

Pressemeddelelse: Justitia: Vi skal have mere åbenhed i offentlighedsloven

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

28. februar 2025

Justitia

Vesterbrogade 69D 1 th.

1620 København V

Justitia-int.org

info@justitia-int.org

Konference

Rapporten vil blive

præsenteret på Justitia og

København Universitets

konference d. 5. februar

2025. [Læs mere](#)

Offentlighedsloven sikrer borgernes adgang til information om myndighedernes arbejde og beslutningsprocesser. Denne adgang er afgørende for at opretholde demokratisk kontrol, fremme gennemsigtighed og styrke tilliden til offentlige institutioner. Når offentligheden – herunder borgere, journalister og forskere – kan få indsigt i, hvordan beslutninger træffes, og ressourcer anvendes, bliver det muligt at afdække fejl, magtmisbrug eller ineffektivitet og dermed stille myndigheder til ansvar. Det er derfor afgørende for demokratiet, at intentionerne bag loven også får effekt i praksis, herunder i den daglige sagsbehandling i kommuner, regioner og stat.

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

"Offentlighedsloven er en grundsten i vores demokratiske samfund, der bygger på gennemsigtighed og borgernes tillid til myndighederne. Vores rapport viser, at de nuværende regler på mange områder ikke har klare nok kriterier for, hvornår myndigheder kan afslå aktindsigt. Det medfører bl.a. meget stor variation i myndigheders håndtering af aktindsigter og gør det svært for borgerne at vurdere, om et afslag er berettiget. Samtidig dokumenterer rapporten en lukkethedskultur blandt offentlige myndigheder. En kombination af uklare regler, en grundlæggende lukkethedstankegang og manglende konsekvenser for myndighederne skaber ikke blot grobund for fejl, men underminerer også offentlighedens tillid og lovens intentioner. Der er et akut behov for at reformere offentlighedsloven, så den både sikrer større åbenhed og samtidig opstiller mere klare kriterier og regler. Det er nødvendigt for at styrke retssikkerhed, vores demokrati og tillid myndighederne," udtaler Birgitte Arent Eiriksson, direktør i Justitia.

Rapporten omfatter bl.a. en undersøgelse blandt 107 journalister, interviews med graverjournalister, data fra landets ministerier om bl.a. sagsbehandlingstider, samt en undersøgelse af, hvordan kommunerne behandler aktindsigt. Alle disse undersøgelser har til formål at afdække, hvordan de nuværende regler opleves i praksis. Undersøgelsen af journalisternes erfaringer viser, at de oplever store udfordringer med at få indsigt i myndighedernes arbejde, herunder lang

sagsbehandlingstid og variation i praksis mellem myndigheder. Der er blandt de adspurgte journalister en udbredt mangel på tillid til, at myndighederne anvender loven korrekt, og en opfattelse af en "lukkethedskultur" i forvaltningen, hvor myndighederne undlader at dele information, selv når det er muligt. Dette viser sammen med den øvrige del af rapporten, at den nuværende praksis hæmmer mediernes mulighed for at udfylde deres rolle som offentlighedens vagthund.

Justitias egne casestudier og forsøg på at opnå aktindsigt ved kommuner og ministerier har bekræftet dette billede. Således beskriver rapportens kap. 19 og 20 flere eksempler på, at myndighederne ikke udleverede aktindsigt rettidigt. Samtidig viste undersøgelsen store forskelle i kommunernes tilgange, hvor nogle kommuner udviste grundighed og samarbejdsvilje, mens andre afslog anmodninger på juridisk tvivlsomt grundlag. I den forbindelse bekræftede Ankestyrelsen, at der var fejl i flere kommuners afslag på Justitias anmodning, endda på trods af (eller på grund af), at kommunerne havde søgt vejledning hos hinanden og KL om, hvordan anmodningen skulle behandles.

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

For kommentarer eller spørgsmål om rapporten: Direktør Birgitte Arent Eiriksson (birgitte@justitia-int.org/41103894) eller kommunikationschef Søren Staghøj (soren@justitia-int.org/25485912)

Bilag om rapporten på næste side.

Om rapporten

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

De vigtigste fund fra rapporten:

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

Anbefalinger

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

1. Udvid reformen af offentlighedsloven (processuel anbefaling)

Justitia anbefaler:

- At det allerede nedsatte lovforberedende udvalg fortsætter deres arbejde med de problemstillinger, som de er nedsat til at varetage med henblik på en hurtig løsning af de

allerede anerkendte problemer med aktindsigt i politiske processer og med sagsbehandlingstider.

- At der sigtes efter, at de øvrige problemstillinger, som Justitia har identificeret, kan behandles sideløbende med det eksisterende udvalg, så der kan fremsættes et samlet lovforslag. Dette vil kræve nedsættelse af hurtigt arbejdende arbejdsgrupper med repræsentanter fra myndigheder, eksperter og interessenter.
- At der alternativt - hvis arbejdet med de øvrige identificerede problemstillinger ikke forventes at kunne færdiggøres sideløbende med det lovforberedende udvalg - først fremsættes et lovforslag baseret på det allerede iværksatte udvalgsarbejde. De øvrige identificerede problemstillinger kan derefter behandles i et nyt lovforberedende udvalg med henblik på fremsættelse af endnu et lovforslag om de problemstillinger, som Justitia og evt. andre aktører har fremsat.

2. Udvid adgangen til aktindsigt i den politiske beslutningsproces

Justitia anbefaler:

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

3. Indfør maksimale sagsbehandlingstider og prioritering af området

Justitia anbefaler:

- At der indføres en maksimal sagsbehandlingstid for aktindsigtsanmodninger på en måned, kombineret med, at myndighederne fortsat skal tilstræbe at færdiggøre sagerne hurtigere, jf. eksisterende regler. Fristen bør kun i helt særlige tilfælde, og hvor det er beskrevet i lovgivningen, kunne fraviges.
- At udtrykket "snarest" i offentlighedslovens § 36 ændres til "uden ugrundet ophold" (som i Norge) eller "straks ellers så snart det er muligt" (som i Sverige) for at indskærpe, at aktindsigtsanmodninger skal prioriteres før rutineopgaver.

- At de enkelte myndigheder pålægges at offentliggøre statistik for deres behandling af aktindsigtsanmodninger, herunder sagsbehandlingstider med fokus på de sager, hvor der har været særlig lang sagsbehandlingstid.
- At der i de enkelte myndigheder skal udpeges en person på ledelsesniveau, der har ansvaret for myndighedens aktindsigtsbehandling, og som skal inddrages i fristforlængelser.

4. Rul skjulte indskrænkninger fra 2013 tilbage

Justitia anbefaler:

- At de indskrænkninger, der i 2013 blev indført i mulighederne for at få aktindsigt i lovgivningssager (§ 20) og i forretningsforhold (§ 31, nr. 2) rulles tilbage, idet de blev indført gennem lovbemærkninger uden særlig fremhævelse, og derfor uden Folketingets og den offentlige debats opmærksomhed.

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

Justitia anbefaler:

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

6. Styrk reglerne om dataudtræk og IT-systemer

Justitia anbefaler:

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

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

Justitia anbefaler:

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

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

Justitia anbefaler:

- At myndighederne pålægges en pligt til at offentliggøre statistik om deres behandling af aktindsigter, herunder om sagsbehandlingstiden, meroffentlighed, antal aktindsigtsanmodninger, antal afslag mm.
- At der indføres krav om åbne postlister for ministeriernes departementer og evt. også for udvalgte styrelser.
- At udviklingen af en fælles database med søgefunktion i postlister, inspireret af den norske model, igangsættes.

- At der som led i næste digitaliseringsstrategi afsættes midler til at udvikle teknologiske løsninger, der kan effektivere aktindsigtsarbejde på tværs af myndigheder, herunder f.eks. brug af kunstig intelligens til at ekstrahere eller anonymisere.
- At det allerede ved oprettelsen af et nyt dokument vurderes, hvorvidt dokument vil kunne offentliggøres ved en aktindsigt.

9. Skab kontinuerlig vejledning og viden om aktindsigt

Justitia anbefaler:

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

10. Tiltræd Tromsøkonventionen

Justitia anbefaler:

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