



FOLKETINGETS
OMBUDSMAND

FOB 2024-22

**Dokumenter om
forberedelse af
behandling af et
beslutningsforslag
indgik i lovgivningssag
og kunne undtages fra
aktindsigt**

Resumé

2. september 2024

En borger havde fået afslag på aktindsigt i Justitsministeriets sag om et beslutningsforslag, med henvisning til at de identificerede dokumenter indgik i en række sager, der var undtaget fra retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 20 om lovgivningssager.

Forvaltningsret

9

Ombudsmanden var enig i, at der forelå en lovgivningssag omfattet af offentlighedslovens § 20. Ombudsmanden henviste til bl.a., at hensynet bag bestemmelsen (beskyttelse af den politiske beslutningsproces) også gør sig gældende i tilfælde, hvor det tager lang tid at færdiggøre overvejelserne og eventuelt udarbejde lovgivningsinitiativet.

Ombudsmanden var endvidere enig i, at dokumenterne kunne henregnes til lovgivningssagen. Ombudsmanden lagde vægt på, at størstedelen af de undtagne dokumenter var udarbejdet i tilknytning til ministeriets arbejde med selve lovforslaget og umiddelbart kunne henregnes til lovgivningssagen. Andre dokumenter var udarbejdet som led i ministeriets forberedelse af behandlingen af beslutningsforslaget i Folketinget og vedrørte bl.a. ministeriets undersøgelse af gældende ret med henblik på stillingtagen til, om regeringen ville støtte beslutningsforslaget og dermed ville tage initiativ til de ønskede lovændringer. Disse dokumenter var efter det oplyste efterfølgende indgået i ministeriets overvejelser om, hvordan de påtænkte lovændringer i givet fald burde udformes. Dokumenterne havde endvidere en umiddelbar og nær såvel indholdsmæssig som tidsmæssig sammenhæng med ministeriets arbejde med selve lovforslaget.

Ombudsmanden bemærkede, at det ikke var afgørende, at de pågældende dokumenter var blevet udarbejdet forud for, at ministeriet påbegyndte arbejdet med selve lovforslaget.

(Sag nr. 24/01861)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

Ombudsmandens udtalelse

1. Om sagen

Forslag til folketingsbeslutning om mulighed for kreditorforfølgning i pensioner (beslutningsforslag nr. B 46, samling 2021-22) blev fremsat for Folketinget den 19. november 2021. Ved 1. behandlingen den 1. marts 2022 tilkendegav regeringen sin støtte til forslaget. Forslaget blev vedtaget den 5. maj 2022, hvorved regeringen blev pålagt inden udgangen af 2022 at fremsætte de nødvendige forslag til ændring af lovgivningen, således at en kreditor kan foretage retsforfølgning mod indeståender på pensionskonti, i det omfang det skyldige beløb hidrører fra berigelseskriminalitet.

Den 7. marts 2024 anmodede du Justitsministeriet om aktindsigt i sagen om folketingsbeslutningen. Du anførte bl.a. følgende:

”Undertegnede anmoder herved om aktindsigt i sagen og dennes dokumenter hos Justitsministeriet, i hvilken forbindelse der bl.a. ønskes svar på, hvorfor Justitsministeriet/Justitsministeren ikke har fremsat ovennævnte lovforslag.

Henset til, at der nu næsten er hengået 2 år fra Folketingets beslutning, må det antages, at Justitsministeriet/Justitsministeren ikke har ønsket at fremsætte lovforslaget. Jeg antager derfor, at der ikke foreligger 1) et lovgivningsprojekt eller 2) et lovgivningsprojekt af et bestemt og relativt præcist beskrevet indhold.”

Justitsministeriet meddelte dig den 13. marts 2024 afslag på aktindsigt med henvisning til, at de identificerede dokumenter indgår i en række sager, der er undtaget fra retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 20 om lovgivnings-sager.

Ministeriet anførte, at sagerne vedrører beslutningsforslag nr. B 46 samt lovforslag om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love i forhold til kreditorforfølgning i pensionsopsparinger for visse erstatningskrav i anledning af en strafbar handling, og at de derfor angår et bestemt lovgivningsprojekt.

Ministeriet anførte videre, at der ikke gælder en ret til aktindsigt i dokumentlisterne, da sagerne er undtaget fra retten til aktindsigt, og at der ikke var fundet grundlag for at udlevere dokumenterne efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 2, jf. stk. 1.

Afslutningsvis oplyste ministeriet, at der fortsat pågår et arbejde i ministeriet i forhold til at få klarlagt lovforslagets forskellige konsekvenser, og at det er ministeriets forventning, at lovforslaget kan fremsættes i efteråret 2024.

Du har anført bl.a., at "det [vil] være relevant at stille sig spørgsmålet, om der på tidspunktet for fremsættelsen af [d]in anmodning om aktindsigt har foreligget et aktivt lovgivningsprojekt".

2. Retsgrundlag

2.1. Offentlighedslovens § 20 – lovgivningssager

Følgende fremgår af offentlighedslovens § 20 (lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020):

"§ 20. Retten til aktindsigt omfatter ikke sager om lovgivning, herunder bevillingslove, før lovforslag er fremsat for Folketinget."

Om anvendelsesområdet for § 20 fremgår bl.a. følgende af forarbejderne til bestemmelsen:

"Formålet med bestemmelsen er navnlig at give centraladministrationen mulighed for at forberede lovgivningsinitiativer i samarbejde med udenforstående, herunder selvstændige kommissioner og udvalg, uden at skulle arbejde under presset af, at også overvejelser af mere foreløbig karakter undergives offentlighed. Bestemmelsen indgår sammen med navnlig lovforslagets § 24, stk. 1, og § 27, nr. 2, som et led i den samlede beskyttelse af den politiske beslutningsproces.

Bestemmelsen finder alene anvendelse, hvis der foreligger et *lovgivningsprojekt af et bestemt, relativt præcist angivet indhold*, særlig i henseende til, hvilke emner der søges reguleret. En sag falder således udenfor bestemmelsens anvendelsesområde, hvis det er ganske usikkert, om den pågældende sag vil munde ud i, at der udarbejdes et lovforslag. Det er dog ikke en betingelse, at et lovforslag kan forventes fremsat inden for nær fremtid, jf. betænkningens kapitel 15, pkt. 7.3.2.1 (side 483 ff.).

Bestemmelsen *omfatter* sager om udarbejdelse af ny lovgivning, herunder ny bevillingslov, samt konkrete bevillingssager, der forelægges for Folketingets Finansudvalg. Derimod omfatter bestemmelsen ikke sager om fortolkning af allerede gældende lovgivning, sager om udarbejdelse af administrative forskrifter eller sager om vedtagelse af EU-retsakter (forordninger, direktiver m.v.).

Bestemmelsen hjemler som nævnt alene en *tidsbegrænset undtagelse* fra adgangen til aktindsigt. Efter det tidspunkt, hvor et lovforslag måtte være fremsat, vil der således være adgang til aktindsigt i sagens dokumenter efter lovens almindelige regler.

...

I tilfælde, hvor overvejelserne om et eventuelt lovgivningsinitiativ ikke giver anledning til fremsættelse af lovforslag, indebærer bestemmelsen en udelukkelse af adgangen til aktindsigt i den pågældende lovgivningssag. Dette følger af bestemmelsens ordlyd, hvorefter offentlighedsloven gælder, når lovforslag *er fremsat* for Folketinget.

...

Retsvirkningen af, at en sag er omfattet af bestemmelsen, er, at samtlige sagens dokumenter og oplysninger er undtaget fra aktindsigt efter loven. Dette gælder, uanset om de pågældende dokumenter er tilvejebragt i forbindelse med den pågældende sag eller ej. Er der f.eks. tale om et lovgivningsprojekt, der er henlagt til et lovforberedende udvalg, vil alt udvalgets materiale være undtaget fra aktindsigt efter § 20.”

Jeg henviser herved til forarbejderne til § 20 i lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, bemærkningerne til lovforslagets § 20, s. 85. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A.

I den nævnte betænkning (betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 484) er om Offentlighedskommissionens overvejelser vedrørende bestemmelsens anvendelsesområde anført følgende:

”[K]ommissionen [finder] det ikke uden videre afgørende for bestemmelsens anvendelse, om et lovudkast kan forventes fremsat inden for nær fremtid. Dette skyldes, at behandlingen af centraladministrationens sager om udarbejdelse – eller overvejelser om udarbejdelse – af lovgivningsinitiativer, efter omstændighederne kan strække sig over en længere periode, og det hensyn, der ligger bag bestemmelsen (beskyttelsen af den politiske beslutningsproces), gør sig også gældende i tilfælde, hvor det tager lang tid at færdiggøre overvejelserne og eventuelt udarbejde lovgivningsinitiativet.”

I Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (2022), s. 445 f., fremgår bl.a. følgende om, hvilke dokumenter der kan undtages:

”Det er en (...) forudsætning for, at samtlige sagens dokumenter og oplysninger kan undtages, at samtlige dokumenter og oplysninger rent faktisk også indgår i lovgivningssagen. Er det ikke tilfældet, kan de dokumenter og oplysninger, der ikke indgår i lovgivningssagen, og som kan udskilles fra lovgivningssagen, ikke undtages efter § 20, men det kan de øvrige dokumenter og oplysninger (...).

...

[D]e dokumenter, der er tilvejebragt på et tidspunkt i en sag, hvor sagen (endnu) ikke havde karakter af en lovgivningssag, men hvor sagen senere skifter karakter til en lovgivningssag, vil kunne undtages fra aktindsigt efter § 20, uanset at de pågældende dokumenter ikke er tilvejebragt med henblik på det nu aktuelle lovgivningsprojekt. Det skal dog samtidig bemærkes, at såfremt sagerne kan udskilles som to af hinanden uafhængige sager (f.eks. en generel sag og en lovgivningssag (...)), vil dokumenterne i den generelle sag ikke kunne undtages efter § 20, medmindre disse dokumenter (nu) også indgår i lovgivningssagen. Det vil sige, at dokumenter tilvejebragt på et tidligt stadium skal indgå i lovgivningssagen for at blive undtaget efter § 20.”

2.2. Aktlister og meroffentlighed

Efter offentlighedslovens § 7, stk. 2, nr. 2, omfatter retten til aktindsigt med de i §§ 19-35 nævnte undtagelser indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.

Det fremgår af offentlighedslovens § 14, stk. 1, at det i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt skal overvejes, om der kan gives aktindsigt i dokumenter og oplysninger i videre omfang, end hvad der følger af §§ 23-35. Det fremgår af § 14, stk. 2, at stk. 1 også gælder i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt i dokumenter og oplysninger, som indgår i sager, der er undtaget fra aktindsigt efter §§ 19-21.

Følgende fremgår af forarbejderne til bestemmelsen:

”Det er med bestemmelsen i stk. 2 forudsat, at den enkelte myndighed ikke skal være forpligtet til at gennemgå samtlige sagens dokumenter og oplysninger med henblik på at tage stilling til, om der skal meddeles meraktindsigt i de pågældende dokumenter og oplysninger. Myndigheden skal derimod foretage en mere samlet og overordnet vurdering af, om der bør meddeles aktindsigt i dokumenter og oplysninger, som indgår i en sag, der er undtaget fra aktindsigt. Det indebærer, at der skal foretages en mere generel vurdering af, om de hensyn, der begrunder undtagelsen af den pågældende sagstype fra retten til aktindsigt, kan antages at gælde på det tidspunkt, hvor anmodningen om aktindsigt

modtages.”

Jeg henviser til forarbejderne til § 14 i lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, bemærkningerne til lovforslagets § 14, s. 78. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A.

3. Praksis

Sagen [FOB 2016-42](#) angik Skatteministeriets undtagelse af dokumenter vedrørende nedsættelsen af en arbejdsgruppe, med henvisning til at dokumenterne indgik i en lovgivningssag. Ombudsmanden var enig med Skatteministeriet i, at alle de undtagne dokumenter vedrørte forhold i tilknytning til arbejdsgruppen og således kunne henregnes til lovgivningssagen. Det var derfor uden betydning, at en del af dokumenterne vedrørte perioden forud for den formelle nedsættelse af arbejdsgruppen.

Sagen [FOB 2019-9](#) vedrørte Økonomi- og Indenrigsministeriets undtagelse af en række dokumenter, med henvisning til at de indgik i en lovgivningssag. Ombudsmanden fandt, at dokumenterne – der var udarbejdet og anvendt som led i ministeriets forberedelse af mulige ændringer af udligningssystemet på baggrund af arbejde i Finansieringsudvalget – havde en umiddelbar og nær sammenhæng med det arbejde, der havde fundet sted i regi af Finansieringsudvalget, herunder i tidsmæssig henseende, og derfor kunne henregnes til lovgivningssagen. Det forhold, at nogle undtagne dokumenter var journaliseret på tre særskilte sager – og at der på to af disse sager var journaliseret andre dokumenter – havde ikke i sig selv betydning for, om de undtagne dokumenter kunne anses for del af en lovgivningssag.

I sagen [FOB 2015-56](#) fandt ombudsmanden, at nogle dokumenter, der var journaliseret på et konkret sagsnummer, angik en lovgivningssag og kunne undtages efter offentlighedslovens § 20, mens andre dokumenter, der var journaliseret på samme sagsnummer, angik en bekendtgørelsessag og ikke kunne undtages efter § 20. Ombudsmanden udtalte, at det afgørende for, om et dokument kan undtages efter offentlighedslovens § 20, ikke er, hvordan dokumentet er journaliseret, men om dokumentet rent faktisk kan henregnes til en lovgivningssag i bestemmelsens forstand.

4. Justitsministeriets opfattelse

Justitsministeriet har fundet, at de dokumenter, der er omfattet af din aktindsigtsanmodning, indgår i en lovgivningssag, der kan undtages efter offentlighedslovens § 20.

Ministeriet har nærmere anført bl.a., at din anmodning om aktindsigt omfatter dokumenter på otte sager vedrørende henholdsvis beslutningsforslaget og det efterfølgende arbejde med det egentlige lovforslag, som ministeriet fortsat er i gang med.

To af de sager, der er omfattet af din aktindsigtsanmodning, indeholder dokumenter, der vedrører perioden forud for vedtagelsen af beslutningsforslaget. Ministeriet har i forhold til disse to sager anført, at alle dokumenterne er oprettet efter fremsættelsen af beslutningsforslaget, at sagerne indeholder dokumenter, der relaterer sig til arbejdet med beslutningsforslaget, at arbejdet navnlig vedrørte undersøgelse af gældende ret på området med henblik på at tage stilling til, om regeringen kunne støtte beslutningsforslaget (og dermed om regeringen ville tage initiativ til at foretage de ønskede lovændringer), og at overvejelserne om lovændringer er påbegyndt i umiddelbar forlængelse af fremsættelsen af beslutningsforslaget og efterfølgende i naturlig forlængelse af vedtagelsen af beslutningsforslaget er fortsat over i arbejdet med det egentlige lovforslag.

De to sager indeholder dokumenter, der – som det er vanligt i forbindelse med beslutningsforslag – er udarbejdet med henblik på at forberede og håndtere Folketingets behandling af beslutningsforslaget. Også disse dokumenter indgår ifølge ministeriet som en del af overvejelserne om, hvorvidt og hvordan lovændringerne skal foretages. Dokumenterne indgår dermed som en del af forberedelsen af lovændringerne.

Justitsministeriet har på den baggrund fundet, at de to sager ikke kan udskilles fra de øvrige sager som uafhængige sager.

Ministeriet har endvidere fundet, at der ikke er grundlag for at udlevere dokumenterne på de omfattede sager efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 2, jf. stk. 1.

5. Min vurdering

Justitsministeriet behandler efter det oplyste på nuværende tidspunkt – i forlængelse af vedtagelsen af beslutningsforslag nr. B 46 – et lovgivningsprojekt, som skal munde ud i et lovforslag om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love i forhold til kreditorforfølgning i pensionsopsparinger for visse erstatningskrav i anledning af en strafbar handling. Der foreligger således efter det oplyste et lovgivningsprojekt af et bestemt, relativt præcist indhold.

Jeg er på den baggrund enig med Justitsministeriet i, at der foreligger en lovgivningssag omfattet af offentlighedslovens § 20. Jeg henviser i den forbindelse til, at hensynet bag bestemmelsen (beskyttelse af den politiske beslutningsproces) ifølge den betænkning, der lå til grund for offentlighedsloven, også gør sig gældende i tilfælde, hvor det tager lang tid at færdiggøre overvejelserne og eventuelt udarbejde lovgivningsinitiativet. Se pkt. 2.1 ovenfor.

Spørgsmålet er herefter, om de dokumenter, som ministeriet har anset for omfattet af din aktindsigtsanmodning – og undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 20 – kan henregnes til lovgivningssagen.

Din anmodning angår dokumenter på otte sager vedrørende henholdsvis beslutningsforslaget og lovforslaget.

Størstedelen af de undtagne dokumenter er udarbejdet i tilknytning til ministeriets arbejde med selve lovforslaget og kan efter min opfattelse umiddelbart henregnes til lovgivningssagen.

Andre dokumenter er udarbejdet som led i ministeriets forberedelse af behandlingen af beslutningsforslaget i Folketinget og vedrører bl.a. ministeriets undersøgelse af gældende ret med henblik på stillingtagen til, om regeringen kunne støtte beslutningsforslaget og dermed ville tage initiativ til de ønskede lovændringer. Disse dokumenter er efter det oplyste efterfølgende indgået i ministeriets overvejelser om, hvordan de påtænkte lovændringer i givet fald bør udformes. De pågældende dokumenter har endvidere en umiddelbar og nær såvel indholdsmæssig som tidsmæssig sammenhæng med ministeriets arbejde med selve lovforslaget. Jeg er på den baggrund enig med ministeriet i, at også disse dokumenter kan henregnes til lovgivningssagen. Det er i den forbindelse ikke afgørende, at de pågældende dokumenter blev udarbejdet forud for, at Justitsministeriet påbegyndte arbejdet med selve lovforslaget, jf. i den forbindelse pkt. 2.1 ovenfor og [FOB 2016-42](#).

Jeg kan derfor ikke kritisere, at ministeriet har undtaget alle de dokumenter, der er omfattet af din aktindsigtsanmodning, fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 20.

Jeg kan heller ikke kritisere, at ministeriet har undtaget aktlisten fra aktindsigt. Det skyldes, at der ikke er ret til aktindsigt i aktlisten, når sagen som sådan er undtaget fra retten til aktindsigt efter loven, jf. offentlighedslovens § 7, stk. 2, nr. 2.

Jeg kan desuden ikke kritisere ministeriets vurdering efter meroffentlighedsprincippet.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.