

Essay

Offentlighedsloven set gennem en juridisk kontrolprisme

Af Michael Gøtze, Professor
Det Juridiske Fakultet, Københavns Universitet



Magtudredningen 2.0

1. Introduktion

Offentlighedens adgang til indsigt i forvaltningens arbejde er et klassisk juridisk tema inden for det offentligretlige område, og emnet indgår som del af både juridisk uddannelse og juridisk forskning. Emnet forbindes primært med faget forvaltningsret, hvor offentlighed og aktindsigt præsenteres som delkomponenter i den juridiske fremstilling af kontrolapparatet med forvaltningen. Tilgangen er typisk regelorienteret, og perspektivet er helt overvejende praktisk sagsbehandlingsorienteret. Danmark har en stærk tradition for offentlighed og åbenhed, og det betones også ofte – ikke mindst i dansk juridisk litteratur – at Danmark indtager en *pole position* på området. Lovgivningsmæssigt har Danmark nemlig siden 1985 spaltet emnet aktindsigt i to lovgivningskomplekser, dels offentlighedsloven af 1985 (som afløste offentlighedsloven af 1970) med fokus på tredjemands/offentlighedens adgang til indsigt i forvaltningens sager, dokumenter og oplysninger, og dels forvaltningsloven af 1985 (med senere ændringer) med fokus på parter/adressaters adgang til indsigt i forvaltningens sager, dokumenter og oplysninger. Begge love er komplekse med mange undtagelsesregler og juridisk terminologi, og offentlighed er således en specialist-disciplin. Litteraturen bærer præg af værktøjs-orientering.

Offentlighed og demokrati

Reguleringshistorik

Ved en kontroversiel lovændring i 2013 blev adgangen til indsigt i ministerbetjenings-sager indskrænket, og offentlighedsloven har siden sin ikrafttræden 1. januar 2014 – i hvert fald på dette sensitive punkt – givet anledning til fortløbende diskussion.¹ Loven repræsenterer således en teknisk vanskelig regulering og samtidig et anliggende med bred appel. Lovændringen i 2013 sigtede desuden på at udvide adgangen til indsigt på en del felter, hvad der kan være værd at fastholde. Loven er blevet juridisk evalueret på forskellig vis.² Eksempelvis blev der i starten af 2024 nedsat et lovforberedende

¹ 2013-offetlighedsloven bygger på en sagkyndig – og efter min opfattelse på langt de fleste områder særdeles grundig og meget kompetent - betænkning, se Offentlighedskommissionen betænkning nr. 1510, maj 2013, bind 1 og bind 2.

² Se f.eks. Justitsministeriets redegørelse af 1. juni 2017 [Justitsministeriets redegørelse](#)

udvalg under Justitsministeriet,³ som fik til opgave at udarbejde forslag til ændring af offentlighedslovens § 24 og § 27 (den såkaldte folketingspolitiker-regel).

Del af 2022-Regeringsgrundlaget

Udvalgsarbejdet er forudsat i Regeringsgrundlaget fra 2022,⁴ og der er således tale om et igangværende arbejde, der tjener til at udmønte viften af politiske mål mellem de tre regeringspartier. Emnet er omtalt i Regeringsgrundlagets afsnit 7, "Et mere levende og åbent demokrati", og loven er her sat i direkte forbindelse med demokrati. Af afsnittet fremgår det, at regeringen vil:

"Indføre en regeringsledelse, der har ansvaret for at lede regeringen. Udvalget vil bestå af partilederne i regeringspartierne.

Nedsætte et sagkyndigt udvalg, der skal skabe grundlag for, at der kan fremsættes forslag til en ny offentlighedslov, der giver offentligheden bedre mulighed for at få indsigt i de politiske beslutningsprocesser.

Følge op på aftalen om eftersyn af det politiske system og Folketingets kontrol med regeringen.

Give hastebehandlede lovforslag en solnedgangsklausul på seks måneder,

hvis det tjener saglige formål, sådan at hastebehandlede lovforslag genbehandles under normale vilkår senest seks måneder efter hastebehandlingens vedtagelse, hvis loven fortsat skal gælde.

Regeringen ønsker at styrke retsstaten og dens grundlæggende principper og vil derfor nedsætte en ekspertgruppe, der skal gennemføre en analyse af Justitsministeriets ressort."

Det kan som en lovgivningsmæssig kuriositet nævnes, at den gældende miljøoplysningslov⁵ viderefører den tidligere offentlighedslov (1985-loven) inden for området af miljøoplysninger. Der er således etableret en retstilstand med to forskellige offentlighedslovgivninger (én i relation til miljø og én i relation til alle andre områder), og man

³ [Kommissorium for udvalg om ændring af offentlighedsloven, 2024](#)

⁴ Se Ansvar for Danmark, oktober 2022 ("Regeringsgrundlaget"), s. 49.

⁵ Lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

står allerede af den grund med en betydelig regelkompleksitet. En vis bearbejdelse – og en vis forenkling hvis muligt – af dette dobbelte retsgrundlag indgår som en del af det igangværende udvalgsarbejde om ændring af offentlighedsloven.

Disclaimer

Det skal nævnes, at jeg er udpeget som juridisk sagkyndigt medlem af udvalget.⁶ Udvalget har 17 medlemmer inklusiv udvalgsformanden (landsdommer). Udvalgsarbejdet påtænkes at være færdiggjort i 2025. Det skal endvidere nævnes, at der er tavshedspligt om overvejelser og mulige scenarier i udvalget, mens udvalgsarbejdet er i proces. Det følgende er baseret på forskningsovervejelser.

2. State of the art - offentlighedslov som praktisk værktøjsfag - forskningspotentialer

Offentlighedsloven er et velbeskrevet emne i juraen. Loven er i systematisk form belyst, refereret og udlagt i en række juridiske – primært forvaltningsretlige - værker, som med praktisk *hands-on* vinkling gennemlyser lovens sigte og indhold – typisk paragraf efter paragraf – med tilhørende illustrativ juridisk praksis.⁷ Det førende værk – i forhold til brugerkreds - er angiveligt den kommenterede offentlighedslov, udgivet/genudgivet på DJØFs forlag, som på forlagets hjemmeside præsenterer sig selv på følgende vis:

”Denne bog indeholder en samlet og systematisk fremstilling af offentlighedsloven og er ajourført med de udtalelser om loven, der var afgivet pr. 1. august 2022 af Folketingets Ombudsmand. Bogen henvender sig til medarbejderne i den offentlige forvaltning – bl.a. kommuner, regioner, styrelser, direktorater og ministerier – der kan anvende bogen i forbindelse med behandlingen af aktindsigtsanmodninger, herunder få svar på komplicerede spørgsmål vedrørende forståelsen af offentlighedslovens bestemmelser. Endvidere henvender bogen sig til borgere og repræsentanter fra medierne,

⁶ Ved beskikkelsesbrev af 29 februar 2024.

⁷ Mest markant er angiveligt Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, DJØFs forlag, 2022. Mohammad Ahsan er højesteretsdommer (dommerudnævnt 2023), tidligere embedsmand i Justitsministeriet, tidligere del af udvalget om offentlighedskommissionen (se betænkning 1510). Ud over bogudgivelsen er forfatteren – i overensstemmelse med traditionen – aktiv kursusunderviser i netop offentlighedsloven.

der har behov for at blive oplyst om rammerne for adgangen til aktindsigt i den offentlige forvaltnings sager og dokumenter.”⁸

Herudover er offentlighedsloven som emne bearbejdet i alle gængse lærebøger i faget forvaltningsret, som – i vidt omfang på samme måde som den kommenterede offentlighedslov - rummer en systematisk og deskriptiv redegørelse for lovformål, regelværket, underbygget og udfoldet med relevante sekundære retskilder/kilder, navnlig trykte ombudsmandsudtalelser. Fremstillingerne er generelt orienterede (horisontale gennemgange af lovens regler typisk uden sektorspecifikke nedslag) og er indholdsmæssigt meget ens. Emnet knyttes i den juridiske litteratur til kontrol med forvaltningen, men emnet har reelt sin egen plads i forvaltningsretten som en ”special-disciplin”.

Emnet er mere et lærebogsemne end et forskningsemne. Eksempelvis er der stort set ingen hits i forhold til forskere ved google-søgning på f.eks. ”Forskning i offentlighedsloven” eller lignende søgeord. Det kan også trækkes frem som et markant kendetegn, at der i dansk jura er tradition for, at den danske ombudsmand (ombudsmand som person og/eller ombudsmandsinstitution) udgiver juridisk litteratur, og to ud af i alt seks ombudsmænd (Stephan Hurwitz med embedsperiode 1955-71, Lars Nordskov Nielsen 1971-81, Niels Eilschou Holm 1981-87, Hans Gammeltoft-Hansen 1987-2012, Jørgen Steen Sørensen 2012-19 og Niels Fenger 2019-2024) har udgivet værker om offentlighedsloven. De to mest skrivende og ”mest litterære” ombudsmænd er Hans Gammeltoft-Hansen og Niels Fenger. Man kan i deres værker konstatere en sammen-smeltning mellem juridisk litteratur og juridisk praksis. I værkerne er ombudsmandspraksis typisk den dominerende retskilde/kilde. Disse værker er selvsagt ”født” toneangivende inden for det juridiske fagmiljø, da de – udover at have litterær værdi – præsumptivt udtrykker den aktuelle ombudsmands retsopfattelse. Følger man anvisningerne i denne litteratur, følger man også demarkationslinjerne i ombudsmandens udlægning af loven. Litteraturen er typisk myndighedsadresseret snarere end borgeradresseret.

Den *empiriske* forskning i offentlighedslovens anvendelse omfatter markante bidrag, men den er efter min opfattelse – i hvert fald sammenholdt med den redegørende litteratur – relativt overskuelig. Det er ikke tradition for empirisk juridisk forskning i emnet,

⁸ <https://djoefforlag.dk/products/offentlighedsloven>

selv om offentlighedsloven i høj grad udspiller sig kontekstuel indendørs for de mange forskellige dele af det danske forvaltningsapparat.⁹

Der er markante *komparative* forskningsbidrag, men de er på tilsvarende vis relativt overskuelige.¹⁰

Der er også *retspolitiske* bidrag navnlig i relation til 2013-loven (og ministerbetjening).¹¹

Offentlighed i forvaltningen er i nyere tid sat i forbindelse med embedsmandspligter og "problem-sager" af forskellig art. Der er i Dybvads-udvalgets rapport skitseret anbefalinger, der knyttet sig til mere offentlighed i forvaltningen.¹²

Der er inden for offentlighedslovens område udviklet en række – praktiske – digitale værktøjer herunder Kammeradvokatens aktindsigtshåndbog¹³ og den kommenterede offentlighedslov i regi af KARNOV Online Jura. Der er tale om betalingsværktøjer med kommercielt tilsnit. Det kan også nævnes, at forvaltningsretlige kompendier med omtale af offentlighedsloven (anskuet som en "regel-labyrinth") er fast bestanddel af den oversigtslitteratur, som har jurastuderende som målgruppe.

Udvalgte forskningspotentialer

Sammenfattende kan det fremhæves, at emnet – trods righoldig juridisk litteratur – har et ret betydeligt forskningspotentiale. Potentialet kan efter min vurdering ligge i en yderligere opdyrkning af det empiriske perspektiv og eventuelt i kombination med tværdisciplinært/tværfagligt samarbejde med større åbenhed over for andre metodiske tilgange end den fremherskende. Juraens karakter af et professionsfag er relativt tydeligt genspejlet i den eksisterende juridiske litteratur om offentlighedsloven, som har høj kvalitet, og som udgør en *front runner* i sin egen ret. Dog ligger begrænsningerne også netop i dette kendetegn. Det er svært at nå højere med samme metode, og den

⁹ Se eksempelvis Pernille Boye Koch, Offentlighed og aktindsigt i kommunerne: en undersøgelse af praksis Tidsskriftet, 3/2019.

¹⁰ Se eksempelvis Oluf Jørgensen, Offentlighed i Norden, 2014. Se også Pernille Boye Koch, Rikke Gottrup og Michael Gøtze, Transparency on a Bumpy Road - Denmark, bidrag til Dragos. Kovacs og Marseille, The Laws of Transparency in Action, A European Perspective, 2019. Se herudover først og fremmest Niels Fenger og Jørgen Grønnegaard Christensen, Åbenhed og fortrolighed i den politiske beslutningsproces, En redegørelse for offentlighedslovgivningens beskyttelse af den politisk-administrative beslutningsproces i udvalgte europæiske lande, 2017.

¹¹ Se f.eks. Transparency International Danmark: [Offentlighedsloven](#). Se endvidere f.eks. Advokatsamfundets høringsvar til forslag i 2022 om chikane-beskyttelsesregler i offentlighedsloven [Advokatsamfundets høringsvar](#).

¹² Se anbefaling 8, Dybvad-udvalget, Bedre samspil mellem Folketing, regering, embedsværk og medier, 2023.

¹³ [Aktindsigtshåndbogen](#)

gængse metode udfordres kun sjældent. Hvis der sigtes efter værditilvækst inden for emnefeltet via ny forskning, vil det kunne være en udfoldelse af andre tilgange end den "rent" retsdogmatiske. Emnet har en hybrid karakter, da det dels indbyder til teknisk-juridiske analyser med stor relevans for praktikere/generalister og dels indbyder til mere kontekstuelle analyser af udvalgte åbenhedssystemer og åbenhedssektorer inden for det offentlige med relevans for de specifikke aktører, herunder forskellige borgersegmenter. Det er således en forskningsdimension, der kan have et potentiale inden for valget mellem det generelle/horisontale og det specifikke/vertikale. Også demokrativinklen og den principielle diskurs er forskningseget.

3. Syv udvalgte forskningstemaer

3.1. Den principielle offentlighedsdiskurs

Det virker i forlængelse heraf nærliggende, at offentlighed kan udfoldes mere inden for en demokratidiskurs. Her kan der være landvindinger i f.eks. en kobling mellem forskellige juridiske fag (forvaltningsret og forfatningsret), hvortil kommer mulige merindsigter inden for rammerne af tværfaglige samarbejder. En vis silo-nedbrydning kunne være frugtbar. Det principielle er ikke videre veludfoldet i den eksisterende forvaltningsretlige forskning.

3.2 Identifikation af den rette lovmodel

Valg af lovmodel er for så vidt hovedopgaven for det igangværende udvalgsarbejde, og det er selvsagt både juridisk og politisk vigtigt at udforme en god lovmodel. Den nuværende lovgivning er præget af mange undtagelser og mange konkrete afvejninger. Et spørgsmål er helt oplagt, at der kan opnås en regelforenkling som led i en ændring af offentlighedsloven.

3.3. Fuld kontrol er illusorisk

I dele af den eksisterende juridiske diskurs synes der at være indsat en præmis om, at fuld kontrol med forvaltningen – ideelt set – er det optimale. Den gældende offentlighedslov har sat barren lavere af praktiske grunde, men det optimale er den fulde indsigt. Det kan være en interessant vinkling at arbejde med den modsatte præmis, nemlig at fuld kontrol er en illusion, og at f.eks. en regulering, der – rent formelt – sikrer fuld

indsigt i forvaltningens arbejde vil kunne bevirke, at beslutningsprocesserne flytter til uformelle fora. Sådanne udviklinger vil kunne identificeres i andre lande. Den fuldt transparente forvaltning kan således være diskutabel. Det gælder ikke mindst ministerbetjeningsområdet. I det igangværende udvalgsarbejde er det skrevet ind i kommissoriet, at sigtet er at finde balancen mellem åbenhedshensynet og fortrolighedshensynet.

3.4. Politisk brug af offentlighedsloven

En forskningstematik vedrører brugen af offentlighedsloven som politisk værktøj. Det er helt oplagt, at offentlighedsloven primært er et værktøj for oppositionen til at kunne få indsigt i regeringens arbejde. Den politiske ramme om loven vil også kunne spores i den forstand, at partier, der forventer at blive regeringsbærende, typisk vil være mere tilbageholdende med ret til indsigt, mens partier, der forventer at skulle udgøre opposition, typisk vil have modsat præference. Det kan muligvis også være en tematik, at offentlighedsloven ingen politisk betydning har, og at loven først og fremmest er en juridisk (elitær) regeleksercits. Dette synspunkt kan også udfordres. Med virkning fra 1. juli 2024 er offentlighedsloven blevet ændret i forhold til styrket beskyttelse af offentligt ansatte mod chikane i sager om aktindsigt,¹⁴ men sigtet med disse regler kunne – rent juridisk – også være opnået ud fra eksisterende ombudsmandspraksis. Dog har man politisk tydeligvis set et behov for at markere over for chikanøse anmodninger om indsigt vendt mod offentligt ansatte som f.eks. fængselspersonale og frontpersonale inden for det sociale område. Visse lovændringer kan således have politisk betydning, og det kan virke vidtgående at hævde, at loven er uden politisk betydning.

3.5. Borgerperspektivet

Den eksisterende juridiske forskning har primært adresse til myndigheder og mod jurister, der er ansat inden for det offentlige. Borgerperspektivet er måske til en vis grad indbygget i litteraturen, men det kunne efter min vurdering gøres tydeligere ved at være et selvstændigt forskningstema. Til en vis grad repræsenterer medierne offentligheden og dermed den enkelte borger, men det kan med fordel kvalificeres mere.

¹⁴ Lovændring med virkning fra 1. juli 2024. Initiativet skal styrke beskyttelsen af offentligt ansatte i aktindsigtssager. Med ændringen tilsigtes for det første at udvide adgangen i offentlighedsloven til at afslå anmodninger om aktindsigt, så chikanøse aktindsigtsanmodninger kan afslås, uanset at de ikke nødvendigvis er retsstridige. Videre sænkes tærsklen betydeligt for, hvornår en aktindsigtsanmodning kan siges at være motiveret af retsstridige eller chikanøse hensigter.

3.6. Kultur og ledelse

I forhold til den faktiske indsigt i forvaltningen kunne et forskningstema omhandle betydningen af kultur (åbenheds- eller lukkethedskultur) inden for specifikke myndighedsområder. Også spørgsmålet om den ledelsesmæssig betoning af åbenhed kunne være et interessant felt at udforske og opdyrke.

3.7. Administrerbarhed

Det er mange faktorer, som ikke er videre velbelyst i forhold til det rent administrative, når det drejer sig om håndtering af offentlighedsloven. Mange myndigheder har etableret særlige enheder (*task forces*) der skal håndtere anmodninger om aktindsigt. Dette kan være ressourcebelastende, men samtidig den internt meste forsvarlige indretning. De relativt korte frister i offentlighedsloven kan oplagt være med til at skabe et pres internt mod særlige specialistenheder med høj effektivitet og akkumuleret erfaring. Der er herudover interessante forskningsfelter i forhold til arbejdsmiljø og krydspres, når en myndighed rammes af store mængde af anmodninger. Den gældende offentlighedslov har så for vidt anerkendt ressourcer som et hensyn (lovens § 9, stk. 2, nr. 1),¹⁵ og lovens ressourcereglene kunne belyses nærmere ved f.eks. empirisk forskning og dataindsamling.

¹⁵ Ressourcebetragtninger ved aktindsigt er et selvstændigt tema i Ombudsmandens såkaldte myndighedsguide. Se <https://www.ombudsmanden.dk/find-viden/myndighedsguiden/specifikke-sagsomraader/15-ressourcebetragtninger-i-aktindsigtssager>

Litteratur

Ahsan, Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, DJØFs forlag, 3. udgave, 2022.

Andersen, Jon, Offentlighed i forvaltningen, DJØFs forlag, 2013.

Ansvar for Danmark, Det politiske grundlag for Danmarks regering, december 2022.

Bager, Daniel Mathias og Nanna Vang Christensen, Forvaltningsret, Kompendium 2022/2023, DJØFs forlag.

Betænkning om offentlighedsloven, betænkning nr. 1510.

Boye, Koch Pernille, Offentlighed og aktindsigt i kommunerne – en undersøgelse af praksis, Juristen 3/2019.

Dragos, Dacian, Polonca Kovacs og Bert Marseille, The Laws of Transparency in Action, A European Perspective, Palgrave Macmillan, 2019.

Dybvad-udvalget, Bedre samspil mellem Folketing, regering, embedsværk og medier, 2023.

Fenger, Niels, Forvaltningsloven med kommentarer, DJØFs forlag, 2. udgave, 2020.

Jørgensen, Oluf, Offentlighed i Norden, Nordicom, 2014.

Kommissorium for udvalg om ændring af offentlighedsloven, Justitsministeriet 11. januar 2024.

Offentlighedslov med kommentarer, KARNOV Online Jura (årlig licens 22.920 ekskl moms).

Poul Schmith/Kammeradvokaten, Aktindsigtshåndbogen, digital guide (abonnement ved 3 brugere, 12.400 kr. pr. år).

Magtudredningen 2.0: Essay-serien

En central del af Magtudredningen 2.0 er en bred inddragelse af forskere, hvis forskning kredser om et eller flere af magtudredningens temaer. Som led i projektet blev der i foråret 2024 afholdt 15 forskerworkshops, hvor oplægsholdere efterfølgende blev inviteret til at omarbejde deres oplæg til et essay. Essay-serien er forfatternes perspektiver på centrale tematikker for en dansk magtudredning og har forfatterne som afsender.

Dette essays er en del af tema 3 i Magtudredningen 2.0's forskningsplan: Hvordan fungerer samspillet mellem folkestyrets nationale institutioner i det 21. århundrede?

Siden den første magtudredning har samspillet mellem folkestyrets institutioner været til debat. Dette tema analyserer samspillet mellem folkestyrets nationale institutioner forstået som Folketing, regering, ministerier og domstole. Temaet belyser blandt andet forvaltnings- og embedsniveaues rolle og kompetencer både i forbindelse med lovgivningsprocesser og regulering i øvrigt. Temaet analyserer også centralisering og samspillet mellem forskellige ministerier såvel som mellem ministre og embedsmænd. Der vil også blive set nærmere på, om forvaltningen er blevet mere politiseret og om fagligheden er under pres. Temaet inddrager desuden offentlighedsloven og parlamentariske kontrolredskaber, herunder brugen af eksempelvis kommissioner og advokatundersøgelser.