



2015-56

## Afslag på aktindsigt i dokumenter om erfaringer med reglerne om tele- og internetlogging. Sager om lovgivning. Sagsbegrebet

---

*En journalist klagede til ombudsmanden over, at Justitsministeriet havde afslået aktindsigt i dokumenter om erfaringer med reglerne om tele- og internetlogging.*

21. november 2015

*Dokumenterne – der var journaliseret på fire forskellige sager – var undtaget, med den begrundelse at de indgik i sager om revision af retsplejelovens regler om logging, dvs. sager om lovgivning.*

Forvaltningsret

11241.1 – 11241.2

*Sagen gav ombudsmanden anledning til at komme med nogle betragtninger om sagsbegrebet og journalisering.*

*Ombudsmanden var enig med Justitsministeriet i, at der forelå en sag om lovgivning i offentlighedslovens forstand.*

*Ombudsmanden mente imidlertid, at nogle af de undtagne dokumenter ikke kunne siges at høre til lovgivningssagen. Disse dokumenter måtte i stedet anses for at høre til en sag/forskellige sager om revision af logningsbekendtgørelsen og kunne derfor ikke undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen om undtagelse af sager om lovgivning.*

*Ombudsmanden henstillede til Justitsministeriet at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse for så vidt angik disse dokumenter.*

*(Sag nr. 15/02865)*

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse i sagen (oprindelig stilet til journalisten), efterfulgt af en sagsfremstilling.

### Ombudsmandens udtalelse

#### 1. Hvad undersøger jeg i sagen?

**1.1.** Den 3. februar 2015 bad du Justitsministeriet om aktindsigt i "dokumenter, breve, emails, notater mv. udvekslet mellem politiet og JM siden december 2012, vedrørende erfaringer med tele- og internetlogningsreglerne efter den nuværende og tidligere logningsbekendtgørelse".

Ministeriet traf afgørelse den 10. juni 2015 (fastholdt i afgørelse af 23. juni 2015). Ministeriet identificerede en række sager og undtog nogle sager og dokumenter i medfør af offentlighedslovens § 20.

Ministeriet undtog endvidere dokumenter i medfør af offentlighedslovens § 24.

På baggrund af din klage til mig undersøger jeg den del af Justitsministeriets afgørelse af 10. juni 2015, som fastholdt i afgørelse af 23. juni 2015, der omhandler undtagelse fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 20. Jeg tager således ikke stilling til den del af afgørelsen, der vedrører ministeriets afslag på aktindsigt efter offentlighedslovens § 24.

Jeg bemærker, at jeg på baggrund af min gennemgang af sagen kan konstatere, at det kun er en meget begrænset andel af de akter, der er journaliseret på de omhandlede "§ 20-sager", som ministeriet har anset for omfattet af din aktindsigtsanmodning.

Det er derfor kun disse akter, som ministeriet har taget stilling til, og således også kun disse, der indgår i min undersøgelse.

**1.2.** Jeg bemærker endvidere, at Justitsministeriet under pkt. 6 i sin udtalelse af 28. august 2015 til mig har anført, at ministeriet i forbindelse med en gennemgang af aktindsigtssagens dokumenter er blevet opmærksom på to dokumenter, journaliseret på sagen 2014-187-0041, der i forbindelse med ministeriets afgørelse af 10. juni 2015 fejlagtigt blev anset for omfattet af din aktindsigtsanmodning og undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 20.

Ministeriet har anført følgende om disse to dokumenter:

"Det drejer sig nærmere bestemt om Justitsministeriets e-mail til Rigspolitiet sendt den 10. juni 2014 kl. 13.20 vedhæftet et udkast til bekendtgørelse om ændring af logningsbekendtgørelsen med dok. nr. 1189916.

De pågældende dokumenter vedrører imidlertid ikke erfaringer med tele- og internetlogningsreglerne efter den nuværende og tidligere logningsbekendtgørelse, og er således ikke omfattet af journalist A's aktindsigtsanmodning af 3. februar 2015.

Forudsat, at de pågældende dokumenter var omfattet af A's aktindsigtsanmodning, burde disse ikke have været undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 20. Dokumenterne ville imidlertid kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1."

Jeg er umiddelbart enig i, at disse dokumenter ikke kan anses for omfattet af din aktindsigtsanmodning. De indgår derfor ikke i min undersøgelse.

Jeg forstår dog i øvrigt forholdet sådan, at ministeriet undtog to (andre) dokumenter i sag 2014-187-0041 fra aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 20. Det drejer sig om en e-mail fra Rigspolitiet til Justitsministeriet af 12. september 2014 kl. 12.27 vedhæftet et notat om politiets brug af oplysninger om tele- og internettrafik.

**1.3.** Det er således de to sidstnævnte dokumenter, journaliseret på sag 2014-187-0041, samt de dokumenter, der er journaliseret på sagerne 2013-187-0036, 2014-5002-0024 og 2015-1924-0239 – som ministeriet har anset for omfattet af din anmodning og undtaget efter offentlighedslovens § 20 – der er omfattet af min undersøgelse.

## 2. Retsgrundlag

**2.1.** Justitsministeriet har begrundet sit afslag på aktindsigt efter offentlighedslovens § 20 med, at de omtalte sager og dokumenter drejer sig om revision af bestemmelsen i retsplejelovens § 786, stk. 4, om logning og om revision af logningsbekendtgørelsen.

§ 786, stk. 4, i retsplejeloven (lovbekendtgørelse nr. 1308 af 9. december 2014) lyder således:

### **"§ 786.**

...

*Stk. 4.* Det påhviler udbydere af telenet eller teletjenester at foretage registrering og opbevaring i 1 år af oplysninger om teletrafik til brug for efterforskning og retsforfølgning af strafbare forhold. Justitsministeren fastsætter efter forhandling med erhvervs- og vækstministeren nærmere regler om denne registrering og opbevaring."

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Bestemmelsen blev indsat ved lov nr. 378 af 6. juni 2002 om ændring af bl.a. retsplejeloven. I lovens § 8 blev der indsat en bestemmelse om, at Justitsministeren i folketingsåret 2005-06 fremsatte forslag om revision af bestemmelsen.

Revisionen er udskudt flere gange, senest ved lov nr. 635 af 12. juni 2013, hvor revisionen er udskudt til folketingsåret 2014-15. Som omtalt i Justitsministeriets afgørelse af 10. juni 2015 til dig blev der ved lovforslag nr. L 193 af 29. april 2015 fremsat forslag om udskydelse af revisionen til folketingsåret 2015-16.

Den såkaldte logningsbekendtgørelse, jf. bekendtgørelse nr. 988 af 28. september 2006, som ændret ved bekendtgørelse nr. 660 af 19. juni 2014, er udstedt i medfør af (bl.a.) retsplejelovens § 786, stk. 4.

**2.2.** § 20 i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen), som Justitsministeriets afslag på aktindsigt er begrundet med, lyder således:

”§ 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 de specielle bemærkninger til bestemmelsen (lovforslag nr. L 144, fremsat den 7. februar 2013, Folketinget 2012-13):

”Bestemmelsen indeholder en tidsbegrænset undtagelse fra retten til aktindsigt og svarer indholdsmæssigt til den gældende lovs § 2, stk. 1, 3. pkt. Der henvises herom til pkt. 4.1.1.12, jf. pkt. 3.4.1.5 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

*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 mv.).

...

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.

Der kan vedrørende bestemmelsens nærmere rækkevidde i øvrigt henvises til beskrivelsen af gældende ret i betænkningens kapitel 15, pkt. 4, (side 453 ff.), samt kommissionens overvejelser i kapitel 15, pkt. 7.3.2 (side 483 ff.).”

**2.3.** Den nævnte betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven indeholder på s. 453 ff. bl.a. en omtale af ombudsmandspraksis efter den tidligere offentlighedslovs § 2, stk. 1, 3. pkt., herunder sagen i Folketingets Ombudsmands beretning for 1991, s. 47, som du har omtalt i dit partshørings svar af 7. september 2015 til mig.

I betænkningen s. 484 forholder kommissionen sig til den tidligere praksis på området og anfører bl.a.:

”Det er endvidere kommissionens opfattelse, at bestemmelsen – i overensstemmelse med gældende praksis – alene bør finde anvendelse, hvis der foreligger et lovgivningsprojekt af et bestemt, relativt præcist angivet indhold, særlig i henseende til, hvilke emner der søges reguleret. En sag

bør således ikke falde inden for bestemmelsens anvendelsesområde, hvis det er ganske usikkert, om den pågældende sag vil munde ud i, at der vil blive udarbejdet et udkast til et lovforslag.

Derimod finder kommissionen 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 til at færdiggøre overvejelserne og eventuelt udarbejde lovgivningsinitiativet.”

Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 348 ff., anfører med henvisning til dette, at det ”ikke (længere) [er] en betingelse for, at en sag er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i § 20, at et lovforslag kan forventes fremsat inden for nær fremtid, cfr. FOB 1991, side 47, og FOB 1992, side 53” (s. 350).

**2.4.** For så vidt angår spørgsmålet om, hvilke dokumenter der kan henregnes til en lovgivningssag – og dermed undtages efter § 20 – omtaler betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 455, bl.a. det tilfælde, hvor en sag indeholder overvejelser om såvel lovgivning som administrative retsfor skrifter. Af betænkningen fremgår således:

”Hvis en og samme sag omfatter overvejelser både om lovgivning og udfærdigelse af administrative retsfor skrifter, antages det ikke at udelukke anvendelse af undtagelsesbestemmelsen for så vidt angår den del af sagens dokumenter, der vedrører lovgivning, jf. betænkning 857/1978, side 100. De dokumenter, der vedrører udfærdigelsen af bekendtgørelsen vil derimod være omfattet af lovens almindelige regler (...).”

Se også Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 351 f., hvor der bl.a. anføres følgende (s. 352):

”Hvis én og samme fysiske sag omfatter både overvejelser om ny lovgivning og udfærdigelse af en bekendtgørelse, vil dokumenterne vedrørende ny lovgivning kunne undtages efter § 20, mens dokumenterne vedrørende udfærdigelsen af bekendtgørelsen vil være omfattet af lovens almindelige regler, hvis dokumenterne kan udskilles således, at der eksisterer to særskilte juridiske sager (en lovgivningssag og en bekendtgørelsessag). Hvis der derimod er tale om dokumenter, der har en sådan indbyrdes sammenhæng, at det ikke som sådan er muligt at udskille to særskilte juridiske sager, vil alle dokumenterne kunne undtages fra akt-

indsigt efter § 20, hvis betingelserne for, at der foreligger en lovgivningssag, er opfyldt.”

### 3. Justitsministeriets anvendelse af offentlighedslovens § 20

#### 3.1. Indledende om journalisering af dokumenter

**3.1.1.** I dit partshøringssvar af 7. september 2015 har du bl.a. anført, at du ved en søgning på Folketingets hjemmeside kan se, at nogle af ministeriets dokumenter vedrørende lovforslag nr. L 193 (2014-15) har været journaliseret på sagen 2014-5002-0024, herunder lovforslaget, høringsbrev, høringsliste og kommenteret høringsoversigt.

Da lovforslag L 193 var fremsat på tidspunktet for ministeriets behandling af din aktindsigtsanmodning, mener du, at det må stå klart, at sag 2014-5002-0024 indeholder dokumenter vedrørende udskydelse af revisionen af retsplejelovens § 786, stk. 4, og ikke (kun) dokumenter vedrørende den materielle revision af lovningsreglerne.

Du finder det problematisk, at ministeriet fastholder at klassificere den samlede sag 2014-5002-0024 således, at den kan undtages efter offentlighedslovens § 20, idet der indgår akter fra et allerede fremsat lovforslag.

**3.1.2.** Jeg bemærker hertil, at den omstændighed, at Justitsministeriet i sin afgørelse af 10. juni 2015 har anført, at bl.a. sagen 2014-5002-0024 er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 20, efter min opfattelse ikke er ensbetydende med, at det kan lægges til grund, Justitsministeriet har anset samtlige dokumenter, der er journaliseret på sag 2014-5002-0024, for at kunne undtages efter § 20.

Jeg henviser herved til det, der er anført i forarbejderne om, hvilke dokumenter der kan henregnes til en lovgivningssag, jf. ovenfor pkt. 2.4.

Det afgørende er således ikke, hvordan et dokument er journaliseret, men om dokumentet rent faktisk kan henregnes til en lovgivningssag i offentlighedslovens § 20's forstand.

Se også Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 323 ff., om sagsbegrebet og tilgrænsende spørgsmål.

Jeg kan således alene lægge til grund, at Justitsministeriet har anset § 20 for anvendelig på bl.a. de dokumenter, der er journaliseret på sag 2014-5002-0024, og som ministeriet har anset for omfattet af din aktindsigtsanmodning. Og som nævnt indledningsvis under pkt. 1.1 er det kun en meget begrænset

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

andel af de akter, der er journaliseret på de omhandlede ”§ 20-sager”, som ministeriet har anset for omfattet af din aktindsigtsanmodning.

### **3.2. Foreligger der en lovgivningssag i offentlighedslovens § 20's forstand?**

**3.2.1.** Som det fremgår af forarbejderne til offentlighedslovens § 20, jf. ovenfor under pkt. 2, finder bestemmelsen 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 uden for bestemmelsens anvendelsesområde, hvis det er ganske usikkert, om den pågældende sag vil munde ud i, at der udarbejdes et lovforslag.

Som det endvidere fremgår af forarbejderne, er det ikke (længere) en betingelse for, at en sag er omfattet af offentlighedslovens § 20, at et lovforslag kan forventes fremsat inden for nær fremtid. Det, der er anført om dette spørgsmål i Folketingets Ombudsmands beretning for 1991, s. 47 (jf. pkt. 2.3 ovenfor), kan således ikke opretholdes.

**3.2.2.** Justitsministeriet har lagt vægt på, at det i medfør af en revisionsbestemmelse påhviler justitsministeren at fremsætte forslag om revision af retsplejelovens § 786, stk. 4.

Ministeriet finder på den baggrund, at der foreligger et lovgivningsprojekt af et bestemt, relativt præcist angivet indhold, og at det ikke kan betragtes som usikkert, om sagen vil munde ud i, at der udarbejdes et lovforslag. Det forhold, at tidspunktet for revisionen er udsat flere gange, kan efter ministeriets opfattelse ikke føre til et andet resultat, jf. Justitsministeriets afgørelse af 23. juni 2015.

**3.2.3.** Jeg er efter min gennemgang af sagen og på baggrund af forarbejderne til offentlighedslovens § 20 enig i Justitsministeriets betragtninger.

Jeg er således enig med ministeriet i, at der foreligger en lovgivningssag i offentlighedslovens § 20's forstand.

### **3.3. Hvilke dokumenter kan henregnes til lovgivningssagen og dermed undtages efter § 20?**

**3.3.1.** Det spørgsmål, der herefter skal vurderes, er, om de dokumenter, som ministeriet har anset for omfattet af din aktindsigtsanmodning – og undtaget fra aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 20 – rent faktisk kan henregnes til lovgivningssagen.



## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Jeg bemærker indledningsvis, at jeg efter min gennemgang af dokumenterne er enig med Justitsministeriet i, at de undtagne dokumenter alle vedrører den materielle revision af logningsreglerne og ikke spørgsmålet om udskydelse af revisionen af logningsreglerne, jf. herved Justitsministeriets udtalelse af 28. august 2015.

Jeg bemærker også, at jeg er enig i de generelle kriterier for håndtering af "blandede" dokumenter i sager omfattet af offentlighedslovens § 20, som er anført af Mohammad Ahsan (jf. pkt. 2.4 ovenfor), og som Justitsministeriets afgørelse bygger på. Sagen drejer sig derfor på dette punkt alene om Justitsministeriets konkrete anvendelse af disse kriterier på de foreliggende dokumenter.

**3.3.2.** I min høring af 1. juli 2015 bad jeg Justitsministeriet om at redegøre nærmere for, at også sager og dokumenter vedrørende revision af logningsbekendtgørelsen var blevet undtaget efter offentlighedslovens § 20.

Justitsministeriet har i sin udtalelse af 28. august 2015 generelt om de efter offentlighedslovens § 20 undtagne dokumenter anført, at disse vedrører indbyrdes sammenhængende overvejelser om revisionen af de gældende materielle logningsregler, som både er fastsat i retsplejelovens § 786, stk. 4, og i logningsbekendtgørelsen.

Det er derfor Justitsministeriets vurdering, at dokumenterne har en sådan indbyrdes sammenhæng, at det ikke er muligt at udskille dokumenterne i særskilte sager vedrørende henholdsvis revision af retsplejelovens § 786, stk. 4, og revision af logningsbekendtgørelsen.

Der er således efter ministeriets opfattelse ikke tale om, at et eller flere af dokumenterne kan udskilles fra lovgivningssagen.

**3.3.3.** Som det fremgår af min gennemgang nedenfor, er det imidlertid min opfattelse, at nogle af dokumenterne ikke kan henregnes til lovgivningssagen, men at de i stedet må henregnes til en sag/forskellige sager om revision af logningsbekendtgørelsen.

### *Undtagne dokumenter journaliseret på sag 2013-187-0036:*

Justitsministeriet har undtaget en e-mail af 3. januar 2014 fra Justitsministeriet til Rigspolitiet med et vedhæftet brev om invitation til møde om revision af reglerne om sessionslogging, en e-mail af 26. marts 2014 fra Rigspolitiet til Justitsministeriet med en vedhæftet arbejdsnotits om sessionslogging samt en e-mailkorrespondance af 24. september og 6. oktober 2014 mellem Justitsministeriet og Rigspolitiet.

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Som nævnt ovenfor er det ministeriets opfattelse, at det ikke er muligt at udskille dokumenterne til særskilte sager vedrørende henholdsvis revision af retsplejelovens § 786, stk. 4, og revision af logningsbekendtgørelsen.

Jeg mener imidlertid, at det er muligt at udskille de ovenfor omtalte to e-mails af henholdsvis 3. januar og 26. marts 2014 med vedhæftede filer fra lovgivningssagen.

Disse dokumenter ses således alene at omhandle reglerne i logningsbekendtgørelsens § 5 om sessionslogging, som blev ændret ved Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 660 af 19. juni 2014 om ændring af logningsbekendtgørelsen.

Uanset om spørgsmålet om sessionslogging også måtte indgå i overvejelserne om et kommende lovforslag om revision af retsplejelovens § 786, stk. 4, fremtræder de omtalte e-mails med vedhæftede filer indholdsmæssigt på en sådan måde, at de efter min opfattelse må henregnes til en sag vedrørende udstedelse af bekendtgørelse nr. 660 af 19. juni 2014 om ændring af logningsbekendtgørelsen.

Jeg bemærker da også, at Justitsministeriet i sin udtalelse af 28. august 2015 anførte, at det udkast til ændring af logningsbekendtgørelsen, som ministeriet sendte til Rigspolitiet med e-mail af 10. juni 2014, ikke ville have kunnet undtages efter offentlighedslovens § 20, hvis det havde kunnet anses for omfattet af din aktindsigtsanmodning.

Jeg mener på den baggrund, at Justitsministeriet ikke kunne undtage de to e-mails af 3. januar 2014 og 26. marts 2014 med vedhæftede filer fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 20.

Jeg er for så vidt angår den omtalte e-mailkorrespondance af 24. september og 6. oktober 2014 mellem Justitsministeriet og Rigspolitiet enig i Justitsministeriets vurdering.

### *Undtagne dokumenter journaliseret på sag 2014-5002-0024:*

Justitsministeriet har bl.a. undtaget en e-mail af 28. maj 2014 fra Justitsministeriet til Rigspolitiet fra aktindsigt.

E-mailen ses imidlertid alene at vedrøre logningsbekendtgørelsens § 5, der som nævnt ovenfor blev ændret ved bekendtgørelse nr. 660 af 19. juni 2014.

De forhold, jeg har nævnt ovenfor vedrørende sag 2013-187-0036, gør sig derfor efter min opfattelse tilsvarende gældende for denne e-mail.

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Det er således min opfattelse, at Justitsministeriet ikke kunne undtage e-mailen af 28. maj 2014 fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 20.

Justitsministeriet har endvidere bl.a. undtaget en e-mail af 28. januar 2015 fra Rigspolitiet til Justitsministeriet med et vedhæftet forslag til revideret logningsbekendtgørelse.

Efter min opfattelse må denne mail med vedhæftet fil kunne udskilles og henregnes til en sag om (fremtidig) revision af logningsbekendtgørelsen.

Jeg mener derfor, at Justitsministeriet heller ikke kunne undtage e-mailen af 28. januar 2015 med vedhæftet fil fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 20.

Jeg er for så vidt angår de øvrige undtagne dokumenter enig i Justitsministeriets vurdering.

*Undtagne dokumenter journaliseret på sag 2015-1924-0239:*

Jeg har gennemgået de undtagne dokumenter, og jeg er enig i Justitsministeriets vurdering.

*Undtagne dokumenter journaliseret på sag 2014-187-0041:*

Justitsministeriet har undtaget en e-mail fra Rigspolitiet til Justitsministeriet af 12. september 2014 vedhæftet et notat om politiets brug af oplysninger om tele- og internettrafik.

E-mailen og den vedhæftede fil er ligeledes journaliseret på den ovenfor nævnte sag 2014-5002-0024.

Jeg er enig i Justitsministeriets vurdering.

#### **4. Afsluttende bemærkninger**

Jeg har gjort Justitsministeriet bekendt med min opfattelse.

Jeg har henstillet til ministeriet at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse for så vidt angår de dokumenter, som ministeriet efter min opfattelse ikke kunne undtage fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 20.

Jeg bemærker, at jeg ikke har taget stilling til, hvorvidt de omhandlede dokumenter vil kunne undtages efter andre bestemmelser i offentlighedsloven, herunder § 24 om ministerbetjening.

Jeg foretager mig ikke mere i sagen.

### Sagsfremstilling

I en afgørelse af 10. juni 2015 skrev Justitsministeriet således til dig:

”1. Ved e-mail af 3. februar 2015 har De anmodet Justitsministeriet om aktindsigt på følgende måde:

’Jeg anmoder om aktindsigt i dokumenter, breve, emails, notater mv. udvekslet mellem politiet og JM siden december 2012, vedrørende erfaringer med tele- og internetlogningsreglerne efter den nuværende og tidligere logningsbekendtgørelse.’

Justitsministeriet har på baggrund af Deres aktindsigtsanmodning identificeret sagerne j.nr. 2011-187-0005, 2013-0030-1663, 2013-0037-0034, 2013-187-0036, 2014-0030-2179, 2014-187-0041, 2014-5002-0024, 2015-0030-2987 og 2015-1924-0239, der indeholder dokumenter omfattet af anmodningen. De meddeles hermed aktindsigt i de udbedte dokumenter i overensstemmelse med offentlighedslovens § 7, stk. 1, ligesom de identificerede sagers aktlister vedlægges, jf. dog nedenfor.

2. Justitsministeriet har undtaget sagerne j.nr. 2013-187-0036, 2014-5002-0024 og 2015-1924-0239 og to dokumenter fra sagen j.nr. 2014-187-0041 fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 20. Efter denne bestemmelse omfatter retten til aktindsigt ikke sager om lovgivning, før lovforslag er fremsat for Folketinget. De omtalte sager og dokumenter drejer sig om revision af retsplejelovens § 786, stk. 4, om logning og om revision af logningsbekendtgørelsen. Lovforslag om revision af den nævnte bestemmelse i retsplejeloven er endnu ikke fremsat for Folketinget.

Det bemærkes i den forbindelse, at justitsministeren den 29. april 2015 fremsatte et lovforslag (L 193) om udskydelse af revisionen. Formålet med lovforslaget er at ændre revisionsbestemmelsen vedrørende retsplejelovens § 786, stk. 4, således at justitsministeren fremsætter forslag om revision af bestemmelsen i folketingsåret 2015-16 frem for 2014-15.

3. Justitsministeriet har endvidere efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1, undtaget en række dokumenter fra sagerne j.nr. 2013-0030-1663, 2013-0037-0034, 2014-0030-2179 og 2014-187-0041 fra aktindsigt, idet det drejer sig om interne dokumenter, der er udvekslet på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at justitsministeren havde eller ville få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

De pågældende dokumenter er udvekslet mellem Justitsministeriets departement og Rigspolitiet henholdsvis Politiets Efterretningstjeneste navnlig i forbindelse med besvarelse af spørgsmål, som Folketingets Retsudvalg har stillet til justitsministeren.

Justitsministeriet har imidlertid som udtryk for meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1, fundet grundlag for at meddele Dem aktindsigt i flere af de undtagne dokumenter i deres helhed, jf. pkt. 4 nedenfor.

De dokumenter, som Justitsministeriet ikke har fundet grundlag for at meddele Dem aktindsigt i som udtryk for meroffentlighed, indeholder ikke relevante oplysninger om sagens faktiske grundlag eller oplysninger om eksterne faglige vurderinger, som vil skulle udleveres efter offentlighedslovens § 28, stk. 1.

**4.** Justitsministeriet har overvejet, om det undtagne materiale burde udleveres til Dem efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1, henholdsvis stk. 1, jf. stk. 2, og har i forhold til en række af de dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1, fundet grundlag herfor, jf. pkt. 3 ovenfor.

Justitsministeriet har i forbindelse med vurderingen af, om de undtagne dokumenter burde udleveres til Dem efter princippet om meroffentlighed foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger bag de nævnte undtagelsesbestemmelser, og på den anden side den berettigede interesse, De som journalist må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes.

**5.** Justitsministeriet har til Deres orientering blandt de udleverede dokumenter vedlagt en kopi af Justitsministeriets brev af 8. april 2015 til Folketingets Retsudvalg bilagt Rigspolitiets supplerende udtalelse vedrørende besvarelse af spørgsmål nr. 363 (Alm. del), som Folketingets Retsudvalg har stillet til justitsministeren den 19. januar 2015.

Justitsministeriet skal beklage den meget lange sagsbehandlingstid.”

Ved brev af 11. juni 2015 klagede du til Justitsministeriet over ministeriets afgørelse af 10. juni 2015 for så vidt angik ministeriets anvendelse af offentlighedslovens § 20.

I en afgørelse af 23. juni 2015 fastholdt Justitsministeriet sin afgørelse af 10. juni 2015.

Ministeriet skrev bl.a. således:

”**4.** Justitsministeriet kan i den anledning oplyse, at ministeriets afgørelser om aktindsigt ikke kan påklages til nogen anden administrativ myndighed.

Justitsministeriet har imidlertid overvejet, om det anførte i Deres klage giver ministeriet anledning til en anden vurdering af Deres aktindsigtsansøgning, men ministeriet finder efter en gennemgang af sagen fortsat ikke grundlag for at udlevere de nævnte dokumenter.

Justitsministeriet har i den forbindelse lagt vægt på, at retten til aktindsigt ikke omfatter sager om lovgivning, før lovforslag er fremsat for Folketinget, jf. offentlighedslovens § 20.

Det bemærkes i den forbindelse, at følgende fremgår af forarbejderne til offentlighedslovens § 20:

[Citat af uddrag af de specielle bemærkninger til offentlighedslovens § 20; min bemærkning].

Det bemærkes i den forbindelse, at det i medfør af en revisionsbestemmelse påhviler justitsministeren at fremsætte forslag om revision af retsplejelovens § 786, stk. 4. Ministeriet finder på den baggrund, at der foreligger et lovgivningsprojekt af et bestemt, relativt præcist angivet indhold, og at det ikke kan betragtes som usikkert, om sagen vil munde ud i, at der udarbejdes et lovforslag. Det forhold, at tidspunktet for revisionen er udsat flere gange, kan efter ministeriets opfattelse ikke føre til et andet resultat.”

Den 23. juni 2015 klagede du til mig over Justitsministeriets afgørelser af 10. og 23. juni 2015.

Du skrev bl.a. således:

”RPL § 786, stk. 4, blev indført ved ændringen af RPL i forbindelse med Terrorpakke I, jf. Lov nr. 378 af 06/06/2002, § 2 punkt 3. Af samme lov klausulerer § 8 en bestemmelse, der kræver at justitsministeren fremsætter en revision af RPL § 786, stk. 4 senest i folketingsåret 2005-06. Det fremgår af bemærkningerne til L 193 (2014-15), at revisionen af RPL § 786, stk. 4 siden 2006 har været udskudt i alt fire gange og ministeren ønsker med L 193 at udskyde revisionen en femte gang til folketingsåret 2015-16.

Der har således været fremsat og vedtaget fire lovforslag vedrørende udskydelse af revisionsbestemmelsen siden bestemmelsen blev indført i 2002. JM fastholder i deres afgørelse, at alene det forhold at det påhviler justitsministeren at fremsætte et forslag om revision af RPL § 786, stk. 4, betyder at offentlighedslovens § 20 finder anvendelse, idet der 'foreligger et lovgivningsprojekt af et bestemt, relativt præcist angivet indhold og at det ikke kan betragtes som usikkert, om sagen vil munde ud i, at der udarbejdes et lovforslag'.

Jeg mener at forholdene omkring revisionen af § 786, stk. 4 også skal tages i betragtning, og at afgørelsen ikke alene skal baseres på at revisionsbestemmelsen klausulerer at der skal påbegyndes et revisionsprojekt:

1. Det fremgår af bemærkningerne til L 193 (2014-15), L 142 (2012-13) samt L 53 (2011-12) at JM ikke ønsker at påbegynde revisionen af RPL § 786, stk. 4, før det er afklaret om der sker ændringer på EU-området. Derfor mener jeg, at det må være ganske usikkert om det påbegyndte lovgivningsprojekt munder ud i et lovforslag, samt om lovgivningsprojektet vil have et bestemt, relativt præcist angivet indhold.

2. Før fremsættelsen af L 193 (2014-15), L 142 (2012-13) samt L 53 (2011-12) har JM måtte vurdere om der har været baggrund for at påbegynde revisionen af RPL § 786, stk. 4. I alle tilfælde har ministeren dog valgt at stille forslag om at udskyde revisionen. På den baggrund mener jeg at akterne på sagen må have indgået i det allerede afsluttede lovforberedende arbejde af de ovenstående lovforslag, som blev fremsat med henblik på udskydelse af revisionsfristen til et senere folketingsår.

3. I den anledning, fremgår det ikke om de undtagne dokumenter indgår i en sag vedrørende revision af RPL § 786, stk. 4 eller om de indgår i en sag om udskydelse af revisionsbestemmelsen. Den skriftlige fremsættelse af L 193 (2014-15), der udskyder revisionen til folketingsåret 2015-16, er således en del af en sag hos JM med sagsnummer 2014-5002-0024, hvilket er en af de sager som JM har undtaget aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 20.

4. Hvis offentlighedslovens § 20 finder anvendelse, vil det betyde at akter vedrørende de allerede fremsatte lovforslag kan undtages, alene på den baggrund at de kunne finde anvendelse i et andet lovgivningsprojekt. Set i lyset af de gentagne udskydelser af revisionsfristen, betyder dette at ministeriet effektivt kan udelukke offentligheden, over en lang årrække, fra at få indsigt i dokumenter der har dannet baggrund for allerede fremsatte (og vedtagne) lovforslag.”

Den 1. juli 2015 bad jeg Justitsministeriet om en udtalelse for så vidt angik den del af ministeriets afgørelse af 10. juni 2015, som fastholdt i afgørelse af 23. juni 2015, der vedrørte afslag på aktindsigt efter offentlighedslovens § 20.

Jeg skrev bl.a. således:

”Justitsministeriet har i afgørelsen af 10. juni 2015 under punkt 2 om offentlighedslovens § 20 bl.a. skrevet, at de sager og dokumenter, som er blevet undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 20 'drejer sig om revision af retsplejelovens § 786, stk. 4, om logning og om revision af

logningsbekendtgørelsen'. Jeg beder Justitsministeriet om i udtalelsen at redegøre nærmere for, at også sager og dokumenter vedrørende revision af logningsbekendtgørelsen er blevet undtaget efter offentlighedslovens § 20. Jeg henviser til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 2014, side 352."

I en udtalelse af 28. august 2015 til mig skrev Justitsministeriet bl.a. således:

"5. Justitsministeriet kan i den anledning oplyse, at ministeriet kan henholde sig til ministeriets afgørelser af 10. og 23. juni 2015 og de deri anførte begrundelser for, hvorfor visse dele af det udbedte materiale blev undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 20.

6. Justitsministeriet er dog i forbindelse med en gennemgang af aktindsigtssagens dokumenter blevet opmærksom på to dokumenter journaliseret på sagen j.nr. 2014-187-0041, der i forbindelse med ministeriets afgørelse af 10. juni 2015 blev anset for omfattet af journalist A's aktindsigtsanmodning af 3. februar 2015 og undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 20.

Det drejer sig nærmere bestemt om Justitsministeriets e-mail til Rigspolitiet sendt den 10. juni 2014 kl. 13.20 vedhæftet et udkast til bekendtgørelse om ændring af logningsbekendtgørelsen med dok. nr. 1189916.

De pågældende dokumenter vedrører imidlertid ikke erfaringer med tele- og internetlogningsreglerne efter den nuværende og tidligere logningsbekendtgørelse, og er således ikke omfattet af A's aktindsigtsanmodning af 3. februar 2015.

Forudsat, at de pågældende dokumenter var omfattet af A's aktindsigtsanmodning, burde disse ikke have været undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 20. Dokumenterne ville imidlertid kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1.

7. Justitsministeriet kan om det af aktindsigtsanmodningen omfattede materiale, der i forbindelse med Justitsministeriets afgørelser af 10. og 23. juni 2015 blev undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 20 oplyse, at sagerne j.nr. 2013-187-0036, 2014-5002-0024 og 2015-1924-0239 vedrører såvel revision af retsplejelovens § 786, stk. 4, som revision af logningsbekendtgørelsen.

For så vidt angår de dokumenter fra sagen j.nr. 2014-187-0041, der i forbindelse med Justitsministeriets afgørelser af 10. og 23. juni 2015 også blev undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 20, kan ministeriet



## BILAG – SAGSFREMSTILLING

oplyse, og også disse dokumenter angår såvel revision af retsplejelovens § 786, stk. 4, som revision af logningsbekendtgørelsen.

Dokumenterne i sagerne 2013-187-0036, 2014-5002-0024 og 2015-1924-0239 og de to dokumenter i sag 2014-187-0041 vedrører indbyrdes sammenhængende overvejelser om revision af de gældende materielle logningsregler, som både er fastsat i retsplejelovens § 786, stk. 4, og i logningsbekendtgørelsen.

Det er derfor Justitsministeriets vurdering, at dokumenterne har en sådan indbyrdes sammenhæng, at det ikke er muligt at udskille dokumenterne i særskilte sager vedrørende henholdsvis revision af retsplejelovens § 786, stk. 4, og revision af logningsbekendtgørelsen.

Der er således ikke tale om, at et eller flere af dokumenterne kan udskilles fra lovgivningssagen.

Det bemærkes endvidere, at de nævnte undtagne dokumenter efter Justitsministeriets opfattelse alle vedrører den materielle revision af logningsreglerne og ikke spørgsmålet om udskydelse af revisionen af logningsreglerne.

Justitsministeriet finder i øvrigt fortsat, at der foreligger et lovgivningsprojekt vedrørende retsplejelovens § 786, stk. 4, af et bestemt og relativt præcist angivet indhold, og kan i den forbindelse henvise til ministeriets afgørelser af 10. og 23. juni 2015.”

Den 4. september 2015 sendte jeg en kopi af Justitsministeriets udtalelse af 28. august 2015 til dig med henblik på at modtage dine eventuelle bemærkninger.

I dit partshøringssvar af 7. september 2015 fremsatte du en række bemærkninger til ministeriets udtalelse.

Du anførte bl.a., at du ved en søgning på Folketingets hjemmeside kunne se, at nogle af ministeriets dokumenter vedrørende L 193 (2014-2015) har været journaliseret på sagen 2014-5002-0024, herunder lovforslag, høringsbrev, høringsliste og kommenteret høringsoversigt.

Da lovforslag L 193 var blevet fremsat på tidspunktet for ministeriets behandling af din aktindsigtsanmodning, mente du, at det må stå klart, at 2014-5002-0024 indeholder dokumenter vedrørende udskydelsen af revision af retsplejelovens § 786, stk. 4. Du fandt det problematisk, at ministeriet fastholdt at klassificere den samlede sag 2014-5002-0024 således, at den kan undtages efter

## BILAG – SAGSFREMSTILLING

offentlighedslovens § 20, idet der indgår akter fra et allerede fremsat lovfor-  
slag.

I dit partshøringssvar stillede du også spørgsmål ved det, som ministeriet havde anført om dokumenternes indbyrdes sammenhæng, hvorefter det ifølge ministeriet ikke var muligt at udskille dokumenterne i særskilte sager vedrørende henholdsvis revision af retsplejelovens § 786, stk. 4, og sager om revision af logningsbekendtgørelsen. Du henviste bl.a. til ombudsmandens udtalelse i Folketingets Ombudsmands beretning for 1991, s. 47.

Den 10. september 2015 sendte jeg en kopi af dit partshøringssvar af 7. september 2015 til Justitsministeriet til orientering. Jeg meddelte dig samme dag, at jeg nu ville forsøge at behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde modtaget fra dig og Justitsministeriet.

Under gennemgangen af sagsakterne konstaterede jeg imidlertid, at Justitsministeriet ikke havde fremsendt samtlige akter i sagen. Jeg havde således ikke modtaget Justitsministeriets akter i ministeriets sag 2015-1924-0239.

En af mine medarbejdere kontaktede den 23. oktober 2015 ministeriet telefonisk og bad om at få tilsendt de manglende akter. Dette orienterede jeg dig om ved brev af 28. oktober 2015.

Med brev af 30. oktober 2015 fremsendte Justitsministeriet de akter, jeg havde bedt om. Ministeriet skrev bl.a.:

”(...) Justitsministeriet har nu fremskaffet dokumenterne fra den omtalte sag. En kopi af dokumenterne vedlægges.

Det bemærkes i den forbindelse, at Justitsministeriet på grund af en sagsbehandlingsfejl, der beklageligvis opstod i forbindelse med scanningen af det materiale, der blev identificeret i anledning af A's anmodning om aktindsigt, var nødsaget til på ny at fremfinde det materiale, der var omfattet af anmodningen. Der henvises i den forbindelse til ministeriets fristbrev til A af 12. maj 2015.

I forbindelse med denne proces blev sagen j.nr. 2015-1924-0239 på grund af en sagsbehandlingsfejl ikke fremfundet (på ny).

De dokumenter fra sagen j.nr. 2015-1924-0239, som Justitsministeriet under henvisning til offentlighedslovens § 20 undtog fra aktindsigt ved ministeriets afgørelse til A af 10. juni 2015, er dog i forbindelse med ministeriets første gennemgang af materialet vurderet til at vedrøre såvel revision af retsplejelovens § 786, stk. 4, som revision af logningsbekend-

## BILAG – SAGSFREMSTILLING

gørelsen. Der henvises i den forbindelse til pkt. 7 i ministeriets udtalelse af 28. august 2015 til Folketingets Ombudsmand.”