigt i oplysninger om faktiske forhold og færdige faglige vurderinger gælder både før og efter beslutning i sagen. Det præciseres i ændringsforslagets bemærkninger, at retten til aktindsigt også omfatter oplysninger om metoder og forudsætninger, der er anvendt som grundlag for oplysninger om faktiske forhold og faglige vurderinger. Det præciseres endvidere, at en anmodning om at få oplysninger og faglige vurderinger, der skal opfylde særlige forudsætninger, er omfattet af retten til aktindsigt.

Vedtagelsen af § D vil betyde, at den gældende lovs bestemmelser i § 28 og § 29 for oplysninger om faktiske forhold og faglige vurderinger bliver samlet i én bestemmelse. Skelnen mellem oplysninger om faktiske forhold og faglige vurderinger har i praksis givet problemer, og afgrænsningen bliver med samling i § D uden særlig betydning.

Forslaget fjerner undtagelsen i gældende lov for faglige vurderinger i færdig form, der indgår som grundlag i politiske beslutningsprocesser (§ 29, stk. 1, 2. pkt.).

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Svækket kontrol med økonomiske dispositioner

4.1 Diskret gennemførelse af vigtig lovændring

Ordlyden i offentlighedslovens regel om erhvervsmæssige forhold blev ikke ændret i den nye offentlighedslov (§ 30, nr. 2), men bestemmelsens indhold blev alligevel ændret med en tilføjelse i lovforslagets bemærkninger om "klar formodning" for skade ved aktindsigt. Folketinget blev ikke gjort opmærksom på denne væsentlige begrænsning for offentlighed.

Undtagelsesreglen omfatter "oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende". Oplysninger om produktionsmetoder, salgspriser og kontraktvilkår er eksempler på oplysninger, der er omfattet af den brede definition. Undtagelsen omfatter også oplysninger, der ikke er egentlige forretningshemmeligheder.

Ifølge ordlyden i lovreglen kan undtagelsen kun bruges, når det har væsentlig økonomisk betydning for virksomheden at undgå aktindsigt. Dette krav om konkret vurdering blev ændret markant i 2013 med tilføjelsen i bemærkningerne om *en klar formodning* for, at udlevering af oplysninger vil give en nærliggende risiko for, at virksomheden vil lide skade.³⁹

Ændringen betyder, at kravene til den konkrete vurdering er vendt om. For at afslå aktindsigt skulle en myndighed tidligere sandsynliggøre, at aktindsigt ville have væsentlige skadevirkninger. Nu er der på forhånd i loven en klar formodning for væsentlig skade.

Ændringen blev ikke omtalt af Justitsministeriet hverken i indledningen til lovforslagets bemærkninger eller i pressemeddelelsen om ændringer i forhold til den gamle lov. Hverken politikere eller offentlighed havde således anledning til at opdage den lille tilføjelse med de store konsekvenser i lovforslagets bemærkninger.⁴⁰

Det fremgår af bemærkningerne, at myndigheden bør indhente en udtalelse fra virksomheden. Hvis virksomheden kan give en relevant grund til, at aktindsigt vil skade den, er det normalt nok til, at myndigheden kan hemmeligholde prisen.⁴¹

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

³⁹ [Lovforslaget om offentlighedsloven](#), L 144, FT 2012-13, specielle bemærkninger til § 30, nr. 2.

⁴⁰ Ifølge [Offentlighedskommissionens betænkning](#) 1510.2009 mente kommissionen ikke, at betingelsen om nærliggende risiko for væsentlig konkret skade skulle ændres (side 707), men - meget besynderligt - er den nye formodningsregel alligevel tilføjet i betænkningens lovudkast (side 1005).

⁴¹ Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer, 2014, side 530.

skade, konkluderede ombudsmanden, at ministeriets generelle vurdering var tilstrækkelig til at begrunde afslag på aktindsigt i størrelsen af andre tilbud.⁴²

Andre nordiske lande har som udgangspunkt offentlighed om tilbud. I Norge gælder offentlighed om tilbud, når leverandøren er valgt og i Finland, når kontrakten er indgået. Sverige har offentlighed fra det tidspunkt tilbud bliver åbnet hos myndigheden, ligesom ved bygge- og anlægsopgaver i Danmark indtil 2001.⁴³

4.2 Offentlighed om priser under den gamle offentlighedslov

Offentlige myndigheders betaling for virksomheders leverancer var under den gamle offentlighedslov som altovervejende hovedregel tilgængelige ved aktindsigt.

Eksempel: En kommune afslog aktindsigt i oplysninger om betaling til et redningsfirma. Ombudsmanden udtalte, at der ikke kunne lægges afgørende vægt på risikoen for underbud fra en konkurrent, idet redningsfirmaet under alle omstændigheder løbende risikerede at blive underbudt af konkurrenter.⁴⁴

Eksempel: I en sag om leje og køb af færger udtalte ombudsmanden, at oplysninger om selskabets skattemæssige situation og økonomiske standard kunne undtages fra aktindsigt, mens det ikke var sandsynliggjort, at aktindsigt i anskaffelsessummer og ombygningsudgifter kunne medføre væsentlige økonomiske tab.⁴⁵

Eksempel: Aktindsigt var afslået om en kommunes udgifter til en graffitikonsulent. Ombudsmanden udtalte, at det ikke forekom overbevisende, at eventuelle konkurrenter ud fra det summariske indhold af fakturaerne kunne kopiere konsulentens særlige koncept, og at konkurrenter også uden indsigt i timeprisen kunne give attraktive tilbud på udførelsen af opgaverne.⁴⁶

4.3 Stor usikkerhed efter ændringen

Med formodningsreglen i bemærkningerne til den nye offentlighedslov er offentlighed blevet meget usikker for oplysninger, der har afgørende betydning for den demokratiske kontrol med offentlige myndigheders økonomiske dispositioner.

Eksempel: Hanstholm Havn afslog aktindsigt til TV MIDTVEST i oplysninger om de samlede omkostninger til et konsulentfirma ved rekruttering af ny havnedirektør. Begrundelsen var, at konsulentfirmaet var i "et konkurrencepræget marked", og at virksomhedens konkurrencesituation kunne forringes, hvis konkurrenter fik kendskab til prisen. Afslaget blev indbragt for Folketingets

⁴² [FOB 2016-54](#). I en sag under den gamle offentlighedslov om forpagtning af restaurationsvirksomhed i Kastrup Lufthavn, konkluderede ombudsmanden at oplysninger om størrelsen på tilbud ikke kunne hemmeligholdes FOB 1979.294.

⁴³ [Offentlighed i Norden](#), Nordicom, Göteborgs Universitet, 2014, side 135 -139 om udbud, tilbud og kontrakter.

⁴⁴ FOB 1987.242.

⁴⁵ FOB 1993.294.

⁴⁶ FOB 2006.158.

Ombudsmand, som først konstaterede, at oplysninger om firmaets pris er omfattet af den brede definition af forretningsforhold i offentlighedsloven § 30 nr. 2. Ombudsmanden udtalte, at kravene til konkret begrundelse bl.a. må afhænge af oplysningers nærmere karakter. Når det handler om oplysninger, der tidligere var omfattet af aktindsigt f.eks. prisen for en leverance til en offentlig forvaltning, er det ikke tilstrækkeligt med en generelt formuleret henvisning til risiko for konkurrence. Ombudsmanden henstillede, at sagen blev genoptaget til fornyet vurdering evt. efter yderligere oplysninger fra konsulentfirmaet til belysning af risikoen for økonomisk tab.⁴⁷

Eksempel: Et trafiksselskab afslog aktindsigt i honorar til en speaker og et produktionsselskab for højtalerudkald til trafiksselskabet. Folketingets Ombudsmand henviste til formodningsreglen og fandt ikke grundlag for at tilsidesætte trafiksselskabets vurdering af, at aktindsigt i honoraroplysningen ville kunne påføre speakeren og produktionsselskabet økonomisk skade af nogen betydning.⁴⁸

Ombudsmandens udtalelser tyder på, at aktindsigt i oplysninger om en offentlig myndigheds betalinger for leverancer og ydelser ikke kan afvises blot med abstrakte henvisninger til konkurrencesituation. Ved sådanne oplysninger skal afvisning begrundes med oplysninger om mere konkrete forhold.⁴⁹

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

I tilfælde, hvor både forvaltningen og virksomheden synes, det er bedst at skjule vilkår og pris, er det blevet nemt at sikre hemmeligholdelse. Hvis virksomhedens udtalelse i første omgang er for generel, må myndigheden høre virksomheden igen og kan vejlede om, hvordan den kan henvise til særlige risici for tab på grund af konkurrencen i branchen.

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

4.4 Kommentar

Den offentlige kontrol med offentlige myndigheders indkøb blev alvorligt svækket med den nye klare formodning for at aktindsigt vil skade. Det er beskæmmende at denne væsentlige ændring kom ind ved revisionen i 2013, uden at politikerne blev gjort opmærksom på den.

Det er paradoksalt, at aktindsigt i offentlige myndigheders betaling for leverancer og ydelser kan begrundes med risici for, at konkurrerende virksomheder vil give bedre tilbud fremover.

⁴⁷ [Folketingets Ombudsmand 2016-54.](#)

⁴⁸ [Udtalelse fra Folketingets Ombudsmand](#) i sagen 2018-6. [En udtalelse fra Ankestyrelsen](#) 13.8.2018 giver Odense Kommunes medhold i, at et afslag på aktindsigt i størrelsen af honoraret for et oplæg var i overensstemmelse med formodningsreglen. Kommunens afslag på aktindsigt i lejen for et lokale var derimod ikke tilstrækkeligt begrundet.

⁴⁹ [En udtalelse fra Ankestyrelsen 28.4.2020](#) i en sag fra Albertslund Kommune er på linje hermed.

Konkurrence betragtes normalt som gavnlig ud fra både erhvervsmæssige og samfundsmæssige hensyn.

Det er også besynderligt, at Finansministeriet og andre myndigheder kan afslå aktindsigt med luftige henvisninger til, at offentlighed om priser kan betyde, at virksomheder fremover vil afstå fra at give tilbud. Som nævnt i Ombudsmandens udtalelse i DONG-sagen er der ingen dokumentation for påstanden. Det er ikke overbevisende, at offentlighed om totalbeløbet for et tilbud eller en indgået aftale skulle afholde virksomheder fra fremover at give tilbud til en sikker aftalepartner.

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

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

50

4.5 anbefalinger

Det er vigtigt at genfinde balancen mellem på den ene side beskyttelse af virksomheders egentlige forretningshemmeligheder og på den anden side offentlighed for at sikre demokratisk kontrol med offentlige myndigheders dispositioner og styrke virksomheders tillid til, at myndigheder giver lige konkurrencevilkår.

I det mindste må formodningsreglen fjernes igen, så den tidligere retstilstand genoprettes.

Det vil være nyttigt at sikre, at de enkelte myndigheder i forbindelse med udbud af offentlige opgaver kan informere om, hvilke typer oplysninger der vil være tilgængelige både for andre virksomheder og for offentligheden, og hvilke der vil være fortrolige. Klare pejlemærker for grænsen mellem offentlighed og fortrolighed kan på forhånd give virksomheder sikkerhed for vilkårene ved at give tilbud og indgå aftaler med en offentlig forvaltning.

Det kunne også være klogt at ændre formuleringen af lovreglen, så den begrænses til egentlige forretningshemmeligheder. Loven om forretningshemmeligheder fra 2018, der bygger på et EU-direktiv, indeholder pejlemærker for den nærmere afgrænsning.⁵¹

⁵⁰ Fredericia Dagblad 12. maj 2020. Mørklagte papirer undrer ekspert: Konsulentydelse kan næppe være forretningshemmelighed.

⁵¹ [Lov om forretningshemmeligheder](#) af 25.4.2018.

5. Udnyttelsen af ny teknologi er stærkt begrænset

5.1 Få og enkle kommandoer

Et af formålene med den nye offentlighedslov i 2013 var at matche loven med de teknologiske muligheder for effektiv søgning efter dokumenter og data.

Formålsbestemmelsen, der kom ind i loven, fik en tilføjelse, der pålægger myndigheder at sørge for, at formålene i videst muligt omfang bliver varetaget ved valg, etablering og udvikling af nye it-systemer (§ 1, stk.2). Denne forpligtelse betyder, at it-systemer skal indrettes, så aktindsigt og datasammenstilling bliver let at udføre.

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

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

Retten til datasammenstilling har god sammenhæng med loven om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer, der bygger på EU-direktivet om Public Sector Information (PSI). Formål for begge regelsæt er, at mange af de data, offentlige myndigheder registrerer, kan blive anvendt af virksomheder, medier, uddannelser og forskere til ny viden og udvikling af nye digitale informationstjenester.⁵²

Den nye regel om datasammenstilling fungerer dårligt. Det skyldes flere forhold: Kriteriet "få og enkle kommandoer", generel undtagelse af journalsystemer, og at it-systemer ikke er indrettet til at levere datasammenstilling.⁵³

Betingelsen *"få og enkle kommandoer"* betyder, at en datasammenstilling skal kunne foretages uden brug af væsentlige ressourcer. Der er ikke nogen præcisering af, hvor lang tid der skal bruges, eller hvilke arbejdsfunktioner der kan medregnes. Retten til datasammenstilling afhænger således af en meget diffus ressourcebetingelse.

⁵² PSI-direktivet 2003/98/EF med ændringer ved direktiv 2013/37/EC. PSI-loven (lov om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer) af 24.6.2005 med senere ændringer.

⁵³ Nils Mulvad og Oluf Jørgensen: [Datasammenstilling – den nye regel i offentlighedsloven fungerer ikke](#), 27. november 2016.

Kriteriet ”få og enkle kommandoer” betyder i praksis, at en myndighed kan afvise datasammenstilling, når den skønner, der vil gå mere end nogle få timer. Aktindsigt kan en myndighed derimod kun afvise, når den skønner, der skal bruges mere end 25 timer.⁵⁴

Kriteriets ordlyd om ”kommandoer” kunne tyde på, at tidskravet gælder selve sammenstillingen af data, mens det almindelige tidskrav for aktindsigt skulle gælde for vurderingen af, om data skal undtages fra det dokument, der er skabt ved datasammenstillingen, men sådan er det ikke blevet.

Eksempel: En journalist anmodede om data om navne og løn for 467 chefer i Københavns Kommune og samtlige ansatte i Aarhus Kommune. Kommunerne afslog med henvisning til den tid, det ville kræve at fastslå, om datasammenstillingen indeholdt fortrolige oplysninger. Der er normalt ret til indsigt i sådanne oplysninger, men kommunerne henviste til, at der kan være særlige tilfælde, hvor oplysning om ansættelsessted bør holdes fortrolig for at beskytte en medarbejder, der er udsat for chikane. Det ville derfor være nødvendigt at spørge hver enkelt af de ansatte. Folketingets Ombudsmand godkendte begrundelsen for afslag. Sagen viser, at blot en lille risiko for, at enkelte oplysninger kan være fortrolige, kan føre til afslag på hele datasammenstillingen.⁵⁵

Folketingets Ombudsmand har således valgt en fortolkning, som betyder, at den tid, der skal bruges til at vurdere om data er omfattet af undtagelser, kan medregnes i det skønnede tidsforbrug.

Når it-systemer ikke er indrettet til nem frasortering af fortrolige oplysninger, vil det koste arbejdstid, der overskrider det stramme ressourcekrav. Det samme gælder for oplysninger om offentlige myndigheders betalinger for leverancer, fordi lovens brede undtagelse for oplysninger om erhvervsforhold kræver, at virksomheder skal høres om, hvorvidt de frygter, at aktindsigt kan føre til tab på grund af konkurrence.

Eksempel: Et advokatfirma anmodede Moderniseringsstyrelsen om oplysninger fra styrelsens indkøbsdatabase om fakturasummer fra leverandører til en række statsinstitutioner. Moderniseringsstyrelsen afviste og fik medhold af Folketingets Ombudsmand, fordi det ikke ville være muligt ved ”få og enkle kommandoer” at gennemføre hele sagsbehandlingen med at vurdere eventuelle undtagelser inklusive høring af leverandører om eventuelle tab ved offentliggørelse.

5.2 Journalregistre blev diskret undtaget

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

Ministeriets begrundelse for at undtage journalsystemer lyder: ”... der ville være en risiko for, at en ret til at få udtræk fra journalregistre ville betyde, at myndighederne følte sig nødsaget til at føre

⁵⁴ Lovforslaget L 144 2012-13, bemærkninger til bestemmelsen om uforholdsmæssigt ressourceforbrug i § 9, stk. 2.

⁵⁵ FOB 2016-47.

*registret på en måde, der dels indebar en tilsidesættelse af de nævnte administrative formål, dels efter omstændighederne var ressourcekrævende.”*⁵⁶

Ifølge begrundelsen for undtagelsen mener Justitsministeriet, at myndigheder vil finde det uhensigtsmæssigt, hvis journalsystemer både kunne styrke administrative hensyn og offentlighed.

Denne væsentlige undtagelse blev gennemført meget diskret af Justitsministeriet med tilføjelse i lovforslagets bemærkninger – ligesom udvidelsen af undtagelsen for lovgivningssager og formodningen for, at aktindsigt i oplysninger om erhvervsforhold skal afslås.

Elektronisk sags- og dokumenthåndtering har eksisteret i snart tre årtier. Systemerne er udviklet, så de kan give mange informationer om sagsbehandling, der kan udnyttes til støtte for beslutninger og planlægning. Informationer ville også nemt kunne bruges til offentlighed f.eks. om udviklingstendenser i sagsmængder og beslutninger på forskellige forvaltningsområder. Disse muligheder blev der lukket for med Justitsministeriets ”lovgivning i bemærkninger”.

Eksempel: Børsen anmodede Datatilsynet om aktindsigt i en oversigt over underretninger om brud på persondatasikkerheden for en periode. Datatilsynet svarede, at det ikke havde et dokument med en sådan oversigt. Datatilsynet afviste at foretage og udlevere oplysninger som datasammenstilling. Afvisningen blev begrundet med, at retten til datasammenstilling ikke gælder i forhold til en myndigheds journalregister jf. de almindelige bemærkninger til offentlighedsloven.⁵⁷

5.3 Datasammenstilling trods begrænsninger

Eksempel: En journalist anmodede om aktindsigt i oplysninger om hver enkelt fotovogns præcise placering med angivelse af den nøjagtige adresse, dato og tidsrum, hvor mange biler der havde passeret fotovognen, og hvor mange biler der var blevet registreret for at køre for stærkt. Politiet afslog datasammenstilling med henvisning til undtagelsen, der beskytter politiets muligheder for at forebygge og efterforske overtrædelser af færdselsloven. Rigspolitiet stadfæstede politiets afgørelse. Folketingets Ombudsmand var enig i, at politiet ikke på forhånd kunne være forpligtet til at offentliggøre, hvor fotovognene ville blive stillet op. Efter ombudsmandens opfattelse var det ikke tilstrækkeligt begrundet, at det også var nødvendigt at undtage oplysninger om, hvor fotovognene havde været placeret. Den ønskede datasammenstilling blev derefter leveret.⁵⁸

Eksempel: En journalist anmodede Social- og Indenrigsministeriet om at oplyse, hvor mange stillere nogle partier havde fået. Ministeriet afviste at foretage og udlevere datasammenstilling fra vælgererklæringssystemet og henviste til, at tallene var undtaget fra offentlighed efter generalklausulen i § 33, nr. 5. Ministeriet begrundede med alvorlige hensyn til folkestyret, som Folketingets Ombudsmand ikke fandt overbevisende, da sagen endte hos ham.⁵⁹

Kort efter indførte ministeriet et system med aktiv offentliggørelse af de aktuelle tal for vælgererklæringer til partier, der søger at blive berettiget til opstilling.

⁵⁶ [Forslaget til offentlighedslov, L 144, 2012-13](#), almindelige bemærkninger pkt. 4.5.2.2.

⁵⁷ Datatilsynets afslag til Børsen 20.7.2018, j.nr.2018-071-0102.

⁵⁸ [FOB 2015-47](#).

⁵⁹ [FO 21/12 2016](#).

I forbindelse med Justitsministeriets evaluering af offentlighedsloven i 2017 oplyste de fleste myndigheder, at de havde modtaget anmodninger om datasammenstilling. Departementer, kommuner og regioner havde typisk kun modtaget få, mens nogle styrelser havde modtaget flere. En række styrelser oplyste, at de efterkommer mange anmodninger. Afslag bliver enten begrundet med, at en datasammenstilling er umulig, eller at den ikke kan gennemføres med “få og enkle kommandoer”.

Udlændinge- og Integrationsministeriet oplyste i høringssvaret, at det i en konkret klagesag har vurderet, at en anmodning om indsigt i antallet af indberetninger om proformaægteskaber kunne gennemføres som aktindsigt. Ministeriet oplyser, at der er en risiko for, at retten til datasammenstilling indirekte vil kunne indskrænke offentlighed. Det sker, hvis der gives afslag på datasammenstilling af oplysninger under henvisning til den manglende adgang til myndigheders journalregistre, og der faktisk er ret til aktindsigt i oplysningerne efter de almindelige regler herom.⁶⁰

5.4 Kommentar

Offentlighedsloven indeholder en klar forpligtelse for myndigheder til at sørge for, at it-systemer er indrettet til enkle fremgangsmåder for aktindsigt og datasammenstilling (§ 1, stk.2). Forpligtelsen har været gældende siden den nye offentlighedslov trådte i kraft 1. januar 2014.

Ombudsmanden har gjort myndigheder opmærksomme på, at de er forpligtede til at prioritere åbenhed, når de udvikler nye IT-systemer eller reviderer eksisterende bl.a. muligheden for at markere fortrolige oplysninger i databaser for derved hurtigt at kunne anonymisere et dataudtræk.⁶¹

Alligevel bliver datasammenstilling ofte afslået med henvisning til, at den ikke kan gennemføres med få og enkle kommandoer. Det er besynderligt, at ikke-fortrolige data bliver hemmeligholdt på grund af den tekniske lagringsform. Det tyder på, der fortsat er problemer med it-systemer, eller ”tekniske problemer” bruges som en bekvem undskyldning. Afvisning af datasammenstilling kan hænge sammen med, at en myndighed selv vil styre information til offentligheden om aktuelle samfundsforhold.

Eksempel: En journalist anmodede Statens Seruminstitut om oplysninger om antal coronasmittede blandt indlagte på landets sygehuse fordelt på alder, køn og bopælskommune. Statens Seruminstitut afviste med henvisning til, at SSI selv offentliggør data, og *ikke har mulighed for at servicere privatpersoner og pressen med specifikke dataudtræk*.⁶²

Den norske regel om datasammenstilling ligner den danske, men nøjes med et krav om enkle fremgangsmåder, der ifølge den norske ombudsmand betyder, at selve sammenstillingen normalt skal kunne klares ved én dags arbejde.⁶³

⁶⁰ [Justitsministeriets redegørelse 2017](#) om offentlighedsloven med bilag bl.a. høringssvar fra myndigheder.

⁶¹ Artikel om datasammenstilling i [ombudsmandens beretning for 2016](#).

⁶² Svar fra Statens Seruminstitut til Mediehuset Randers, 18. maj 2020.

⁶³ Sivilombudsmannen 2013 - 2480.

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

Det stramme kriterie for datasammenstilling giver desuden en risiko for, at anmodninger om aktindsigt i dokumenter bliver defineret som datasammenstilling, der nemmere kan afslås. Udlændinge- og Integrationsministeriet har nævnt risikoen i et høringssvar ved evalueringen af de nye regler, og Datatilsynets afslag på indsigt i indberetninger om datasikkerhedsproblemer er et eksempel.

Eksempel: Randers Kommune afslog i marts 2020 at give Randers Amtsavis aktindsigt i oplysninger om antallet af børn i kommunens dagsinstitutioner samt normeringerne i disse institutioner. Journalisten præciserede at han ønskede aktindsigt efter reglen for temaindsigt. Kommunen begrundede afslaget med, at materialet ikke allerede eksisterede, og at datasammenstilling ville tage cirka 2 dage at få oplysningerne frem. Ankestyrelsen afviste at behandle sagen.⁶⁴

5.5 anbefalinger

Det vil være nyttigt at få et udvalg af it-kyndige til at undersøge, hvorvidt og hvordan myndigheder har opfyldt forpligtelsen til at indrette it-systemer, så de letter adgangen til aktindsigt og datasammenstilling.

Folketinget bør afskaffe kriteriet ”*få og enkle kommandoer*” ved næste revision af offentlighedsloven. Der kan fastsættes en frist på 1-2 år, før ændringen træder i kraft. Dermed vil myndigheder få yderligere tid til at etablere nemme muligheder for sammenstilling til gavn både for myndighederne selv og for journalister, organisationer og virksomheder.

Hvis den særlige betingelse for datasammenstilling ikke fjernes helt fra loven, må Folketinget i det mindste fjerne den ekstra betingelse om ”få” kommandoer, der blev tilføjet af Justitsministeriet i lovforslaget.

Folketinget må i forbindelse med en lovændring sikre, at data i journalregistre ikke er undtaget fra datasammenstilling. Denne begrænsning er ikke sagligt begrundet, og den underminerer retten til datasammenstilling.

PSI-lovens krav til myndigheder om levering af data i eksisterende formater bliver nemt overset, og dette krav bør også fremgå af offentlighedsloven. Det er desuden vigtigt at klargøre forskellen med aktindsigt i et tema og datasammenstilling.

⁶⁴ Ankestyrelsens afgørelse 23.4.2020, j.nr. 20-16380.

6. Søgefunktioner i offentlighedens tjeneste mangler

6.1 Postlister er en gammel travet

Åbne postlister kan give offentligheden og journalister mulighed for at blive opmærksomme på sager, som der er grund til at se nærmere på.

Ringe kommunes postliste blev som den første tilgængelig på nettet i 1997, og mange flere kom til i de følgende år. Udviklingen gik i stå, da forslaget til ny offentlighedslov ikke stillede krav om postlister eller andre søgefunktioner i offentlighedens tjeneste.

Grundige evalueringer af postlister for en del år siden er publiceret i rapporter fra Forskningsministeriet 1999, Institut for Computerstøttet Journalistik (DICAR) 2003, Center for Digital Forvaltning 2004 og UPDATE ved Danmarks Medie- og Journalisthøjskole 2008.

Rapporterne informerer bl.a. om implementering som en del af ESDH-systemer og forskellige muligheder for den praktiske organisering. Erfaringer er gennemgående gode og udgifterne små.⁶⁵

I den nye offentlighedslov blev indsat en bemyndigelse til at indføre krav til myndigheder om at offentliggøre postlister, men den er ikke udnyttet. Først skulle gennemføres et forsøg, selv om der allerede var mange erfaringer i en række kommuner. Forsøget blev gennemført i 2015 - 2016 med traditionelle postlister i Sundhedsministeriet, Søfartsstyrelsen, Region Syddanmark og Slagelse Kommune.

Det er meget begrænset, hvad der kan konkluderes ud fra forsøgene. Der kom ikke væsentlige nye erfaringer ud af disse forsøg. Rapporten siger selv, at der kan konkluderes mere ved at se på de kommuner, der efterhånden har mange års erfaringer med forskellige former for tilgængelige søgefunktioner.⁶⁶

6.2 Nye søgefunktioner

Norske forvaltninger ligner på mange måder danske. Sammenligning med Norge viser imidlertid, at Danmark er langt bagefter med at bruge informationsteknologi til at styrke offentlighed.⁶⁷

Norge fik i 2010 en fælles Offentlig Elektronisk Postjournal (OEP) for statslige myndigheders journalregistre med muligheder for at søge på tværs af myndighedsgrænser. De norske kommuner og fylker kom også tidligt i gang.

⁶⁵ Rapporterne er omtalt i [Offentlighedskommissionens betænkning 1510.2009](#) side 822 -829. Rapporterne giver grundig information bl.a. om implementering som en del af ESDH-systemer og forskellige muligheder for den praktiske organisering.

⁶⁶ Rapporten fra juli 2017: [rapporten om postlisteforsøget](#). [Kommentar til forsøget](#); Fire år spildt på håbløst forsøg af Nils Mulvad.

⁶⁷ En sammenligning mellem Norge og Danmark findes i [Effektiviteten ved administration af](#) offentlighedsregler af Oluf Jørgensen 2016

I 2018 blev etableret et nyt system i Norge: eInnsyn. Systemet samler postjournaler fra statslige myndigheder, kommuner og fylker og giver mulighed for tværgående søgninger. Et stigende antal dokumenter er publiceret åbent og kan læses ved at trykke på ”vis dokument”. Ved andre dokumenter må fortsat trykkes på ”be om innsyn” for at anmode om aktindsigt.⁶⁸

Nogle norske kommuner har i flere år som udgangspunkt offentliggjort alle dokumenter, der er omfattet af aktindsigt, og en rapport beretter om gode erfaringer. Aktiv offentliggørelse førte til markante fald i anmodninger om aktindsigt. Kommuner oplyser, at netadgang til dokumenterne har ført til, at anmodninger om aktindsigt er reduceret markant.⁶⁹

En række danske myndigheder har brugt hjemmesider til at styrke offentligheden om sager, der har samfundsmæssig interesse. Det gælder især nogle kommuner, der har hjemmesider med søgemuligheder til dokumenters indhold.

Eksempel: Syddjurs Kommune giver et godt eksempel på, hvordan digitaliseringen kan bruges til at styrke offentlighed. På forsiden af kommunens hjemmeside kan klikkes på: *Åben indsigt i kommunens sager*. Her er gode søgefunktioner til kommunens sagssystem. Den 28. maj 2020 kunne søges i 74.710 sager og 582.724 dokumenter.⁷⁰

6.3 Kommentar

Tilgængelige søgefunktioner er vigtige for at styrke offentlighedsreglernes praktiske betydning. Digitaliseringen giver nye muligheder, der er langt mere effektive end traditionelle postlister. Norge har udviklet systemerne i de senere år og er i gang med direkte formidling af dokumenter i fuldt tekst. Det samme er en række kommuner i Danmark med Syddjurs Kommune i front.

Effektive søgefunktioner kan give nem adgang til autentisk information fra offentlige myndigheder. Det kan give klare gevinster for medier, organisationer og virksomheder, og myndigheder vil også kunne opnå markante fordele, når sagsbehandlere nemt og hurtigt kan få adgang både til myndighedens egne sager og til oplysninger om sager ved andre myndigheder. Effektive søgefunktioner vil kunne spare mange ressourcer.

Direkte adgang til dokumenter fra myndigheder er fremtiden, og det er vigtigt, at alle myndigheder i Danmark kommer med i udviklingen inklusive ministerier.

6.4. anbefaling

Folketinget må tage initiativ og stille krav, for at få den centrale statsadministration med i udviklingen af effektive søgefunktioner og sikre koordination.

⁶⁸ Søgeportalen [Innsyn](#).

⁶⁹ Rapporten: Postliste er kommunen si mest besøkte nettside.

⁷⁰ [Syddjurs Kommunes søgefunktion](#).

Folketingets Retsudvalg kan hente inspiration hos det norske Innsyn og en række kommuner i Danmark bl.a. Syddjurs.

7. Lukkethed kan dække over svindel

7.1 Systematisk offentliggørelse kan styrke kontrol

EU's og OECD's seneste målinger viser, at Danmark hører blandt de mest restriktive lande med hensyn til at åbne for brug af offentlige myndigheders data. Det fremgår af en beretning fra Rigsrevisionen.⁷¹

Rigsrevisionen omtaler, hvordan åbning af detaljerede data om offentligt forbrug kan føre til besparelser.

Eksempel: På baggrund af de åbne data om offentligt forbrug i Storbritannien blev udviklet en portal, hvor alle kunne få indsigt i udgifterne på tværs af ministerierne. Det blev dermed synligt, at en række ministerier hvert år bestilte den samme dyre it-rapport fra virksomheden Gartner. Den årlige besparelse ved at samle bestillingen og dele rapporten er 4 mio. pund eller godt 33 mio. kr.

Rigsrevisionen gør opmærksom på, at Danmark er blevet mindre åben i de senere år og særlig lukket på *“områder som offentlige udbud og offentligt forbrug, da vi fx ikke har åbnet detaljerede data om offentlige udbud. Det kan fx være data om de indgåede kontrakter, fx vinder af udbuddet og endelig pris.”* Det nævnes i beretningen, at Finansministeriet har en database om statens indkøb og fakturaer, men at disse data ikke er åbne.

Lov om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer (PSI loven), der bygger på et EU-direktiv, har til formål at styrke videreanvendelse af data, der er indsamlet af offentlige forvaltninger. PSI-loven giver myndigheder mulighed for at åbne data, men kræver det ikke. Rigsrevisionen oplyser, at de fleste lande i OECD har stillet krav om åbne data, men ikke Danmark.

Eksempel: Efter langvarig kritik og pres fra en gruppe journalister tog EU for nogle år siden offentliggørelse i brug som middel til at styrke kontrollen med landbrugsstøtte. EU-regler kræver nu, at medlemsstaterne sørger for offentliggørelse af navne, beløb og hvilke foranstaltninger, der er støttet.⁷²

Offentlighedsloven af 2013 er blevet en hindring for offentlig kontrol med økonomiske dispositioner. Som nævnt under afsnittet om økonomiske dispositioner er der nu en “klar formodning” for, at en virksomhed vil lide tab ved aktindsigt.

Den nye formodningsregel betyder, at en myndighed ved anmodning om aktindsigt, må spørge virksomheden, der er indgået aftale med. Hvis virksomheden kan give en relevant grund til, at aktindsigt i prisen vil skade den, er det normalt nok til, at myndigheden kan hemmeligholde prisen.

⁷¹ [Rigsrevisionens beretning til Folketinget om åbne data](#), marts 2019.

⁷² [Forordning 1306/2013](#) om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik, art. 111.

7.2 Retsgrundlag for offentliggørelse af persondata

Den nye persondataforordning fra EU kræver retsgrundlag for at myndigheder kan offentliggøre ikke-fortrolige persondata. Ifølge den danske betænkning om forordningen betyder det, at der fremover skal være særligt retsgrundlag for myndigheders aktive offentliggørelse af persondata f.eks. i forbindelse med postlister.⁷³

Offentlighedsloven fik i 2013 en bestemmelse om aktiv information (§ 17). Den kræver, at de enkelte myndigheder fastsætter retningslinjer for aktiv offentliggørelse. Denne regel har med de nye persondataregler fået væsentlig betydning som retsgrundlag for myndigheders aktive offentliggørelse af dokumenter, der indeholder personoplysninger f.eks. om ledelse og ansvar for varetagelsen af offentlige opgaver eller modtagelse af offentlig støtte.

Justitsministeriet har ikke været optaget af denne problemstilling, men efter spørgsmål fra Folketingets Retsudvalg har ministeriet bekræftet, at retningslinjer, der fastsættes efter § 17, giver det nødvendige retsgrundlag.⁷⁴

Offentlighedsloven § 17 er begrænset til departementer og underliggende direktorater, uafhængige nævn og råd samt den centrale forvaltning i kommuner og regioner. Mange offentlige organer er således ikke omfattet f.eks. forskningsinstitutioner og fonde, og de kan derfor ikke selv sørge for et retsgrundlag for offentliggørelse af ikke-fortrolige persondata.

7.3 Kommentar

Administrativ kontrol med udbetaling af tilskud og støtte til virksomheder og organisationer er nødvendig, men ofte ikke tilstrækkelig.

Demokratisk kontrol via systematisk offentliggørelse kan være et vigtigt supplement, der sikrer muligheder for, at borgere, konkurrerende virksomheder, interesseorganisationer og medier kan blive opmærksom på fordelingen af offentlige midler og gøre opmærksom på, hvordan de bliver anvendt. Samtidigt vil offentliggørelse styrke kontrollen med offentlige forvaltningers økonomiske dispositioner.

Et elementært bidrag til kontrol kan etableres ved offentliggørelse af oplysninger om de enkelte bevillinger, udbetalinger, ansvarlige modtagere, rapportering om udførelsen af opgaver mv.

Interesserede borgere og organisationer vil kunne kontrollere, om tilskud og støtte bliver brugt i overensstemmelse med formålet og lovgivningen for området.

Eksempel: En straffesag har afdækket mangelfuld kontrol med de tidligere satspuljemidler. Rigsrevisionen havde påpeget alvorlige brist, og afslutningen i en beretning fra statsrevisorerne om satspuljen lød: *“Undersøgelsen viser desuden, at der mangler et enkelt og gennemskueligt overblik*

⁷³ [EU-forordningen \(GDPR\)](#) præamblen pkt. 154, 3. sætning. [Den danske betænkning](#) 1565, del 2, side 962-965.

⁷⁴ [Justitsministeriets svar](#) på spørgsmål 39, Retsudvalget 2017-18.

over, hvad satspuljemidlerne anvendes til, så politikere og borgere/offentligheden kan se, hvordan midlerne er fordelt på fx målgrupper, fagområder og typer af indsatser”.⁷⁵

Eksempel: Fiskeristyrelsens fordeling af EU-midler har været meget lemfældig. Det fremgår af en beretning fra Rigsrevisionen, at en række virksomheder og personer inden for fiskeriet har modtaget støtte i strid med reglerne.⁷⁶

Den danske skatteforvaltning er meget lukket sammenlignet med andre nordiske lande.⁷⁷

I 2005 blev lukketheden forstærket, da afgifter og told kom ind under skatteforvaltningslovens strenge tavshedspligt. Dermed forhindrer lovgivningen, at kontrollen med de enkelte virksomheders afregning af moms med skattevæsenet kan styrkes med systematisk offentliggørelse.

Eksempel: Rigsrevisionen vurderer, at Skatteministeriets kontrol med, om virksomhederne afregner korrekt moms, har været kritisabel. Konsekvensen er stor risiko for manglende momsindtægter for et væsentligt milliardbeløb, og at virksomheder har kunnet fortsætte driften og opbygge momsgæld, selv om de ikke har angivet og betalt moms i årevis.⁷⁸

Som en undtagelse fra den generelle lukkethed i Danmark blev i 2012 åbnet for oplysninger om selskabers skattepligtige indkomst og den beregnede skat, men uden at sikre offentlighed om den faktiske betaling.

Eksempel: Tilbagebetaling af beløb i udbytteskat til udenlandske aktionærer foregår uden offentliggørelse. Automatisk offentliggørelse på nettet af krav på tilbagebetalinger med klar identifikation af ansøger, beløb, aktiepost, tidspunkter for handel med aktiepost og andre relevante oplysninger ville have fået nogle til at spærre øjnene op, og den gigantiske svindel, der er foregået, kunne formentlig være stoppet på et tidligere tidspunkt.

Offentliggørelse kan give vigtige incitamenter til demokratisk kontrol, grundighed hos myndigheder, fair konkurrence mellem virksomheder og afsløring af svindel. Den præventive effekt ved offentliggørelse kan blive markant.

7.4 Anbefalinger

På baggrund af Rigsrevisionens beretninger bør Folketinget tage initiativ til at få undersøgt, hvordan den administrative kontrol med støttemidler, momsafregning m.v. kan styrkes med systematisk offentliggørelse. Rigsrevisionen, der har grundigt kendskab til den økonomiske forvaltning, vil sikkert kunne bidrage med forslag til løsninger.

Systematisk offentliggørelse forudsætter lovændringer:

⁷⁵ [Beretning om satspuljen](#) fra statsrevisorerne, 17/2014.

⁷⁶ Rigsrevisionens beretning om [tilskud på fiskeriområdet](#), oktober 2018, afgivet til Folketinget med Statsrevisorernes bemærkninger.

⁷⁷ [Offentlighed i Norden](#) side 132 -135.

⁷⁸ Rigsrevisionens beretning om [momskontrollen](#), april 2020, afgivet til Folketinget med Statsrevisorernes bemærkninger.

- Offentlighedslovens begrænsning af offentlighed om priser og andre vigtige aftalevilkår må fjernes.
- Nogle særlige lovkrav om hemmeligholdelse må begrænses bl.a. i skatteforvaltningsloven.
- Offentlighedslovens bestemmelse om aktiv information må justeres for at sikre, at alle organer, der er omfattet af loven, får mulighed for offentliggøre navne på personer, der er ansvarlige modtagere af støtte til virksomheder, foreninger og projekter.
- Bestemmelser om offentliggørelse kan sættes ind i de love, der er grundlag for udbetaling af offentlig støtte til virksomheder, foreninger og projekter m.v.

8. Kalenderundtagelsen skjuler lobbyisme

8.1 Generel undtagelse

Med offentlighedsloven i 2013 blev indført en generel undtagelse for kalendere, der føres for den offentlige forvaltning (§ 22). Nogle år tidligere i 2009 var indført en undtagelse for ministerkalendere på baggrund af en aftale mellem en række partier.⁷⁹

Kalendere bliver ført i ministerier og andre offentlige forvaltninger som redskaber til mødeplanlægning m.v. Før lovændringerne var sådanne kalendere omfattet af offentlighedsloven. Den enkelte ansatte og politikers egen personlige kalender har naturligvis aldrig været omfattet.

Undtagelsen for ministerkalendere blev aftalt og vedtaget kort efter en udtalelse fra Folketingets Ombudsmand om aktindsigt i en ministerkalender. Økonomi- og erhvervsministeriet mente, at offentlighedsloven kun omfattede kalenderens oplysninger om aktiviteter, der vedrørte ministerens funktion som forvaltningschef og regeringsmedlem. Ombudsmanden udtalte derimod, at hele kalenderen som udgangspunkt var omfattet, og undtagelse for visse oplysninger skulle vurderes konkret efter lovens undtagelse for enkeltpersoners private forhold.⁸⁰

8.2 Åbenhedsordning for ministre

I forbindelse med undtagelsen for ministerkalendere blev indført en åbenhedsordning for ministres udgifter til repræsentation og tjenesterejser, deltagelse i officielle repræsentative arrangementer samt modtagne gaver. Disse oplysninger skal ministerier aktivt offentliggøre.⁸¹

En ministers møder med repræsentanter for interesseorganisationer – ofte betegnet lobbyister - er ikke omfattet af åbenhedsordningen.

Ifølge den politisk aftale var det ikke hensigten at begrænse indsigten i forvaltningens sager eller i, hvad ministeren foretager sig i kraft af sit ministerhverv. Aftalen skulle ikke berøre retten til aktindsigt i dokumenter, der f.eks. er oprettet i forbindelse med konkrete møder eller aktiviteter.

8.3 Kommentar

Det er indlysende, at retten til aktindsigt ikke skal omfatte politikeres aftaler om lægekonsultationer eller andre private gøremål inklusive partiaktiviteter. I sagen, der gav anledning til lovændringer havde både ministeriet og ombudsmanden løsninger, der ville sikre mod aktindsigt i de private gøremål.

Økonomi- og Erhvervsministeriet argumenterede for, at oplysninger om private gøremål faldt helt uden for offentlighedsloven. Folketingets Ombudsmand udtalte, at oplysninger om private forhold

⁷⁹ [Lovforslaget om undtagelse af ministerkalendere](#) fremsat 5.maj 2009 på grundlag af [politisk aftale](#) 30. april 2009.

⁸⁰ Folketingets Ombudsmand om [aktindsigt i ministers kalender](#), 4. marts 2009.

⁸¹ [Åbenhedsordning](#) om ministres udgifter og aktiviteter.

måtte undtages efter lovens undtagelse herom. Som en tredje mulighed kunne man stoppe med at registrere ministres rent private gøremål i ministerkalenderen. Hvis en sekretær skal minde ministeren om rent private aftaler, må man kunne finde ud af det uden formaliteter.

I stedet for at vælge en af disse løsninger blev først indført en generel undtagelse for ministerkalendere og dernæst en generel undtagelse for alle kalendere, der føres af en offentlig forvaltning.

Den generelle kalenderundtagelse giver et væsentligt problem for den demokratiske kontrol, fordi den mørklægger møder med lobbyister, som ansatte og politiske chefer deltager i. Undtagelsen betyder, at det er blevet meget vanskeligt at blive opmærksom på møder, og der vil ikke være noget dokument at få aktindsigt i, hvis et møde er aftalt telefonisk.

8.4 anbefalinger

Den generelle undtagelse for kalender kan fjernes med bemærkninger om, at evt. oplysninger om rent private forhold kan undtages.

Hvis Folketinget vil bevare en kalenderundtagelse men sikre kendskab til møder med interesserepræsentanter, kan § 22 forsynes med en tilføjelse om, at undtagelsen ikke omfatter oplysninger om møder med interesserepræsentanter.

En tredje mulighed kunne være at indføje møder med interesserepræsentanter i åbenhedsordningen for ministre, og indføre tilsvarende krav for andre, der som repræsentanter for offentlige forvaltninger holder møder med eksterne interesserepræsentanter.

9. Hensyn til statens sikkerhed uden klare pejlemærker

9.1 Begrænsninger af både aktindsigt og ytringsfrihed

Offentlighedslovens undtagelse af hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar (§ 31) blev ændret med vedtagelsen af den ny offentlighedslov i 2013. Efter ændringen forudsætter denne undtagelse ikke, at det vurderes konkret i det enkelte tilfælde, om det er nødvendigt at undtage. Undtagelse kan bygge på en generel vurdering af, om hemmeligholdelse af bestemte oplysningstyper har væsentlig betydning for statens sikkerhed.

Ved samtidig ændring af forvaltningsloven blev tavshedspligten harmoniseret med undtagelsen for aktindsigt (forvaltningsloven § 27, stk. 2). Dermed er ytringsfriheden for offentligt ansatte begrænset i samme omfang som aktindsigt. Ændringerne skete uden at angive pejlemærker for, hvilke oplysningstyper der skal undtages fra aktindsigt og samtidigt begrænse ytringsfriheden.

Lovforslagets bemærkninger nævner, at undtagelsen omfatter oplysninger, der har væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar, og at den svarer til tavshedspligten. Det tilføjes i bemærkningerne, at "*væsentlig betydning*" skal forstås sådan, at "*oplysninger, der er af uvæsentlig betydning*" ikke er omfattet af undtagelsen. Der nævnes enkelte eksempler på beskyttelseshensyn, men uden pejlemærker for, hvor grænserne skal trækkes mellem hemmeligholdelse og offentlighed.

82

Usikkerheden rammer både nuværende og tidligere soldater og andre ansatte. Usikkerheden gør det også svært for journalister og andre, der har brug for aktindsigt om forhold, der burde være under demokratisk kontrol.

9.2 Tshwane-principperne

Med Tshwane-principperne er for første gang udviklet internationale principper for balancen mellem hensyn til statens sikkerhed og offentlighed. Principperne er udarbejdet i et samarbejde mellem mange organisationer og eksperter på grundlag af internationale regler for informations- og ytringsfrihed bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og Tromsøkonventionen. Det afsluttende møde blev holdt i Tshwane i Sydafrika i juni 2013.⁸³

Nogle kategorier af information skal hemmeligholdes af hensyn til national sikkerhed bl.a.: Oplysninger før og under operationer, der er vitale for operationssikkerhed, indtil offentlighed ikke længere kan afsløre noget, der kan bruges af fjenden. Specifikke oplysninger om kommunikationssystemer, operationsmetoder og sikkerhedsforanstaltninger skal holdes hemmelige. På grund af risici for repressalier gælder det samme for oplysninger om efterretningskilder og identiteten på soldater, der har deltaget i operationer og deres pårørende.

⁸² [Forslaget til offentlighedslov, L 144, 2012-13](#), specielle bemærkninger til § 31. Ahsan: *Offentlighedsloven med kommentarer*, Jurist- og Økonomforbundets forlag 2014, side 536 f,

⁸³ [The Tshwane Principles](#): Global principles on national security and the right to information.

Ved andre kategorier af information gælder en stærk formodning for offentlighed, og hemmeligholdelse kan kun ske under exceptionelle omstændigheder og kun for en snævert begrænset periode. Beslutninger om brug af militær magt eller andre militære aktioner herunder information med relevans for beslutninger skal være offentlige uden at afsløre detaljer om planlagte militære missioner. Det gælder også information, der viser misforståelser af oplysninger, der indgik i begrundelsen.

-

Retten til aktindsigt og ytringsfriheden skal omfatte oplysninger om konsekvenser ved gennemførte krigsoperationer bl.a. dødsfald for bevogtede personer og andre dødsfald, som staten er ansvarlig for inklusive dræbte personer, omstændigheder og lokaliteter.

9.3 Kommentar

Rutinemæssige henvisninger til statens sikkerhed underminerer den demokratiske kontrol med grundlaget for politiske beslutninger og militære operationers konsekvenser.

Der har i praksis været store problemer med at få den nødvendige offentlighed om de militære missioner, Danmark har været involveret i de seneste årtier. Der er mange eksempler på lukkethed, og med ændringen kan tendensen blive cementeret.⁸⁴

På den ene side må sikkerhedshensyn føre til begrænsninger af offentlighed om forsvaret og militære missioner. På den anden side er det meget vigtigt, at demokratisk kontrol kan fungere i forhold til de grundlæggende beslutninger og for oplysninger om militære missioners konsekvenser.

Undtagelsen for aktindsigt af hensyn til statens sikkerhed er ikke begrænset til oplysninger om militære forhold. Den kan også bruges til at undtage andre oplysninger, hvor offentlighed kan true statens sikkerhed, f.eks. detaljerede oplysninger om it-sikkerhed.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at ytringsfriheden for nuværende og tidligere ansatte er begrænset i samme omfang som aktindsigten.

9.4 anbefaling

Europarådets Parlamentariske Forsamling anbefaler medlemsstaterne at tage hensyn til Tshwane-principperne ved lovgivning og i myndigheders praksis om offentlighed.⁸⁵

Folketinget bør bidrage til klare pejlemærker på dette vigtige felt ved at henvise til Tshwane-principperne i bemærkningerne ved en kommende ændring af regler i offentlighedsloven.

⁸⁴ [Hemmelig eller offentlig information om sikkerhed og krig](#), Oluf Jørgensen, kapitel 14 i bogen Robust Mandat, red. Peter Vedel Kessing og Andreas Laursen, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2016

⁸⁵ [Europarådets Resolution](#) 1954 (2013): National security and access to information, 2. oktober 2013.

10. Huller i lovgivningen og særlige undtagelser

10.1 Ingen offentlighedsregler for domstoles og Folketingets administration

Offentlighedsloven gælder for den offentlige forvaltning og for en række andre organer, der er tæt beslægtet med offentlig forvaltning.

Domstolenes retssager er omfattet af særlige regler om offentlighed i retsplejeloven, men administrative funktioner falder uden for både offentlighedsloven og retsplejelovens regler om offentlighed. Det betyder, at økonomiske dispositioner og organisatoriske ændringer er uden for offentlighed.

-

Folketingets arbejde med lovgivning er undergivet offentlighed ifølge grundloven og Folketingets Forretningsorden, og Folketingets hjemmeside giver glimrende og hurtig information.

Folketingets administration er uden offentlig kontrol. Udgifter til udvalgsrejser for kommunalpolitikere er omfattet af offentlighed, men folketingsudvalgenes rejser er ikke.

-

10.2 Særlige undtagelser i andre love

I en lang række love er indsat regler, der helt eller delvis undtager fra offentlighedslovens regler om aktindsigt. Særlige regler om tavshedspligt i andre love har også virkning som undtagelser fra offentlighedsloven (§ 35). Mange særundtagelser er vedtaget, uden at hverken politikere eller offentlighed har haft fokus på konsekvenser.

Efter ændringen i 2013 stiller offentlighedsloven krav om, at love og bekendtgørelser, der påvirker retten til aktindsigt skal samles på en offentlighedsportal (§ 18). Lovforslag skal registreres på portalen, når de fremsættes for Folketinget.⁸⁶

Offentlighedskommissionen anmodede i foråret 2009 ministerierne om at oplyse særlige undtagelser. Optællingen viste i alt 65 undtagelser i andre love og bekendtgørelser.⁸⁷

Offentlighedsportalen giver ikke nødvendigvis oplysninger om alle særregler, men tilføjer de senere år viser, at mængden af særlige undtagelser er vokset siden opgørelsen i 2009. Her kommer blot et lille udpluk.

Eksempel: En regel i CVR-loven forbyder, at der bliver givet nøjagtige oplysninger fra CVR-registeret om antal ansatte i en virksomhed. Der må kun oplyses om antal ansatte i ”store

⁸⁶ [Offentlighedsportalen.](#)

⁸⁷ [Offentlighedskommissionens betænkning](#), 1510.2009 bind 2, bilag 5 side 1097 -1198.

intervaller”. Denne besynderlige regel forhindrede, at en journalist kunne få datasammenstilling af oplysninger om antal ansatte i forskellige virksomheder.⁸⁸

Eksempel: Skatteforvaltningsloven har en særlig tavshedspligt, der omfatter alle oplysninger om virksomheder og personers økonomiske og erhvervsmæssige forhold. Med loven fra 2005 kom forvaltning af moms, andre afgifter og told ind under den strenge tavshedspligt, der tidligere kun omfattede forvaltning af indkomstskat og ejendomsværdiskat.⁸⁹

Eksempel: Investeringsfonden for udviklingslande (IFU) giver støtte til virksomheder ved etablering i udviklingslande. Oplysninger om IFU's forretningsvirksomhed er generelt undtaget fra offentlighed. Undtagelsen omfatter f.eks. projektbeskrivelser, godkendelser og evalueringer.⁹⁰

Eksempel: Arbejdsmarkedets Tillægspension (ATP) og Lønmodtagernes Dyrtidsfond (LD) er som udgangspunkt omfattet af offentlighedsloven. En lovændring i 2015 lukkede for aktindsigt i ATP og LD's investeringsvirksomhed. Undtagelsen omfatter både oplysninger om investeringsstrategi og beslutninger om konkrete investeringer.⁹¹

Eksempel: Oplysninger om støtte fra Danmarks Eksportkredit til virksomheder er undtaget fra offentlighedsloven efter en bestemmelse i EKF-loven. I efteråret 2019 blev vedtaget en bestemmelse om særlig tavshedspligt for at styrke hemmeligholdelsen. Det fremgår af et notat fra Erhvervsministeriet, at tilføjelsen skulle sikre mod offentlighed om miljøødelæggelser.⁹²

Tilføjelsen til EKF-loven blev vedtaget i en stor lovpakke, og hverken lovforslagets titel, høringsskrivelser eller anden officiel information fortalte om den tilsigtede skærpelse af hemmeligholdelsen. Hverken lovforslaget eller den vedtagne lov fremgår af Offentlighedsportalen.

Det fremgår af notatet fra Erhvervsministeriet, at ministeriet fremover vil undgå offentlighed, som tidligere aktindsigter har givet om et projekt, der har ført til omfattende miljøødelæggelser. Ministeriet var tilsyneladende ikke opmærksom på, at miljøoplysningsloven ikke kan begrænses af bestemmelser i andre love (lovens § 2, stk.2).

Den særlige tavshedspligt, der er indført, betyder, at personer, der medvirker ved behandlingen af sager om eksportstøtte, nu har tavshedspligt under strafansvar om enhver oplysning, de får kendskab til om støtte.

10.3 Særlige undtagelser for offentligt ejede selskaber

Med den nye offentlighedslovs § 5 blev selskaber som udgangspunkt omfattet af loven, når det offentlige ejer mere end 75%. Ministrene er bemyndiget til at undtage selskaber ved

⁸⁸ [FOB 2014-32](#).

⁸⁹ Forslag til [skatteforvaltningsloven](#) fremsat 24.2.2005, § 17, almindelige bemærkninger pkt. 4.6.1 og 4.6.2.

⁹⁰ [Lov om internationalt udviklingssamarbejde](#) § 9, stk. 5, 6 og 7. Artikel af Oluf Jørgensen: [Lukkethed om udviklingsbistand](#) strider mod konvention og gør det svært at kontrollere projekter.

⁹¹ [Lovforslag 26, 2015-16](#) om ændringer i ATP-loven, LD-loven m.v.

⁹² [Lovforslag 46, 2019-20](#), om ændring af forskellige love, § 17 om ændring af EKF-loven. Artikel af Jens Malling: [Minister reagerer på Eftertrykks afsløringer – med øget lukkethed](#), Eftertryk 14. maj 2020.

bekendtgørelse. Intentionen var, at undtagelser kunne omfatte selskaber, der er altovervejende konkurrenceudsatte.

Ifølge en undersøgelse fra februar 2016 er 72 selskaber blevet undtaget. Undersøgelsen viste, at hverken Erhvervsstyrelsen eller Finansministeriet kunne give korrekte oplysninger om antal offentligt ejede selskaber, og Kammeradvokatens liste over undtagelser var også ufuldstændig.⁹³

Finansministeriet har ved en bekendtgørelse bl.a. undtaget Danske Spil A/S og Statens og Kommunernes Indkøbsservice A/S.⁹⁴

Transportministeriet har tilsyneladende undtaget de havne og lufthavne, der har ønsket en undtagelse, uanset om de er mere eller mindre konkurrenceudsatte end andre. Undtagelser omfatter alle virksomhedens funktioner inklusive lønninger, honorarer og udgifter til repræsentative formål. Leje, køb og salg af havnearealer og bygninger, der ofte hører til de mest attraktive i en by, er også undtaget. Offentlighedsloven gælder derimod for alle funktioner ved andre havne og lufthavne, der enten ikke har ønsket undtagelse eller ikke er organiserede som selskaber.⁹⁵

10.4 Kommentar

Internationale standarder for offentlighedsregler omfatter administrative funktioner ved alle myndigheder inklusive parlamenter og domstole, og det er på tide, at Danmark opfylder disse krav.⁹⁶

I en række tilfælde er særlige undtagelser tilsyneladende sat ind i love uden dokumentation for særlige behov og uden politiske overvejelser om grænsedragningen mellem offentlighed og fortrolighed på området.

Offentlighedskommissionen anbefalede, at særlige undtagelser blev genstand for kritisk vurdering, og at anvendelsen fremover blev begrænset under hensyn til den betydning offentlighed har for demokratiet. Det er endnu ikke sket.

Offentlige ejede selskaber varetager vigtige samfuntsfunktioner og har ofte monopol på opgaven. I det omfang, virksomheder er konkurrenceudsatte, er det typisk med andre offentligt ejede selskaber i Danmark og i nabolande, der er omfattet af offentlighedsregler. Det taler for, at offentligt ejede selskaber skal være omfattet af de almindelige regler i offentlighedsloven.

⁹³ [Aktindsigt i offentlige selskaber](#), Nils Mulvad, 2016.

⁹⁴ [Finansministeriets bekendtgørelse](#) om undtagelse af selskaber fra offentlighedsloven af 27. februar 2014.

⁹⁵ [Bekendtgørelse fra Transportministeriet](#) om undtagelse af selskaber fra offentlighedsloven af 26. maj 2014.

⁹⁶ [Human Rights Committee, 2011, General comment No. 34](#), p. 7 og p. 18. [European Convention on Access to Official Documents](#), underskrevet i Tromsø 2009 art. 1, stk. 2, a, 2.

10.5 anbefalinger

Folketinget bør vedtage en tilføjelse i offentlighedslovens kapitel om lovens organisatoriske anvendelsesområde, der sikrer, at administrative funktioner ved domstole og Folketinget bliver omfattet.

Det er vigtigt at få overblik over, hvilke undtagelsesregler i andre love og bekendtgørelser, der fraviger offentlighedslovens regler om aktindsigt. Folketinget/Folketingets Retsudvalg kan foretage en høring af ministerierne om de regler, der fastsat i love og regler under det enkelte ministerium. Offentlighedskommissionen foretog en sådan høring i 2009, men der er sket mange ændringer siden, og listen bliver formentlig noget længere i dag.

I forlængelse af høringen kan Folketinget nedsætte et udvalg, der får til opgave at vurdere, om de enkelte undtagelser er nødvendige i lyset af offentlighedsloven almindelige undtagelser og offentlighedslovens formål.

Folketinget må fjerne eller i det mindste begrænse ministerbemyndigelsen til at fastsætte undtagelser for offentligt ejede selskaber (§ 5, stk.2).

Hvis Folketinget vil fastholde en særlig undtagelsesmulighed for offentligt ejede selskaber, bør det sikres, at undtagelser ikke omfatter alle funktioner. Muligheden for undtagelser må begrænses til de dele af selskabers opgaver, der er særligt konkurrenceudsatte fra virksomheder, som ikke er omfattet af offentlighedsregler.

11. Ineffektive klagesystemer

11.1 Mange klageorganer og forvirring om klageveje

Offentlighedslovens udgangspunkt er, at der kan klages over afslag på aktindsigt til den myndighed, der er øverste klageinstans i forhold til den sag, anmodningen vedrører (§ 37). Klagevejen er således afhængig af sagsområdet, og der er mange forskellige klageorganer for aktindsigt. På nogle områder skal klager behandles af myndigheder, der ikke har særlig ekspertise i behandling af sager om aktindsigt.

Myndigheder, der afslår aktindsigt, skal give klagevejledning og sende klagen videre, når de modtager den, men selv myndigheder kan tage fejl.

Eksempel: TV MIDTVEST ønskede indsigt i omkostninger ved rekruttering af ny havnechef i Hanstholm, men fik afslag. Hanstholm Havn sendte klagen videre til Trafik- og Byggestyrelsen, der et halvt år senere meddelte, at styrelsen kun er tilsyns- og klageinstans for sager, der hører under havneloven og ikke for sager, der hører under offentlighedsloven. Derefter sendte Hanstholm Havn klagen til Statsforvaltningen, der havde tilsynet med kommuner (nu Ankestyrelsen). Statsforvaltningen meddelte, at den ikke kunne behandle en klage over en kommunal selvstyrehavn. Derefter klagede TV MIDTVEST til Folketingets Ombudsmand, som bad Statsforvaltningen genoverveje tilsynets kompetence. Statsforvaltningen fastholdt afvisningen, men udtrykte dog nogen tvivl. Normalt går ombudsmanden først ind i en sag, når den øverste administrative klageinstans har truffet afgørelse, men i denne sag ville ombudsmanden ikke vente på Social- og Indenrigsministeriets overvejelser om klagevejen.⁹⁷

11.2 Mange klagesager bliver ikke undersøgt

Et ministerium er ofte den øverste administrative klageinstans for afgørelser fra underordnede statslige enheder. På nogle områder er ved lov etableret særlige klageorganer f.eks. Klagenævnet for Udbud og Energiklagenævnet.

På forvaltningsområder, hvor der ikke er særlige klageorganer, kan kommuner og regioners afgørelser indbringes for Ankestyrelsen, der bl.a. varetager kommunetilsynet. Kontrollen er begrænset til kontrol af lovligheden. Før en lovændring i 2017 havde kommunetilsynet pligt til at undersøge en sag nærmere, når den fik oplysninger, der gav grund til at tro, at en kommune eller region havde handlet ulovligt, bortset fra bagatelagte ulovligheder.

Ankestyrelsen fik kommunetilsynet i forbindelse med en lovændring, der betød, at tilsynet ikke længere har pligt til at undersøge en sag nærmere, selv om den får kendskab til oplysninger, der

⁹⁷ Forløbet er beskrevet i [sagsfremstillingen i ombudsmandens udtalelse](#) om aktindsigt i omkostninger ved rekruttering af ny chef for Hanstholm Havn.

tyder på en ulovlighed, der ikke er bagatelagtig. Ankestyrelsen kan ikke efterprøve oplysninger om faktiske forhold eller skøn, der begrundes afslag på aktindsigt.⁹⁸

Eksempel: Randers Kommune afslog i marts 2020 at give Randers Amtsavis aktindsigt i oplysninger om antallet af børn i kommunens daginstitutioner samt normeringerne i disse institutioner. Kommunen begrundede afslaget med, at materialet ikke allerede eksisterede, og at det ville tage cirka 2 dage at finde oplysningerne frem. Ankestyrelsen mente ikke, at en undersøgelse kunne føre til, at avisen skulle have indsigt og afvise sagen.⁹⁹

Eksempel: Struer Kommune afslog i september 2019 at give aktindsigt i oplysninger om kommunaldirektørens indkøb med et kreditkort, der var udstedt til tjenstligt brug. Uden undersøgelse vurderede Ankestyrelsen, at kommunens afslag var lovligt, og styrelsen afviste at starte en undersøgelse af sagen.¹⁰⁰

Eksempel: En journalist anmodede under coronakrisen regionerne om aktindsigt i rapporten, den enkelte region havde sendt til Sundhedsstyrelsen om kapaciteten og kapacitetsmangler med hensyn respiratorer, intensivpladser m.v. Regionerne afslog med henvisning til offentlighedslovens generalklausul og begrundede bl.a. med den ekstraordinære situation, behovet for høj grad af koordinering og krisehåndtering blandt myndighederne i landet og tidspres for personalet. Region Syddanmark tilføjede, at *"regionens muligheder for at kunne hjælpe de borgere, der er kritisk syge enten af COVID-19 eller af andre årsager, bliver væsentlig forringet, såfremt der konkret meddeles aktindsigt i de ønskede oplysninger."*

Journalisten klagede til Ankestyrelsen. Efter klagen gav Region Midtjylland og Region Syddanmark aktindsigt, mens de øvrige regioner fastholdt afslag. Region Nordjylland tilføjede, at udlevering af oplysninger *"vil kræve en uforholdsmæssig stor indsats af medarbejdere"*. Region Sjælland henviste til, at aktindsigt kunne bidrage til uro og panik i befolkningen. Ankestyrelsen afviste at rejse tilsynssager og henviste til, at den *"ikke har fundet tilstrækkeligt grundlag for at antage, at en nærmere undersøgelse af sagen vil føre til konstatering af, at regionen har undtaget dokumenter eller oplysninger i strid med retten til aktindsigt."*¹⁰¹

Når andre klagemuligheder er udtømte, kan en sag indbringes for Folketingets Ombudsmand. I forhold til afgørelser fra ministerier er Folketingets Ombudsmand eneste kontrolmulighed bortset fra domstolene. Folketingets Ombudsmand er ikke en administrativ klageinstans og kan afvise en klage, hvis han finder, at den ikke giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

I 2014 realitetsbehandlede ombudsmanden 47 sager om aktindsigt, mens 80 sager ikke blev undersøgt heraf 32 henvendelser fra pressen. I 2015 undersøgte ombudsmanden 96 sager om aktindsigt, mens 36 sager ikke blev undersøgt heraf 13 henvendelser fra pressen.¹⁰²

Eksempel: Uddannelses- og Forskningsministeriet (UFM) afslog aktindsigt til ForskerForum i en analyse af omkostninger ved videregående uddannelser med henvisning til undtagelsen for

⁹⁸ Forslag til lov om [ændring af lov om kommunernes styrelse](#), L 56 2016-17, bemærkninger til ny § 48 a.

⁹⁹ Ankestyrelsens afgørelse 23.4.2020, j.nr. 20-16380.

¹⁰⁰ Ankestyrelsens afgørelse 2.10.2019, j. nr. 19-47580.

¹⁰¹ Ankestyrelsen svar 18.maj 2020 til TEKNOLOGIENS MEDIEHUS.

¹⁰² Tallene blev indhentet fra ombudsmanden i forbindelse med arbejdet med redegørelsen [Effektiviteten ved administration af offentlighedsregler](#). Tallene for ikke undersøgte sager omfatter kun sager, hvor ombudsmanden besluttede ikke at indlede en undersøgelse, mens andre grunde til afvisninger ikke er talt med f.eks. at administrative klagemuligheder ikke var udtømte.

lovgivningssager (sagen er tidligere omtalt i afsnittet om lovgivningssager). Efter fremsættelsen af forslag til finanslov afslog UFM igen, men nu med begrundelsen, at en sag om udarbejdelse af ny lovgivning er helt undtaget fra aktindsigt, når den ikke giver anledning til fremsættelse af lovforslag. Folketingets Ombudsmand afviste at behandle klagen, henviste til lovforslagets bemærkninger til § 20 og udtalte, at en undersøgelse ikke kunne hjælpe til den ønskede aktindsigt.

¹⁰³

11.3 Klageorganer afgør ikke sagerne

Ofte bliver sager om aktindsigt ikke afgjort af klageorganet, men henvist til fornyet behandling ved den første instans.

Klageorganer skal afgøre en klage inden 20 arbejdsdage fra modtagelsen, medmindre det er umuligt på grund af sagens omfang eller kompleksitet. I praksis tager det typisk væsentligt længere tid.

Administrative klageorganer kan undersøge og tage stilling til både faktiske og juridiske forhold i en sag. De kan træffe en bindende afgørelse om aktindsigt, men kan også vælge at anmode myndigheden om at genoptage sagen, og det sidste sker ofte.

Ankestyrelsen kan kun prøve lovligheden af kommunale afgørelser, og en række klager afvises. I sager, der behandles, foretager Ankestyrelsen grundige vurderinger. En sag, der giver grundlag for kritik, bliver dog typisk ikke afsluttet. Ankestyrelsen udtaler f.eks., at "det foreliggende grundlag" og "den anførte begrundelse" ikke giver grundlag for at undtage oplysninger fra aktindsigt, og myndigheden bliver anmodet om at genoptage sagen. Den nye afgørelse giver i nogle tilfælde anledning til, at der klages igen til Ankestyrelsen.

I de sager, Folketingets Ombudsmand tager op til undersøgelse, bliver der givet grundige redegørelser. Når ombudsmanden udtaler kritik, sker det typisk i form af en henstilling til myndigheden om at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse.

11.4 Søgsmål må ikke udsætte aktindsigt

Som afslutning på en langstrakt sag fastslog Højesteret i januar 2016, at søgsmål ikke kunne udsætte aktindsigt:

To journalister anmodede i 2012 Fødevarestyrelsen om aktindsigt i, hvilke virksomheder med svin, der var fundet MRSA-positive i en undersøgelse. Fødevarestyrelsen afslog aktindsigt, og en lang klageproces fulgte. Folketingets Ombudsmand fastslog i 2014, at der ikke var grundlag for afslaget. Fødevarestyrelsen traf herefter afgørelse om at give aktindsigt, men suspendede sagen, da Landbrug & Fødevarer anlagde retssag på vegne af fem ejere af svinebesætninger. Aktindsigten blev yderligere forhalet, da Østre Landsret gav medhold i, at retssagen havde opsættende virkning. Denne afgørelse blev indbragt for Højesteret af Journalistforbundet og Fødevarestyrelsen.

¹⁰³ FO 9/3 2015 (j.nr. 15/01046) og FO 20/11 2015 (dok.nr. 15/04923-2/JV).

Højesteret henviser til kravet om hurtig behandling og understreger, at *“der er en meget væsentlig offentlig interesse i, at udlevering af oplysninger i henhold til en afgørelse om aktindsigt som det helt klare udgangspunkt ikke forhindres ved søgsmål om opsættende virkning.”*¹⁰⁴

11.5 Sammenligning med andre lande

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

I en række lande skal klager over afslag på aktindsigt indbringes for de særlige forvaltningsdomstole. Det gælder i Sverige, Finland og Tyskland. Storbritannien har etableret et særligt kontrolsystem for aktindsigt. Tilsyn føres ved Information Commissioner, hvis afgørelser kan indbringes for The Information Tribunal. Frankrig har også et særligt kontrolsystem: CADA.¹⁰⁵

11.6 Kommentar

Uanset hvor grænsen mellem offentlighed og fortrolighed bliver sat i offentlighedsloven, vil det være afgørende at få et effektivt klagesystem. Det har vi langtfra i dag.

Lovreglerne for klageadgang fordeler klagemuligheder på en lang række instanser, og de vigtigste instanser bestemmer selv, om de vil undersøge en sag.

Vigtige klageorganer kan kun kontrollere om der er henvist korrekt til en undtagelse, men kan ikke prøve oplysninger om faktiske forhold eller skøn, der begrundet afslag på aktindsigt. Det giver myndigheder et næsten frit rum for at begrunde afslag.

Eksempler, der er omtalt oven for (afsnit 11.2), viser, hvor svagt klagesystemet er. Ankestyrelsen fandt f.eks. ikke grundlag for at behandle en klage over regionernes afslag på aktindsigt i en rapport, den enkelte region havde sendt til Sundhedsstyrelsen om regionens kapacitet under coronakrisen. Ankestyrelsen blev tilsyneladende overbevist om, at offentlighedslovens generalklausul kunne anvendes. Styrelsen vurderede ikke, om der var hold i regioners oplysninger om, at aktindsigt ville forringe muligheder for at hjælpe kritisk syge borgere, ville skabe uro og panik og ville kræve en uforholdsmæssig indsats af personale. Anmodningen om aktindsigt til den enkelte region handlede vel at mærke om en rapport, der var sendt og ikke indeholdt fortrolige oplysninger. En ekspedition af aktindsigt kunne være klaret på få minutter.

De vigtigste klageorganer kan ikke træffe bindende afgørelser. Det er ofte ressource- og tidsspild, når kompetente kontrolorganer ikke afslutter sager med afgørelser, der skal følges, men sender sager retur til fornyede overvejelser. I nogle tilfælde går sager frem og tilbage i flere omgange.

¹⁰⁴ [Højesterets afgørelse](#) 22.1.2016.

¹⁰⁵ [Redegørelsen Åbenhed og fortrolighed i den ministerielle beslutningsproces](#) af Niels Fenger og Jørgen Grønnegaard. Rapporten [Offentlighed i Norden](#), omtaler klagesystemer side 195 -201.

Der er klageordninger på mange forvaltningsområder, hvor offentlige forvaltninger træffer afgørelser. Klageordninger er forskellige, men typisk skal et klageorgan behandle en klagesag og kan foretage en fuldstændig prøvelse af alle sagens spørgsmål (administrativ rekurs). Det gælder både sagens faktiske grundlag og de retlige spørgsmål. Klageorganer kan typisk også prøve konkrete skøn. De kan ikke blot kritisere en afgørelse og hjemvise til fornyet behandling, men træffe en ny afgørelse, der afslutter sagen. Klageorganers afgørelser har typisk retskraft og kan fuldbyrdes.¹⁰⁶

Klagesystemerne for aktindsigt og datasammenstilling er usædvanligt svage sammenlignet med de fleste klageordninger for afgørelser, der træffes af myndigheder.

Effektiviteten kan styrkes markant ved at samle klagevejene til ét klageorgan for afgørelser om aktindsigt og datasammenstilling inklusive afgørelser, der træffes af ministerier og statsejede selskaber. Klageorganet skal have kompetence til fuldstændig prøvelse af sager. I mange sager er retlige spørgsmål tæt forbundne med oplysninger om faktiske forhold og skøn. Det taler klart for, at klageorganer kan prøve alle spørgsmål. Det er også afgørende for, at klageorganer kan afslutte sagen med en afgørelse, der har retskraft.

Ved langtrukken sagsbehandling, der klart overskrider fristerne, skal klageorganet også kunne træffe afgørelse.

Den mest effektive fuldbyrdelse – direkte håndhævelse – vil typisk være mulig ved afgørelser om aktindsigt, hvor klageorganet kan udlevere dokumenter og oplysninger til en klager, der får ret til aktindsigt.

Ved sager om datasammenstilling har klageorganet ikke direkte adgang til data. Det skal sikres, at en it-kyndig medarbejder ved klageorganet kan få adgang til it-systemer hos en myndighed, der har afslået datasammenstilling. Det er nødvendigt for at kunne vurdere, om et afslag er korrekt begrundet med ressourcehensyn. I tilfælde, hvor klageorganet ikke finder, der er grundlag for afslag, må det kunne give pålæg om effektivering af afgørelse med mulighed for sanktion, hvis det ikke sker. Klageorganet bør også have mulighed for at give en myndighed pålæg med en tidsfrist til at sikre nem datasammenstilling ved udvikling af it-systemer til gavn både for myndigheden selv og for offentligheden jf. kravet i offentlighedsloven § 1, stk. 2.

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

Afgørelser fra klagenævnet skal kunne indbringes for Folketingets Ombudsmand, og ombudsmanden vil fortsat kunne bidrage med principielle fortolkninger af offentlighedsregler. Et klagenævn med særlig ekspertise vil betyde, at ombudsmanden får væsentligt færre sager om aktindsigt.

¹⁰⁶ Sten Bønsing: Almindelig forvaltningsret, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave 2009 side 243 – 275.

11.7 anbefalinger

Ved en kommende ændring af offentlighedsloven må Folketinget etablere et klagenævn med særlig ekspertise i offentlighedslovgivning. Et effektivt klagesystem er afgørende for, at offentlighedsloven kommer til at fungere efter lovens hensigt. Det gælder uanset hvilke ændringer, Folketinget i øvrigt måtte vedtage på området.

Forslag til ændringer i offentlighedslovens klageregler:

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

Remonstrationsordningen i § 37, stk. 2 fastholdes. En tilføjelse må præcisere myndigheders pligt til at videregive dokumenter og oplysninger til klagenævnet og give klagenævnets personale adgang til myndigheders it-systemer, når det er relevant f.eks. for at vurdere konkrete muligheder for datasammenstilling i en klagesag og for at vurdere, om myndigheder opfylder lovens forpligtelse til indretning af it-systemer (§ 1, stk. 2). Klagenævnet skal have mulighed for at pålægge bødesanktion, hvis en myndighed ikke efterkommer disse pligter med en frist for etablering eller udvikling af it-systemer.¹⁰⁷

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

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

§ 38 skal i stedet fastlægge Offentlighedsklagenævnets sammensætning og kompetence m.v. jf. kommentar oven for om et effektivt klagesystem.

Klagenævnet sikres uafhængighed både formelt og reelt. Folketinget/Folketingets Retsudvalg udpeger formand, medlemmer og stedfortrædere til nævnet efter indstilling fra Folketingets Ombudsmand på grundlag af faglige kvalifikationer til at behandle klagesager om offentlighed. Klagenævnet/formanden ansætter personale med faglige kvalifikationer til sekretariatet.

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

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

Klagenævnets afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

¹⁰⁷ Jf. [Databeskyttelsesloven](#) § 29 og [Lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet](#) af 26. oktober 2016 § 23.

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

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

12. Huller i politikernes beslutningsgrundlag

12.1 Offentlighedskommissionen

Offentlighedskommissionen, der blev nedsat i 2002, afgav betænkning i november 2009 med udkast til ny offentlighedslov. Kommissionen foreslog nye regler om flere af de emner, der er omtalt i denne redegørelse. Det gælder bl.a.:

- formålene med offentlighed i forvaltningen
- at myndigheder skal sørge for, at hensynet til åbenhed i videst muligt omfang varetages ved etablering og udvikling af it-løsninger
- at selskaber skal være omfattet af loven, når mere end 75% ejes af offentlige myndigheder
- at ret til aktindsigt også gælder, når der angives et tema (den gamle lov stillede krav om identifikation af en bestemt sag eller dokument).
- ret til datasammenstilling, der kan udføres med enkle kommandoer.
- pligt for myndigheder til at vedtage retningslinjer for aktiv information på hjemmesider
- etablering af en offentlighedsportal.

Ved tre forslag var Offentlighedskommissionen delt næsten lige over. Mindretal gik imod:

- den nye undtagelse for udveksling af dokumenter mellem ministre og enkelte medlemmer af Folketinget i forbindelse med lovgivning og anden tilsvarende proces (10 ud af kommissionens 21 medlemmer).
- undtagelsen for faglige vurderinger i endelig form, der er udarbejdet til ministerrådgivning og indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende (9 ud af 21).
- kalenderundtagelsen (8 ud af 21).

Mindretallets dissens til undtagelsen for dokumenter til enkelte folketingsmedlemmer blev begrundet med: *"De formål, offentlighedsloven skal varetage - herunder at understøtte informations- og ytringsfriheden og borgernes deltagelse i demokratiet - gør sig i særlig grad gældende i forhold til sager og spørgsmål, der har en politisk karakter, og ikke mindst i forhold til den politiske del af lovgivningsprocessen. Det har vital betydning for folkestyret, at dokumenter fra ministerier m.v., der indgår som grundlag for politiske beslutninger, fortsat er omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedsloven"* ¹⁰⁸

Mindretallets dissens til undtagelsen for faglige vurderinger blev begrundet med, at den nye undtagelse for ministerbetjening ikke kunne stå alene: *"Afgørende demokratiske hensyn, der kommer til udtryk i offentlighedslovens formål, taler for at styrke offentlighedens ret til indsigt i grundlaget for beslutning"*.

¹⁰⁸ [Offentlighedskommissionens betænkning](#) 1510.2009, del I. Citater er fra mindretallets dissenser side 614-616 og 639-640.

12.2 Lovforslag

Lovforslaget blev i første omgang fremsat uden forudgående politisk aftale af daværende justitsminister Lars Barfoed for VK-regeringen 10. december 2010. Det tog udgangspunkt i Offentlighedskommissionens forslag og fulgte flertallet ved forslag, hvor kommissionen var delt.¹⁰⁹

Lovforslaget afveg på en række punkter fra forslag, der var enighed om i kommissionen bl.a. blev retten til datasammenstilling indsnævret med et ekstra krav om, at den skal kunne udføres med ”få” kommandoer.

Kommissionens mindretal havde i en dissens i betænkningen gjort opmærksom på, at undtagelsen for ministerbetjening skulle kombineres med en styrkelse af offentlighedens indsigt i grundlaget for beslutninger. Lovforslaget fulgte flertallets afvisning af aktindsigt i endelige faglige vurderinger, der indgår i politiske sager, og flere svar fra Justitsministeriet til Retsudvalget spørgsmål tydede på yderligere indsnævring af offentlighed.

På den baggrund udarbejdede mindretallet forslag til ændringer i lovforslagets regler om ministerbetjening og faglige vurderinger (§ 24 og § 29) og en præcisering om aktindsigt i beslutninger (§ 28). Mindretallet gentog, at den nye politikerundtagelse burde udgå (§ 27, nr. 2). Forslagene blev sendt til Folketingets Retsudvalg under lovforslagets behandling i udvalget.¹¹⁰

Mindretallet fjernede det brede og diffuse begreb ”ministerbetjening”, og foreslog følgende tekst til § 24, stk.1:

”Retten til aktindsigt omfatter ikke:

- 1) Dokumenter udarbejdet til ministerrådgivning og foreløbige overvejelser om løsningsmuligheder i interne dokumenter, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede styrelser.*
- 2) Dokumenter udarbejdet til ministerrådgivning og foreløbige overvejelser om løsningsmuligheder i interne dokumenter, der udveksles mellem ministerier.”*

Mindretallet fjernede undtagelsen for endelige faglige vurderinger, der bliver udarbejdet til den politiske behandling af vigtige sager og foreslog følgende ordlyd til § 29, stk. 1: *”Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, i det omfang oplysningerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag, en endelig beslutning eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende.”*

Mindretallets forslag tilstræbte at sikre offentlighed om både faktiske forhold og faglige vurderinger, der indgår i politiske sager, og samtidigt sikre mulighed for uden offentlighed at udvikle idéer og overveje forskellige løsningsmuligheder i sagstyper, der kræver samarbejde på tværs af ministerier og styrelser.

¹⁰⁹ [Forslag til offentlighedslov, L 90](#), FT 2010-11.

¹¹⁰ [Se mindretallets forslag](#), bilag nr. 2, L 90, 2010-11. Mindretallet på ni kommissionsmedlemmer bestod af repræsentanterne for Danske Dagblades Forening, Danske Specialmedier, DR, TV 2, Journalistforbundet, Institut for Menneskerettigheder, Danmarks Medie- og Journalisthøjskole og de to medlemmer fra Dansk Folkeoplysningssamråd.

Lovforslaget blev behandlet i Folketingets Retsudvalg i foråret 2011 med grundige drøftelser, udvalgsrejser til Norge og Finland og talrige spørgsmål til Justitsministeriet. Det forlød, at visse ændringer var på vej, men lovforslaget nåede ikke at blive færdigbehandlet i samlingen.

Regeringen, der blev dannet efter valget i september 2011 af S, SF og RV, genfremsatte ikke lovforslaget i den følgende samling. Det skete først i samlingen 2012-13, hvor det blev fremsat af justitsminister Morten Bødskov. Før genfremsættelsen var indgået en bindende politisk aftale mellem S, RV, SF, V og K, der blev offentliggjort 3. oktober 2012.¹¹¹

Der kom megen kritik, men uden muligheder for påvirkning af justitsministeren og partierne bag aftalen. Lovforslaget blev vedtaget 4. juni 2013 og trådte i kraft 1. januar 2014.

12.3 Diskrete ændringer i bemærkninger til lovforslag

Justitsministeriet ”lovgav i bemærkninger” ved nogle tilføjelser, der betød væsentlige begrænsninger af retten til aktindsigt.

Offentlighedslovens særlige undtagelse for lovgivningssager (§ 20) har samme lovtekst i den nye og den gamle offentlighedslov. Med nogle tilføjelser til lovforslagets bemærkninger, er undtagelsen dog reelt udvidet og omfatter nu alle dokumenter, et ministerium inddrager i lovgivningssagen. I et svar til Folketingets Retsudvalg fem år efter lovens vedtagelse har Justitsministeriet beskrevet ændringen og beklaget, at der ikke blev informeret tydeligere herom.¹¹²

Lovens undtagelser for oplysninger om erhvervsforhold har også uændret lovtekst (§ 30, nr. 2). Justitsministeriet udvidede undtagelsen markant med en tilføjelse i bemærkningerne om en generel formodning for, at virksomheder vil lide tab ved aktindsigt.

Ved fremsættelsen af lovforslaget lavede Justitsministeriet en liste over udvidelser og begrænsninger af offentlighed uden at nævne disse begrænsninger, som Folketinget vedtog uden opmærksomhed. Det er tænkeligt, at heller ikke justitsministre og forligskreds var opmærksomme på disse væsentlige begrænsninger af offentlighed.

Justitsministeriet tilføjede også bemærkninger, der markant begrænsede mulighederne for at bruge den nye regel om datasammenstilling. Uden grundlag i lovreglen og uden at gøre opmærksom på det, skrev Justitsministeriet, at den nye regel ikke giver ret til at sammenstille data fra ”*en myndigheds journalregister, dvs. et register, der indeholder en systematisk og samlet fortegnelse over den pågældende forvaltningsmyndigheds sager samt dokumenter i de enkelte sager, herunder ind- og udgående post*”.¹¹³

¹¹¹ [Politisk aftale](#) efteråret 2012 mellem regeringen, Venstre og Konservative om en ny offentlighedslov.

¹¹² [Svar på spørgsmål 1071 og 1072, 28. september 2018](#).

¹¹³ [Forslag til offentlighedslov, L 144](#), 2012-13, almindelige bemærkninger pkt. 4.5.2.2.

12.4 Diskrete ændringer i svar fra Justitsministeriet

Justitsministeriet påvirkede også fortolkningen af regler gennem svar til Folketingets Retsudvalg under behandlingen af lovforslaget. Det gælder specielt den vigtige ret til aktindsigt i oplysninger om faktiske forhold.

Under behandlingen af lovforslaget i 2012-13 blev Justitsministeriet spurgt, hvor vidt oplysninger om antal personer, der ville miste dagpengereetten som følge af ændret lovgivning, ville være omfattet af aktindsigt efter lovforslaget. Justitsministeriet skrev i et udkast til ministerens tale under et samråd, at Arbejdsmarkedsstyrelsens og Beskæftigelsesministeriets prognoser ikke ville være omfattet af ret til aktindsigt efter lovforslaget. Ifølge Justitsministeriet var prognoserne ikke oplysninger om faktiske forhold, men faglige vurderinger, der er undtaget fra aktindsigt, når de er udarbejdet til ministerrådgivning (§ 29).¹¹⁴

Justitsministeriets svar indsnævrer retten til aktindsigt i oplysninger, der bidrager til at skabe klarhed om en sags faktiske forhold (§ 28).

Ifølge Offentlighedskommissionens betænkning skulle retten til aktindsigt i prognoser for udviklinger fortsætte under den nye lov. Denne ret var fastslået af Folketingets Ombudsmand i to afgørelser efter den gamle offentlighedslov, og Offentlighedskommissionen forudsatte at praksis for aktindsigt i oplysninger om faktiske forhold skulle fortsætte. Ombudsmanden udtalte f.eks. i en sag om Femern Bælt-projektet, at *"forudsigelser om hvorledes et faktisk forløb vil ændre sig, og som bidrager til myndighedernes kvalificering af det administrative beslutningsgrundlag, hører til de faktiske oplysninger i et sagsforhold."*¹¹⁵

I bogen om offentlighedsloven, som mange myndigheder bruger som guide til lovens fortolkning, er henvist til Justitsministeriets udkast til ministerens tale ved samrådet under lovbehandlingen. I en nyere sag har Finansministeriet med henvisning til bogen afslået aktindsigt i en prognose for biludvikling, der har klimamæssige konsekvenser.

Sagen endte hos Folketingets Ombudsmand, der ændrede tidligere praksis og konkluderede, at det *"klare udgangspunkt må således efter min opfattelse være, at en myndigheds faglige vurderinger og skøn mv. af den omhandlede karakter med hensyn til fremtidige forhold ikke kan anses for at være omfattet af ekstraheringspligten."*¹¹⁶

På denne måde forsvandt retten til aktindsigt i prognoser og konsekvensanalyser. En vurdering fra Justitsministeriet i et udkast til ministerens tale under et samråd i 2012-13 blev hæftet på et skriftlig svar til Folketingets Retsudvalg. Den blev omtalt i bogen, og Folketingets Ombudsmand blev i efteråret 2019 overbevist om, den tidligere praksis måtte ændres.

Ændringen har konsekvenser på alle forvaltningsområder og er en markant begrænsning af mulighederne for demokratisk kontrol og debat om grundlaget for politiske beslutninger.

¹¹⁴ Justitsministeriets fortolkning fremgår af [ministeriets udkast til ministerens tale ved et samråd](#) i Retsudvalget 11.4.2013.

¹¹⁵ [Offentlighedskommissionens betænkning](#) 1510.2009, Bind I siderne 558 -562 og 619 - 620. To afgørelser fra ombudsmanden [FOB 04.98](#) og [FOB 05.485](#). Mere omtale findes i redegørelsens afsnit 2.8.

¹¹⁶ Ahsan, *Offentlighedsloven med kommentarer*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2014, side 485-86 og side 496-97. Udtalelse fra Folketingets Ombudsmand [FOB 2019-28](#).

12.5 Misvisende information til forligskredsen

En aktindsigt viser, at en oversigt fra Justitsministeriet over synspunkter bag undtagelsen for ministerbetjening indgik som grundlag for den politiske aftale.¹¹⁷

Justitsministeriets oversigt giver misvisende oplysninger på to væsentlige punkter. For det første nævner oversigten, at lovforslaget sikrer adgang til aktindsigt i ”interne faglige vurderinger i endelig form, hvis de pågældende vurderinger indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende”. Det bliver ikke oplyst, at disse faglige vurderinger er undtaget fra aktindsigt, når de er udarbejdet til ministerrådgivning jf. anden sætning i § 29, stk. 1.

For det andet står der i slutningen af oversigten om ministerbetjeningsreglen, at ”en enig Offentlighedskommission – herunder pressens repræsentanter – står bag den”. Det bliver ikke oplyst, at mindretallet foreslog en væsentlig begrænsning af undtagelsen for at sikre offentlighed om faglige vurderinger, der indgår i grundlaget for politiske beslutninger.

De misvisende oplysninger i Justitsministeriets oversigt fra december 2010 betød, at justitsministre gav vildledende udtalelser til offentligheden. Daværende justitsminister Lars Barfoed (K) udtalte efter fremsættelsen af lovforslaget i december 2010, at den nye offentlighedslov ville sikre mere offentlighed om faglige vurderinger, der indgår som grundlag for politiske beslutninger. Morten Bødskov (S), der var justitsminister ved genfremsættelsen i 2013 sagde det samme.¹¹⁸

Justitsministeriets oversigt blev videregivet til forligskredsen i september 2012. Det nævnes i den politiske aftale (pkt. 3.2), at den nye undtagelse for dokumenter, der udveksles mellem ministre og enkelte folketingsmedlemmer (§ 27 nr. 2) har til formål at beskytte udveksling af synspunkter mellem en minister og ordførere for partier i forbindelse med forberedelsen af et initiativ.

Ifølge aftaleteksten skal interne faglige vurderinger i endelig form, der videregives til en forligskreds, udleveres ved aktindsigt i overensstemmelse med § 28 og § 29. Aftaleteksten skjuler, at de faglige vurderinger, som ministre videregiver til enkelte folketingsmedlemmer f.eks. en forligskreds, er undtaget.¹¹⁹

12.6 Evaluering af nye regler

Det blev bestemt i den politiske aftale om offentlighedsloven, at de nye regler skulle evalueres efter tre års virke. Justitsministeriet startede evalueringen ved i december 2016 med høring af

¹¹⁷ Justitsministeriets oversigt og andre oplysninger kan ses via link i artiklen [”Vildledning som grundlag for ændring af offentlighedsloven”](#), Åbenhedstinget august 2019.

¹¹⁸ Mennesker og Medier DR P 1, 10. december 2010 og Debatten DR, 21. februar 2013.

¹¹⁹ [Politisk aftale](#) efteråret 2012 mellem regeringen, Venstre og Konservative om en ny offentlighedslov, 2012, pkt. 3.2.

myndigheder og organisationer. I starten af juni 2017 udsendte Justitsministeriet en redegørelse med oplysninger fra høringsvarene.¹²⁰

De fleste sider i redegørelsens bliver brugt til at sammenfatte høringsvar fra ministerier, mens omtalen af høringsvar fra organisationer ikke fylder så meget.

Mange myndigheder - især departementer - oplyser om gennemsnitlige svartider, der er langt udover offentlighedslovens normalfrist om 7 arbejdsdage. Det antydes, at problemet bedst løses ved at forlænge lovens frister.

Som led i evaluering udarbejdede Folketingets Ombudsmand en redegørelse for myndigheders anvendelse af de nye undtagelser om ministerbetjening (§ 24) og for udveksling af dokumenter mellem ministre og enkelte folketingsmedlemmer (§ 27, nr. 2).

Ombudsmanden konkluderede, at ministerierne har brugt de nye undtagelser efter hensigten, og at reglerne derfor har ført til væsentlige indskrænkninger af retten til aktindsigt. Ifølge ombudsmanden giver undtagelserne sjældent juridisk tvivl, og der er derfor ikke grundlag for en restriktiv tolkning, som den politiske aftale nævnte.¹²¹

Endvidere blev som led i evalueringen udarbejdet en rapport, der sammenligner de nye undtagelser med retstilstanden i en række andre lande. Rapporten er omtalt i afsnittet ”Mørklægning af den politiske beslutningsproces”.¹²²

En evaluering af postlisteforsøget blev foretaget af et udvalg, der i juli 2017 afleverede sin rapport til Justitsministeriet. Forsøget er omtalt i afsnittet ”Søgefunktioner i offentlighedens tjeneste mangler”.

12.7 Justitsministeriets forslag om ”lempelse”

Regeringen, der tiltrådte i 2015, lovede at ”lempe” undtagelsen for ministerbetjening, og forligspartierne blev indbudt til nogle drøftelser i 2017-2018. Justitsministeriet udarbejdede et lovudkast, der har to undtagelser i stedet for den gældende undtagelse for ministerbetjening (§ 24).¹²³

I lovudkastet er undtagelsen i § 24 begrænset til ministerrådgivning: *”Dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder eller forskellige ministerier i forbindelse med forelæggelse af sager for regeringen eller i forbindelse med møder mellem ministre.”*

Lovudkastet tilføjer en ny undtagelse for de øvrige ministerbetjeningsdokumenter (§ 29 a): *”Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om den interne og politiske beslutningsproces i dokumenter,*

¹²⁰ [Justitsministeriets redegørelse og høringsvar](#) fra myndigheder, medier og organisationer.

¹²¹ [Redegørelse til Folketingets Retsudvalg](#): Evaluering af ”ministerbetjeningsreglen” og folketingspolitikerreglen” i offentlighedsloven, 7. marts 2017.

¹²² [Redegørelsen Åbenhed og fortrolighed i den ministerielle beslutningsproces](#) af Niels Fenger og Jørgen Grønnegaard Christensen, 2017. Redegørelsen er omtalt i afsnit 3.12.

¹²³ [Justitsministeriets lovudkast](#) med bemærkninger til forligspartierne.

der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder eller mellem forskellige ministerier på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.”

Lovudkastet ville ikke udvide retten til aktindsigt i grundlaget for beslutninger. Den nye undtagelse i § 24 for dokumenter i sager, der skal forelægges regeringen, regeringsudvalg eller ministermøder er ganske vist begrænset i forhold til den gældende § 24. Men ministerbetjeningsdokumenter, der ikke er omfattet af forslaget til § 24, er omfattet af den anden nye regel § 29 a, der undtager oplysninger om den interne og politiske beslutningsproces. Det er tilsyneladende et skridt frem og et tilbage.

Den nye undtagelse i lovudkastets § 29 a udvider dog undtagelsen for færdige, faglige vurderinger, så den ikke som nu er begrænset til direkte ministerrådgivning (§ 29), men også vil gælde dokumenter, der er udarbejdet til embedsværkets eget brug i sager, hvor ministerbetjening kan blive aktuel på et tidspunkt. Det samlede resultat af Justitsministeriets forslag til lempelse bliver dermed et skridt frem og to tilbage.

Det var ikke meningen, at lovudkastet skulle offentliggøres, før en politisk aftale var indgået, men det slap ud og blev offentliggjort på aabenhedstinget.dk. En kritisk kommentar blev sendt til forligskredsen. Justitsministeriet skrev derefter en ”udleveringsnotits” til forligskredsen. Notitsen, der skulle mane kritikken i jorden, blev udleveret til pressen. Det førte til offentliggørelse på aabenhedstinget.dk, og endnu en kritisk kommentar til justitsministeren og forligskredsen.¹²⁴

Der blev ikke indgået en politisk aftale, og senere i 2018 blev det politiske forlig fra 2012 om offentlighedsloven opsagt.

12.8 Kommentar

Justitsministeriet har haft dominerende indflydelse i alle faser af arbejdet med den nye offentlighedslov via embedsmænd med rødder i ministeriet: Kommissariatet for Offentlighedskommissionen, kommissionens sekretariat, bemærkninger til lovforslag, notater til Folketinget, svar på spørgsmål, information til forligskreds, udarbejdelse af forligstekst, udkast til Justitsministerens svar ved samråd, vejledning til loven, evaluering, information og forslag til forligskreds om lempelse. Bogen, som mange forvaltninger, klageorganer og Folketingets Ombudsmand bruger som guide til fortolkning af offentlighedsloven, er også skrevet af en embedsmand med rødder i Justitsministeriet.¹²⁵

Væsentlige begrænsninger af retten til aktindsigt er gennemført ved bemærkninger til lovforslag og svar til Folketingets Retsudvalg, som hverken forligskreds eller Folketinget er blevet præsenteret for. En aktindsigt viser, at forligskredsen fik misvisende informationer fra Justitsministeriet. Ministeriet undgik at informere politikerne om den vigtige undtagelse for faglige vurderinger i endelige form, der er udarbejdet til ministerrådgivning.

¹²⁴ [Kommentarer til Justitsministeriets lovudkast](#) om ændring af offentlighedsloven. [Udleveringsnotits om henvendelse fra Oluf Jørgensen](#). [Kommentar til udleveringsnotits](#): Til justitsminister Søren Pape Poulsen og forligskredsen.

¹²⁵ *Offentlighedsloven med kommentarer* af Ahsan, Djøf-forlaget 2014.

Det ser ud til, at stærke systeminteresser trækker Justitsministeriet i retning af lukkethed om politiske beslutningsprocesser uafhængigt af skiftende ministre og embedsmænd. Lukkethed betyder, at ministerier kan tilrettelægge beslutningsprocesser uden forstyrrelser. Information til offentligheden kan styres, og der er ansat et stigende antal medarbejdere og særlige rådgivere til at tilrettelægge kommunikationen til politikere og offentlighed.

Det er paradoksalt, at Justitsministeriet hidtil har haft en meget dominerende rolle i lovgivningsprocessen om en lov, der handler om kontrol med den offentlige forvaltning. I lovgivningsprocesser, der handler om kontrol med andre områder i samfundet, bliver interesseorganisationer hørt, men får ikke tilsvarende dominans.

12.9 anbefalinger

Folketingets Retsudvalg må tage initiativ og styring ved kommende ændringer af offentlighedsloven for at sikre, at processen får det tempo og indholdet den retning, som Folketinget ønsker.

Processen ved kommende ændringer må tilrettelægges med høj grad af offentlighed i overensstemmelse med lovens formålsparagraf.

13. Miljøoplysningsloven er et sammensurium

13.1 Formål

Miljøoplysningsloven skal overholde internationale krav i Aarhuskonventionen og EU-direktivet om miljøoplysninger, men det fremgår ikke klart af loven. Den tager kun delvis højde for de stærke krav til offentlighed, som konventionen og direktivet stiller.

Miljøoplysningsloven har ikke en formålsbestemmelse.¹²⁶

Formål bliver angivet i præamblen til Aarhuskonventionen:¹²⁷

- øget adgang til oplysninger og offentlig deltagelse i beslutningsprocesser på miljøområdet forbedrer kvaliteten og gennemførelsen af beslutninger, bidrager til opmærksomhed omkring miljøspørgsmål, giver offentligheden mulighed for at give udtryk for dens betænkeligheder, og gør det muligt for offentlige myndigheder at tage behørigt hensyn til sådanne betænkeligheder,
- fremme ansvarlighed og gennemsigtighed i beslutningsprocessen og styrke offentlighedens støtte til beslutninger der vedrører miljøet,
- gennemsigtighed i alle dele af den offentlige administration og opfordring til lovgivende forsamlinger om at anvende principperne i denne konvention i deres eget arbejde,

Formål bliver angivet i den indledende betragtning i EU-direktivet:¹²⁸

- Øget offentlig adgang til miljøoplysninger og formidling af sådanne oplysninger medvirker til at skabe større miljøbevidsthed, fri udveksling af synspunkter, mere effektiv inddragelse af offentligheden i beslutningsprocessen på miljøområdet og i sidste ende til et bedre miljø.

13.2 Miljøoplysninger i bred forstand

Miljøoplysningsloven omfatter miljøoplysninger i bred forstand, og på dette punkt er loven på linje med Aarhuskonventionen og EU-direktivet.

Det fremgår af § 3, at miljøoplysningsloven omfatter oplysninger om: 1) Tilstanden i miljøelementer f.eks. luft, vand, jord og natur; 2) faktorer f.eks. stoffer, energi, støj, affald, der påvirker eller kan påvirke miljøelementer; 3) foranstaltninger, f.eks. politikker, lovgivning, planer, programmer, projekter, miljøaftaler og aktiviteter, der påvirker eller kan påvirke miljøelementer og faktorer; 4) rapporter om gennemførelse af miljølovgivningen; 5) forudsætninger, økonomiske beregninger og analyser, der er anvendt i forbindelse med oplysninger om foranstaltninger og aktiviteter og 6) menneskers sundhed og sikkerhed f.eks. forurening af fødekæden og levevilkår

¹²⁶ [Lov om aktindsigt i miljøoplysninger.](#)

¹²⁷ Bekendtgørelse af [Aarhuskonventionen](#) (Århus-konventionen af 25. juni 1998 om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet

¹²⁸ [EU-direktivet](#) 2003/4/EF.

samt kulturminde og bygninger, der påvirkes af de oven for nævnte miljøelementer, faktorer og foranstaltninger.

Et eksempel: Den kommunale selvstyrehavn i Kalundborg afslog aktindsigt i materiale om opførelsen af nyt havneanlæg. Ombudsmanden konkluderede, at havneanlægget var en foranstaltning, der kunne påvirke miljøet (§ 3, nr. 3). Budgettal for årlige udgifter og indtægter for havneanlægget, leje af et areal og en låneaftale om finansieringen af det nye havneanlæg var derfor miljøoplysninger og omfattet af miljøoplysningsloven.¹²⁹

Et eksempel: Transport-, Bygnings- og Boligministeriet afslog aktindsigt i et oplæg til politisk debat om fremtidens transportformer. Ombudsmanden konkluderede, at foranstaltninger og aktiviteter på transportområdet kan påvirke miljøet, og at debatoplægget, der var drøftet på et ordførermøde, ville kunne påvirke fremtidige tiltag og beslutninger på området (§ 3, nr. 3). Ombudsmanden tilføjede, at beregninger og forudsætninger, der handler om den faglige holdbarhed, er miljøoplysninger (§ 3, nr. 5).¹³⁰

Et eksempel: En borger anmodede Rebild Kommune om aktindsigt i en advokatundersøgelse og nogle økonomiske beregninger om flytning af en trykledning for spildevand. Rebild Kommune afslog. Ankestyrelsen vurderede at anmodningen om aktindsigt handlede om miljøoplysninger (§ 3, nr. 3) og bad kommunen om at behandle sagen efter miljøoplysningsloven.¹³¹

Ved miljøoplysninger forstås bl.a. oplysninger som vedrører *”menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand i det omfang de påvirkes af de enkelte miljøelementers tilstand...”* (§ 3, nr. 6).

Eksempel: Fødevarestyrelsen afslog aktindsigt i oplysninger om, hvilke virksomheder der havde MRSA i svinebesætninger ifølge en undersøgelse hos Statens Seruminstitut. MRSA-bakterier i svinebesætninger kan udgøre en risiko for menneskers sundhed. Smitte af mennesker, der færdes i en svinestald, kan ske ved overførsel af bakterier gennem luften. På den baggrund udtalte Folketingets Ombudsmand, at oplysninger om, hvilke svinebesætninger der var smittede, var omfattet af miljøoplysningsloven.¹³²

Smittespredning af corona (COVID-19) sker gennem overførsel af viruspartikler via dråber, der spredes i luften ved hoste og nys. Sager om aktindsigt i oplysninger og faglige vurderinger af smittespredning skal derfor behandles efter miljøoplysningsloven, ligesom smittespredning af MRSA-bakterier.

Eksempel: I en afgørelse fra maj 2020 lægger Statens Seruminstitut til grund, at COVID-19 vedrører menneskers sundhedstilstand, der påvirkes af dråber med virus i luften. SSI anvendte miljøoplysningsloven, men afslog dog at udlevere data om coronasmittede, der var indlagt på sygehuse, fordelt efter alder, køn og bopælskommune. Begrundelsen lød, at *”det ønskede materiale ikke var tilstede og først skulle produceres har det ikke været muligt ud fra de rammer og ressourcer som er tilstede i den givne særlige corona situation.”*¹³³

¹²⁹ [Folketingets Ombudsmand 2018-4.](#)

¹³⁰ [Folketingets Ombudsmand 2018-2.](#)

¹³¹ [Ankestyrelsen 24.4.2020.](#)

¹³² [Folketingets Ombudsmand 2014-8.](#)

¹³³ Svar fra Statens Seruminstitut til Mediehuset Randers, 18. maj. 2020.

13.3 Miljøoplysningsloven henviser til den gamle offentlighedslov

Ved den første fremsættelse af lovforslag til ny offentlighedslov var det planen, at miljøoplysningsloven skulle harmoniseres med de nye regler. Et lovforslag herom blev fremsat, men ikke færdigbehandlet. Lovforslagets brede undtagelser af hensyn til den politiske beslutningsproces var i lodret strid de internationale forpligtelser, og det blev ikke genfremsat.¹³⁴

Det betyder, at den gamle offentlighedslov lever videre ved aktindsigt i miljøoplysninger. Loven fik i § 6 en tilføjelse om, at lovens henvisninger til offentlighedsloven skal forstås som henvisninger til den gamle offentlighedslov.

På grund af den stigende interesse for miljø- og klimaforhold skal en stigende andel af aktindsigter behandles efter miljøoplysningsloven. Det er misvisende, at den gamle offentlighedslov bliver betegnet som historisk i Retsinformation.¹³⁵

Offentlighedsloven fra 2013 omfatter også miljøoplysninger, og denne lovs regler skal anvendes, når de giver en bedre retsstilling for borgerne, end miljøoplysningsloven gør med dens henvisninger til den gamle lov.

Regler i den nye offentlighedslov, der begrænser aktindsigt i forhold til den gamle lov, gælder ikke for miljøoplysninger bl.a. undtagelserne for ministerbetjening (§ 24) og for dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer (§ 27, nr. 2). En ny bestemmelse, der begrænser ekstrahering af oplysninger om faktiske forhold, der er uforholdsmæssigt ressourcekrævende, gælder ikke for miljøoplysninger (§ 28, stk. 2, nr. 2). Kalenderundtagelsen i den nye offentlighedslov (§ 22) kan heller ikke anvendes, og der må ikke lukkes for kalenderoplysninger om møder med lobbyister vedrørende miljø- og klimaspørgsmål.¹³⁶

13.4 Aarhuskonventionen og EU-regler

Aarhuskonventionen skabte grundlaget for høje krav til offentlighed om miljøoplysninger. Konventionen, der hører under FN-organet UNECE (Geneve), blev underskrevet af en række miljøministre 25. juni 1998 ved et møde på rådhuset i Aarhus under daværende miljøminister Svend Aukens ledelse. Konventionen trådte i kraft 30. oktober 2001 og er ratificeret af EU og 47 lande bl.a. Danmark.¹³⁷

Aarhuskonventionen stiller forpligtende krav til offentlighed og angiver bl.a., hvilke oplysningstyper og interesser der kan begrunde undtagelser i EU-regler og nationale regler (art. 4,

¹³⁴ [Forslag til lov om offentlig adgang til miljøoplysninger](#), L 163 2010-11. [Kritisk høringsvar](#) til lovudkastet fra Nils Mulvad og Oluf Jørgensen.

¹³⁵ [Den gamle offentlighedslov](#) nr. 572 af 19.12.1985.

¹³⁶ [Miljøstyrelsens vejledning](#) om aktindsigt i miljøoplysninger efter ikrafttræden af den nye offentlighedslov, 20.12. 2013. Vejledningen, der har været anvendt i mere end seks år, betegnes fortsat som et udkast. [Retsinformations oplysninger om miljøoplysningsloven](#) henviser derfor ikke til vejledningen, selv om den faktisk indeholder vigtig supplerende information til vejledningen om miljøoplysningsloven fra 2006.

¹³⁷ Bekendtgørelse af [Aarhuskonventionen](#).

stk. 3 og 4). De vigtigste undtagelser handler om beskyttelse af beslutningsprocesser og forretningshemmeligheder.

Konventionens undtagelser for beslutningsprocesser gælder materiale, der er ”under udarbejdelse og interne meddelelser” og oplysninger, når offentlighed vil skade ”den fortrolige karakter af myndigheders forhandlinger, hvor en sådan fortrolighed har hjemmel i national ret”.

Konventionens undtagelse for forretningshemmeligheder gælder ”den fortrolige karakter af forretnings- og fabrikshemmeligheder, hvis en sådan fortrolighed er retligt beskyttet med henblik på at beskytte en legitim økonomisk interesse”.

EU vedtog i 2003 direktivet om offentlig adgang til miljøoplysninger, der skal gennemføres i medlemsstaterne ved aktindsigt hos staternes myndigheder. Direktivet følger Aarhuskonventionen med enkelte præciseringer.¹³⁸

EU-direktivet stiller forpligtende krav til offentlighed og angiver bl.a., hvilke oplysningstyper og interesser der kan begrunde undtagelser i nationale regler (art. 4, stk. 2).

Direktivet præciserer den stærke begrænsning for undtagelse af oplysninger om emissioner til miljøet og klargør, at sådanne oplysninger ikke kan undtages for at beskytte forretningshemmeligheder eller fortrolighed om forhandlinger.

Aktindsigt ved EU-organer er omfattet af en forordning om miljøinformation. Forordningen bygger også på Aarhuskonventionen, og det særlige krav til offentlighed om emissioner er nævnt. Den henviser i øvrigt til den generelle EU-forordning om aktindsigt ved EU-organer, der i store træk opfylder Aarhuskonventionens krav.¹³⁹

Både Aarhuskonventionen og EU-reglerne stiller krav om, at alle undtagelser fortolkes restriktivt, og konkrete undtagelser skal bygge på en afvejning, hvor interessen for offentlighed skal inddrages. Dette princip om interesseafvejning går igen i international ret.

Der er nogle mindre forskelle mellem konventionen og direktivets rammer for nationale regler. Danmark er forpligtet af både konventionen og direktivet.

13.5 EU-domstolen om beslutningsprocesser

Kommissionen afslog aktindsigt til den britiske NGO ClientEarth i konsekvensanalyser om udkast til retsregler for inspektions- og overvågningsprocedurer og for klage- og domstolsprøvelse på miljøområdet samt udtalelser fra udvalget for konsekvensanalyse.

Analyserne vurderede fordele og ulemper ved forskellige valgmuligheder og sammenlignede konsekvenserne. Kommissionen begrundede afslaget med, at offentlighed om analyserne på dette

¹³⁸ [EU-direktivet](#) 2003/4/EF.

¹³⁹ [EU-forordningen](#) om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter.

tidspunkt ville underminere de vanskelige beslutningsprocesser og formindske mulighederne for at opnå de bedst mulige kompromiser.

ClientEarth anlagde sag ved Den Europæiske Unions Ret (Retten) med støtte fra Sverige og Finland. Rettens dom blev appelleret, og den endelige dom, der blev afsagt af EU's Domstol (Domstolen) i 2018, annullerede Kommissionens afslag.¹⁴⁰

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

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

Domstolen afviste også, at EU-forordningen om aktindsigt kunne give grundlag for en generel formodning om, at forberedende dokumenter kunne holdes fortrolige (p. 109 – 112). Domstolen afviste også nogle mere konkrete begrundelser for alvorlig skade, som Kommissionen havde brugt.

Den endelige dom i sagen udelukker ikke, at enkelte dokumenter vil kunne hemmeligholdes midlertidigt, indtil Kommissionens fremlægger et forslag. Det vil kræve en solid konkret begrundelse, der forklarer, at offentlighed om det enkelte dokument vil medføre reelle risici for alvorlig skade. Eventuelle alvorlige risici skal konkret afvejes mod hensynet til offentlighed om det pågældende dokument.

Når Kommissionen eller et andet EU-organ har truffet afgørelse, kan en undtagelse kun opretholdes for *”meningstilkendegivelser til internt brug i drøftelser og indledende konsultationer inden for den pågældende institution.”* Konsekvensanalyser, der undtagelsesvis kan tilbageholdes under forberedelsen, vil senest blive omfattet af aktindsigt, når Kommissionen har fremlagt et forslag.

Det var ikke afgørende i denne sag, at den handlede om miljøoplysninger. Domstolen nævner dog, at undtagelser for aktindsigt skal fortolkes og anvendes *”desto mere strengt”*, når dokumenter indeholder miljøoplysninger (p. 101).

En anden dom afsagt af Domstolen i 2017 indeholder også vigtige fortolkninger af EU-reglernes undtagelser vedrørende beslutningsprocesser. Sagen handlede om oplysninger, som tyske myndigheder sendte til EU-Kommissionen om anlæg på tysk område, der var underlagt EU-reglerne om handel med kvoter for emissioner af CO₂.¹⁴¹

Kommissionen havde afslået aktindsigt i oplysninger af hensyn til beslutningsprocessen i en verserende sag. Domstolen fastslår, at begreberne beslutningsproces og administrativ procedure ikke må forveksles. Det ville føre til, at undtagelser for beslutningsprocesser kunne omfatte alle

¹⁴⁰ EU-domstolens afgørelse 4.9.2018 i sagen [ClientEarth v. Europa-Kommissionen](#), sag C-57/16 P. Sagen blev afgjort på grundlag af den generelle EU-forordning om aktindsigt ved EU-organer art. 4, stk. 3, første afsnit.

¹⁴¹ [Saint-Gobain Glass Deutschland GmbH v. Europa-Kommissionen](#), dom 13.7.2017 i sag C-60/15 P.

dokumenter, der indgår i en verserende sag (præmis 75). Begrebet ”beslutningsproces” vedrører selve processen og ikke hele den administrative procedure, der fører frem til afgørelse (p. 76).

Dommen henviser til, at Aarhuskonventionens undtagelse er begrænset til tilfælde, hvor offentliggørelse vil skade ”*den fortrolige karakter af myndigheders forhandlinger*” (p. 79). Reglerne giver mulighed for at beskytte drøftelser, der bliver ført i Kommissionen (p. 84).

Domstolen understreger igen, at formålet med reglerne om aktindsigt i miljøoplysninger er, at give offentligheden reelle muligheder for at deltage i beslutningsprocessen for derved at fremme ansvarlighed og gennemsigtighed i beslutningsprocessen (p. 84). Det bliver nævnt i dommens præmisser, at retten til aktindsigt er endnu videre i lovgivningssager end i administrative sager (p. 85).

Afgørelsen bygger på EU-forordningen om adgang til miljøinformation ved EU-organer, mens aktindsigt i medlemslande skal afgøres efter lovgivning, der gennemfører direktivet. En afgørelse i overensstemmelse med direktivet ville være endnu klarere i en sag som denne, der handler om emissioner. Direktivet fastslår udtrykkeligt, at undtagelsen for fortrolige forhandlinger ikke kan bruges til at afslå aktindsigt i oplysninger om emissioner.

En ældre sag ”Flachglas Torgau v. Bundesrepublik Deutschland” handler om aktindsigt i det tyske miljøministeriums interne notater og udtalelser samt korrespondance mellem ministeriet og Umweltbundesamt om forberedelsen og gennemførelsen af lovgivning om emissionskvoter for drivhusgas. Ministeriet afsløgte med henvisning til, at lovgivningsprocedurer ikke var omfattet, og at sagsbehandling var omfattet af tavshedspligt. Det førte til en retssag, hvor den tyske domstol stillede spørgsmål til EU-domstolen om fortolkningen af EU-direktivet.

Ifølge Domstolens svar kunne et ministeriums deltagelse i lovgivningsproceduren være undtaget efter tysk ret, indtil lovgivningsproceduren er afsluttet. Domstolen henviste til, at medlemsstaterne ifølge en formulering i direktivet kan bestemme, at ”organer eller institutioner”, ikke er omfattet, når de udøver dømmende eller lovgivende magt (art. 2, stk.2). Ud fra direktivets definition af ”lovgivende magt” antager domstolen, at ministeriers dokumenter kan undtages, når de klart indgår i lovgivningsprocessen. Undtagelsen skal tolkes snævert i lyset af direktivets formål, og oplysningerne skal som ”en selvfølge” gradvis stilles til rådighed for og formidles til offentligheden, tilføjer domstolen (p. 38 og 39).

I Flachglas-sagen indgik også spørgsmål om tavshedspligt for sagsbehandling (art. 4, stk. 2, a). Ifølge EU-domstolen kan denne mulighed for undtagelse kun bruges, hvis der i national ret er en udtrykkelig retsregel om tavshedspligt om myndigheders sagsbehandling, hvis rækkevidde er nøjagtig fastlagt og ikke blot en generel ramme (p. 61).¹⁴²

Året efter stillede en tysk domstol igen spørgsmål til EU-domstolen. I sagen ”Deutsche Umwelthilfe v. Bundesrepublik Deutschland” var spørgsmålet, om retten til aktindsigt omfattede korrespondancen mellem et ministerium og repræsentanter for den tyske bilindustri forud for vedtagelsen af regler om energiforbrug. EU-domstolen svarede i denne sag, at direktivets undtagelse af lovgivningssager kun gælder procedurer, der kan føre til vedtagelse af en lov eller retsregel af tilsvarende rang, og domstolen henviser til, at der normalt er sikret offentlighed om

¹⁴² [Flachglas Torgau mod Bundesrepublik Deutschland](#), C-204/09, dom afsagt 14.2.2012.

lovgivningsprocessen (p. 31). Undtagelsesmuligheden kan ikke bruges, når ministerier udarbejder og vedtager trinlavere retsregler end en lov (p. 36).¹⁴³

13.6 EU-domstolen om emissioner

Retten til aktindsigt i oplysninger om emissioner kan ikke tilsidesættes af hensyn til beskyttelse af fabrikations- og forretningshemmeligheder og er praktisk talt undtagelsesfri. EU-domstolen fastlagde i 2016 fortolkningen af det vigtige begreb ”emissioner til miljøet”. Domstolen afviste Kommissionens opfattelse om, at kun oplysninger om faktiske udledninger var omfattet. Emissioner omfatter også ”oplysninger om forudsigelige emissioner”.¹⁴⁴

Samme dag afsagde Retten en dom, der var synkroniseret med Domstolens afgørelse. Dommen konkluderer, at kriteriet ”oplysninger om emissioner til miljøet” omfatter:

- ”oplysninger om arten, sammensætningen, mængden, datoen og stedet for emissioner til miljøet af disse produkter eller stoffer,” samt
- ”oplysninger om indvirkningerne på kort eller lang sigt af disse emissioner til miljøet, navnlig oplysninger vedrørende restkoncentrationer i miljøet efter anvendelsen af det pågældende produkt, og studier vedrørende omfanget af afdrift af midlet i forbindelse med denne anvendelse” og
- ”uanset om disse oplysninger stammer fra studier, der helt eller delvist er foretaget i felten, eller fra laboratorie- eller translokationsstudier.”¹⁴⁵

Dommene handler direkte om godkendelse af pesticider, men har principiel betydning, når de fastslår, at offentligheden skal have mulighed for at kontrollere beslutningsgrundlag. Domstolen henviser bl.a. til, at reglernes formål er *”mere effektiv inddragelse af offentligheden i beslutningsprocessen for derved at fremme de kompetente organers ansvarlighed i beslutningsprocessen.”*

EU’s agentur for fødevarer sikkerhed (EFSA) fortsatte med at afslå aktindsigt i oplysninger om emissioner til miljøet, og det blev nødvendigt med endnu en sag ved EU-domstolen, der til forveksling lignede de tidligere.

Sagen handlede om materiale, der indgik i beslutningsgrundlaget for forlængelse af godkendelsen af pesticider med glyfosat (Roundup) bl.a. studier af toksicitet og materiale om betingelser, metoder, resultater og faglige diskussioner i forbindelse med upublicerede studier. Dommen fastslår igen, at hensynet til offentlighed ikke kan tilsidesættes af hensyn til kommercielle interesser.

¹⁴³ [Deutsche Umwelthilfe mod Bundesrepublik Deutschland](#), sag C-515/11, dom afsagt 13.7.2013.

¹⁴⁴ [Kommissionen mod Stichting Greenpeace Nederland](#) og PAN Europe, dom afsagt 23.11.2016, sag C-673/13 P.

¹⁴⁵ [Stichting De Bijenstichting mod College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden](#), dom afsagt 23.11.2016 i sag C 442/14, præmis 103.

Offentligheden skal have adgang ikke kun til information om emissioner som sådan, men også til information om langsigtede konsekvenser. EU-domstolen annullerede 7. marts 2019 EFSA's afslag på aktindsigt.¹⁴⁶

Efter dommen ændrede EFSA praksis og udleverede oplysninger i sagen om chlorpyrifos, der førte til vedtagelse i december 2019 af et totalforbud for anvendelse af dette stof i EU.

13.7 Miljøoplysningsloven, konventionen og direktivet

Direktivet og konventionen fastsætter udtømmende rammer for undtagelser i national lovgivning (direktivets art. 4, stk. 1 og 2, konventionens art. 4, stk. 3 og 4). Ifølge direktivet kan undtagelser fastsættes for ”ganske bestemte, klart afgrænsede tilfælde” (betragtning 16).

Miljøoplysningsloven skulle gennemføre konventionen og EU-direktivet, men gør det kun delvis. Loven følger direktivets definitioner af anvendelsesområde (§ 1) og miljøoplysninger (§ 3). Det gør loven ikke med hensyn til undtagelser, hvor den i stedet primært henviser til undtagelser i den gamle offentlighedslov (§ 2).

Miljøoplysningsloven tilføjer ved enkelte undtagelser, at afslag ikke må stride mod EU-direktivet, men det må andre undtagelser i den gamle offentlighedslov naturligvis heller ikke. Det er ikke tilstrækkeligt, at miljøoplysningsloven nævner, at en række undtagelser skal tolkes og anvendes restriktivt under hensyn til offentlighedens interesser.

De nye undtagelser for bl.a. kalendere, ministerbetjening og videregivelse til folketingsmedlemmer, der kom ind i offentlighedsloven i 2013, gælder ikke for miljøoplysninger. Disse undtagelser ville være i åbenlys strid med Aarhuskonventionen og EU-direktivet, men det gælder også for flere undtagelser i den gamle offentlighedslov.

Undtagelse for lovgivningssager indtil lovforslag fremsættes i Folketinget (§ 2, stk.1 i den gamle lov) har en begrænset støtte i direktivets undtagelse for lovgivende magt. Ifølge EU-domstolen må undtagelsen dog ikke bruges i strid med direktivets formål, og det kræver en stærkt indsnævrende fortolkning af den danske undtagelse.

Offentlighedslovens generelle undtagelse for sager inden for strafferetsplejen (§ 2, stk.1 i den gamle lov) overholder ikke direktivets ramme for undtagelser. Aktindsigt kan kun afslås, når offentlighed konkret vurderet vil skade ”retssagers behandling ved domstolene, en persons mulighed for at få en retfærdig rettergang eller offentlige myndigheders mulighed for efterforskning af strafferetlig eller disciplinær art” (art. 4, stk. 2, c).¹⁴⁷

¹⁴⁶ [Retten dom 7. marts 2019](#) i sag T-716/14 Tweedale støttet af Sverige mod EFSA.

¹⁴⁷ I artiklen ”Offentlighedens adgang til miljøoplysninger”, Juristen 2012, nr. 3 omtaler Azad Taheri Abkenar en række undtagelser i den gamle offentlighedslov bl.a. undtagelsen for straffesager. Artiklen henviser til afgørelser fra EU-domstolen, der sikrer større åbenhed end dansk ret bl.a. gælder EU-direktivets undtagelse af hensyn til retssagers behandling ikke efter de retslige procedurer er afsluttet.

Undtagelsen for oplysninger om erhvervsforhold (§ 12, stk. 1, nr. 2 i den gamle lov) er formuleret væsentligt bredere end direktivets undtagelse for ”forretnings- og fabriks hemmeligheder” (art. 4, stk. 2, d).

Den gamle offentlighedslovs undtagelse uden tidsbegrænsning for dokumenter, der udveksles mellem ministerier om lovgivning, er klart for vidtgående (§ 10, nr. 2 i den gamle lov). Det samme gælder undtagelsen for dokumenter, der udarbejdes til ministermøder (§ 10, nr. 1). Retten til aktindsigt i oplysninger om faktiske forhold gælder trods disse to undtagelser, men det er ikke tilstrækkeligt. Faglige vurderinger, der indgår i sagerne, skal også være undergivet offentlighed for at overholde konventionen, direktivet og EU-domstolens afgørelser.

Den gamle offentlighedslov har – ligesom den nye – en ultra bredt formuleret reserveundtagelse, der betegnes ”generalklausulen” (§ 13 nr. 6). Den er helt ude af trit med Aarhuskonventionen og EU-direktivets krav om præcise undtagelser.

Konventionen og direktivet giver mulighed for at undtage oplysninger, når offentlighed vil skade myndigheders tavshedspligt om sagsbehandling, forudsat den nationale lovgivning stiller krav om en sådan fortrolig forhandling. Ved revisionen af forvaltningsloven i 1985 var hensynet til den interne beslutningsproces indføjet i reglen om tavshedspligt i Justitsministeriets lovforslag, men det blev afvist af et flertal i Folketingets Retsudvalg.¹⁴⁸

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

Generalklausulen indgår i forvaltningslovens opregning af hensyn, der kan begrunde tavshedspligt. Denne diffuse bestemmelse opfylder ikke konventionen og direktivets krav til fastsættelse af nationale lovregler for tavshedspligt om fortrolige forhandlinger. EU-domstolen fastslog i Flachglassagen, at undtagelse for aktindsigt kræver en udtrykkelig og præcis retsregel om tavshedspligt om myndigheders sagsbehandling, og ikke blot en generel ramme.¹⁴⁹

13.8 Faglige vurderinger må ikke hemmeligholdes

Miljøoplysningslovens § 2 er formuleret så kryptisk, at danske myndigheder typisk overser de bindende rammer, som konventionen og direktivet sætter for undtagelser. Det gælder også klageorganer, og derfor bliver der i nogle tilfælde godkendt afslag på aktindsigt, som er i strid med EU-direktivet.

Formålet med reglerne om miljøinformation er, at give offentligheden mulighed for at påvirke beslutningsprocesser i verserende sager. Grundsynspunktet er, at den politiske beslutningsproces

¹⁴⁸ Ifølge tillægsbetænkning fra Folketingets Retsudvalg 6.12.1985 kan der kun i særlige tilfælde være tavshedspligt af hensyn til den interne beslutningsproces.

¹⁴⁹ Jf. tidligere omtale af dommen i Flachglassagen med link i afsnit 13.5.

bliver styrket ved offentlighed om det faglige grundlag, der kan give mulighed for dialog med personer med praktisk og faglig viden uden for myndighederne.

Myndigheder skal følge konventionen og direktivet med de fortolkninger, som EU-domstolen har fastlagt. Det giver øjensynligt store problemer bl.a. fordi danske myndigheder er vant til at arbejde med brede undtagelser for beskyttelse af beslutningsprocesser.

Folketingets Ombudsmand har i oktober 2019 konkluderet, at det var i orden, at Finansministeriet hemmeligholdt prognoser for omkostninger ved ændringer i bilsalg. Konklusionen var meget overraskende, fordi ombudsmanden tidligere har ment, at der var aktindsigt i prognoser.¹⁵⁰

Der var klart tale om miljøoplysninger, og sagen blev behandlet efter miljøoplysningsloven med dens henvisninger til den gamle offentlighedslov. Det var derfor besynderligt, at Finansministeriet henviste til forarbejder til 2013-loven.¹⁵¹

Folketingets Ombudsmand har tidligere betragtet faglige vurderinger af udviklingstendenser som oplysninger om faktiske forhold, der var undergivet aktindsigt, men konkluderede i denne sag: *”Det klare udgangspunkt må således efter min opfattelse være, at en myndigheds faglige vurderinger og skøn mv. af den omhandlede karakter med hensyn til fremtidige forhold ikke kan anses for at være omfattet af ekstraheringspligten.”*¹⁵²

Hverken Finansministeriet eller Folketinget Ombudsmand vurderer, om direktivet tillader undtagelser for prognoser for udviklingen. Det følger af konventionen, direktivet og EU-domstolens afgørelser, at retten til aktindsigt gælder for oplysninger og vurderinger, der indgår som grundlag for beslutninger. Prognoser for udviklingen af miljø- og klimaforhold er klart omfattet.

Aarhuskonventionen og EU-direktivet er afgørende for retsgrundlaget og skal inddrages i en begrundelse. Det er ikke tilstrækkeligt at skrive, at direktivet er overholdt.

Når myndigheder afslår aktindsigt i miljøoplysninger, er det heller ikke tilstrækkeligt at henvise til undtagelser i den gamle offentlighedslov, men det nøjes danske myndigheder typisk med. Den gamle offentlighedslov er fra tiden, før Aarhuskonventionen og EU-direktivet stillede særlige krav til offentlighed om miljøinformation.

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

Det er almindeligt, at oplysninger og vurderinger, der indgår som beslutningsgrundlag i en verserende sag, ændres under sagsbehandlingen. Det betyder ikke, at oplysninger og vurderinger

¹⁵⁰ [Folketingets Ombudsmand 2019-28](#). Se [kritiske kommentarer](#) til ændringen i artiklen *Prognoser for omkostninger ved klimaindsats bliver hemmeligholdt*.

¹⁵¹ Finansministeriet henviste til en udtalelse fra Justitsministeriet i et [udkast til justitsministerens svar ved et samråd](#) under Folketingets behandling af lovforslaget til ny offentlighedslov, L 144, FT 2012-13, samrådsspørgsmål A vedhæftet besvarelsen af spørgsmål 70 jf. Ahsan *Offentlighedsloven med kommentarer*, side 485-86 og side 496-97.

¹⁵² Se omtale i redegørelsens afsnit 3.8 og [FOB 05.485](#)

kan undtages som hypotetiske eller ufærdige. Beslutningsprocessen i egentlig forstand er overvejelser og drøftelser af, hvilken beslutning der skal træffes.

Oplysninger om emissioner til miljøet omfatter både faktiske og forudsigelige emissioner, uanset emissioner kommer fra specifikke eller diffuse kilder. Oplysninger om emissioner kan ikke undtages, uanset ministerier i Danmark har for vane at sammenvæve oplysninger med politisk prægede vurderinger.

13.9 Undtagelser for erhvervsforhold skal begrænses til forretningshemmeligheder

EU-direktivet fastlægger som ramme, at nationale regler kan undtage ”forretnings- og fabriks hemmeligheder”. Den danske offentlighedslovs undtagelse omfatter oplysninger om erhvervsforhold i bred forstand. Det gælder også efter den gamle offentlighedslov, der dog ikke har en generel formodning for, at offentlighed vil skade. Miljøoplysningsloven kræver på linje med direktivet en konkret afvejning mellem beskyttelsesinteressen og hensynet til offentlighed.

Eksempel: Et energiselskab, der er omfattet af miljøoplysningsloven, afslog af give aktindsigt i prisen for køb af frøafrens, der bliver anvendt som biobrændsel i kraftvarmeværk. I øvrigt blev givet aktindsigt i den flerårige kontrakt mellem energiselskabet og leverandøren.

Energiselskabets afslag blev begrundet med, at offentlighed om priser ville betyde, at leverandørens konkurrenter kan underbyde ved kommende udbud. Energiselskabet havde flere leverandører.

Klage blev indgivet til Miljø- og Fødevarerklagenævnet, der fandt, at driften af kraftvarmeværket kan påvirke miljøet og derfor er omfattet af miljøoplysningsloven. Indkøbsprisen for frøafrens kan påvirke anvendelsen og i den sidste end miljøet.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet foretog en afvejning efter miljøoplysningsloven. Nævnet fandt, at leverandørens risiko for tab var tilstrækkelig begrundet, og at offentlighedens interesse i oplysninger om prisen var af mindre betydning.

Sagen blev indbragt for ombudsmanden, der ikke fandt grundlag for at anfægte afslaget på aktindsigt i prisen. Ombudsmanden udtalte bl.a.: *”Som ombudsmand har jeg ikke særlige forudsætninger for at vurdere risikoen for, at udlevering af prisoplysninger i den konkrete situation rent faktisk vil medføre økonomisk skade for en virksomhed. Min vurdering må derfor i det væsentlige tage sigte på, om myndighederne mv. i fornødent omfang – og på en tilstrækkelig konkret måde – har sandsynliggjort, at dette vil være tilfældet.”*¹⁵³

Hverken Miljø- og Fødevarerklagenævnet eller ombudsmanden vurderede, om prisen for energiselskabets indkøb kan holdes fortrolig som en forretningshemmelighed ifølge EU-direktivets ramme for undtagelser.

EU's udbudsdirektiv har en række bestemmelser om offentlighed for myndigheders udbud af opgaver. Direktivets præambel forudsætter, at myndigheder bevarer kopier af indgåede kontrakter på store beløb for at kunne give aktindsigt: *”Sporbarhed og gennemsigtighed i beslutningstagningen i forbindelse med udbudsprocedurer er afgørende for at sikre sunde*

¹⁵³ [FOU 2020-4](#) udtalelse 24.2.2020.

procedurer, herunder effektivt at bekæmpe korruption og svindel. De ordregivende myndigheder bør derfor beholde kopier af de indgåede kontrakter ved kontrakter på store beløb for at kunne give aktindsigt i disse dokumenter til interesserede parter i overensstemmelse med gældende regler om adgang til dokumenter (p. 126)." Direktivet stiller nogle krav om offentliggørelse af indgåede kontrakter (art. 50 – 52).¹⁵⁴

EU lægger generelt stor vægt på at styrke muligheder for fri konkurrence og bekæmpe korruption. Det er usandsynligt, at oplysninger om priser for anlægsprojekter, vareleverancer og tjenesteydelser til offentlige og halvoffentlige forvaltninger kan betegnes som forretningshemmeligheder i EU-direktivets forstand.

EU's bestræbelser på at undgå svindel er påvirket af meget dårlige erfaringer bl.a. fra gigantiske EU-tilskud til luftige projekter i Grækenland. I en sag ved EU-domstolen blev totalsummen for et projekt angivet til 1.824.000.000 EUR. I øvrigt manglede Kommissionen dokumentation for projektet, og aktindsigt var udelukket alene af den grund.¹⁵⁵

Det er uvant for danske myndigheder, at lægge vægt på hensyn til offentlighed ved aktindsigt i oplysninger om erhvervsforhold, men det er et krav ved aktindsigt i miljøoplysninger.

Offentligheden har klare interesser i offentlighed. Det gælder også for et energiselskabs indkøb. Forbrugerne er afhængige af økonomiske dispositioner, der påvirker varme- og elpriser. Både forbrugere og andre beboere i området har interesse i kontraktvilkår, der påvirker miljøet. Andre virksomheder, der har givet tilbud eller vil gøre det fremover, er interesserede i priser og andre vilkår. Det kunne tænkes, at landmænd ville foretrække at handle direkte med energiselskabet frem for at bruge leverandøren som mellemlid. Hele samfundet er interesseret i fair konkurrence. Hele offentligheden har interesse i kontraktvilkår, der påvirker klimaet.

13.10 Bekendtgørelse giver mulighed for at undgå offentliggørelse af emissioner

Miljøoplysningslovens regler om aktindsigt kan ikke begrænses af særlige undtagelser bortset fra særlige EU-forpligtelser (lovens § 2, stk.2).

Miljø- og fødevarerministeren har i bekendtgørelsen om registeret over udledning og overførsel af forurenende stoffer (PRTR) fastsat, at Miljøstyrelsen kan bestemme, at oplysninger ikke må offentliggøres, hvis de kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedsloven, forvaltningsloven eller lov om aktindsigt i miljøoplysninger.¹⁵⁶

Virksomheder skal indberette: 1) Årlige mængder af udledninger til luft, vand og jord af en række forurenende stoffer, når tærskelværdier er overskredet. 2) Overførsler fra virksomheden af farligt

¹⁵⁴ Direktivet om offentlige udbud har bestemmelser om offentliggørelse og gennemsigtighed i art. 48 – 55. [Direktiv 2014/24/EU af 26.2.2014](#)

¹⁵⁵ Ioannis [Terezakis v. Commission](#) of the European Communities, T-380/04, 30.1.2008.

¹⁵⁶ Miljø- og Fødevarerministeriets [bekendtgørelse om et register over udledning og overførsel af forurenende stoffer](#) (PRR) 1172 .2015 § 13 om fortrolighed.

affald på mere end 2 tons om året og ikke-farligt affald på mere end 2000 tons om året. 3) Overførsel af en række forurenende stoffer via spildevand, når tærskelværdier er overskredet.

Registreringen bygger på en EU-forordning, der har til formål at sikre offentligheden bedre indsigt med aktiv offentliggørelse via nettet. Forordningen henviser til EU-direktivets rammer for nationale bestemmelser om fortrolighed.¹⁵⁷

Oplysningerne handler om emissioner, og EU-direktivet giver ikke mulighed for at undtage fra offentlighed for at beskytte forretningsinteresser. På denne baggrund er det besynderligt, at bekendtgørelsen giver virksomheder mulighed for at søge om fritagelse fra offentliggørelse.

13.11 Klagesystemer

Der er ikke etableret et fælles klageorgan for afgørelser, der hører under miljøoplysningsloven. Miljø- og Fødevarerklagenævnet er klageorgan ved sager, hvor nævnet er klageinstans for selve miljø sagen f.eks. en miljøgodkendelse. Nævnet er desuden klageorgan for afgørelser om aktindsigt ved "halvoffentlige" organer f.eks. forsyningsselskaber i sager, der er omfattet af miljøoplysningsloven.¹⁵⁸

I andre tilfælde må klager, der skal behandles efter miljøoplysningsloven, rettes til et ministerium, Ankestyrelsen, Energiklagenævnet eller en anden særlig klageinstans. Ved afgørelser, der træffes af ministerier, mangler typisk en egentlig klageinstans. Klage til Folketingets Ombudsmand er en mulighed, når andre klagemuligheder er udtømt eller ikke eksisterer, men ombudsmanden afgør selv, om en henvendelse skal føre til en undersøgelse, og en række henvendelser bliver faktisk ikke undersøgt.

Der er jævnlig forvirring om klagevejene for afslag på aktindsigt i miljøoplysninger. I nogle tilfælde skal klager efter miljøoplysningsloven behandles af en myndighed, der har mindre indsigt i loven end den myndighed, der klages over. Det er meget ineffektivt og spild af tid og ressourcer.

Eksempel: Nationalt Center for Miljø og Energi (DCE) har udarbejdet rapporten "Belysning af kobber-og zinkindholdet i jord". På baggrund af rapporten anmodede DR om at få oplyst, ved hvilke landbrug og griseproducenter der var konstateret overskridelser af grænseværdier. Centeret afslog aktindsigt og henviste til Natur-og Miljøklagenævnet som klageinstans (nu Miljø- og Fødevarerklagenævnet). Efter lang betænkningstid afviste nævnet at behandle klagen og henviste til ministeriet for Uddannelse og Forskning som rette klageinstans i denne sag.¹⁵⁹

¹⁵⁷ [PRTR-forordningen](#) 166/2006 om oprettelse af et europæisk register over udledning og overførsel af forurenende stoffer, art.10 og 11.

¹⁵⁸ Miljøoplysningsloven § 4, stk. 6 og § 4 a.

¹⁵⁹ [Vildledning om klagevej i miljø sag](#)

13.12 Kommentar

I år er det 22 år siden, at Aarhuskonventionen blev underskrevet, men gennemførelsen går fortsat trægt. EU-direktivet for adgang til miljøinformation lever op til konventionens krav til aktindsigt, men det gør lovgivning og praksis i Danmark ikke. Det er en ringe trøst, at der er tilsvarende problemer i en række andre lande.

Miljøoplysningsloven er vigtig og bliver endnu vigtigere i forbindelse med klimaindsatser. Sager, der handler om miljøoplysninger, skal behandles efter loven, konventionen og direktivet. Praktisk talt alle forvaltninger har sager, hvor miljøoplysninger indgår, men ofte bliver det overset, at det er miljøoplysningsloven, der skal anvendes. Det gælder også under coronakrisen.

Miljøoplysningslovens undtagelsesregler er et besynderligt sammensurium af den gamle og den nye offentlighedslov samt kryptiske henvisninger til direktivet. Loven henviser fortsat til den gamle offentlighedslov, fordi henvisninger til den nye offentlighedslov ville bringe den i åbenlys strid med internationale forpligtelser. Regler i den nye offentlighedslov skal dog bruges på de punkter, hvor de giver bedre muligheder for aktindsigt.

Den gamle offentlighedslovs undtagelser for beslutningsprocesser i ministerier og regeringen omfatter faglige vurderinger, som ikke kan undtages efter direktivet og EU-domstolens praksis. Generalklausulen falder helt uden for direktivets krav til præcise undtagelser. Undtagelsen af oplysninger om erhvervsforhold går videre end EU-reglerne, der er begrænset til egentlige forretningshemmeligheder.

Den generelle undtagelse for straffesager strider mod kravene til konkret vurdering og afvejning mod hensyn til offentlighed. Lukketheden svækker straffesagers præventive effekt, når sagerne afsluttes med et bødeforelæg uden ret til aktindsigt i grundlaget. I mange tilfælde vil offentlighed kunne styrke efterforskningen om ansvarsplacering ved miljøkriminalitet.

Samling i ét klageorgan kan klart give en bedre udnyttelse af ressourcer og et mere effektivt klagesystem. Miljø- og Fødevareklagenævnet er en oplagt mulighed.

Miljø- og Fødevareklagenævnet er uafhængigt og har kompetence til at prøve både juridiske og faktiske forhold i klagesager. Klagenævnet kan træffe bindende afgørelser om aktindsigt, og kan gennemføre afgørelser, der giver ret til aktindsigt. Klagenævnet har dog mulighed for at begrænse prøvelsen af en afgørelse til de forhold, der klages over og kan undtagelsesvis hjemvise en sag. Klagenævnet kan kræve oplysninger og dokumenter fra myndigheder og har mulighed for at anvende tvangsbøder, hvis en myndighed ikke efterkommer.¹⁶⁰

13.13 anbefalinger

Folketinget må sikre, at miljøoplysningsloven kommer i overensstemmelse med de internationale forpligtelser til offentlighed.

¹⁶⁰ [Lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet](#) af 26. oktober 2016 § 11, § 12, § 15 og § 23.

Miljøoplysningsloven må forsynes med en formålsbestemmelse.

Lovens henvisninger til den gamle offentlighedslov (§ 2 stk. 3-6) må erstattes af bestemmelser, der holder sig inden for direktivets rammer og EU-domstolens praksis.¹⁶¹

Undtagelser af hensyn til beslutningsprocesser skal begrænses til oplysninger om fortrolige forhandlinger. Undtagelse for oplysninger om virksomheder skal begrænses til egentlige forretningshemmeligheder.

Det skal fremgå klart, at oplysninger om emissioner ikke kan undtages af hensyn til forhandlinger eller kommercielle interesser.

Det skal præciseres, at kravet om restriktiv anvendelse af undtagelser og konkret afvejning med offentlighedens interesser gælder for alle undtagelser.

Miljø- og Fødevareklagenævnet gøres til klageinstans for alle afgørelser efter miljøoplysningsloven. Det må præciseres for nævnet, at muligheden for hjemvisning af sagen kun må benyttes undtagelsesvis.

Hvis offentlighedsloven ændres på linje med anbefalinger i de foregående afsnit, kan miljøoplysningsloven henvise til offentlighedslovens undtagelser suppleret med enkelte særlige krav bl.a. for oplysninger om emissioner.

Et fælles klagenævn, der omfatter sager både efter offentlighedsloven og miljøoplysningsloven er en mulighed, der er nærliggende, hvis begge love efter ændringer kommer i overensstemmelse med de internationale standarder.

¹⁶¹ Henvisninger et par andre steder i loven til den gamle offentlighedslov kan også stryges § 4, stk. 1 og § 6

14. Konventioner og EU-regler sætter internationale standarder

14.1 FN-konventioner

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

FN-konventionen er ratificeret af Danmark. Art. 19 fortolkes sådan, at undtagelser fra offentlighed skal bygge på lovregler, der angiver et særligt beskyttelseshensyn, og undtagelsesregler skal fortolkes restriktivt. Offentlighed kan kun afvises, når hemmeligholdelsen er nødvendig i et demokratisk samfund og proportional med beskyttelseshensynet. Konkrete undtagelser forudsætter skadevurdering og afvejning. Det betyder, at der konkret vurderet skal være nærliggende risici for reelle skader, og hensynet til at undgå skaderne skal afvejes mod hensynet til offentlighed om sagen.¹⁶²

FN's Menneskerettighedskomité (UNHRC) har i 2011 udtalt i en generel kommentar til art.19, at retten til aktindsigt er en generel ret, der omfatter den udøvende, lovgivende og dømmende magt samt organer uden for den offentlige sektor, der udøver offentlige funktioner.¹⁶³

Aarhuskonventionen fra 1998 hører under United Nations Economic Commission for Europe (UNECE). Konventionen fastsætter krav til offentlighed om miljøoplysninger og bygger på de internationale standarder om restriktiv fortolkning af undtagelser, konkret skadevurdering og afvejning mod hensyn til offentlighed. Aarhuskonventionen er omtalt i det foregående afsnit om miljøopplysningsloven.

FN-konventionen mod korruption fra 2003 handler bl.a. om offentlighed som et vigtigt redskab for staternes forebyggelse af korruption. Konventionen lægger særlig vægt på offentlighed om offentlige organers økonomiske forhold (art. 9 og 10) og om finansiering af valgkampagner og politiske partier (art. 7, stk. 3).¹⁶⁴

14.2 Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Danmark har ratificeret Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), og den er tilmed gennemført i dansk ret som lov.¹⁶⁵

Informations- og ytringsfrihed er fastslået i art. 10, og der stilles krav om, at indgreb i retten til informations- og ytringsfrihed har et klart lovgrundlag. Konkrete undtagelser skal kunne begrundes

¹⁶² Toby Mendel: Freedom of Information: A Comparative Legal Survey, UNESCO, Paris 2008, side 29 - 40.

¹⁶³ Human Rights Committee, 2011, [General comment No. 34](#), p. 7 og p. 18.

¹⁶⁴ [United Nations Convention against Corruption](#). General Assembly resolution 58/4 of 31.10.2003, art. 9 og 10. Konventionen er ratificeret af Danmark ved [bekendtgørelse nr. 37 af 6/12/2007](#).

¹⁶⁵ [Lovbekendtgørelse nr. 750 af 19/10 1998](#).

som nødvendige for et demokratisk samfund og proportionale målt i forhold til beskyttelseshensynet.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) har fastslået ret til aktindsigt for medier, forskere og NGO'ere, når formålet er at styrke kvaliteten i den demokratisk kontrol og offentlige debat om samfundsmæssige forhold.¹⁶⁶

Ifølge EMD skal der meddeles aktindsigt, når hemmeligholdelse vil forhindre eller skade ytringsfriheden om samfundsmæssige forhold. Afslag forudsætter, at offentlighed konkret vurderet vil medføre reel og nærliggende risiko for skade, og at skaden ikke opvejes af hensynet til offentlighed om sagen. Domstolen har siden 2006 afsagt en række domme om aktindsigt. Her nævnes nogle få eksempler.

Eksempel: I 2009 fastslog EMD i en sag fra Ungarn, at det var i strid med art. 10 at afslå aktindsigt til en NGO i en klagesag fra et parlamentsmedlem til den ungarske forfatningsdomstol om ændringer i narkotikalovgivningen. EMD betegnede monopolisering af information om samfundsmæssige forhold som indirekte censur.¹⁶⁷

Eksempel: I 2013 fastslog EMD retten til aktindsigt i officielle data og dokumenter i forbindelse med en lovgivningsproces i en sag fra Østrig. En NGO, der havde til formål at bidrage til den offentlige debat med kommentarer til lovudkast, søgte aktindsigt hos en tyrolsk myndigheds afgørelser om ejendomstransaktioner vedrørende land- og skovbrug. Myndigheden afviste helt at give oplysninger med henvisning til, at ansøgningen faldt uden for tyrolske offentlighedsregler, og at det ville kræve uforholdsmæssigt store ressourcer at samle oplysningerne. EMD fandt, at myndigheden dermed fastholdt et informationsmonopol, der forhindrede meningsfuld deltagelse i en lovgivningsproces. Ifølge domstolen var afvisningen i strid med art. 10, fordi den var unødvendig og ude af proportioner i et demokratisk samfund.¹⁶⁸

Eksempel: I 2016 fastslog EMD, at art. 10 giver grundlag for ret til aktindsigt, når den er vigtig for at kvalificere debat om samfundsmæssige forhold. Den konkrete sag var rejst af en ungarsk NGO, der var nægtet aktindsigt hos politimyndigheder i lister med navne på beskikkede advokater, og hvor mange sager de enkelte advokater var blevet udpeget til at føre. EMD fastslog, at lovregler om beskyttelse af persondata ikke er tilstrækkeligt til at begrunde afslag på aktindsigt, når persondata handler om varetagelsen af offentlige anliggender og ikke vedrører privatliv.¹⁶⁹

Dommen fra 2016 har vigtige præmisser, der fastslår, at retten til aktindsigt gælder, når hemmeligholdelse vil forhindre eller skade ytringsfriheden om samfundsmæssige forhold. Det handler om måden, hvorpå offentlige anliggender bliver varetaget og andre forhold af

¹⁶⁶ Dirk Voorhoof and Rónán Fathaigh: The press and NGO's right of access to official documents under strict scrutiny of the European Court of Human Rights, Strasbourg, observers.com 2013. Inger Østerdahl: Open European future? The development of the right of access to information under the European Convention on Human Rights, kapitel i bogen Transparency in the future, Ragulka Press 2017.

¹⁶⁷ [Társasága Szabadságjogokért v. Hungary](#), 14.7.2009.

¹⁶⁸ [Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land-und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes v. Austria](#), 28.2.2014.

¹⁶⁹ [Case of Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary](#), Grand Chamber, 8.11.2016, præmisserne 158-163.

samfundsmæssig betydning. I den forbindelse fastslår domstolen, at aktindsigt ligesom ytringsfrihed har særlig betydning for at sikre offentlighed om politiske forhold.

EMD's praksis for offentlighed på grundlag af art. 10 forpligter nationale myndigheder og domstole. Norges Højesteret har i mindst to sager fastslået, at medier har ret til aktindsigt på grundlag af art. 10. I sagerne gav de norske offentlighedsregler ikke grundlag for aktindsigt.¹⁷⁰

14.3 Europarådets konvention om aktindsigt

Europarådet har udarbejdet en konvention om aktindsigt, der blev undertegnet i Tromsø i 2009 og passende kan kaldes Tromsøkonventionen. Den træder i kraft efter ratifikation af 10 lande, men kun 9 lande har hidtil ratificeret. Norge, Sverige og Finland har ratificeret. Danmark har ikke.

EMD har som nævnt ikke anerkendt, at enhver har ret til aktindsigt efter art. 10, men har forbeholdt retten til journalister, NGO'er og forskere, der vil afdække samfundsmæssige forhold. Tromsøkonventionen giver derimod ret til aktindsigt for alle.

Tromsøkonventionen opregner de beskyttelseshensyn, der kan begrunde undtagelser for retten til aktindsigt. Et af konventionens beskyttelseshensyn handler om beskyttelse af proces og giver mulighed for at begrænse offentlighed for at beskytte overvejelser under forberedelsen af sager (art. 3, 1, k).

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

Offentlighed må kun begrænses for de dele af et dokument, hvor skadevurdering og afvejning kan begrunde det. Det gælder også for undtagelser, der sigter på at beskytte overvejelser under forberedelsen af sager.

En skadevurdering vil typisk afhænge af tidspunktet. Ved nogle beskyttelseshensyn ophører risikoen for skade, f.eks. når en beslutning er truffet, eller en kontrol er gennemført. Ved andre beskyttelseshensyn bliver eventuelle skader mindre med tiden, og det skal overvejes at sætte tidsfrister for begrænsninger (art. 3, 3).

14.4. EU regler

EU vedtog i 2001 under et svensk formandskab forordningen om aktindsigt i dokumenter ved EU-organer.¹⁷¹

¹⁷⁰ Afgørelser fra Norges Høyesterett 21/32013 om lydoptagelser i den gamle spionagesag mod Treholt og 18/12 2015 om overvågningsbilleder fra en anholdelse.

¹⁷¹ [Forordning 1049/2001/EF](#).

EU-forordningen bygger på internationale standarder: Aktindsigt kan kun afslås, når offentlighed vil medføre skade, der ikke opvejes af hensynet til offentlighed.

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

Med Lissabontraktaten i 2009 fik EU's Charter om grundlæggende rettigheder traktatstatus bl.a. art. 42 om retten til aktindsigt ved EU-organer. Informations-og ytringsfriheden i Chartrets art. 11 svarer til art. 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Chartrets art. 11 gælder også for medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten jf. Chartrets art. 51.¹⁷²

EU-forordningen bygger på de internationale standarder: Aktindsigt kan kun afslås, når offentlighed konkret vurderet vil medføre skade, der ikke opvejes af en mere tungtvejende interesse i offentlighed (art. 4, 3, 1). EU-domstolen har understreget, at forordningens undtagelser skal anvendes restriktivt og stillet skarpe krav til konkrete begrundelser.

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

EU-domstolen fastslog, at sådanne generelle og abstrakte risici ikke var tilstrækkelige til at begrunde et afslag. Ifølge domstolen skulle et afslag begrundes med en reel og rimelig begrundet risiko, og hvis den forelå, skulle den afvejes over for de interesser i offentlighed, som reglerne om aktindsigt bygger på.¹⁷³

Sagen "Acces Info Europe v. Rådet" handlede om Rådets afslag på aktindsigt i, hvilke medlemsstater der stod bag et forslag, der blev drøftet på et møde i en arbejdsgruppe under Ministerrådet. Rådet begrundede afslag med, at hemmeligholdelse var nødvendig for at beskytte effektiviteten i beslutningsprocessen, og at der ikke var en mere tungtvejende interesse i offentlighed. EU-domstolen fastslog, at undtagelser skal fortolkes og anvendes snævert.¹⁷⁴

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

¹⁷² Niels Fenger: *Hvornår gælder EU's charter om grundlæggende rettigheder i sager for de danske domstole*, Juristen nr. 5 2015. Se også Niels Fenger: *Artikel 51 i EU's Charter om grundlæggende rettigheder* i Eva Ersbøll (red.): *EU's Charter i et menneskeretligt krydsfelt*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2016, s. 187 ff.

¹⁷³ [C-39/05 P og C-52/05 P, Sverige og Turco v. Rådet](#), 1.7 2008, præmisserne 48 - 71.

¹⁷⁴ [C-280/11 P, Acces Info Europe v. Rådet](#), 17.10 2013, præmisserne 31 og 32.

EU-domstolen fastslog desuden, at offentlighed har særlig betydning ved lovgivningsprocesser: *"Gennemsigtighed i denne forbindelse bidrager til en styrkelse af demokratiet, idet den gør det muligt for borgerne at kontrollere alle de oplysninger, som udgør grundlaget for en lovgivningsmæssig retsakt. Borgernes mulighed for at kende grundlaget for lovgivningen er en betingelse for disses effektive udøvelse af deres demokratiske rettigheder."*¹⁷⁵

EU-direktivet om videreanvendelse af information fra offentlige organer (PSI-direktivet) forpligter staterne til at stille dokumenter og data til rådighed, medmindre indsigt er begrænset eller udelukket efter nationale offentlighedsregler eller særlige undtagelser i direktivet. Det fremgår af præamblen, at formålet med EU-direktivet om videreanvendelse er at bidrage til udvikling af nye tjenesteydelser.¹⁷⁶

EU-direktivet og EU-forordningen om offentlig adgang til miljøoplysninger, der bygger på Aarhuskonventionen, er omtalt i det foregående afsnit om miljøoplysningsloven sammen med flere vigtige afgørelser fra EU-domstolen.

14.5 Anbefaling

Danmark har ikke ratificeret Europarådet konvention om aktindsigt - Tromsøkonventionen - selv om det blev stillet i udsigt ved Folketingets vedtagelse af offentlighedsloven i 2013.¹⁷⁷

Folketinget kan sende et vigtigt internationalt signal om informationsfrihedens betydning ved at ratificere Tromsøkonventionen. Danmark kan blive det tiende land, der ratificerer, og dermed sikre, at konventionen træder i kraft og kan give nyt liv til udviklingen af informationsfrihed i Europa.

Hvis denne redegørelses anbefalinger om ændringer i offentlighedsloven bliver fulgt, kan ratifikation ske, uden at det bliver nødvendigt at tage forbehold.

¹⁷⁵ Sverige og Turco v. Rådet præmis 46 og Acces Info Europe v. Rådet præmis 33

¹⁷⁶ Directive on re-use of public sector information (PSI) 2003/98/EF med ændringer ved [direktiv 2013/37/EC](#) on the re-use of public sector information.

¹⁷⁷ [Folketinget L 144, 2012-13](#), bemærkninger under 2.3.3.