

Udskriftsdato: 23. april 2026 (Gældende)

2019-9. Dokumenter om kommunal udligning indgik i sag om lovgivning og var derfor undtaget fra aktindsigt

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

Journalnummer: Sag nr. 18/03790

2019-9. Dokumenter om kommunal udligning indgik i sag om lovgivning og var derfor undtaget fra aktindsigt

En journalist anmodede Økonomi- og Indenrigsministeriet og Finansieringsudvalget (et embedsmandsudvalg under Økonomi- og Indenrigsministeriet) om aktindsigt i oplysninger om udlændinges uddannelse.

Anmodningen havde sammenhæng med et brev, som en kommune i oktober 2014 havde sendt til ministeriet, hvor kommunen havde peget på, at der i datagrundlaget for de kriterier, som det kommunale udligningssystem bygger på, manglede oplysninger om udlændinges uddannelse. Dette havde ført til, at nogle kommuner havde fået for lidt i udligning, mens andre havde fået for meget.

Finansieringsudvalget fandt, at alle udvalgets dokumenter om det nævnte forhold indgik i en sag om lovgivning og dermed var undtaget fra aktindsigt.

Økonomi- og Indenrigsministeriet gav ligeledes afslag på aktindsigt i en række dokumenter under henvisning til, at de indgik i den samme lovgivningssag.

Ombudsmanden var enig med myndighederne i, at der forelå en lovgivningssag i offentlighedslovens § 20's forstand. Lovgivningssagen vedrørte et arbejde med tilpasning af det kommunale udligningssystem, som blev forberedt i Finansieringsudvalget, og hvori problemstillingen om datagrundlaget vedrørende udlændinges uddannelse var indgået.

Ombudsmanden var desuden enig i, at alle Finansieringsudvalgets dokumenter kunne henregnes til lovgivningssagen. Også Økonomi- og Indenrigsministeriets dokumenter kunne efter ombudsmandens opfattelse henregnes til lovgivningssagen. Ombudsmanden lagde herved bl.a. vægt på, at ministeriets dokumenter havde en umiddelbar og nær sammenhæng med arbejdet i Finansieringsudvalget, herunder i tidsmæssig henseende.

(Sagerne 18/03790, 18/04340, 18/04415 og 18/04772)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

Ombudsmandens udtalelse

1. Indholdet af min undersøgelse

1.1. Overordnet om de modtagne klager

Journalist A fra medie B og advokat C har klaget til mig over afslag på aktindsigt hos henholdsvis Finansieringsudvalget og Økonomi- og Indenrigsministeriet i oplysninger om udlændinges uddannelsesniveau.

Klagerne til mig vedrører kun de dele af myndighedernes afgørelser, hvor der er givet afslag på aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 20 om sager om lovgivning, og jeg har afgrænset min undersøgelse i overensstemmelse med dette.

Jeg har således kun indhentet og gennemgået de dokumenter, som myndighederne har undtaget fra aktindsigt i medfør af den nævnte bestemmelse.

Aktindsigtssagerne skal ses i sammenhæng med den kritik, som nogle kommuner har rejst, af, at der i en årrække har manglet oplysninger om udlændinges uddannelse i datagrundlaget for to kriterier, som indgår i det kommunale udligningssystem. Dette har efter de pågældende kommuners opfattelse medført, at de har fået for lidt i udligning (mens andre kommuner har fået for meget). De manglende oplysninger skyldes efter det oplyste, at Danmarks Statistik fra 2006 ophørte med at indhente oplysninger om indvandreres medbragte uddannelse.

Som led i den nævnte kritik af datagrundlaget for udligningssystemets kriterier rettede Lemvig Kommune den 27. oktober 2014 på vegne af en række kommuner henvendelse til Økonomi- og Indenrigsministeriet og opfordrede til, at bl.a. dette forhold kom til at indgå i Finansieringsudvalgets arbejde med udligningssystemet (se nærmere pkt. 1.2 nedenfor).

Da der er en indbyrdes sammenhæng mellem de afgørelser, der er truffet over for henholdsvis A og advokat C, har jeg valgt at foretage en samlet behandling af sagerne.

Jeg henviser nærmere til pkt. 1.3 nedenfor.

1.2. Nærmere om aktindsigtssagerne og den kontekst, de indgår i

Finansieringsudvalget og Økonomi- og Indenrigsministeriet har hver især truffet en række aktindsigtsafgørelser over for medie B, men min undersøgelse omfatter kun Finansieringsudvalgets afgørelse af 15. juni 2018 (som fastholdt ved afgørelse af 29. juni 2018) og Økonomi- og Indenrigsministeriets afgørelse af 11. juli 2018 truffet over for journalist A fra medie B.

I min undersøgelse indgår endvidere de afgørelser, som Finansieringsudvalget, henholdsvis Økonomi- og Indenrigsministeriet, den 26. september 2018 har truffet over for advokat C.

Det fremgår af oplysningerne i sagen – bl.a. de afgørelser, som Finansieringsudvalget tidligere har truffet i sagen (herunder en afgørelse af 28. november 2017 truffet over for B) – at Finansieringsudvalget er et embedsmandsudvalg under Økonomi- og Indenrigsministeriet med repræsentanter for KL, Danske Regioner, Finansministeriet, Skatteministeriet og Beskæftigelsesministeriet, der er oprettet som en selvstændig myndighed.

Endvidere fremgår det, at Finansieringsudvalget har til opgave at vurdere kommunernes og regionernes generelle finansieringsbehov, og hvorledes finansieringssystemet bør udformes i fremtiden under afvejning af de forskellige hensyn til f.eks. udligningssystemets objektivitet og forudsigelighed.

Økonomi- og Indenrigsministeriet varetager sekretariatsbetjeningen af Finansieringsudvalget og har i den egenskab behandlet og truffet afgørelse vedrørende de aktindsigtsanmodninger, som indgår i min undersøgelse.

I det følgende refererer jeg til Finansieringsudvalget, uanset at afgørelserne er truffet af Økonomi- og Indenrigsministeriet som sekretariat for udvalget.

Det bemærkes, at jeg ikke har foretaget en vurdering af, om Finansieringsudvalget i offentlighedslovens forstand må anses for en selvstændig myndighed. Det skyldes, at dette spørgsmål ikke har betydning for, om offentlighedslovens § 20 kan finde anvendelse i sagen.

De dokumenter, der er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 20, skal ses i sammenhæng med det arbejde, der blev igangsat i Finansieringsudvalget på baggrund af en aftale af 2. februar 2015 om reform af refusionssystemet og tilpasninger i udligningssystemet indgået mellem den daværende regering (Socialdemokraterne og Radikale Venstre) og Venstre, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti.

Med aftalen blev det besluttet at gennemføre en refusionsomlægning på beskæftigelsesområdet og samtidig foretage tilpasninger i udligningssystemet for at imødegå byrdefordelingsmæssige forskydninger som følge af refusionsomlægningen.

Aftalen med bilag kan ses her: <https://oim.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2015/feb/ny-aftale-om-refusion-hjaelper-ledige-i-job/>

Aftalen er omtalt nærmere i forbindelse med min gennemgang af sagen. Jeg henviser til pkt. 4.1.2 nedenfor.

Finansieringsudvalgets arbejde blev afsluttet med en rapport, som blev afgivet i februar 2018. Rapporten bygger bl.a. på fire særskilte analyser om henholdsvis regionale og strukturelle elementer i udligningen, udgiftsbehovsopgørelsen og udviklingen i overførsler, risikofaktorer for offentlig forsørgelse samt kriterier og kommunale udgiftsbehov.

Det fremgår af rapporten, at den særlige problemstilling om datagrundlaget vedrørende udlændinges uddannelse er indgået i grundlaget for udvalgets arbejde.

Rapporten og de fire underliggende analyser er offentligt tilgængelige på Økonomi- og Indenrigsministeriets hjemmeside: <https://oim.dk/arbejdsomraader/kommunal-og-regionaloekonomi/finansieringsudvalget/>

Myndighederne har i forhold til anvendelsen af offentlighedslovens § 20 i den foreliggende sammenhæng bl.a. henvist til, at det kommunale udligningssystem er reguleret ved lov, og at en ændring af udligningssystemet dermed vil forudsætte fremsættelse af et lovforslag.

1.3. Nærmere om de konkrete afgørelser og tilrettelæggelsen af min undersøgelse

Finansieringsudvalget meddelte ved afgørelsen af 15. juni 2018 – som fastholdt ved afgørelsen af 29. juni 2018 – A afslag på aktindsigt i dokumenter vedrørende udlændinges uddannelsesniveau. Afslaget blev meddelt under henvisning til, at Finansieringsudvalgets arbejde med tilpasning af det kommunale tilskuds- og udligningssystem efter udvalgets opfattelse i sin helhed kan henføres under offentlighedslovens § 20.

Bortset fra enkelte dokumenter, som blev udleveret efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 2, undtog udvalget alle dokumenter og aktlisten fra aktindsigt.

Økonomi- og Indenrigsministeriet fandt ved afgørelsen af 11. juli 2018, at der på 10 sager i ministeriet indgik dokumenter omfattet af A's aktindsigtsanmodning. For så vidt angår to af disse sager fandt ministeriet, at dokumenterne var undtaget fra retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 20. Ministeriet undtog endvidere de tilhørende aktlister fra aktindsigt.

Advokat C anmodede ved e-mail af 17. september 2018 om aktindsigt i "den aktindsigt, der er givet journalisterne fra medie B, samt de dokumenter, der er udleveret i den forbindelse" og i "sagsoversigter, jf. offentlighedslovens § 7, stk. 2, nr. 2, vedrørende de sager, der er udleveret til B".

Finansieringsudvalget og Økonomi- og Indenrigsministeriet meddelte ved afgørelser af 26. september 2018 C aktindsigt i de svar med bilag, som myndighederne siden november 2017 havde sendt til B, herunder de ovennævnte afgørelser truffet over for A.

Myndighederne meddelte samtidig afslag på aktindsigt i aktlister vedrørende de underliggende sager med henvisning til den samme begrundelse, som var anført over for A. Myndighederne tog ikke stilling til selve de underliggende sager, da disse ikke blev anset for omfattet af advokatens anmodning.

Jeg forstår det på den anførte baggrund således, at det materiale, som myndighederne i medfør af offentlighedslovens § 20 har undtaget fra aktindsigt i afgørelserne truffet over for C (dvs. aktlisterne), udgør en delmængde af det materiale, som er undtaget fra aktindsigt med samme begrundelse i afgørelserne truffet over for A.

Jeg har i lyset heraf besluttet at gennemgå den foreliggende sag med udgangspunkt i de afgørelser, der er truffet over for A.

Under pkt. 7 knytter jeg nogle enkelte bemærkninger til de afgørelser, der er truffet over for advokat C.

2. Retsgrundlag

2.1. Offentlighedslovens § 20 – lovgivningssager

Følgende fremgår af offentlighedslovens § 20 (lov nr. 606 af 12. juni 2013):

”§ 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 bemærkningerne 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 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.

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.). ”

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

”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 at færdiggøre overvejelserne og eventuelt udarbejde lovgivningsinitiativet. ”

Om spørgsmålet om, hvilke dokumenter der kan henregnes til en lovgivningssag, anføres hos Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), på s. 352 bl.a. følgende:

”Som det fremgår under pkt. 2.1 vil dokumenter, der er udarbejdet af og eventuelt udelukkende findes hos en anden myndighed, end den som har hovedansvaret for lovgivningssagen, også kunne være en del af lovgivningssagen. Dette skal ses i sammenhæng med, at sagsbegrebet, når der er tale om generelt præget virksomhed, er helt upræcist. Den journaliseringsmæssige og praktiske behandling (sagsomslag mv.) og opbevaring af dokumenterne er vejledende og ikke afgørende for, om dokumenterne kan henregnes til lovgivningssagen jf. Folketingets Ombudsmands udtalelse af 15. april 2009 (j.nr. 2008-2637-601), refereret under pkt. 2.1 ovenfor. ”

Den nævnte ombudsmandssag (j.nr. 2008-2637-601) angik en situation, hvor en journalist havde anmodet Justitsministeriet om aktindsigt i alle dokumenter vedrørende en arbejdsgruppe om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed (nedsat af det daværende Integrationsministerium). Justitsministeriet deltog i arbejdsgruppen, som efter sit kommissorium bl.a. havde til opgave at vurdere behovet for nye initiativer på området, herunder lovgivning.

Ombudsmanden lagde til grund, at der var tale om en sag om lovgivning efter den tilsvarende bestemmelse i § 2, stk. 1, 2. pkt., i den tidligere offentlighedslov (lov nr. 572 af 19. december 1985), og fandt ikke grundlag for at kritisere, at Justitsministeriet betragtede et notat, der var udarbejdet af Rigspolitiet, og som indgik i Justitsministeriets sag om arbejdsgruppen – men ikke i Integrationsministeriets lovgivningssag – som en del af lovgivningssagen. Ombudsmanden henviste herved bl.a. til, at han var enig med Justitsministeriet i, at notatet – der omhandlede problemstillinger, som skulle diskuteres i arbejdsgruppen – havde en umiddelbar og nær sammenhæng med arbejdsgruppens overvejelser om lovgivning på området.

Se også sagen [FOB 2015-56](#) (offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside), som indeholder generelle betragtninger om sagsbegrebet og journalisering. I sagen havde Justitsministeriet afslået aktindsigt i dokumenter om erfaringer med reglerne om tele- og internetlogging med henvisning til, at de indgik i en sag om lovgivning. Dokumenterne var journaliseret på fire forskellige sager, hvori der også indgik andre dokumenter.

Jeg var her enig med Justitsministeriet i, at der forelå en lovgivningssag i offentlighedslovens § 20's forstand. Jeg bemærkede i den forbindelse mere generelt, at det afgørende for, om et dokument kan undtages efter § 20, ikke er, hvordan dokumentet er journaliseret, men om dokumentet rent faktisk kan henregnes til en lovgivningssag i bestemmelsens forstand.

2.2. Offentlighedslovens § 7, stk. 2, nr. 2 – ret til aktindsigt i aktlisten

Offentlighedslovens § 7, stk. 2, nr. 2, lyder således:

”§ 7.

...

Stk. 2. Retten til aktindsigt omfatter med de i §§ 19-35 nævnte undtagelser

...

2) indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.”

Følgende fremgår bl.a. af forarbejderne til bestemmelsen (lovforslag nr. L 144, fremsat den 7. februar 2013, Folketinget 2012-13, bemærkningerne til bestemmelsen):

”Bestemmelsen i *stk. 2, nr. 2*, giver som hidtil adgang til aktindsigt i indførsler i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter (journalindførslen/aktlisten). Det gælder uanset, om journalen m.v. føres manuelt eller elektronisk.

Bestemmelsen indebærer, at den pågældende myndighed m.v. på eget initiativ – og samtidig med sagens øvrige dokumenter – skal meddele aktindsigt i journalindførslen (aktlisten). Den aktindsigtssøgende har således et selvstændigt krav på aktindsigt i journalindførslen, og afslag herpå kan alene meddeles, hvis den pågældende indførsel indeholder oplysninger, der i sig selv er omfattet af de bestemmelser i loven, der undtager oplysninger fra retten til aktindsigt, jf. lovforslagets §§ 30-35, eller hvis oplysningerne er omfattet af særlovgivningens undtagelsesbestemmelser. Der gælder dog ikke en ret til aktindsigt i journalindførslen, hvis aktindsigtsanmodningen angår en sag, f.eks. en straffesag, der som sådan er undtaget fra loven, jf. lovforslagets § 19, stk. 1.”

3. Nærmere om aktindsigtsanmodningen og afgrænsningen af min undersøgelse

Det fremgår, at A ved sine henvendelser af 17. og 18. maj 2018 til Økonomi- og Indenrigsministeriet anmodede om aktindsigt i ”dokumenter, referater, mails m.v., der viser, hvordan hhv. Økonomi- og Indenrigsministeriet og Finansieringsudvalget har arbejdet med oplysninger om udlændinges uddannelsesniveau, siden ministeriet/udvalget i oktober 2014 via en mail fra Lemvig Kommune blev gjort opmærksom på de økonomiske konsekvenser af de manglende oplysninger om udlændinges uddannelse”.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har afgrænset anmodningen til kun at omfatte oplysninger, som indgår i dokumenter mv. i ministeriet til og med den 17. november 2017, jf. herved ministeriets afgørelse af 11. juli 2018.

Min undersøgelse omfatter af denne grund kun ministeriets dokumenter frem til den angivne dato.

Jeg bemærker i den forbindelse, at A ikke har rejst spørgsmål om Økonomi- og Indenrigsministeriets tidsmæssige afgrænsning af hans aktindsigtsanmodning.

4. Finansieringsudvalgets anvendelse af offentlighedslovens § 20

Finansieringsudvalget har vurderet, at alle de dokumenter, som er omfattet af A's aktindsigtsanmodning, indgår i en lovgivningssag og dermed er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 20.

Den pågældende lovgivningssag vedrører Finansieringsudvalgets arbejde med tilpasning af det kommunale tilskuds- og udligningssystem som følge af refusionsomlægningen (jf. den politiske aftale af 2. februar 2015), hvori bl.a. problemstillingen om datagrundlaget vedrørende udlændinges uddannelse er indgået. Jeg henviser nærmere til pkt. 1.2 ovenfor.

Finansieringsudvalget har i sin udtalelse af 12. november 2018 i tilknytning hertil oplyst, at der ikke blev oprettet en særskilt sag i udvalget om håndtering af henvendelsen fra Lemvig Kommune i forhold til ministeriets administration af udligningssystemet.

Derimod blev indholdet af henvendelsen efter det oplyste inddraget i arbejdet i Finansieringsudvalget med tilpasning af udligningssystemet.

Finansieringsudvalget gav ved afgørelsen af 15. juni 2018 A aktindsigt i en række dokumenter efter princippet om meroffentlighed.

4.1. Foreligger der en lovgivningssag i offentlighedslovens § 20's forstand?

4.1.1. Det fremgår af Finansieringsudvalgets afgørelser af 15. juni 2018 og 29. juni 2018, at det er udvalgets opfattelse, at udvalgets arbejde med tilpasning af det kommunale tilskuds- og udligningssystem som følge af refusionsomlægningen i sin helhed kan henføres under offentlighedslovens § 20.

Finansieringsudvalget har herved lagt vægt på, at genstanden for udvalgets arbejde i den foreliggende sammenhæng er afgrænset til at imødegå utilsigtede byrdefordelingsmæssige virkninger for kommunerne

som følge af refusionsomlægningen samt andre specifikke problemstillinger og dermed har et bestemt og relativt præcist angivet indhold, således som det er forudsat ved anvendelsen af § 20.

Finansieringsudvalget har i sammenhæng med dette henvist til, at det kommunale tilskuds- og udlignings-system er reguleret ved lov, og at en ændring af reglerne dermed vil forudsætte fremsættelse af et lovforslag.

I udtalelsen af 12. november 2018 har Finansieringsudvalget uddybet sine synspunkter og har i den forbindelse bl.a. henvist til en udtalelse indhentet fra Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Ministeriet bemærker i det refererede uddrag af udtalelsen bl.a., at det forhold, at Finansieringsudvalgets arbejde endnu ikke har ført til fremsættelse af lovforslag om ændring af udligningsloven, ikke indebærer, at § 20 ikke finder anvendelse.

Ministeriet henviser i den forbindelse til, at det ikke er en betingelse for, at en sag er omfattet af § 20, at et lovforslag kan forventes fremsat inden for nær fremtid.

Ministeriet bemærker også, at det på tidspunktet for udarbejdelsen af dokumenterne var forventningen, at der ville blive fremsat lovforslag om ændring af udligningsloven, herunder på det område, som er omfattet af A's aktindsigtsanmodning. I forlængelse heraf oplyser ministeriet, at der på lovprogrammet i folketingsåret 2017/2018 var optaget et lovforslag om ændring af udligningsloven (tilpasning af udligningen som følge af refusionsomlægning på beskæftigelsesområdet).

4.1.2. Det fremgår af "Kommissorium for Finansieringsudvalgets arbejde med tilpasning af det kommunale tilskuds- og udligningssystem som følge af refusionsomlægningen" (optaget som bilag 3 til den politiske aftale af 2. februar 2015, jf. ovenfor under pkt. 1.2), at Finansieringsudvalget anmodes om "at iværksætte et analysearbejde med henblik på en nærmere tilpasning af udligningssystemet med virkning fra 2018", og at formålet med arbejdet er "at gennemføre justeringer i udligningssystemet med henblik på at imødegå de mere langsigtede utilsigtede byrdefordelingsmæssige forskydninger som følge af refusionsomlægningen".

Endvidere fremgår det, at Finansieringsudvalget på baggrund af analyserne "skal (...) fremkomme med forslag til ændringer af udligningssystemet med henblik på at imødegå utilsigtede byrdefordelingsmæssige virkninger for kommunerne som følge af refusionsomlægningen", og at "[h]ensigten med udvalgets forslag (...) således [skal] være, at disse forskydninger minimeres".

På den baggrund – og i lyset af det, som fremgår af Finansieringsudvalgets udtalelse – er jeg enig i, at det foreliggende arbejde i udvalget har karakter af et lovgivningsprojekt af et bestemt, relativt præcist angivet indhold, særligt i henseende til, hvilke emner der søges reguleret, jf. herved forarbejderne til § 20, citeret under pkt. 2.1 ovenfor.

Jeg henviser nærmere til, at Finansieringsudvalgets arbejde blev iværksat med det specifikke formål at gennemføre justeringer i udligningssystemet, og til, at udligningssystemet er reguleret ved lov (lovbekendtgørelse nr. 329 af 24. marts 2017 om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner).

Jeg bemærker i tilknytning hertil, at de indledende tilpasninger af udligningssystemet, som også var en del af den politiske aftale af 2. februar 2015, blev gennemført ved en ændring af udligningsloven (lov nr. 996 af 30. august 2015 om ændring af lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner).

Endvidere henviser jeg til, at det fremgår af forarbejderne til offentlighedslovens § 20, at det ikke en betingelse for, at et lovgivningsprojekt omfattes af bestemmelsen, at lovforslag ventes fremsat inden for nær fremtid. Det hænger – som anført i betænkning nr. 1510/2009 – sammen med, at hensynet bag § 20 (beskyttelsen af den politiske beslutningsproces) også gør sig gældende i tilfælde, hvor det tager lang tid at færdiggøre overvejelserne og eventuelt udarbejde lovgivningsinitiativet.

Det forhold, at der endnu ikke er fremsat forslag til ændring af udligningsloven, fører derfor ikke til, at § 20 ikke finder anvendelse.

Jeg er på den anførte baggrund enig med Finansieringsudvalget i, at der foreligger en lovgivningssag i offentlighedslovens § 20's forstand.

Jeg bemærker i den forbindelse også mere generelt, at det ikke udelukker anvendelsen af offentlighedslovens § 20, at et lovforberedende arbejde måtte ende med ikke at føre til fremsættelse af et lovforslag, og at adgangen til aktindsigt i en lovgivningssag vil være permanent afskåret, hvis et lovforslag ikke fremsættes. Dette følger umiddelbart af ordlyden af § 20, hvorefter retten til aktindsigt ikke gælder, *før lovforslag er fremsat* for Folketinget, jf. herved også forarbejderne til bestemmelsen som citeret under pkt. 2.1 ovenfor.

4.2. Kan dokumenterne henregnes til lovgivningssagen?

Det skal herefter vurderes, om de dokumenter, som Finansieringsudvalget har anset for omfattet af A's aktindsigtsanmodning – og undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 20 – rent faktisk kan henregnes til lovgivningssagen.

4.2.1. Det fremgår af Finansieringsudvalgets afgørelse af 15. juni 2018, at de undtagne dokumenter omfatter intern kommunikation i udvalget samt foreløbige udkast til "Afrapportering fra Finansieringsudvalget", "Analyse af kriterier og kommunale udgiftsbehov på beskæftigelsesområdet" og "Analyse af udgiftsbehovsopgørelsen og udvikling i overførsler".

I udtalelsen af 12. november 2018 har udvalget i tilknytning hertil bemærket, at de undtagne dokumenter alle vedrører "udvalgets overvejelser om og forberedelse af mulige ændringer i udligningssystemet, som vil skulle ske ved ændring af udligningsloven".

4.2.2. Jeg har gennemgået dokumenterne, som jeg har modtaget fra Finansieringsudvalget. Alle dokumenterne er journaliseret på udvalgets sag 2015-9204.

Der er som nævnt tale om korrespondance mellem udvalgets medlemmer samt foreløbige udkast til udvalgets afrapportering og to af de fire delanalyser, som afrapporteringen bl.a. bygger på.

Korrespondancen og de foreløbige udkast hidrører fra oktober 2015 til januar 2018, dvs. tiden efter igangsættelsen af Finansieringsudvalgets arbejde på baggrund af den politiske aftale af 2. februar 2015 og frem til umiddelbart inden udvalgets afrapportering i februar 2018.

På grundlag af min gennemgang af materialet er jeg enig med Finansieringsudvalget i, at det i sin helhed kan henregnes til lovgivningssagen om ændring af det kommunale udligningssystem og dermed er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 20. Jeg kan derfor ikke kritisere, at Finansieringsudvalget ikke har givet aktindsigt i dokumenterne.

Jeg kan heller ikke kritisere, at Finansieringsudvalget har undtaget aktlisten fra aktindsigt. Jeg henviser til, at der som anført under pkt. 2.2 ikke gælder en ret til aktindsigt i aktlisten vedrørende en sag, der som sådan er undtaget fra aktindsigt.

4.2.3. Både A og advokat C har i deres henvendelser til mig rejst spørgsmål om, hvorvidt der i lovgivningssagen indgår dokumenter, som oprindeligt er tilvejebragt i en anden sammenhæng end til brug for lovgivningssagen, og hvilken betydning dette eventuelt måtte have for retten til aktindsigt.

Jeg forstår dette således, at spørgsmålet skal ses på baggrund af Lemvig Kommunes henvendelse af 27. oktober 2014 og en formodning hos klagerne om, at henvendelsen har ført til administrative skridt mv. i en anden sammenhæng end i forbindelse med lovgivningssagen.

Som anført under pkt. 4 ovenfor fremgår det af Finansieringsudvalgets udtalelse til mig, at der ikke blev oprettet en særskilt sag i udvalget om håndtering af henvendelsen fra Lemvig Kommune i forhold til ministeriets administration af udligningssystemet.

Henvendelsen fra Lemvig Kommune indgik efter det oplyste derimod på Økonomi- og Indenrigsministeriets sag nr. 2015-523, som der er meddelt fuld aktindsigt i. Jeg henviser til pkt. 5 nedenfor.

Det spørgsmål om dokumenters oprindelse, som klagerne har rejst over for mig, er således ikke aktuelt i den foreliggende sag, og jeg er derfor ikke gået nærmere ind i spørgsmålet.

5. Økonomi- og Indenrigsministeriets anvendelse af offentlighedslovens § 20

Det fremgår af Økonomi- og Indenrigsministeriets afgørelse af 11. juli 2018, at ministeriet identificerede 10 sager i ministeriet, hvor der indgik dokumenter omfattet af A's aktindsigtsanmodning.

For så vidt angår dokumenterne på to af disse sager meddelte ministeriet afslag på aktindsigt efter offentlighedslovens § 20. Ministeriet har i udtalelsen til mig bemærket, at de undtagne dokumenter retteligt indgår på tre sager i ministeriet.

Ministeriet har desuden oplyst, at der ikke blev oprettet en særskilt sag i ministeriet om håndtering af henvendelsen fra Lemvig Kommune i forhold til ministeriets administration af udligningssystemet.

Jeg bemærker i den forbindelse, at Økonomi- og Indenrigsministeriet ved afgørelsen af 11. juli 2018 gav A aktindsigt i ministeriets sag nr. 2015-523 "Finansieringsudvalgets arbejde i 2015 (Lemvig Kommune)".

Det fremgår, at der på denne sag findes tre akter: Lemvig Kommunes henvendelse af 27. oktober 2014 (med bilag) til Økonomi- og Indenrigsministeriet, Lemvig Kommunes rykker af 5. december 2014 til Økonomi- og Indenrigsministeriet og Økonomi- og Indenrigsministeriets svar af 20. januar 2015 til Lemvig Kommune.

Jeg forstår det på den baggrund således, at henvendelsen fra Lemvig Kommune indgik på Økonomi- og Indenrigsministeriets sag nr. 2015-523, men ikke på andre sager i ministeriet. Endvidere forstår jeg det således, at A har fået fuld aktindsigt i ministeriets sag nr. 2015-523.

5.1. Foreligger der en lovgivningssag i offentlighedslovens § 20's forstand?

Det fremgår af Økonomi- og Indenrigsministeriets udtalelse af 12. november 2018, at de sager, som ministeriet har anset for omfattet af A's aktindsigtsanmodning – og som efter ministeriets opfattelse indgår i en lovgivningssag – skal ses i sammenhæng med Finansieringsudvalgets arbejde med tilpasning af det kommunale tilskuds- og udligningssystem. Ministeriet bemærker i den forbindelse, at Finansieringsudvalgets arbejde har dannet baggrund for ministeriets overvejelser om og forberedelse af mulige ændringer i udligningssystemet med henblik på politiske forhandlinger og fremsættelse af lovforslag om ændring af udligningsloven.

Jeg finder som anført under pkt. 4.1.2, at arbejdet med tilpasning af det kommunale tilskuds- og udligningssystem, som blev igangsat med den politiske aftale af 2. februar 2015, har karakter af en lovgivningssag i offentlighedslovens § 20's forstand.

Spørgsmålet er derfor alene, om de dokumenter, som ministeriet har undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 20, kan henregnes til lovgivningssagen om ændring af udligningssystemet, jf. pkt. 5.2 nedenfor.

5.2. Kan dokumenterne henregnes til lovgivningssagen?

5.2.1. Økonomi- og Indenrigsministeriet har henvist til, at de undtagne dokumenter vedrører ministeriets overvejelser om og forberedelse af mulige ændringer i udligningssystemet med henblik på politiske forhandlinger og fremsættelse af lovforslag. Ministeriet har i tilknytning hertil bemærket, at ministeriets forberedende arbejde er knyttet til den planlagte afrapportering af Finansieringsudvalgets arbejde.

Det fremgår endvidere af Økonomi- og Indenrigsministeriets udtalelse, at en del af det lovforberedende arbejde i ministeriet er påbegyndt sideløbende med arbejdet i Finansieringsudvalget.

Ministeriet finder på den baggrund, at dokumenterne kan henregnes til lovgivningssagen om ændring af udligningsloven.

5.2.2. Jeg har gennemset dokumenterne, som jeg har modtaget fra Økonomi- og Indenrigsministeriet. Dokumenterne er journaliseret på ministeriets sager 2018-3191, 2018-3189 og 2018-2088.

Der er tale om forelæggelsessider og notater om Finansieringsudvalgets arbejde, herunder statusnotater om arbejdet og notater om bl.a. ministeriets overvejelser om mulige ændringer i udligningssystemet.

Dokumenterne hidrører fra perioden fra juni 2016 til november 2017.

Efter min gennemgang af dokumenterne er jeg enig med Økonomi- og Indenrigsministeriet i, at de kan henregnes til lovgivningssagen om ændring af udligningssystemet.

Jeg har herved lagt vægt på, at dokumenterne er udarbejdet og anvendt som led i ministeriets forberedelse af mulige ændringer af udligningssystemet på baggrund af arbejdet i Finansieringsudvalget.

Dokumenterne har således en umiddelbar og nær sammenhæng med det arbejde, der har fundet sted i regi af Finansieringsudvalget, herunder i tidsmæssig henseende.

Jeg henviser i den forbindelse til det, der er anført under pkt. 2.1, om, hvilke dokumenter der kan henregnes til en lovgivningssag, herunder den omtalte ombudsmandsudtalelse af 15. april 2009 (j.nr. 2008-2637-601).

Det forhold, at dokumenterne er journaliseret på tre særskilte sager – og at der på to af disse sager er journaliseret andre dokumenter – har ikke i sig selv betydning for, om dokumenterne kan anses for en del af lovgivningssagen. Afgørende er således alene, om de enkelte dokumenter rent faktisk kan henregnes til lovgivningssagen.

Jeg kan på den anførte baggrund ikke kritisere, at ministeriet har undtaget dokumenterne og de tilhørende aktlister fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 20.

5.2.3. Jeg kan på baggrund af min gennemgang af Økonomi- og Indenrigsministeriets dokumenter konstatere, at det spørgsmål om dokumenternes oprindelse, som A og C har rejst i deres henvendelser til mig, ikke er aktuelt i sagen. Jeg har derfor ikke fundet anledning til at forholde mig til spørgsmålet.

Jeg henviser til mine bemærkninger under pkt. 4.2.3 om det tilsvarende spørgsmål i forhold til Finansieringsudvalgets dokumenter.

6. Meroffentlighed

Følgende fremgår af offentlighedslovens § 14 om meroffentlighed:

”§ 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, at både Økonomi- og Indenrigsministeriet og Finansieringsudvalget har overvejet spørgsmålet om meroffentlighed, og at Finansieringsudvalget på den baggrund har meddelt A aktindsigt i en række dokumenter (se nærmere pkt. 4 ovenfor).

Efter min gennemgang af sagen har jeg ikke grundlag for at kritisere myndighedernes vurdering af spørgsmålet om meroffentlighed.

7. Særligt om klagen fra advokat C

C har som anført anmodet om – og fået afslag på – aktindsigt i de samme aktlister, som myndighederne har undtaget fra aktindsigt i afgørelserne truffet over for A.

Som anført under pkt. 4 og 5 ovenfor kan jeg ikke kritisere de afgørelser, som myndighederne har truffet over for A.

På den baggrund giver klagen fra C mig ikke anledning til at foretage yderligere.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.