Udskriftsdato: 30. oktober 2026 (Gældende)

Afslag på aktindsigt i udkast til logningsbekendtgørelse. Sag om lovgivning

Ministerium: Folketingets Ombudsmand	Journalnummer: Sag nr. 16/01059

Afslag på aktindsigt i udkast til logningsbekendtgørelse. Sag om lovgivning

Svar til A

05-07-2016

Sag nr. 16/01059

Justitsministeriets afslag på aktindsigt – udkast til logningsbekendtgørelse

Jeg har nu færdigbehandlet sagen.

Efter en gennemgang af de akter, som jeg har modtaget fra Justitsministeriet sammen med ministeriets udtalelse af 8. april 2016 – herunder foreliggende udkast til lovforslag til revision af retsplejelovens § 786, stk. 4, og udkast til ny logningsbekendtgørelse – kan jeg ikke kritisere Justitsministeriets afgørelse af 1. marts 2016 om afslag på din anmodning om aktindsigt i udkast til logningsbekendtgørelsen med henvisning til offentlighedslovens § 20.

Jeg har heller ikke grundlag for at kritisere Justitsministeriets meroffentlighedsvurdering.

Nedenfor kan du læse nærmere om begrundelsen for resultatet af min undersøgelse. Fra side 10 er der en sagsfremstilling.

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad drejer sagen sig om?

Sagen drejer om Justitsministeriets afslag på aktindsigt i et dokument med udkast til ny logningsbekendtgørelse.

Det fremgår, at du den 15. februar 2016 bad Justitsministeriet om aktindsigt i "et dokument med udkast til logningsbekendtgørelsen med nye bestemmelser om sessionslogning, som ifølge oplysninger i medierne er udvekslet eksternt med konsulentfirmaet B".

Ved afgørelse af 1. marts 2016 meddelte ministeriet dig afslag på aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 20.

Ministeriet overvejede i forbindelse med afgørelsen meroffentlighed efter offentlighedslovens § 14, stk. 2, jf. stk. 1, men fandt ikke grundlag herfor.

2. Retsgrundlag

2.1. Justitsministeriet begrundede sit afslag på aktindsigt efter offentlighedslovens § 20 med, at overvejelserne om ændring af logningsbekendtgørelsen var indbyrdes nært sammenhængende med de overvejelser om ændring af retsplejelovens § 786, stk. 4, som ministeriet på daværende tidspunkt gjorde sig.

Ministeriet bemærkede, at det ikke var muligt at udskille udkastet til en ny logningsbekendtgørelse fra lovgivningssagen om revision af retsplejelovens § 786, stk. 4. Ministeriet anførte endvidere, at lovforslag om revision af retsplejelovens § 786, stk. 4, endnu ikke var fremsat for Folketinget.

§ 786, stk. 4, i retsplejeloven (lovbekendtgørelse nr. 1255 af 16. november 2015) 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. "

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 fremsætter forslag om revision af bestemmelsen.

Revisionen er udskudt flere gange. Senest ved lovforslag nr. L 183 af 27. april 2016 blev der fremsat forslag om udskydelse af revisionen til folketingsåret 2016-17. Lovforslaget blev vedtaget ved lov nr. 640 af 8. juni 2016.

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. 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 retsforskrifter. Af betænkningen fremgår således:

”Hvis en og samme sag omfatter overvejelser både om lovgivning og udfærdigelse af administrative retsforskrifter, 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), side 351 f., der bl.a. skriver 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 aktindsigt efter § 20, hvis betingelserne for, at der foreligger en lovgivningssag, er opfyldt. ”

3. Foreligger der en lovgivningssag i offentlighedslovens § 20 forstand?

I en udtalelse af 21. november 2015 (offentliggjort på Folketingets Ombudsmands hjemmeside som sag nr. 2015-56 og i Retsinformation som sag FOU nr. 2015-56) erklærede jeg mig enig med Justitsministeriet i, at der for så vidt angik sagen om revision af retsplejelovens § 786, stk. 4, forelå en lovgivningssag i offentlighedslovens § 20’s forstand.

Efter min gennemgang af din sag er det min opfattelse, at sagen om revision af retsplejelovens § 786, stk. 4, fortsat er en lovgivningssag i offentlighedslovens § 20’s forstand.

4. Kan udkastet til logningsbekendtgørelsen henregnes til lovgivningssagen og dermed undtages efter § 20?

4.1. Som det fremgår ovenfor og af sagen FOU nr. 2015-56, er det udgangspunktet i en sag, der omfatter overvejelser både om lovgivning og om udarbejdelse af administrative forskrifter, at undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 20 kun kan anvendes for så vidt angår den del af sagen, der vedrører lovgivning, mens de dokumenter, der vedrører udfærdigelse af administrative forskrifter, vil være omfattet af lovens almindelige regler.

Kun hvis der er en sådan indbyrdes sammenhæng mellem dokumenterne vedrørende lovgivning og dokumenterne vedrørende administrative forskrifter, at det ikke er muligt at udskille to særskilte juridiske sager, vil alle dokumenterne kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 20.

4.2. I klagen til mig har du udtrykt undren over, at udkastet til ny logningsbekendtgørelse ikke kan udskilles fra lovsagen.

Du har bl.a. anført, at bestemmelsen i retsplejelovens § 786, stk. 4, er meget generel, og at der tidligere inden for rammerne af bestemmelsen har været udstedt regler (i bekendtgørelsesform) om sessionslogning.

Du har endvidere bemærket, at forening C, som du er formand for, deltog i et møde i Justitsministeriet den 29. januar 2016, og at der her blev fremlagt en skitse med de oplysninger, som påtænkes omfattet af den nye sessionslogning.

Efter din opfattelse er oplysningerne i den nye sessionslogning ikke på afgørende vis forskellige fra den tidligere sessionslogning, der indtil juni 2014 kunne indeholdes i den nuværende bestemmelse i retsplejelovens § 786, stk. 4. Overvejelser om ændring af den opbevaringsperiode, der er fastsat i retsplejelovens § 786, stk. 4, for loggede oplysninger, kan efter din opfattelse ikke i sig selv føre til, at udkastet til logningsbekendtgørelsen ikke kan udskilles fra lovgivningssagen.

Du har også anført, at det efter din opfattelse ikke kan være afgørende, at det nye udkast til logningsbekendtgørelse kun vil træde i kraft, hvis der sker en ændring af retsplejelovens § 786, stk. 4. Hvis det skulle være et krav, at et bekendtgørelsesudkast altid skulle kunne indeholdes i den eksisterende lovgivning for at kunne udskilles, ville det efter din opfattelse så godt som aldrig være muligt at udskille et bekendtgørelsesudkast fra en lovgivningssag.

I dit partshøringssvar af 24. april 2016 har du bl.a. henvist til, at det af bemærkningerne til lov nr. 378 af 6. juni 2002 (lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, våbenloven, udleveringsloven samt lov om udlevering af lovovertrædere til Finland, Island, Norge og Sverige), hvorved § 786, stk. 4, blev indsat i retsplejeloven, fremgår, at den nærmere tekniske udmøntning blev foreslået fortsat at skulle ske administrativt.

I den forbindelse har du anført, at du vil finde det overraskende, hvis Justitsministeriet påtænker at lade de konkrete krav til loggede oplysninger fremgå direkte af retsplejeloven.

Herudover har du i klagen og i dit partshøringssvar henvist til sagen, der er offentliggjort på Folketingets Ombudsmands hjemmeside som sag nr. 2015-56. Du har bl.a. anført, at der i din sag må skulle være en tættere sammenhæng mellem udkastet til revision af retsplejelovens § 786, stk. 4, og udkastet til revision af logningsbekendtgørelsen, end tilfældet var i den offentliggjorte sag nr. 2015-56, hvis der i din sag ikke skal være grundlag for at udskille bekendtgørelsesudkastet fra lovgivningssagen.

4.3. Justitsministeriet har i afgørelsen af 1. marts 2016 anført, at det ikke er muligt at udskille udkastet til en ny logningsbekendtgørelse fra lovgivningssagen om revision af retsplejelovens § 786, stk. 4.

Ministeriet har henvist til, *at* de foreliggende overvejelser om ændring af logningsbekendtgørelsen er indbyrdes nært sammenhængende med overvejelserne om ændring af retsplejelovens § 786, stk. 4, *at* ændringerne af logningsbekendtgørelsen, jf. udkastet, ikke vil blive sat i kraft, medmindre retsplejelovens § 786, stk. 4, bliver revideret, og *at* udkastet til en ny logningsbekendtgørelse er sendt til Erhvervssty-

relsen (og derfra til konsulentfirma B) som grundlag for at kunne foretage den erhvervsøkonomiske konsekvensberegning, der skal indgå i lovforslaget.

I udtalelsen af 8. april 2016 har Justitsministeriet erklæret sig enig med dig i, at situationen har store ligheder med sagen, der er gengivet i FOU nr. 2015-56. Ministeriet har imidlertid samtidig fastholdt vurderingen af, at overvejelserne om ændring af logningsbekendtgørelsen er indbyrdes nært sammenhængende med overvejelserne om ændring af retsplejelovens § 786, stk. 4.

Ministeriet har bemærket, *at* overvejelserne om en revision af de gældende materielle logningsregler i retsplejelovens § 786, stk. 4, afspejles og udfoldes i det bekendtgørelsesudkast, der er sendt til Erhvervsstyrelsen og derfra til B, og *at* de endelige snitflader mellem teksten i henholdsvis udkastet til et lovforslag og bekendtgørelsesudkast ikke er klarlagt.

Ministeriet har nærmere om baggrunden for, at udkastet til logningsbekendtgørelsen blev videresendt til Erhvervsstyrelsen og B, oplyst, at der siden januar 2015 har været krav om, at alle ministerier som udgangspunkt skal vurdere og kvantificere væsentlige erhvervsøkonomiske konsekvenser som følge af ny regulering. Ministeriet har anført, at dette krav gælder for alle lovforslag og forslag til bekendtgørelser. Konsekvensvurderingerne skal endvidere fremgå ved høringen.

Dette understreger efter ministeriets opfattelse den nære sammenhæng, der er mellem udkastet til de gældende materielle logningsregler i retsplejelovens § 786, stk. 4, og det foreløbige udkast til en ny logningsbekendtgørelse. Jeg går på baggrund af udtalelsens indhold i øvrigt ud fra, at ministeriet med formuleringen "udkastet til de gældende materielle logningsregler" mener "udkastet til revision af de gældende materielle logningsregler".

I udtalelsen af 10. maj 2016 har Justitsministeriet anført, at ministeriet har overvejet en revision af de gældende materielle logningsregler, og at overvejelserne herom ikke kan afgrænses til at angå enten retsplejeloven eller logningsbekendtgørelsen.

Det kan efter ministeriets opfattelse ikke være afgørende, om ministeriet kan udstede en ny logningsbekendtgørelse uden samtidig at ændre retsplejelovens § 786, stk. 4. Efter ministeriets opfattelse er det afgørende, at ministeriet overvejer en revision af de gældende materielle logningsregler, som både er fastsat i retsplejelovens § 786, stk. 4, og i logningsbekendtgørelsen, og at det foreliggende udkast til ny logningsbekendtgørelse afspejler og udfolder de overvejelser, som ministeriet har haft i forhold til at fremsætte lovforslag om ændring af retsplejelovens § 786, stk. 4.

Ministeriet har i den forbindelse henvist til, at der i det pågældende lovudkast flere steder er henvist til, at logningsbekendtgørelsen vil blive udformet i overensstemmelse med de overvejelser, der er anført i lovudkastet. Hvis Justitsministeriet meddelte aktindsigt i det foreliggende udkast til en ny logningsbekendtgørelse, ville der således blive givet aktindsigt i ministeriets foreløbige overvejelser om et lovforslag.

4.4. I sagen, der er offentliggjort på Folketingets Ombudsmands hjemmeside som sag nr. 2015-56 og i Retsinformation som sag FOU nr. 2015-56, udtalte jeg bl.a., *at* en e-mail fra Rigspolitiet af 28. januar 2015 til Justitsministeriet med et vedhæftet forslag til revideret logningsbekendtgørelse kunne udskilles og henregnes til en sag om (fremtidig) revision af logningsbekendtgørelsen, og *at* Justitsministeriet

således ikke kunne undtage e-mailen og udkastet til logningsbekendtgørelsen fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 20.

Jeg er enig med dig og Justitsministeriet i, at den nu foreliggende sag har ligheder med den nævnte sag.

Jeg bemærker dog, at den foreliggende sag drejer sig om et andet udkast til logningsbekendtgørelse end det, der forelå i sagen FOU nr. 2015-56, og at det foreliggende udkast knytter sig til et andet lovudkast end i sagen i FOU nr. 2015-56.

Min vurdering i sagen FOU nr. 2015-56 var i øvrigt udtryk for en konkret vurdering af omstændighederne i sagen, herunder de akter, der forelå til min bedømmelse af Justitsministeriets afgørelse af 10. juni 2015 i anledning af en anmodning om aktindsigt af 3. februar 2015.

4.5. Jeg har gennemgået de akter, som jeg har modtaget fra Justitsministeriet sammen med ministeriets udtalelse af 8. april 2016, herunder foreliggende udkast til lovforslag til revision af retsplejelovens § 786, stk. 4, og udkast til ny logningsbekendtgørelse.

Der er nogle af Justitsministeriets argumenter for afslaget på aktindsigt, som jeg umiddelbart har vanskeligt ved at tillægge væsentlig betydning. Det gælder bl.a., at udkastet til ny logningsbekendtgørelse er sendt til Erhvervsstyrelsen (og derfra til B) som grundlag for at kunne foretage den erhvervsøkonomiske konsekvensberegning, der skal indgå i lovforslaget.

Jeg finder heller ikke, at det generelt set kan tillægges betydning, at et udkast til bekendtgørelse kan siges at afspejle og "udfolde" overvejelserne om en samtidig lovændring. Dette vil således i større eller mindre udstrækning ofte gøre sig gældende. F.eks. vil selve det forhold, at et udkast til bekendtgørelse ikke ville have hjemmel i gældende lov, i almindelighed afspejle, at der arbejdes med en nærmere bestemt ændring af loven eller dens hjemmel til fastsættelse af administrative forskrifter.

Efter min gennemgang af akterne er sammenhængen i den foreliggende sag mellem på den ene side indholdet af udkastet til ny logningsbekendtgørelse og på den anden side overvejelserne om ændring af retsplejelovens § 786, stk. 4, imidlertid efter min opfattelse så tæt, at det – med Mohammad Ahsans udtryk, jf. pkt. 2.3 ovenfor – ikke "er muligt at udskille to særskilte juridiske sager". Herved er der en forskel til min konkrete vurdering i sagen i FOU nr. 2015-56.

Samlet set kan jeg således – efter en konkret vurdering – ikke kritisere Justitsministeriets afgørelse af 1. marts 2016 om afslag på din anmodning om aktindsigt i udkast til logningsbekendtgørelsen med henvisning til offentlighedslovens § 20.

5. Meroffentlighed

Offentlighedslovens § 14 om meroffentlighedsprincippet lyder således:

”§ 14. Det skal i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt overvejes, om der kan gives aktindsigt i dokumenter og oplysninger i videre omfang, end hvad der følger af §§ 23-35. Der kan gives aktindsigt i videre omfang, medmindre det vil være i strid med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt og regler i lov om behandling af personoplysninger.

Stk. 2. Stk. 1 gælder også 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. ”

Det fremgår af Justitsministeriets afgørelse af 1. marts 2016, at ministeriet har overvejet spørgsmålet om meroffentlighed.

Jeg har efter min gennemgang af sagen ikke grundlag for at kritisere ministeriets meroffentlighedsvurdering.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Med venlig hilsen



Jørgen Steen Sørensen

Kopi til:

Justitsministeriet

Sagsfremstilling

Ved e-mail af 15. februar 2016 bad du Justitsministeriet om aktindsigt i ”et dokument med udkast til logningsbekendtgørelsen med nye bestemmelser om sessionslogning, som ifølge oplysninger i medierne er udvekslet eksternt med konsulentfirmaet B”.

I en afgørelse af 1. marts 2016 afslog ministeriet din aktindsigtsanmodning. Ministeriet skrev bl.a. følgende i afgørelsen:

”2. Justitsministeriet har undtaget dokumentet fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 20. Efter denne bestemmelse omfatter retten til aktindsigt ikke sager om lovgivning, før lovforslag er fremsat for Folketinget.

Justitsministeriet kan indledningsvis oplyse, at ministeriet på nuværende tidspunkt overvejer en revision af de gældende materielle logningsregler, som både er fastsat i retsplejelovens § 786, stk. 4, og i logningsbekendtgørelsen. Lovforslag om revision af den nævnte bestemmelse i retsplejeloven er endnu ikke fremsat for Folketinget.

Det er Justitsministeriets vurdering, at de foreliggende overvejelser om ændring af logningsbekendtgørelsen er indbyrdes nært sammenhængende med overvejelserne om ændring af retsplejelovens § 786, stk. 4. De ændringer af logningsbekendtgørelsen, der fremgår af det foreliggende udkast, vil således ikke blive sat i kraft, medmindre den nævnte bestemmelse i retsplejeloven bliver revideret. Det bemærkes i den forbindelse, at et foreløbigt udkast til en ny logningsbekendtgørelse er sendt til Erhvervsstyrelsen (og derfra til konsulentfirma B) som grundlag for at kunne foretage den erhvervsøkonomiske konsekvensberegning, der skal indgå i lovforslaget.

Det er på den baggrund Justitsministeriets opfattelse, at det ikke er muligt at udskille udkastet til en ny logningsbekendtgørelse fra lovgivningssagen om revision af retsplejelovens § 786, stk. 4, og at udkastet dermed kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 20.

3. Justitsministeriet har overvejet, om det undtagne dokument burde udleveres til dig efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 2, jf. stk. 1, men har ikke fundet grundlag herfor. Ministeriet har i den forbindelse lagt vægt på hensynet bag offentlighedslovens § 20. ”

Den 2. marts 2016 klagede du til mig over Justitsministeriets afgørelse af 1. marts 2016. Som begrundelse for klagen anførte du følgende punkter:

”1. I Ombudsmandens beretning FOU nr. 2015-56 er der en aktindsigtssag, hvor de konkrete omstændigheder minder meget om min sag. I FOU nr. 2015-56 finder Ombudsmanden, at et udkast til logningsbekendtgørelsen (et tidligere udkast end det, som jeg søger aktindsigt i) kan udskilles fra lovgivningssagen (samme lovgivningssag 2014-5002-0024 hos Justitsministeriet som i min aktindsigtsanmodning). Jeg er bekendt med, at Justitsministeriet efterfølgende har behandlet den pågældende anmodning om aktindsigt (Justitsministeriets sag nr. 2015-0940-1533) efter de almindelige regler i offentlighedsloven.

2. Justitsministeriet anfører, at det nye udkast til logningsbekendtgørelsen (det som jeg søger aktindsigt i) kun vil træde i kraft, hvis der sker en ændring af retsplejelovens § 786, stk. 4. Jeg mener ikke, at det forhold i sig selv kan begrunde, at det ikke er muligt at udskille et bekendtgørelsesudkast fra lovgivningssagen. Hvis kravet er at et bekendtgørelsesudkast altid skal kunne indeholdes i den eksisterende lovgivning (for ikke at være afhængig af eventuelle fremtidige lovændringer) for at det kan udskilles, vil det så godt som aldrig være muligt at udskille et bekendtgørelsesudkast fra en lovgivningssag.

3. Den nuværende bestemmelse i retsplejelovens § 786, stk. 4, lyder

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.

Inden for denne meget generelle bestemmelse er der udstedt en logningsbekendtgørelse med angivelse af hvilke oplysninger om teletrafik, som teleselskaberne skal registrere (logge). Der har tidligere (indtil juni 2014) været udstedt regler om sessionslogning inden for rammerne af den nuværende § 786, stk. 4.

På et møde i Justitsministeriet den 29. januar 2016, hvor blandt andet forening C deltog, har Justitsministeriet og Rigspolitiet fremlagt en skitse med de oplysninger, som påtænkes omfattet af den nye sessionslogning. Selv om omfanget af registreringen er større end tidligere, er oplysningerne i den nye sessionslogning ikke på afgørende vis forskellige fra den gamle sessionslogning, der indtil juni 2014 kunne indeholdes i den nuværende § 786, stk. 4, i retsplejeloven.

4. På mødet den 29. januar 2016 blev det oplyst, at Justitsministeriet har overvejelser om, at de loggede oplysninger om teletrafik fremover kun kan opbevares i 6 måneder for de fleste oplysningers vedkommende. Det vil kræve en ændring af § 786, stk. 4, fordi opbevaringsperioden er fastsat i retsplejeloven, men det virker urimeligt, hvis den relativt beskedne ændring i sig selv skulle føre til, at bekendtgørelsesudkastet ikke kan udskilles fra lovgivningssagen. I den nuværende logningsbekendtgørelse er opbevaringsperioden kun nævnt i § 9, og der er reelt fuldstændig adskillelse mellem opbevaringsperioden og kravene til hvilke oplysninger om teletrafik, som der skal logges.

Jeg kan i sagens natur ikke være bekendt med hvilke ændringer af § 786, stk. 4, som Justitsministeriet overvejer og hvad der er indholdet af det nye bekendtgørelsesudkast, men på det foreliggende grundlag, især punkt 3 og 4 ovenfor, undrer det mig, at der ikke kan ske udskillelse af bekendtgørelsesudkastet i min anmodning om aktindsigt, således at anmodningen kan behandles efter offentlighedslovens almindelige regler. ”

Af en udtalelse af 8. april 2016 fra Justitsministeriet fremgår bl.a. følgende:

”Justitsministeriet bemærker, at ministeriets afgørelse af 1. marts 2016 i sagen j.nr. 2016-0940-2062, som A har klaget til ombudsmanden over, drejer sig om et udkast til en fremtidig revision af logningsbekendtgørelsen.

Justitsministeriet er enig med A i, at situationen har store ligheder med sagen, der er gengivet i FOU 2015-56. Ombudsmanden udtalte i denne sag bl.a., at Rigspolitiets e-mail til Justitsministeriet med et vedhæftet forslag til revideret logningsbekendtgørelse kunne udskilles og henregnes til en sag om (fremtidig) revision af logningsbekendtgørelsen, og at ministeriet således ikke kunne undtage e-mailen og udkastet til logningsbekendtgørelse fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 20. Justitsministeriet traf i denne sag herefter en ny afgørelse om aktindsigt over for den aktindsigtssøgende og undtog dokumentet fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1.

Justitsministeriet kan i nærværende sag imidlertid henholde sig til ministeriets afgørelse af 1. marts 2016 og den deri anførte begrundelse for, hvorfor det foreløbige udkast til en ny logningsbekendtgørelse blev undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 20.

Det er således fortsat Justitsministeriets vurdering, at overvejelserne om ændring af logningsbekendtgørelsen er indbyrdes nært sammenhængende med overvejelserne om ændring af retsplejelovens § 786, stk. 4. Det bemærkes i den forbindelse, at de ændringer af logningsbekendtgørelsen, der fremgår af det

foreliggende udkast, alene vil blive sat i kraft, hvis den nævnte bestemmelse i retsplejeloven forinden bliver revideret.

Justitsministeriet bemærker samtidig, at overvejelserne om en revision af de gældende materielle logningsregler i retsplejelovens § 786, stk. 4, afspejles og udfoldes i det bekendtgørelsesudkast, der blev sendt til Erhvervsstyrelsen og derfra til konsulentfirma B, og at de endelige snitflader mellem teksten i henholdsvis udkastet til et lovforslag og bekendtgørelsesudkastet ikke er klarlagt.

Justitsministeriet kan derudover oplyse, at der siden januar 2015 har været krav om, at alle ministerier som udgangspunkt skal vurdere og kvantificere væsentlige erhvervsøkonomiske konsekvenser som følge af ny regulering. Konsekvensvurderingerne skal fremgå ved høringen. Kravet om erhvervsøkonomiske konsekvensvurderinger gælder for alle lovforslag og forslag til bekendtgørelser.

Udkastet til en ny logningsbekendtgørelse blev sendt til Erhvervsstyrelsen (og derfra til B) som grundlag for at kunne foretage den erhvervsøkonomiske konsekvensvurdering, der skal indgå i lovforslaget. Justitsministeriet finder i den anledning grund til at præcisere, at der alene har været tale om foreløbige udkast til lovforslag og bekendtgørelse, som ikke er endeligt godkendt i ministeriet.

Den nævnte baggrund for, at udkastet til en ny logningsbekendtgørelse er videresendt til Erhvervsstyrelsen og B, understreger efter Justitsministeriets opfattelse den nære sammenhæng, der er mellem udkastet til de gældende materielle logningsregler i retsplejelovens § 786, stk. 4, og det foreløbige udkast til en ny logningsbekendtgørelse.

Det er på den baggrund Justitsministeriets opfattelse, at det ikke er muligt at udskille udkastet til en ny logningsbekendtgørelse fra lovgivningssagen om revision af retsplejelovens § 786, stk. 4, og at udkastet dermed kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 20. ”

Den 12. april 2016 partshørte jeg dig over Justitsministeriets udtalelse, og du fremsatte i brev af 24. april 2016 bl.a. følgende bemærkninger:

”3. Justitsministeriet anfører to begrundelser på side 2 i brevet: de ændringer til logningsbekendtgørelsen, der fremgår af det pågældende udkast, vil kun blive sat i kraft, hvis § 786, stk. 4, i retsplejeloven ændres, og de endelige snitflader mellem teksten i henholdsvis udkastet til et lovforslag og bekendtgørelsesudkastet er ikke klarlagt.

4. For så vidt angår den første begrundelse, at ændringerne til logningsbekendtgørelsen i udkastet kun vil blive sat i kraft hvis § 786, stk. 4, i retsplejeloven ændres, anfører jeg i punkt 2 i min klage af 2. marts 2016, at det forhold ikke i sig selv bør kunne udelukke udskillelse af dokumenter vedr. en bekendtgørelse fra en lovsag. I så fald ville det så godt som aldrig være muligt at udskille et bekendtgørelsesudkast fra en lovsag.

Jeg anfører endvidere i punkt 4 i min klage, at jeg er bekendt med at Justitsministeriet overvejer at forkorte opbevaringsperioden til 6 måneder, og at det vil kræve en ændring af § 786, stk. 4. En ændring af opbevaringsperioden vil imidlertid ikke have nævneværdig effekt på logningsbekendtgørelsens indhold, idet kravene til hvilke oplysninger der skal logges ikke afhænger af opbevaringsperioden, jf. også mine bemærkninger i punkt 5 nedenfor om snitfladerne mellem § 786, stk. 4, og logningsbekendtgørelsen.

5. For så vidt angår snitfladerne mellem § 786, stk. 4, i retsplejeloven og logningsbekendtgørelsen skal jeg bemærke, at § 786, stk. 4, i dag giver justitsministeren en bred hjemmel til at fastsætte konkrete logningsbestemmelser, og at der inden for rammerne af den nuværende § 786, stk. 4, tidligere har været fastsat regler om sessionslogning, hvis konkrete indhold næppe er substantielt anderledes end det bekendtgørelsesudkast som min anmodning om aktindsigt angår. Dog er opbevaringsperioden fastsat i § 786, stk. 4, i retsplejeloven. I den forbindelse skal jeg henvise til følgende lovtekniske overvejelser i afsnit 3.1.3.3 i bemærkningerne til lov nr. 378 af 6. juni 2002, som indførte hjemlen til den nuværende logningsbekendtgørelse:

'I visse af de høringssvar, som Justitsministeriet har modtaget vedrørende lovudkastet, er det imidlertid påpeget, at forpligtelsen til at registrere og opbevare trafikdata, herunder spørgsmålet om opbevaringsperiodens udstrækning, bør fastsættes i en lov. Justitsministeriet kan tilslutte sig dette synspunkt. Det foreslås således, at det af retsplejeloven kommer til at fremgå, at det påhviler udbydere af telenet eller teletjenester at foretage registrering og opbevaring af oplysninger om teletrafik til brug for efterforskning og retsforfølgning af strafbare forhold, jf. den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 786, stk. 4, 1. pkt.

Den nærmere tekniske udmøntning foreslås imidlertid fortsat at skulle ske administrativt. Justitsministeriet foreslår således i tilknytning til den lovfæstede logningspligt og opbevaringsfrist en bemyndigelsesbestemmelse, hvorefter justitsministeren efter forhandling med ministeren for videnskab, teknologi og udvikling fastsætter nærmere regler om logningen, jf. den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 786, stk. 4, 2. pkt.

Baggrunden herfor er, at de nærmere regler efter Justitsministeriets opfattelse vil være af en sådan karakter og detaljeringsgrad, at det ikke vil være hensigtsmæssigt at fastsætte dem ved lov. Endvidere vil det være ganske omstændeligt at skulle fremsætte lovforslag, når der måtte vise sig behov for justering af disse regler, der i væsentligt omfang vil være af teknisk karakter. Her vil det være mere smidigt, at justeringerne kan foretages ved ændring af en bekendtgørelse. '

Jeg kender i sagens natur ikke indholdet af det lovudkast og bekendtgørelsesudkast som ligger hos Justitsministeriet, men jeg vil finde det overraskende, hvis Justitsministeriet påtænker at lade de konkrete krav til loggede oplysninger, herunder specifikationen af den nye sessionslogning som indgår i det bekendtgørelsesudkast som jeg søger aktindsigt i, fremgå direkte af retsplejeloven. En ændring af opbevaringsperioden hører under lovsagen, idet opbevaringsperioden fremgår af § 786, stk. 4 (og bør fremgå heraf, jf. de lovtekniske overvejelser ovenfor), mens selve indholdet af logningskravene efter Justitsministeriets opfattelse (i hvert fald i 2001-02) mest hensigtsmæssigt fastsættes i en bekendtgørelse.

6. Konsulentfirmaet B har på grundlag af et bekendtgørelsesudkast været i stand til at udarbejde en redegørelse om de økonomiske konsekvenser af Justitsministeriets overvejelser om nye regler for sessionslogning. Det taler efter min opfattelse for, at der i den aktuelle sag er samme grundlæggende snitflade mellem § 786, stk. 4, og selve logningsbekendtgørelsen som i dag, altså at de konkrete logningskrav fastsættes i en bekendtgørelse, mens opbevaringsperioden fastsættes i retsplejelovens § 786, stk. 4.

7. Jeg kan ikke se, at Justitsministeriet udtrykkeligt forholder sig til punkt 3-4 i min klage (som gengivet og uddybet i punkt 4-6 ovenfor), hvilket Ombudsmanden anmodede Justitsministeriet om. Hvis der eksempelvis var en sammenhæng mellem udkastet til ændring af § 786, stk. 4, og udkastet til ændring

af logningsbekendtgørelsen, som går ud over ændringen af opbevaringsperioden fra 12 til 6 måneder, burde det være muligt for Justitsministeriet at redegøre for dette uden samtidig at afsløre indholdet af den pågældende lovsag.

8. I forbindelse med sagen i FOU 2015-56 anførte Justitsministeriet også (jf. 3.3.2 i FOU 2015-56), at der var en sådan sammenhæng mellem dokumenterne vedr. revision af retsplejelovens § 786, stk. 4, og revision af logningsbekendtgørelsen, at det ikke var muligt at udskille udkastet til revision af logningsbekendtgørelsen. Men Ombudsmanden udtalte, jf. 3.3.3 i FOU 2015-56, at det var muligt at udskille et dokument med udkast til revision af logningsbekendtgørelsen. Ombudsmanden henviste (jf. 3.3.3 i FOU 2015-56) i den forbindelse til en udtalelse fra Justitsministeriet af 28. august 2015, hvoraf det skulle fremgå at det udkast til ændring af logningsbekendtgørelsen, som ministeriets sendte til Rigspolitiet med e-mail af 10. juni 2014, ikke ville have kunnet undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 20.

9. Hvis der i min aktindsigtssag ikke skal være grundlag for udskillelse, som Justitsministeriet fortsat anfører i brevet af 8. april 2016, må der være en sammenhæng mellem udkast til revision af § 786, stk. 4, i retsplejeloven og udkast til revision af logningsbekendtgørelsen, som er tættere end den tilsvarende sammenhæng i sagen i FOU 2015-56. Jeg mener ikke, at Justitsministeriets brev af 8. april 2016 giver grundlag for at antage, at en sådan tættere sammenhæng skulle eksistere i sagen med min anmodning om aktindsigt.

10. Justitsministeriet anfører afslutningsvist på side 3 i brevet af 8. april 2016, at udkastet til en ny logningsbekendtgørelse blev sendt til Erhvervsstyrelsen, og derfra til B, for at foretage den krævede erhvervsøkonomiske konsekvensvurdering som skal indgå i lovforslaget. Justitsministeriet mener, at det understreger den nære sammenhæng mellem udkastet til ændring af de materielle logningsregler i retsplejelovens § 786, stk. 4, og det foreløbige udkast til en ny logningsbekendtgørelse.

11. Jeg mener ikke at pligten til at foretage en erhvervsøkonomisk konsekvensvurdering, som påhviler såvel lovforslag som forslag til bekendtgørelser, kan have betydning for spørgsmålet om udskillelse af dokumenter vedr. en bekendtgørelse fra en lovsag. Den sammenhæng, som Justitsministeriet i denne forbindelse henviser til, var i øvrigt også gældende, da Ombudsmanden behandlede sagen i FOU 2015-56.

Min anmodning om aktindsigt omfatter alene bekendtgørelsesudkastet, og ikke den erhvervsøkonomiske konsekvensvurdering, som B har udarbejdet for Erhvervsstyrelsen og Justitsministeriet. Jeg mener således, at det anførte på side 3 i Justitsministeriets brev af 8. april 2016 om den erhvervsøkonomiske konsekvensvurdering kun vil have relevans i forhold til spørgsmålet om udskillelse fra lovsagen og offentlighedslovens § 20, hvis jeg tillige søgte om aktindsigt i den erhvervsøkonomiske konsekvensvurdering (rapporten fra konsulentfirma B). ”

Den 26. april 2016 bad jeg Justitsministeriet om ministeriets bemærkninger til det, som du havde anført i brevet af 24. april 2016.

I brev af 10. maj 2016 fremsatte Justitsministeriet bl.a. følgende bemærkninger:

”2. Justitsministeriet bemærker i den anledning, at ministeriet har overvejet en revision af de gældende materielle logningsregler. Overvejelserne herom (eller dele heraf) kan ikke afgrænses til at angå enten retsplejeloven eller logningsbekendtgørelsen. De angår begge dele på samme tid.

I forhold til spørgsmålet om det foreliggende udkast til en ny logningsbekendtgørelse kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 20, er det efter Justitsministeriets opfattelse ikke i denne sag afgørende, om ministeriet kan udstede en ny logningsbekendtgørelse uden samtidig at ændre retsplejelovens § 786, stk. 4.

Derimod er det efter Justitsministeriet opfattelse afgørende, at ministeriet overvejer en revision af de gældende materielle logningsregler, som både er fastsat i retsplejelovens § 786, stk. 4, og i logningsbekendtgørelsen, og at det foreliggende udkast til en ny logningsbekendtgørelse afspejler og udfolder de overvejelser, som ministeriet har haft i forhold til at fremsætte lovforslag om ændring af retsplejelovens § 786, stk. 4.

Justitsministeriet henviser i øvrigt til det foreløbige udkast til et lovforslag, der blev sendt til ombudsmanden i forbindelse med afgivelsen af udtalelsen af 8. april 2016. Det pågældende udkast fremgår af e-mail nr. 8/14 og er journaliseret som akt 0 med titlen 'foreløbigt udkast til lovforslag – 19. januar 2016 (ikke godkendt)'. Udkastet til lovforslag vedlægges tillige denne udtalelse.

Pkt. 2.6 i de almindelige bemærkninger til det pågældende lovudkast vedrører lovforslagets udformning. Flere steder henvises til, at logningsbekendtgørelsen vil blive udformet i overensstemmelse med de overvejelser, der er anført, jf. pkt. 2.6.2.1-2.6.2.4.

Hvis Justitsministeriet meddelte aktindsigt i det foreliggende udkast til en ny logningsbekendtgørelse, ville der således blive givet aktindsigt i ministeriets foreløbige overvejelser om et lovforslag. Justitsministeriet bemærker i den forbindelse samtidig, at det udkast til en ny logningsbekendtgørelse, som denne afgørelse vedrører, sidenhen er ændret i forbindelse med nye overvejelser om udformning af lovforslaget.

Da det foreliggende udkast til en ny logningsbekendtgørelse som nævnt afspejler og udfolder ministeriets overvejelser i forhold til en ændring af retsplejelovens § 786, stk. 4, blev bekendtgørelsesudkastet sendt til B med henblik på at få foretaget en erhvervsøkonomisk konsekvensvurdering, der skulle indgå i lovforslaget. Efter Justitsministeriets opfattelse er dette forhold blot med til at understrege den nære sammenhæng, der er mellem udkastet til ændring af de materielle logningsregler i retsplejelovens § 786, stk. 4, og det foreløbige udkast til en ny logningsbekendtgørelse.

Justitsministeriet kan i øvrigt henvise til ministeriets udtalelse af 8. april 2016. "

Ved brev af 12. maj 2016 partshørte jeg dig over Justitsministeriet supplerende udtalelse.

Som svar herpå fremsatte du i brev af 17. maj 2016 følgende bemærkninger:

"1. Justitsministeriet skriver, at lovudkastet flere steder henviser til, at logningsbekendtgørelsen vil blive udformet i overensstemmelse med de overvejelser, som er anført i lovudkastets almindelige bemærkninger (pkt. 2.6.2.1-2.6.2.4). Hvis der blev meddelt aktindsigt i udkastet til logningsbekendtgørelsen, ville der efter Justitsministeriets opfattelse således blive givet aktindsigt i ministeriets foreløbige overvejelser vedr. et lovforslag.

2. Hertil skal jeg bemærke, at medmindre lovsagen lægger op til en væsentlig anderledes snitflade mellem retsplejelovens § 786, stk. 4, og logningsbekendtgørelsen end hvad der aktuelt er tilfældet, vil de nævnte foreløbige overvejelser efter min opfattelse reelt vedrøre bekendtgørelsessagen, som potentielt kan udskilles, og ikke lovsagen.

3. Det forhold at et bekendtgørelsesudkast er udformet i overensstemmelse med lovudkastets bemærkninger bør ikke i sig selv kunne udelukke, at bekendtgørelsesudkastet kan udskilles fra lovsagen. I så fald ville det så godt som aldrig være muligt at udskille et bekendtgørelsesudkast fra en lovsag. Jeg er opmærksom på, at dette er en generel bemærkning, idet jeg i sagens natur ikke kender indholdet af Justitsministeriets konkrete lovsag om revision af retsplejelovens § 786, stk. 4, og logningsbekendtgørelsen. ”

Den 18. maj 2016 meddelte jeg dig og Justitsministeriet, at jeg ville forsøge at behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde fået fra dig og ministeriet.