

# Offentlighedslovens vægtning af fortrolighed over for åbenhed

---

Nicklas Malmberg\*

*Artiklen behandler et spørgsmål, der er styrende for den måde, som offentlighedslovens regler er udformet på: Hvordan opnås den rette balance mellem fortrolighed og åbenhed, således at der skabes en harmonisk regulering af offentlighedens adgang til at få aktindsigt? Til illustration af denne svære balancegang inddrages der i artiklen to regler i offentlighedsloven, der varetager modstående hensyn. På den ene side lovens formålsbestemmelse i § 1, stk. 1, der varetager hensynet til at sikre åbenhed hos myndigheder. Og på den anden side lovens § 24, stk. 1, der gør det muligt for myndigheder at undtage dokumenter fra aktindsigt af hensyn til den interne og politiske beslutningsproces. Reglerne afvejes over for hinanden med henblik på at undersøge, hvilket af de bagvedliggende hensyn der vejer tungest.*

## Indledning

Den gældende offentlighedslov<sup>1</sup> trådte i kraft 1. januar 2014. Både før og efter lovens vedtagelse verserede der en offentlig debat, hvis omdrejningspunkt var og stadig er, hvorvidt indholdet af loven i tilstrækkelig grad sikrer transparens i den offentlige forvaltnings arbejde. Med andre ord er der blevet stillet spørgsmålstejn ved, om loven har svækket offentlighedens adgang til at udøve kontrol med offentlige myndigheders virksomhed.

Interessen i den offentlige debat har i særdeleshed samlet sig om en af de nye bestemmelser i loven. Således har særligt § 24, stk. 1, været

---

\* Jurastuderende, Københavns Universitet  
[nicklas-malmberg@hotmail.com].

<sup>1</sup> Lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen.

omdiskuteret. Dette skyldes, at reglen gør det muligt for offentlige myndigheder at undtage dokumenter fra aktindsigt af hensyn til den interne og politiske beslutningsproces. Dermed er der tale om en regel, der finder anvendelse i sager, som typisk er af politisk karakter. Sådanne sager er ofte af interesse for offentligheden, og derfor er muligheden for at få aktindsigt i sagerne særlig relevant, idet aktindsigt er et instrument til at føre kontrol med forvaltningen. Den ret til aktindsigt, der følger af offentlighedsloven, kan dermed anses for at være et demokratisk redskab.

Derfor er det naturligt, at § 24, stk. 1 – der begrænser retten til aktindsigt – har været genstand for kritik. Kritiske røster har anført, at reglen reelt har til formål at skabe mindre åbenhed om politiske overvejelser i centraladministrationen.<sup>2 3</sup>

Omvendt er reglen også blevet forsvaret,<sup>4</sup> idet den grundlæggende har til formål at sikre ministre samt embedsmænd i centraladministrationen albuerum og smidighed i deres arbejde, så de i fortrolighed kan varetage deres forpligtelser. Der er derfor et behov for, at der kan ske kompromissøgende og uformelle drøftelser, uden at ministeren eller dennes embedsmænd risikerer at tabe ansigt i offentligheden. Anlægges dette perspektiv, tydeliggøres det, at reglen forfølger et legitimt hensyn, nemlig hensynet til den politiske og interne beslutningsproces.

Selvom § 24 altså forfølger et sagligt hensyn, står hensynet i et modsætningsforhold til formålet med loven, hvilket er at sikre åbenhed i forvaltningen, jf. lovens § 1, stk. 1. Åbenhed og gennemsigtighed i

---

<sup>2</sup> Professor, dr. jur., Carsten Henrichsen mener, at den egentlige begrundelse for de nye regler er et ønske i central-administrationen om mindre åbenhed i forbindelse med det politiske arbejde. <<https://www.information.dk/indland/2013/03/ny-offentlighedslov-boedskovs-begrundelse-paragraf-24-anfaegtes>>

<sup>3</sup> Medieforsker og medlem af Offentlighedskommissionen, Oluf Jørgensen, anfører, at de nye regler i offentlighedsloven fører til en større grad af dokumenthemmeligholdelse, hvilket resulterer i en forringelse af den demokratiske kontrol med forvaltningen. <<http://www.politiko.dk/nyheder/mediejurist-politikerne-bremser-for-demokratiet>>

<sup>4</sup> <<http://sorenpind.blogs.berlingske.dk/2016/03/12/myndigheden-og-magten/>>

forvaltningen kan siges at være demokratiske idealer, der bør tilstræbes. Derfor må udgangspunktet være, at der skal foreligge tungtvejende modhensyn, før retten til aktindsigt afskæres. På denne baggrund er formålet med artiklen at anskueliggøre, hvordan offentlighedsloven vægter hensynet til at sikre åbenhed hos myndigheder over for hensynet til den interne og politiske beslutningsproces.

Først belyses hensynet til at sikre åbenhed hos myndigheder, som dette kommer til udtryk i offentlighedslovens § 1, stk. 1 (afsnit 1). Dernæst analyseres ministerbetjeningsreglen i lovens § 24, stk. 1, idet denne regel varetager hensynet til den interne og politiske beslutningsproces (afsnit 2). Herefter foretages der en afvejning af hensynene over for hinanden (afsnit 3). Endelig rundes artiklen af med en konklusion (afsnit 4).

## 1. Hensynet til at sikre åbenhed hos myndigheder

### 1.1 Princippet om offentlighed

Offentlighedslovens § 1, stk. 1, fastslår, at lovens formål er at sikre åbenhed hos myndigheder. Formålsbestemmelsen er en nyskabelse, men den er udtryk for en kodificering<sup>5</sup> af et princip om offentlighed, der også har været styrende for tidligere offentlighedslove.<sup>6</sup> Særligt har det været fremhævet, at offentlighed i forvaltningen kan siges at være en naturlig udbygning af et demokratisk samfund,<sup>7</sup> og at offentlighed er en forudsætning for borgernes og pressens kontrol med forvaltningen.<sup>8</sup> Omvendt har det været anført, at aktindsigtsretten potentielt kan være begrænsende for forvaltningens effektivitet.<sup>9</sup> Dermed har der også tidligere

---

<sup>5</sup> FT 2012-13, tillæg A, L 144, almindelige bemærkninger, pkt. 4.2.2.

<sup>6</sup> Betænkning nr. 325 af 1963 om offentlighed i forvaltningen (herefter Bet 325/1963), kapitel V.

<sup>7</sup> Ibid., 42.

<sup>8</sup> Betænkning nr. 857 af 1978 om offentlighedslovens revision, 129.

<sup>9</sup> Bet 325/1963, 46.

været fokus på skismaet mellem hensynet til åbenhed i forvaltningen og hensynet til forvaltningens handlekraft.

### 1.2 Formålsbestemmelsens opregning af hensyn

Offentlighedslovens § 1, stk. 1, nr. 1-5, indeholder en nærmere opregning af de hensyn, som navnlig skal understøttes af hensynet til åbenhed i forvaltningen. Ordet ”navnlig” indikerer, at der ikke er tale om en udtømmende opregning, men det må lægges til grund, at de væsentligste hensyn er fremhævet (eksempelvis hensynet til informations- og ytringsfriheden, jf. § 1, stk. 1, nr. 1).

De enkelte hensyn, der opregnes i bestemmelsen, gennemgås ikke i denne artikel. Men fælles for hensynene er, at de kan siges at have demokratisk relevans, og at de dermed som udgangspunkt må anses for at være ganske tungtvejende i et samfund som det danske. Selvom dette er tilfældet, understreges det i forarbejderne til formålsbestemmelsen, at lovens øvrige regler (herunder § 24) ikke udelukkende skal fortolkes ud fra et princip om åbenhed, da det også kan være sagligt og relevant at lægge vægt på andre hensyn.<sup>10</sup> Grundsynspunktet om åbenhed medfører altså ikke uden videre, at myndighederne i tvivlstilfælde skal meddele aktindsigt.<sup>11</sup>

### 1.3 Forskellige udlægninger af formålsbestemmelsen i den juridiske litteratur

I den juridiske litteratur er der ikke enighed om, hvilken betydning bestemmelsen i offentlighedslovens § 1, stk. 1, skal tillægges.<sup>12</sup> I den ene ende af skalaen befinder Mohammad Ashan sig. Han mener, at

---

<sup>10</sup> FT 2012-13, tillæg A, lovforslag L 144, specielle bemærkninger til § 1.

<sup>11</sup> Karsten Revsbech et al., *Forvaltningsret – Sagsbehandling* (7. udg., 2014), 242.

<sup>12</sup> Azad Taheri Abkenar 'Om begrebet »miljøoplysninger« og behovet for en ny offentlighedsreform' [2015] UfR 90.

formålsbestemmelsen ikke kan tillægges nogen fortolkningsmæssig signifikans, når det skal vurderes, om der i et konkret tilfælde skal meddeles aktindsigt.<sup>13</sup> I den anden ende af skalaen anføres det af Jon Andersen, at formålsbestemmelsen må anses for at være ”andet end en programmerklæring”, og heraf udleder han, at de i § 1, stk. 1, nr. 1-5, opregnede hensyn må ”tillægges en vis betydning ved fortolkningen af den øvrige del af loven.”<sup>14</sup> Endelig er Steen Rønsholdt den mest midtsøgende i sin udlægning af bestemmelsen, eftersom han er af den opfattelse, at selvom formålsbestemmelsen ikke har en selvstændig retsvirkning, så vil det retstekniske udgangspunkt være, at der ved en afvejning af hensynet til offentlighed over for modstående hensyn, skal trækkes i retning af prioritet for hensynet til offentlighed.<sup>15</sup> Samlet set består der altså en vis uklarhed i den juridiske teori i forbindelse med fortolkningen af formålsbestemmelsen.

Særligt interessant er det, om de hensyn, der er nævnt i formålsbestemmelsen, skal tillægges en form for prioritet, når de afvejes over for hensynet til den interne og politiske beslutningsproces. En sådan slutning synes at være vidtgående, da undtagelsesbestemmelsen i § 24 netop lægger op til et konkret skøn. Omvendt synes det i overensstemmelse med lovens forarbejder at lade formålsbestemmelsen indgå som fortolkningsbidrag i et vist omfang, når der tages stilling til spørgsmål, som vedrører lovens øvrige regler, herunder særligt undtagelsesbestemmelserne.<sup>16</sup> Som nævnt ovenfor betyder dette dog ikke, at grundsynspunktet om åbenhed uden videre skal føre til meddelelse af aktindsigt i tvivlstilfælde.

Navnlig fordi forskellen på de forskellige teoretiske standpunkter ikke er markant, forekommer det mest nuanceret at anlægge en kompromissøgende fortolkning af formålsbestemmelsen. Hermed menes,

---

<sup>13</sup> Mohammad Ashan, *Offentlighedsloven med kommentarer* (2014), 107 ff.

<sup>14</sup> Jon Andersen, *Offentlighed i forvaltningen* (2013), 34.

<sup>15</sup> Steen Rønsholdt, *Forvaltningsret – Retssikkerhed. Proces. Sagsbehandling* (4. udg., 2014), 313.

<sup>16</sup> FT 2012-13, tillæg A, L 144, specielle bemærkninger til § 1.

at formålsbestemmelsen på baggrund af den ovenstående gennemgang må anses for at være noget andet end blot en idealistisk programerklæring fra lovgivers hånd. Derfor lægges det til grund, at de i bestemmelsen opregnede hensyn kan og skal indgå som en del af en konkret hensynsafvejning i forbindelse med myndighedernes anvendelse af andre af lovens regler, herunder § 24.

#### 1.4 Sammenfatning af hensynet til at sikre åbenhed hos myndigheder

Siden den første offentlighedslov har et princip om offentlighed gjort sig gældende i dansk ret, som medfører en udbygning af folkestyret. Offentlighedens mulighed for at føre kontrol med den offentlige forvaltning øges, når der foreligger en almindelig adgang til at opnå aktindsigt. Denne indsigtsret kan endvidere siges at være gunstig for retssikkerheden, ikke blot for den enkelte borger, men også i en mere bred, samfundsmæssig forstand. Der er med andre ord tale om et princip baseret på væsentlige demokratiske hensyn, og disse hensyn er tydeliggjort i lovens formålsbestemmelse.

Konkret iagttages og virkeliggøres hensynet til åbenhed i forvaltningen, når en begæring om aktindsigt imødekommes. Udgangspunktet må derfor være, at der kan kræves tilstedeværelse af et eller flere modhensyn, som er tungtvejende, såfremt der skal ske undtagelse af dokumenter fra aktindsigt, idet en undtagelse vil indebære en tilsidesættelse af lovens grundsynspunkt om åbenhed. I en specifik, sagsbehandlingsmæssig kontekst skal hensynet til åbenhed hos myndigheder indgå som et fortolkningsmoment, når en myndighed tager stilling til, hvorvidt en begæring om aktindsigt efter offentlighedsloven kan imødekommes.

## 2. Ministerbetjeningsreglen i offentlighedslovens § 24, stk. 1

Ordlyden af offentlighedslovens § 24, stk. 1, er som følger:

§ 24. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter og oplysninger, der udveksles på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, mellem:

- 1) Et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder.
- 2) Forskellige ministerier.

### 2.1 Ministerbetjeningsreglens anvendelsesområde og retsvirkning

De interne dokumenter, som kan undtages fra aktindsigt i medfør af § 24, stk. 1, benævnes i det følgende ”ministerbetjeningsdokumenter”.

#### 2.1.1 En ministers behov for embedsværkets rådgivning og bistand

Det er afgørende for anvendelsen af § 24, stk. 1, om udvekslingen af et internt ministerbetjeningsdokument sker på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

I nogle situationer vil denne vurdering være enkel. Eksempelvis vil en ministers bestilling af et talepapir til brug for lanceringen af et politisk initiativ medføre, at der uden videre foreligger et aktuelt behov for politisk rådgivning og bistand.<sup>17</sup> Noget sværere at bedømme er de tilfælde, hvor der ikke har foreligget et aktuelt behov for en minister, altså hvor

---

<sup>17</sup> Ashan (n 13), 430.

ministeren på tidspunktet for udvekslingen ikke havde et konkret behov for embedsværkets rådgivning og bistand. Her vil der blive tale om et skøn baseret på embedsværkets erfaring,<sup>18</sup> hvor det vurderes, om ministeren vil få et behov for rådgivning og bistand i pågældende sag. Med andre ord foretages der et hypotetisk skøn af en ministers potentielle behov for bistand i fremtiden.<sup>19</sup> Til brug for skønnet skal alle saglige hensyn inddrages,<sup>20</sup> hvilket må antages at indbefatte de hensyn, som følger af lovens § 1, stk. 1, nr. 1-5 (hensynene, der understøtter åbenhed i forvaltningen).

I forbindelse med den hypotetiske vurdering kan der opstå et problem, som knytter sig til det tidsmæssige aspekt for § 24's anvendelse: Hvor længe kan man undtage et dokument fra aktindsigt med henvisning til, at en minister i fremtiden vil få behov for rådgivning i en politisk betonet sag? Såfremt undtagelsen af dokumenter udstrækkes over en tidshorison på en årrække, kan det få den (antageligvis) utilsigtede konsekvens, at den sag, som dokumenterne vedrører, fremstår som værende mørkelagt.<sup>21</sup> Dette kan have negative konsekvenser for befolkningens tillid til forvaltningen og dermed hensynet til åbenhed hos myndigheder.

2.1.2 Hvornår er der tale om ministerbetjeningsdokumenter?  
§ 24 finder kun anvendelse i de sager, hvor embedsværkets rådgivning og bistand er af politisk karakter – øvrig ministerbetjening er ikke omfattet. Dette kan udledes af lovens forarbejder.<sup>22</sup> Det er således udelukkende i

---

<sup>18</sup> Vejledning nr. 9847 af 19. december 2013 om lov om offentlighed i forvaltningen, punkt 6.2.1.

<sup>19</sup> Rønsholdt (n 15) 334.

<sup>20</sup> Jens Garde et al., *Forvaltningsret – Almindelige emner* (5. udg., 2009) 223.

<sup>21</sup> Oluf Jørgensen og Carsten Henriksen i Information den 21. maj 2013. <<https://www.information.dk/indland/2013/05/dokumenter-kan-moerklægges-20-aar-nye-offentlighedslov>>

<sup>22</sup> Betænkning 1510/2009, 591 og FT 2012-13, tillæg A, L 144, specielle bemærkninger til § 24.



sager, hvor en minister optræder som et ministeriums politiske chef, at et dokument eller en oplysning vil kunne undtages fra aktindsigt. Dette skyldes, at det alene er i sager, hvor politiske interesser gør sig gældende, at behovet for fortrolighed kan begrunde en oplysnings- og/eller dokumentundtagelse. Det er altså kun i sådanne sager, at der *både* foreligger et hensyn til den politiske og til den interne beslutningsproces. Med andre ord kan hensynet til den interne beslutningsproces ikke selvstændigt begrunde anvendelsen af § 24, stk. 1.<sup>23</sup>

Sondringen er imidlertid ikke altid lige skarp: I visse sager kan det være svært at afgøre, om der er tale om politisk ministerbetjening. Eksempelvis vil arbejdet med den administrative udstedelse af bekendtgørelser som udgangspunkt være udtryk for ministerens varetagelse af sin rolle som forvaltningschef, men efter omstændighederne kan fastlæggelsen af en bekendtgørelses indhold rejse spørgsmål, som er af regeringspolitisk karakter.<sup>24</sup> At der kan opstå sådanne tvivlstilfælde er udtryk for, at anvendelsen af § 24, stk. 1, er kompliceret og beror på et konkret skøn.

### 2.1.3 Ministerbetjeningsdokumenters interne karakter

Som det fremgår af bestemmelsen, er det kun interne dokumenter, som kan undtages fra aktindsigt i medfør af § 24, stk. 1. Ved forståelsen af, hvad et internt dokument er, kan det være relevant at tage udgangspunkt i offentlighedslovens § 23, der netop regulerer spørgsmålet om interne dokumenter og undtagelsen af disse fra aktindsigt. Udgangspunktet er, at et dokument, som ikke er afgivet til udenforstående, er internt, jf. § 23, stk. 1, nr. 1. Alligevel bevarer et ministerbetjeningsdokument, som udveksles til en anden offentlig myndighed, sin interne status, jf. § 23, stk. 1, nr. 2.

Det kan dermed anføres, at det interne område for et ministerbetjeningsdokument er udvidet i forbindelse med § 24, stk. 1, i

---

<sup>23</sup> Ashan (n 13) 429.

<sup>24</sup> Bet 1510/2009, 590.

forhold til definitionen af et internt dokument i § 23, stk. 1, nr. 1. Begrundelsen for udvidelsen af den interne sfære i forbindelse med ministerbetjening skal ses i lyset af udviklingen i centraladministrationens samarbejdsstrukturer.<sup>25</sup> <sup>26</sup> Det er således ikke længere udelukkende ministeriernes departementer, som varetager betjeningen af ministeren i forbindelse med sager af politisk karakter, da også styrelser og direktorater i højere grad end tidligere varetager opgaver af betydning for den politiske beslutningsproces.

Spørgsmålet bliver herefter, i hvilke situationer et ministerbetjeningsdokument mister sin interne karakter. Det korte svar er, at et ministerbetjeningsdokument ikke længere er internt, når det er videregivet til eller videreanvendt af en anden myndighed eller en udenforstående aktør, og når denne videregivelse eller videreanvendelse ikke tager sigte på en ministerbetjeningssag. Et mere uddybende svar beror på en nærmere sammenholdelse af § 23, stk. 2, med § 24, stk. 1, men en sådan sammenholdelse foretages ikke i denne artikel.

#### 2.1.4 Retsvirkningen

Retsvirkningen af § 24, stk. 1, er, at en intern oplysning eller et internt dokument, som er afgivet til en anden forvaltningsmyndighed i forbindelse med politisk ministerbetjening, ikke mister sin interne karakter. En afledt følge heraf er, at pågældende oplysning eller dokument kan undtages fra aktindsigt.

---

<sup>25</sup> Ashan (n 13) 426.

<sup>26</sup> Professor, dr. jur., Carsten Henriksen, har udtalt sig meget kritisk over for denne begrundelse, som han kalder for en ”skinargumentation”. Han mener ikke, at der findes tilstrækkeligt belæg for at konkludere, at samarbejdsstrukturerne har ændret sig i en sådan grad, at der er behov for en bestemmelse som § 24, stk. 1. <<https://www.information.dk/indland/2013/03/ny-offentlighedslov-boedskovs-begrundelse-paragraf-24-anfaegtes>>

## 2.2 Nærmere om hensynet til den interne og politiske beslutningsproces

Offentlighedskommissionen behandler i betænkning 1510/2009 spørgsmålet om indførelsen af nye regler – herunder § 24 – til beskyttelsen af den interne og politiske beslutningsproces ganske grundigt. Behandlingens grundighed skyldes formentlig, at reglerne er og har været kontroversielle.

Behovet for en beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces, som går videre end den tidligere offentlighedslovs regulering, er begrundet i udviklingen i centraladministrationens samarbejdsstrukturer. Fra vedtagelsen af den forrige offentlighedslov i 1985 og frem til kommissionens afgivelse af sin betænkning i 2009 er der – som nævnt ovenfor – sket en udvikling i centraladministrationen, hvor ministerielle styrelser og direktorater i højere grad end tidligere deltager direkte i den politiske rådgivning af ministre.<sup>27</sup> Retstilstanden under den forrige offentlighedslov var sådan, at et dokument mistede sin interne karakter, når det blev afgivet fra én forvaltningsmyndighed til en anden, uanset om dokumentet indgik som led i politisk ministerbetjening. Under hensyntagen til de ændrede samarbejdsstrukturer i centraladministrationen fandt kommissionen derfor ikke, at der med den forrige lov forelå en tilstrækkelig beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces.<sup>28</sup>

I forlængelse heraf er der to hensyn, der særligt taler for indførelsen af en bestemmelse som § 24. Disse hensyn blev af kommissionen tillagt afgørende vægt i betænkningen.<sup>29</sup> *For det første* er der hensynet til en ministers adgang til et fortroligt rum, hvor der kan ske forberedelse og drøftelse af politiske beslutninger. *For det andet* er der hensynet til embedsværkets adgang til på fri og formløs måde at overveje og præsentere en minister for forskellige løsningsmuligheder på et politisk problem.

---

<sup>27</sup> Bet 1510/2009, 592ff.

<sup>28</sup> Ibid, 598 f.

<sup>29</sup> Ibid. 589.

Pointen er her, at embedsværket ikke skal arbejde under det pres, som en senere offentliggørelse af rent foreløbige overvejelser kan udgøre.<sup>30</sup> Såfremt disse hensyn ikke varetages, risikeres det, at en ministers mulighed for at varetage sin rolle som politisk chef for sit ministerium svækkes. Der foreligger dermed et tungtvejende hensyn til, at en minister sikres en sfære af fortrolighed, som kan bestå til trods for udveksling mellem myndigheder.

### 2.3 Udvalgte udtalelser fra Folketingets Ombudsmands vedrørende § 24, stk. 1

I det følgende undersøges det, hvad der kan udledes af to udvalgte ombudsmandsudtalelser med tilknytning til § 24. Nærmere bestemt fokuseres der på de dele af udtalelserne, som potentielt kan udgøre fortolkningsbidrag i forbindelse med fastlæggelsen af, hvor langt hensynet til den interne og politiske beslutningsproces kan udstrækkes. Udtalelserne er udvalgt, fordi deres indhold vurderes at kunne influere på rækkevidden af § 24's materielle rækkevidde. Eftersom der kun er tale om to afgørelser, skal det dog bemærkes, at der er tale om et snævert udsnit af praksis. De konklusioner, der drages på baggrund af udtalelserne, skal derfor ses i dette lys.

#### 2.3.1 FOB 2014-14

Sagen handlede om, at SKAT og sidenhen Skatteankestyrelsen afslog at meddele aktindsigt i et notat om en mangeårig intern praksis hos SKAT. Notatet var på SKATs eget initiativ sendt til Skatteministeriets departement til skatteministerens orientering. Skattemyndighederne begrundede deres afslag med henvisning til § 24, stk. 1, nr. 1 (udveksling af et ministerbetjeningsdokument mellem et departement og dets underordnede myndigheder). Ombudsmanden fandt, at undtagelsen af

---

<sup>30</sup> Ashan (n 13) 427.

notatet i medfør af § 24, stk. 1, nr. 1, måtte anses for at være korrekt. Som ombudsmanden udtalte:

Ud fra oplysningerne om sagens karakter – herunder at sagen drejede sig om en mangeårig praksis, som SKAT selv anså for problematisk, og som pressen allerede havde udvist interesse for – mener jeg ikke, at jeg kan tilsidesætte skattemyndighedernes vurdering af, at der på tidspunktet for udvekslingen af dokumentet var konkret grund til at antage, at skatteministeren havde eller ville få behov for embedsværkets rådgivning og bistand. Jeg er derfor enig i, at SKATs redegørelse var omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1.

Det er her værd at være opmærksom på den omstændighed, at ombudsmanden som udgangspunkt er tilbageholdende med at gribe ind over for en konkret hensynsafvejning, som er en del af et forvaltningsmæssigt skøn.<sup>31</sup> Dette kan være en del af forklaringen på ombudsmandens resultat. Imidlertid er det også nødvendigt at se nærmere på selve ombudsmandens argumentation, der fører til det resultat, som fremgår af ovenstående citat. Ombudsmanden slår i sin udtalelse fast, at notatet ikke udgør en bestilling fra skatteministeren, hvorfor det ikke uden videre kan lægges til grund, at reglen i § 24, stk. 1, finder anvendelse. Som følge heraf måtte der foretages en konkret vurdering af sagen. Ombudsmanden nævner i denne sammenhæng eksplicit det forhold, at *pressen har udvist interesse for sagen*. Denne interesse anses som værende af betydning for embedsværkets stillingtagen til, om der er konkret grund til at antage, at ministeren har eller vil få behov for rådgivning og bistand.

Heraf kan udledes en problemstilling, som er særdeles central: Det kan siges at være underminerende for pressens mulighed for at varetage nyhedsformidlingen (og dermed hensynet til at sikre åbenhed hos myndighederne), såfremt embedsværkets mulighed for at undtage et dokument fra aktindsigt styrkes, når pressen udviser interesse for det

---

<sup>31</sup> Garde et al. (n 20) 482.

pågældende dokument. Der altså tale om en sag, hvor ombudsmanden tillægger hensynet til den interne og politiske beslutningsproces større vægt end hensynet til pressens mulighed for at nyhedsformidle. Såfremt en sådan tilgang anlægges konsekvent i ombudsmandens praksis, vil det medføre en svækkelse af hensynet til åbenhed i forvaltningen.

### 2.3.2 FOB 2015-48

Sagen drejede sig om Forsvarsministeriets delvise afslag på en journalists aktindsigtsbegæring i korrespondance mellem departementet og Den Værnsfælles Forsvarskommando, som er en styrelse ledet af forsvarschefen. Ministeriet begrundede afslaget med henvisning til reglen i offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1. Korrespondancen omhandlede nærmere bestemt overvejelser om, hvorledes forsvarschefen på vegne af forsvarsministeren skulle reagere på nogle artikler bragt i Jyllands-Posten. Korrespondancen udgjorde ikke en egentlig bestilling fra forsvarsministeren eller dennes sekretariat.

Ombudsmanden skulle derfor tage stilling til, om de omhandlede dokumenter var blevet udvekslet som et led i den politiske ministerbetjening på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at forsvarsministeren havde eller ville få brug for embedsværkets rådgivning og bistand. I denne sammenhæng udtalte ombudsmanden følgende:

Jeg bemærker i den forbindelse, at sagen efter sin karakter (præcisering af en artikel om forsvarets fremtidige opgaver og udfordringer, herunder bl.a. i kraft af det nye forsvarsforlig) må antages at have haft forsvarsministerens bevågenhed, idet der var tale om en sag, der – hvis den ikke blev håndteret korrekt – eventuelt ville kunne få u hensigtsmæssige konsekvenser såvel indenrigs- som udenrigspolitisk. Jeg må lægge til grund, at man netop af den årsag fandt det nødvendigt at indlede en dialog mellem de to myndigheder om, hvordan sagen skulle håndteres.

Ombudsmanden finder altså, at korrespondancen har sit ophav i politisk nødvendige overvejelser, hvilket taler for, at § 24, stk. 1, nr. 1, kan finde anvendelse, idet det sandsynliggøres, at ministeren har et aktuelt eller potentielt behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Særligt interessant i denne sag er det endvidere at bemærke, at ombudsmanden med sin udtalelse potentielt udvider anvendelsesområdet for § 24, stk. 1, nr. 1. I den konkrete sag er det nemlig forsvarschefen, som handler på vegne af forsvarsministeren, hvorfor det reelt er forsvarschefen, der i sin egenskab af styrelseschef har behov for embedsværkets rådgivning og bistand. Ombudsmanden udtaler i denne henseende følgende:

Forarbejderne tager udgangspunkt i den situation, hvor det er ministeren selv der f.eks. skal bruge talepapir og beredskabstalepunkter, skal deltage i møder, udsende pressemeddelelser mv. Det er imidlertid *min opfattelse, at der også kan være tale om ministerbetjening i offentlighedslovens forstand i en situation som den foreliggende, hvor det er en styrelseschef, der agerer på vegne af ministeren.*<sup>32</sup>

Ombudsmanden støtter denne opfattelse på, at der i tvivlstilfælde vedrørende anvendelsen af § 24 skal lægges vægt på, om hensynet til den interne og politiske beslutningsproces taler for, at de pågældende dokumenter eller oplysninger kan undtages fra retten til aktindsigt. Synspunktet åbner potentielt op for en bredere fortolkning af § 24, idet oplysninger og dokumenter også kan undtages, når der handles *på vegne af ministeren.*

Samlet set kom ombudsmanden i sagen frem til, at dokumentundtagelsen efter § 24, stk. 1, nr. 1, ikke gav anledning til kritik, idet de undtagne dokumenter fremstod som udarbejdet og udvekslet i forbindelse med (politisk) ministerbetjening.

---

<sup>32</sup> Min fremhævning.

## 2.4 Forholdet mellem offentlighedslovens § 24 og § 14 (om meroffentlighed)

Offentlighedslovens § 14 er en regel, som medfører en pligt for forvaltningsmyndigheder til at gøre sig en ekstra overvejelse om, hvorvidt der kan gives aktindsigt i dokumenter og oplysninger, som ellers er undtaget efter reglerne i lovens fjerde kapitel. Meraktindsigt skal altså overvejes, hvis en undtagelsesregel – fx § 24 – finder anvendelse.

Der kan argumenteres for, at en sådan pligt til overvejelse af meroffentlighed blandt andet har til formål at understøtte hensynet til åbenhed i forvaltningen. Dermed har reglen om meroffentlighed potentielt et vist slægtskab med offentlighedslovens formålsbestemmelse.<sup>33</sup> Til støtte herfor kan nævnes, at Offentlighedskommissionen i sin betænkning anser meroffentlighedsprincippet for at være et '... generelt og alment princip, der sikrer størst mulig åbenhed i forvaltningen, og som derved supplerer og ligger i forlængelse af offentlighedsprincippet.'<sup>34</sup>

Man kan inddrage en udtalelse fra ombudsmandspraksis til illustration af sammenhængen mellem reglerne i offentlighedslovens §§ 14, stk. 1, og 24, stk. 1. I sagen FOB 2015-18 fik en journalist i medfør af § 24, stk. 1, nr. 2, afslag fra Justitsministeriet på at få aktindsigt i otte høringsvar indhentet fra syv forskellige ministerier vedrørende en ændring af udlændingeloven. Selvom der var tale om en sag af stor politisk bevågenhed, fandt ombudsmanden, at Justitsministeriet burde have overvejet at give meraktindsigt efter § 14. Dette førte til, at ministeriet genoptog sagen, hvorpå der blev truffet en ny afgørelse, hvor journalistens begæring om aktindsigt blev imødekommet.

Samlet set må reglen om meroffentlighed i § 14, stk. 1, anses for at have en vis betydning for den hensynsafvejning, som myndigheder foretager i forbindelse med aktindsigtsbegæring, idet meroffentlighedsprincippet er baseret på hensyn, der ligger i forlængelse af

---

<sup>33</sup> Hans Gammeltoft-Hansen et al., *Forvaltningsret* (2. udg., 2002), 392f.

<sup>34</sup> Bet 1510/2009, 754.



de hensyn, som er opregnet i offentlighedslovens formålsbestemmelse. Heraf følger også, at reglen i § 14, stk. 1, som udgangspunkt står i modsætning til hensynet til den interne og politiske beslutningsproces.

## 2.5 Justitsministeriets og Folketingets Ombudsmands redegørelser

Både Justitsministeriet og Folketingets Ombudsmand har haft lejlighed til at foretage et eftersyn af, hvordan § 24 administreres i myndighedernes praksis.

I Folketingets Ombudsmands redegørelse,<sup>35</sup> der er fra oktober 2016, konkluderes det, at ministerierne gennemgående bruger ministerbetjenings-reglen juridisk korrekt, at ministerbetjeningsreglen i praksis fører til væsentlige indskrænkninger i retten til aktindsigt, at meroffentlighedsprincippet i ministerbetjeningssager ofte kun fører til udlevering af dokumenter og oplysninger, som ikke kan antages at have særlig interesse for offentligheden, og at ministerierne i ministerbetjeningssager med fordel kan overveje at give meroffentlighedsprincippet mere vægt i daglig praksis.

I Justitsministeriet redegørelse,<sup>36</sup> der er fra maj 2017, anføres det, at § 24's anvendelse gennemgående ikke giver anledning til fortolkningstvivel hos myndighederne, at § 24 anvendes hyppigere i departementerne, end hos de underordnede styrelser, og at de hørte organisationer (herunder Dansk Journalistforbund og Danske Medier) finder, at reglen er indskrænkende for aktindsigtsadgangen, og at reglen på denne baggrund bør afskaffes.

På denne baggrund understøtter redegørelserne for det første, at adgangen til at opnå aktindsigt er blevet indskrænket med indførelsen af §

---

<sup>35</sup> FOB 2016-41: Egen drift-undersøgelse om ministerbetjeningsreglen og meroffentlighed.

<sup>36</sup> Justitsministeriet: Redegørelse om offentlighedsloven. Kan tilgås her: <<http://justitsministeriet.dk/nyt-og-presse/pressemeddelelser/2017/redegoerelse-om-offentlighedsloven>>

24, og for det andet, at der til stadighed foreligger en stærk skepsis over for reglen blandt dem, der primært søger aktindsigt i politiske sager, nemlig nyhedsmedierne.

## 2.6 Sammenfatning af den beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces, der følger af offentlighedslovens § 24, stk. 1

Reglen i § 24, stk. 1, er – som tidligere anført – en nyskabelse i offentlighedsloven. Den har dermed til formål at varetage hensyn, som lovgiver mener ikke tidligere har været varetaget i tilstrækkelig grad. Nærmere bestemt er der tale om hensynet til den interne og politiske beslutningsproces.

Nogle af de centrale aktører ved anvendelsen af bestemmelsen er ministrene. Således beror anvendelsen af § 24, stk. 1, på en ministers aktuelle eller potentielle behov for rådgivning og bistand fra embedsværket. Den nye regel er dermed i særdeleshed til ministrenes fordel, idet reglerne udvider sfæren af fortrolighed i forbindelse med den politiske del af det lovforberedende arbejde samt i andre sager af politisk karakter. Det er dog ikke kun ministre, som har fået en større grad af albuerum. Embedsmændene er i medfør af § 24, stk. 1, sikret, at deres rent foreløbige overvejelser i politiske sager ikke bliver offentliggjort, selvom de udveksles til en anden myndighed inden for centraladministrationen. Dermed skal embedsmændene ikke arbejde under det pres, som en eventuel offentliggørelse må siges at udgøre.

Endelig må det konstateres, at den øgede beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces alt andet lige har gjort det sværere for journalister og almindelige borgere at få aktindsigt i sager af politisk karakter.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Se FOB 2016-41, hvor ombudsmanden finder, at § 24 'i praksis fører til væsentlige indskrænkninger i adgangen til aktindsigt.'

### 3. Hensynsafvejning

På baggrund af hovedpointerne i afsnit 1 og 2 foretages i det følgende en sammenholdelse af hensynet til åbenhed i forvaltningen over for hensynet til den interne og politiske beslutningsproces. Til brug herfor sker der inddragelse og uddybelse af de centrale problemstillinger, som er blevet præsenteret i artiklens tidligere afsnit. Med andre ord foretages der en kritisk stillingtagen til den betydning, som indførelsen af § 24, stk. 1, har haft i forhold til åbenheden i forvaltningen.

Et grundlæggende spørgsmål i denne sammenhæng er, om de omhandlede hensyn er absolut modstående – når det ene hensyn tillægges vægt, svækkes varetagelsen af det andet da? Besvarelsen af dette og beslægtede spørgsmål kan være medvirkende til at belyse, hvorvidt § 24, stk. 1, som varetager hensynet til den interne og politiske beslutningsproces, har en udhulende effekt på hensynet til åbenhed i forvaltningen.

#### 3.1 Centrale problemstillinger og deres betydning for forholdet mellem hensynene

3.1.1 Det skønsmæssige element i anvendelsen af § 24, stk. 1  
Som det fremgår af den gennemgangen af bestemmelsen i offentlighedslovens § 24, stk. 1, er der tale om en regel, hvis anvendelse beror på forvaltningens skøn. Dette er ikke i sig selv et problem, såfremt myndighedernes skønsudøvelse er saglig og proportional. Offentlighedsloven – der er en af del af den almindelige forvaltningsretlige regulering – skal netop medvirke til, at offentlige myndigheder i almindelighed overholder grundlæggende forvaltningsretlige principper af betydning for borgernes retssikkerhed.

Imidlertid kan der stilles spørgsmålstegn ved, om bestemmelsens ordlyd tillægger forvaltningen så vide rammer for skønsudøvelsen, at dette underminerer lovens grundsynspunkt om åbenhed. Sat på spidsen bliver

spørgsmålet, om reglen kan fortolkes så bredt af embedsværket, at der kan ske undtagelse af dokumenter og oplysninger fra aktindsigt med det formål at dække over embeds- værkets og/eller ministerens fejl eller deciderede magtfordrejning. Det skal erindres, at aktindsigtsadgangen kan antages at have en præventiv effekt i forhold til at forhindre vilkårlighed og usaglighed,<sup>38</sup> fordi aktindsigt kan kaste lys over det grundlag, som en afgørelse eller beslutning er truffet på. Hvis man accepterer denne præmis, vil de nye regler til beskyttelsen af den interne og politiske beslutningsproces alt andet lige udgøre en svækkelse af de fundamentale, demokratiske principper, som hensynet til åbenhed i forvaltningen er udtryk for.

Særligt vidtgående er den del af ordlyden i § 24, stk. 1, hvorefter det blot er et krav for bestemmelsens anvendelse, at der på tidspunktet for udvekslingen af et ministerbetjeningsdokument var konkret grund til at antage, at en minister havde eller ville få brug for embedsværkets rådgivning og bistand. Den omstændighed, at et potentielt og fremtidigt behov er tilstrækkelig begrundelse for undtagelse fra aktindsigt, giver forvaltningen en meget bred skønsbeføjelse. Dette kommer til udtryk ved, at et dokument i princippet vil kunne undtages fra aktindsigt over en årrække under henvisning til, at en minister på tidspunktet for dokumentets udveksling havde et potentielt behov for rådgivning og bistand.

Det er således bemærkelsesværdigt, at der ikke synes at være nogen bagkant for, hvor længe et dokument kan undtages fra aktindsigt, når der er sket anvendelse af § 24, stk. 1. Der synes altså at være en manglende stillingtagen i loven til det tidsaspekt, som følger implicit af muligheden for dokumentundtagelse på baggrund af et ministerbehov, der ikke er indtruffet på tidspunktet for dokumentudvekslingen. Såfremt undtagelsen af dokumenter udstrækkes over en tidshorisont på en årrække kan det – som tidligere nævnt – få den konsekvens, at den sag, som dokumenterne

---

<sup>38</sup> Tim Knudsen, *Offentlighed i det offentlige* (2003), 103.

vedrører, fremstår som værende mørkelagt.<sup>39</sup> Dette kan antages at have negative konsekvenser for befolkningens tillid til forvaltningen.

Endelig kan det grundlæggende siges at være problematisk, at anvendelsen af § 24, stk. 1, beror på et ganske indviklet skøn, fordi dette gør det svært for den, der begærer aktindsigt at gennemskue, om reglerne er anvendt på korrekt vis af embedsværket. Offentlighedens kontrol med den offentlige forvaltning kan siges at være svækket som følge heraf.

På denne baggrund er det sandsynliggjort, at det skønmæssige element i § 24, stk. 1, medfører en svækkelse af hensynet til åbenhed i forvaltningen, herunder flere af de hensyn, som offentligheds-loven navnlig skal varetage i medfør af § 1, stk. 1, nr. 1-5.

### 3.1.2 Mediernes interesse for en sag som moment for anvendelse af § 24, stk. 1

I forbindelse med denne artikels analyse af FOB 2014-14,<sup>40</sup> blev det fremhævet, at ombudsmanden anerkender, at mediernes interesse for en bestemt sag er et moment, som kan tale for anvendelsen af § 24. Ombudsmanden støtter sin argumentation på det forhold, at mediernes interesse for en sag indikerer, at sagen har et politisk indhold, og at dette øger sandsynligheden for, at den minister, hvis ressort sagen henhører under, vil kunne få behov for embedsværkets rådgivning og bistand. Denne argumentation synes at være betænkelig, idet den potentielt kan være medvirkende til at give hensynet til den interne og politiske beslutningsproces en de facto forrang frem for hensynet til åbenhed i forvaltningen. En sådan forrang er næppe i overensstemmelse med den omstændighed, at § 24 skal fortolkes restriktivt, hvilket følger af

---

<sup>39</sup> Oluf Jørgensen og Carsten Henrichsen i Information den 21. maj 2013: <<https://www.information.dk/indland/2013/05/dokumenter-kan-moerklaegges-20-aar-nye-offentlighedslov>>

<sup>40</sup> Se afsnit 2.3.1.

forarbejderne samt af den politiske aftale,<sup>41</sup> som blev indgået vedrørende bestemmelsen.

I det hele taget forekommer det ikke hensigtsmæssigt at tillægge pressens interesse selvstændig vægt i forbindelse med en dokumentundtagelsesregel, da dette udgør lidt af et paradoks: Medierne interesserer sig ofte for sager, hvor der er mistanke om magtfordrejning, og såfremt der faktisk foreligger magtfordrejning, vil mediernes interesse være medvirkende til, at sagen og dens dokumenter aldrig ser dagens lys.

En sådan situation er ikke ønskværdig ud fra synspunkter om gennemsigtighed i forvaltningen, og derfor må udgangspunktet være, at der i hvert enkelt tilfælde foretages en konkret hensynsafvejning, hvor den omstændighed, at pressen interesserer sig for sagen, ikke tillægges afgørende vægt. Alternativet er, at pressens mulighed for at varetage nyhedsformidlingen undermineres, hvilket i sagens natur vil udgøre en svækkelse af hensynet til åbenheden i forvaltningen.

### 3.1.3 Ombudsmandens potentielle udvidelse af anvendelsesområdet for § 24, stk. 1

Der er tidligere i artiklen argumenteret for,<sup>42</sup> at ombudsmanden i FOB 2015-48 potentielt udvider anvendelsesområdet for § 24, stk. 1. Den potentielle udvidelse vedrører den kreds af personer, som har betydning for bestemmelsens anvendelse. Udgangspunktet er som bekendt, at det er en minister, som skal have et aktuelt eller potentielt behov for embedsværkets rådgivning og bistand, hvis § 24, stk. 1, skal kunne finde anvendelse. Imidlertid ses det i den nævnte udtalelse, at ombudsmanden lægger til grund, at også en styrelseschefs behov for rådgivning og bistand

---

<sup>41</sup> Aftaleparterne var Venstre, Konservative og de daværende regeringspartier (Socialdemokraterne, Socialistisk Folkeparti og De Radikale). Kerneindholdet i aftalerne var, at der skulle iværksættes tiltag, som ville være med til at understrege, at reglerne til beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces skal fortolkes restriktivt.

<sup>42</sup> Se afsnit 2.3.2.

i så henseende kan være tilstrækkeligt, såfremt styrelseschefen handler på vegne af ministeren.

Der kan stilles spørgsmålstejn ved, om ombudsmandens fortolkning af bestemmelsen er i overens- stemmelse med den omstændighed, at § 24 ifølge forarbejderne skal fortolkes restriktivt. Anlægges en ordlydsfortolkning, er der i hvert fald ikke tvivl om, at det er en minister, som skal have et aktuelt eller potentielt behov for bistand. Disse omstændigheder taler altså imod ombudsmandens resultat. Omvendt er det en del af formålet med § 24, at en minister får mulighed for at varetage sin rolle som regeringspolitiker, og dette fordrer rådgivningsmæssig fortrolighed. Det kan ikke afvises, at en styrelseschefs ageren på en ministers vegne fremmer dette formål. En sådan formålsorienteret fortolkning baseret på en analogi understøtter altså ombudsmandens resultat.

Såfremt man på denne baggrund accepterer præmissen om, at det personelle anvendelsesområde for § 24, stk. 1, er udvidet, må det overvejes, hvor vidtrækkende udvidelsen er, og hvilken betydning dette har i relation til hensynet til åbenhed i forvaltningen. Spørgsmålet bliver altså, *hvem* der kan handle på vegne af ministeren. Hverken lovens forarbejder, Justitsministeriets vejledning eller den juridiske litteratur synes at kunne give et svar herpå.

Bygger man videre på ombudsmandens formålsbaserede argumentation, synes det dog ikke udelukket, at også andre end styrelseschefer vil kunne anses for at handle på vegne af en minister i forbindelse med et behov for rådgivning og bistand fra embedsværket i § 24's forstand. Omvendt må der være grænser for, hvor vidt fortolkningen kan strækkes. Det kan antages, at der formentlig skal være tale om en højtstående embedsmand, før vedkommende kan anses for at handle på ministerens vegne i en sag af politisk karakter.

Endelig kan man anføre, at det kan svække bestemmelsens gennemskuelighed, såfremt den i praksis anvendes på en måde, som ikke ligger i naturlig forlængelse af ordlyden. En analog anvendelse vil gøre det vanskeligere for offentligheden at føre kontrol med

centraladministrationens anvendelse af reglen, hvilket næppe er hensigtsmæssigt, når den omhandlede regel i forvejen åbner op for en bred skønsmæssig skønsbeføjelse.

### 3.2 Sammenfatning af forholdet mellem hensynene

Den beskyttelse af hensynet til den interne og politiske beslutningsproces, som følger af § 24, stk. 1, har nogle konsekvenser, som ikke er hensigtsmæssige ud fra betragtninger om, hvilken rolle forvaltningsretlig regulering i almindelighed bør spille. Når det gøres sværere at få aktindsigt, bliver det vanskeligere for både almindelige borgere og journalister at føre kontrol med det arbejde, som foretages i centraladministrationen.

Ved hjælp af konkrete problemstillinger er der i det ovenstående argumenteret for, at hensynet til den interne og politiske beslutningsproces på flere områder tillægges en sådan vægt, at det medfører en svækkelse af hensynet til at sikre åbenhed hos myndighederne i centraladministrationen. En svækkelse af dette hensyn kan – som påvist – i visse situationer afstedkomme en forringelse af borgernes og medierne adgang til at føre kontrol med forvaltningen.

Dog skal svækkelsen af hensynet til åbenhed i forvaltningen ikke overdrives: Reglen i § 24, stk. 1, er begrundet i hensynet til den interne og politiske beslutningsproces, hvilket er et sagligt hensyn. Reglens anvendelse beror desuden på embedsværkets iagttagelse af grundlæggende forvaltningsretlige principper om saglighed, lighed og proportionalitet. I visse sammenhænge kan man ligefrem hævde, at reglernes beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces er demokratisk gavnlig. Her tænkes navnlig på arbejdet med kvalitetssikring af lovgivningen, som kan antages at højnes, når den rådgivning, som en minister modtager, er blevet til på et frit og formløst grundlag.



## 4. Konklusion

Offentlighedsloven har til formål at varetage hensynet til at sikre åbenhed hos myndigheder. Hensynet er udtryk for et demokratisk ideal, og dets varetagelse har retssikkerhedsmæssig betydning. I forbindelse med myndigheders behandling af aktindsigtsbegæring efter offentlighedsloven skal hensynet desuden indgå med en vis vægt. Varetagelsen af hensynet hænger i praksis direkte sammen med, om der sker imødekomme af begæring om aktindsigt.

Indførelsen af offentlighedslovens § 24, stk. 1, har medført en øget beskyttelse af hensynet til den interne og politiske beslutningsproces. Den øgede beskyttelse har forringet offentlighedens mulighed for at få aktindsigt i dokumenter af politisk karakter. Når det gøres sværere at få aktindsigt, bliver det vanskeligere for både almindelige borgere og journalister at føre kontrol med det arbejde, som foretages i centraladministrationen. § 24, stk. 1, medfører dermed en risiko for, at der sker svækkelse af hensynet til at sikre åbenhed hos myndighederne i centraladministrationen. Dette har sin sammenhæng med den måde, hvorpå bestemmelsen er konstrueret: Den tillægger forvaltningen brede skønsbeføjelser, som gør det muligt at undtage en lang række dokumenter vedrørende politiske beslutningsprocesser. Samtidig medfører reglens kompleksitet, at det er svært for den, der begærer aktindsigt, at kontrollere, om reglen anvendes på lovlig vis.

Derudover kan det konkluderes, at Folketingets Ombudsmand i sin praksis har fortolket § 24, stk. 1, på en sådan måde, at hensynet til den interne og politiske beslutningsproces oftest vil veje tungere end hensynet til åbenhed i forvaltningen. Det er bemærkelsesværdigt, at mediernes interesse for ministerbetjeningsdokumenter kan tale for, at dokumenterne kan undtages fra aktindsigt. Ligeledes kan der stilles spørgsmålstegn ved, om det er i overensstemmelse med lovgivers vilje, at ombudsmanden finder, at et ministerbetjeningsdokument kan undtages fra aktindsigt, når en styrelseschef handler på en ministers vegne.

Endelig skal det for fuldstændighedens skyld fremhæves, at § 24, stk. 1, i forbindelse med lovgivningsarbejdet kan antages at have gavnlige

effekter, da den politiske rådgivning kan ske på et frit og formløst grundlag.

Alligevel må det samlet konkluderes, at de hensyn, som varetages af offentlighedslovens § 24, stk. 1, kan vægtes højere end hensynet til at sikre åbenhed hos myndighederne, når en begæring om aktindsigt skal behandles. Denne omstændighed svækker varetagelsen af det princip, som ligger til grund for loven, nemlig princippet om offentlighed i forvaltningen.