



FOLKETINGETS
OMBUDSMAND

FOB 2026-8

Bilag udskilt fra lovgivningssag indeholdt yderligere eks- traheringspligtige oplys- ninger

Resumé

26. marts 2026

En journalist havde fået afslag på aktindsigt i en analyse, med henvisning til at analysen indgik i en lovgivningssag, der var undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 20. Analysen indgik ifølge ministeriet ikke i andre sager end lovgivningssagen.

Forvaltningsret

11241.1

11241.2

11241.3

Analysen indeholdt bl.a. to modeller for robustgørelse af det danske samfund. Der var ifølge ministeriet tale om en samlet analyse med afvejning af forskellige alternativer. Ombudsmanden var enig i, at der forelå en lovgivningssag, og havde samlet set ikke tilstrækkeligt grundlag for at tilsidesætte ministeriets vurdering af, at de dele af analysen, der angik begge de to modeller, indgik i lovgivningssagen (og ikke i andre sager).

Under ombudsmandens behandling af sagen udskilte Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab tre af analysens bilag fra lovgivningssagen. Ombudsmanden var enig i, at disse bilag ikke kunne anses at indgå i lovgivningssagen. Han var endvidere enig med ministeriet i, at de som udgangspunkt kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24 (ministerbetjening). Ministeriet udleverede i den forbindelse en del oplysninger fra bilagene efter offentlighedslovens § 28 (ekstrahering). Ombudsmanden fandt imidlertid, at bilagene indeholdt flere oplysninger, der som udgangspunkt var omfattet af ekstraheringspligten i § 28.

Det drejede sig bl.a. om en række beskrivelser af forskellige retsområder, herunder deres snitflader, overlap og sammenhæng, der efter ombudsmandens opfattelse i den konkrete sammenhæng ikke havde karakter af vurderinger eller indstillinger, men udgjorde en del af det faktiske grundlag, som dele af analysen var foretaget på baggrund af. Under de foreliggende omstændigheder var det ikke afgørende, at beskrivelserne i et vist omfang udgjorde sammenligninger og i øvrigt indeholdt ord, der kunne siges at have et vist skønsmæssigt præg.

Derudover drejede det sig om et foreløbigt skøn over årsværk relateret til bestemte sagsområder. Der var tale om et skøn over, hvor mange årsværk der på tidspunktet for analysen var beskæftiget med de pågældende sagsområder. Dette skøn måtte efter ombudsmandens opfattelse siges at være udtryk for en tilkendegivelse om det foreliggende faktiske grundlag, som fremadrettede vurderinger af forholdene skulle ansues på baggrund af. Den omstændighed, at oplysningerne var baseret på et skøn og forbundet med usikkerhed, ændrede ikke på, at der var tale om oplysninger, som indgik i sagens faktiske grundlag.

Om nogle generelle indledende afsnit om offentlig debat mv. udtalte ombudsmanden, at disse fremstod som en faktuel gengivelse af hovedindholdet af

*noget, der faktisk var passeret, og derfor som udgangspunkt var ekstrahe-
ringspligtige. Den omstændighed, at oplysningerne var af overordnet og ge-
nerel karakter, indebar ikke i sig selv, at de var irrelevante for sagen i offent-
lighedslovens § 28's forstand.*

*Ombudsmanden henstillede på den baggrund til ministeriet at genoptage sa-
gen.*

(Sag nr. 25/01651)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

Ombudsmandens udtalelse

1. Om sagen

Ved kongelig resolution af 29. august 2024 blev Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab oprettet.

Den 28. februar 2025 anmodede du – med henvisning til regeringsgrundlaget fra 2022 – Justitsministeriet om aktindsigt i ”den analyse, den rapport eller det notat, der blev lavet om et nyt ’Ministerium for National Sikkerhed’”.

Justitsministeriet videresendte den 7. marts 2025 din anmodning til Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab, idet de dokumenter, som Justitsministeriet havde identificeret på baggrund af din anmodning, efter Justitsministeriets opfattelse indgår i en lovgivningssag, som hører under Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab.

Den 11. marts 2025 afslog Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab at udlevere den analyse, du havde bedt om aktindsigt i, under henvisning til offentlighedslovens § 20 (om lovgivningssager). Ministeriet fandt ikke grundlag for at udlevere analysen til dig efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 2, jf. stk. 1. Ved afslag på genoptagelse den 14. marts 2025 udtalte ministeriet uddybende, at den omtalte analyse ”indgår i et arbejde, der forventes at lede til lovgivningsinitiativer på beredskabsområdet”.

Den pågældende analyse (et cover med bilag) vedrører udmøntning af regeringsgrundlagets afsnit om robustgørelse af det danske samfund og styrkelse af retsstaten og dens grundlæggende principper. Analysen indeholder to modeller for robustgørelse af det danske samfund. Den ene model angår oprettelsen af et ministerium for samfundssikkerhed og beredskab (herefter model 1). Heri indgår overvejelser om lovændringer på beredskabsområdet. I den anden model (herefter model 2) suppleres overvejelserne vedrørende model 1 med overvejelser, som knytter sig til andre områder end beredskabsområdet. Herudover indeholder analysen nogle dele om styrkelse af retsstaten og dens grundlæggende principper.

I en afgørelse af 4. juli 2025 tog Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab fornyet stilling til din anmodning om aktindsigt og fandt, at nogle af bilagene i analysen (bilag 3, 3a og 4) kunne udskilles fra lovgivningssagen og dermed ikke undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 20. Det drejer sig om de bilag, som angår styrkelse af retsstaten og dens grundlæggende

principper. Ministeriet undtog herefter bilagene efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1 (om interne dokumenter), men har i en supplerende udtalelse af 9. september 2025 anført, at bilagene rettelig skulle have været undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2 (om ministerbetjeningsdokumenter).

Med afgørelsen af 4. juli 2025 udleverede Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab en række oplysninger fra de tre bilag efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., om ekstrahering af faktiske oplysninger. Ministeriet fandt fortsat ikke grundlag for at udlevere yderligere til dig efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 1.

Ud over den ovennævnte supplerende udtalelse af 9. september 2025 har Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab under min behandling af sagen afgivet udtalelser i sagen den 20. maj, 4. juli og 21. november 2025. Sidstnævnte udtalelse indeholder også bidrag fra Justitsministeriet.

Vedrørende anvendelsen af offentlighedslovens § 20 har Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab i sine udtalelser oplyst, at der er tale om et lovgivningsprojekt om ændring af bl.a. beredskabsloven.

Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab har også oplyst, at analysen ikke indgår i andre sager i ministeriet end lovgivningssagen (ud over ministeriets sag vedrørende din klage til mig). Justitsministeriet har oplyst, at analysen alene indgår i én sag i Justitsministeriet, og at denne sag efter Justitsministeriets opfattelse er en lovgivningssag, som hører under Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab.

Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab har endvidere anført, at de to modeller udgør en samlet analyse, som diskuterer behovet for at robustgøre samfundet og eventuelle lovændringer i den forbindelse. Der er ifølge ministeriet tale om en afvejning af forskellige alternativer over for hinanden, som diskuteres ud fra præmissen om, at samfundet skal robustgøres. De to modeller indgår således efter ministeriets opfattelse i analysen på et fælles grundlag og kan ikke udskilles fra hinanden, ligesom begge modeller forudsætter, at der gennemføres lovgivningsinitiativer. Det er på den baggrund ministeriets opfattelse, at den samlede analyse med undtagelse af bilag 3, 3a og 4, jf. ovenfor, indgår som en del af lovgivningssagen og ikke kan udskilles som en eller flere særskilte sager.

For så vidt angår ekstrahering af faktiske oplysninger fra de tre bilag (bilag 3, 3a og 4), som Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab har undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, bad jeg i en supplerende høring af 26. august 2025 ministeriet om at forholde sig til

spørgsmålet om ekstrahering ud fra en række konkrete eksempler. Eksemplerne angik navnlig beskrivelser af forskellige retsområder, herunder snitflader mellem forskellige retsområder. Derudover var der tale om nogle mere generelle indledende afsnit i ét af bilagene om offentlige debatter vedrørende de emner, der behandles i det pågældende bilag. Endelig var der tale om oplysninger om et foreløbigt skøn over årsværk relateret til bestemte sagsområder.

Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab har i udtalelsen af 9. september 2025 fastholdt sin vurdering af, at de tre bilag ikke indeholder yderligere ekstraheringspligtige oplysninger, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., end dem, som ministeriet havde udleveret i forbindelse med afgørelsen af 4. juli 2025.

Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab har om de fleste af de oplysninger, jeg har peget på, anført, at der er tale om interne faglige vurderinger, der ikke er omfattet af ekstraheringspligten i offentlighedslovens § 28. De pågældende oplysninger er endvidere efter ministeriets opfattelse ikke ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 29 (om ekstrahering af interne faglige vurderinger), allerede fordi der er tale om ministerrådgivningsdokumenter, jf. offentlighedslovens § 29, stk. 1, 2. pkt.

I forhold til det foreløbige skøn over årsværk har Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab henvist nærmere til, at oplysninger om fremadrettede vurderinger, herunder f.eks. oplysninger om forslag til løsning af forestående opgaver, som udgangspunkt ikke skal ekstraheres. Justitsministeriet har i forhold til det foreløbige skøn over årsværk oplyst, at angivelsen er udtryk for et helt overordnet og foreløbigt skøn over, hvor mange årsværk der på tidspunktet for analysens udarbejdelse var beskæftiget med de pågældende sagsområder.

For så vidt angår de mere generelle indledende afsnit har Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab ikke anført baggrunden for, at ministeriet ikke anser afsnittene for ekstraheringspligtige i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt.

2. Retsgrundlag

2.1. Offentlighedslovens § 20 – lovgivningssager

Offentlighedslovens § 20 har følgende ordlyd:

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

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

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

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

...

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

...

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

...

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

Jeg henviser til lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 om lov om offentlighed i forvaltningen, s. 85. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A.

Ombudsmanden har i flere udtalelser forholdt sig til anvendelsen af offentlighedslovens § 20.

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

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

I sagen [FOB 2024-22](#) var ombudsmanden enig med Justitsministeriet i, at dokumenter udarbejdet som led i ministeriets forberedelse af behandlingen af et beslutningsforslag i Folketinget kunne henregnes til en lovgivningssag i ministeriet. Dokumenterne vedrørte bl.a. ministeriets undersøgelse af gældende ret med henblik på stillingtagen til, om regeringen ville støtte beslutningsforslaget og dermed ville tage initiativ til de ønskede lovændringer. Efter det oplyste var dokumenterne efterfølgende indgået i ministeriets overvejelser om, hvordan de påtænkte lovændringer i givet fald burde udformes. Dokumenterne havde endvidere en umiddelbar og nær såvel indholdsmæssig som tidsmæssig sammenhæng med ministeriets arbejde med selve lovforslaget. Ombudsmanden bemærkede, at det ikke var afgørende, at de pågældende dokumenter var blevet udarbejdet forud for, at ministeriet påbegyndte arbejdet med selve lovforslaget.

Udtalelserne kan findes på ombudsmandens hjemmeside.

I Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (2022) (herefter Offentlighedsloven med kommentarer, 2022), s. 408, fremgår bl.a. følgende om retsvirkningen af, at en sag er undtaget fra aktindsigt:

”1.3. Retsvirkningen af, at en sag er undtaget fra aktindsigt

Hvis den sag, der anmodes om aktindsigt i, er omfattet af en sagsundtagelsesbestemmelse i §§ 19-22, er retsvirkningen, at samtlige sagens dokumenter (og oplysninger) som udgangspunkt er undtaget fra aktindsigt. Spørgsmålet om, hvorvidt et dokument, der indgår i en sådan sag, kan undtages fra aktindsigt, beror således ikke på indholdet af dokumentet (eller karakteren af oplysningen), men derimod på, om dokumentet indgår i den pågældende sag. Er det tilfældet, kan dokumentet undtages allerede på grund af dette forhold. Dokumentet kan i øvrigt undtages fra aktindsigt uanset, at dokumentet også indgår i en anden sag i myndigheden, som ikke er omfattet af sagsundtagelsesbestemmelserne, og hvor det pågældende dokument – hvis der blev anmodet om aktindsigt i den pågældende sag – ville være undergivet aktindsigt. (...).”

Af Offentlighedsloven med kommentarer, 2022, s. 445 ff., fremgår bl.a. følgende om, hvilke dokumenter der kan undtages:

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

...

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

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 (...).”

2.2. Offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2 – ministerbetjening

Offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, har følgende ordlyd:

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

- 1) (...)
- 2) Forskellige ministerier.”

2.3. Offentlighedslovens § 28 – ekstrahering

Offentlighedslovens § 28 har følgende ordlyd:

”§ 28. Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-4, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen. Det samme gælder oplysninger om eksterne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3.

Stk. 2. Stk. 1 gælder ikke, i det omfang

- 1) (...)
- 2) de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, eller
- 3) oplysningerne er offentligt tilgængelige.”

Af forarbejderne til § 28 fremgår bl.a. følgende:

”Det afgørende for, om en oplysning skal ekstraheres efter bestemmelsen i *stk. 1, 1. pkt.*, er – i lighed med, hvad der følger af gældende ret – om der er tale om egentlige faktuelle oplysninger eller andre oplysninger, der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag.

Udtrykket *oplysninger om en sags faktiske grundlag* i stk. 1, 1. pkt., omfatter på den baggrund 'egentlige faktuelle oplysninger', som f.eks. oplysninger i et internt dokument om, at der på en motorvejsstrækning passerer 20.000 biler dagligt eller en oplysning – der bygger på undersøgelser og analyser – om, at der på samme motorvejsstrækning tidligere passerede mellem 20.000 og 50.000 biler dagligt, samt andre oplysninger, der medvirker til at skabe klarhed om sagen, herunder oplysninger om de metoder og forudsætninger, som en forvaltningsmyndighed har anvendt ved fastlæggelsen af de 'egentlige faktuelle oplysninger'.

Ekstraheringspligten efter stk. 1, 1. pkt., omfatter ikke interne og eksterne faglige vurderinger samt politiske og strategiske udtalelser, ligesom ekstraheringspligten ikke omfatter tilkendegivelser af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse eller oplysninger, der isoleret set gengiver generelle objektive kendsgerninger, der ikke direkte vedrører sagen, f.eks. oplysninger om indholdet af gældende ret.

Det er en betingelse for, at ekstraheringspligten indtræder, at oplysningerne '*er relevante for sagen*'. Dette indebærer, at det ikke blot vil være de *oplysninger om sagens faktiske grundlag, som en myndighed har lagt til grund for sin beslutning i en sag, som skal ekstraheres*, men at også faktiske oplysninger, der er indgået i sagen, og som taler imod myndighedens beslutning, skal ekstraheres.

...

Kravet om, at oplysningen skal være relevant for sagen, indebærer i øvrigt, at oplysninger om sagens faktiske grundlag, der som sådan er relevante, men som fra en overordnet betragtning er af uvæsentlig betydning for sagen (de kan siges at være ligegyldige), ikke skal ekstraheres. Der gælder således en *bagatelgrænse* for de oplysninger, der skal ekstraheres.

Bedømmelsen af, om en oplysning om en sags faktiske grundlag er af relevans for sagen, afhænger af en *konkret vurdering i det enkelte tilfælde*. Den nævnte relevansvurdering skal foretages i forhold til det tidspunkt, hvor aktindsigten begæres, men som nævnt skal ikke blot oplysninger, som en myndighed har lagt til grund, men også oplysninger, der taler imod myndighedens beslutning, ekstraheres."

Jeg henviser til lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 til lov om offentlighed i forvaltningen, s. 97 f. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A.

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 28 er – med visse sproglige og redaktionelle ændringer – en videreførelse af bestemmelsen i den tidligere offentlighedslovs § 11, stk. 1. I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 556-557, er om bestemmelsen anført bl.a. følgende:

”5.2.3. Nærmere om udtrykket ’faktiske omstændigheder’

Ekstraheringspligten efter § 11, stk. 1, gælder – i lighed med notatpligten efter lovens § 6, stk. 1 – for oplysninger om *faktiske omstændigheder*. I bemærkningerne til bestemmelsen i § 11, stk. 1, anføres blot følgende om dette udtryk, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 225:

’Ekstraheringspligten omfatter ikke blot oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, som myndighederne har været forpligtet til at gøre notat om efter lovforslagets § 6, men også oplysninger, som myndighederne har tilført sagen fra sine interne arbejdsdokumenter i andre sager eller fra registre og lignende.’

Med hensyn til det nærmere indhold af udtrykket ’faktiske omstændigheder’ kan der på denne baggrund henvises til følgende beskrivelse i bemærkningerne til § 6, stk. 1, om notatpligt, Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 217:

’Efter den gældende lov omfatter notatpligten ’faktiske oplysninger’. Efter forslaget omfatter notatpligten ’oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder’. Ændringen betyder, at notatpligtens udstrækning ikke i første række er afhængig af, om en oplysning efter sit indhold må karakteriseres som faktisk eller ej, men i højere grad beror på, hvilken funktion oplysningen har i myndighedens sagsbehandling. Afgørende for, om en oplysning skal noteres ned, er, om oplysningen er af en sådan karakter, at den bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske omstændigheder. Notatpligten vil således også kunne omfatte oplysninger, der indeholder en subjektivt præget stillingtagen til et forhold, for så vidt vurderingen er af betydning for den administrative bevisoptagelse. Tilkendegivelse af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse vil derimod ikke, lige så lidt som efter den gældende lov, være omfattet af notatpligten. Det samme gælder oplysninger, der isoleret set gengiver objektive kendsgerninger som f.eks. indholdet af gældende ret.’

Spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om en oplysning om faktiske omstændigheder, beror således ikke alene på oplysningens indhold, men også på oplysningens *funktion* i den konkrete sag. Oplysninger, som indeholder en mere subjektivt præget stillingtagen, vil dermed kunne være

omfattet af ekstraheringspligten i § 11, hvis oplysningerne bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt har til formål at skabe klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder.”

Ombudsmanden har i en række udtalelser forholdt sig til anvendelsen af offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Folketingets Ombudsmands udtalelse af 18. maj 2016 i sag nr. [16/00314](#), som kan findes på www.offentlighedsportalen.dk, angik bl.a. spørgsmålet om ekstrahering af oplysninger i et notat, der var udarbejdet af Sikkerhedsstyrelsen om økonomien i forbindelse med udflytningen af styrelsen til Esbjerg i 2004-05, og som Erhvervs- og Vækstministeriet havde undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1. Ombudsmanden fandt, at dokumentet indeholdt en række ekstraheringspligtige oplysninger om sagens faktiske grundlag, og udtalte i den forbindelse bl.a., at ”så længe der er tale om oplysninger, som efter deres karakter vedrører faktuelle forhold – f.eks. hvad der har været udgifterne til en allerede gennemført udflytning – gør det efter min opfattelse ingen forskel, at myndighedens fastlæggelse af disse forhold beror på et estimat eller skøn mv., og at f.eks. opgørelsen af udgifter som de nævnte derfor kan være forbundet med en vis usikkerhed”.

[FOB 2016-26](#) angik Finansministeriets afslag på aktindsigt i implementeringsplaner, som de enkelte ministerier var blevet bedt om at sende til Finansministeriet i forbindelse med regeringens plan om udflytning af statslige arbejdspladser. Implementeringsplanerne bestod overvejende af standardiserede skemaer udsendt af Finansministeriet og udfyldt af de enkelte ministerier. Under skemaernes hovedpunkter (om fakta, overordnet tidsplan, økonomi, kvalitetsmål og kontaktperson) var opstillet forskellige spørgsmål, som skulle besvares af ministerierne for hver af de institutioner, der var berørt af udflytningen. Svarene bestod dels af en gengivelse af noget rent faktisk eller noget, som allerede var sket eller besluttet, dels af fremadrettede vurderinger, f.eks. hvad udgifterne til udflytningen forventedes at blive. Ombudsmanden fandt, at de oplysninger, som var egentlige faktuelle oplysninger eller oplysninger om noget, som allerede var sket eller besluttet, som udgangspunkt måtte anses for ekstraheringspligtige. Det modsatte var udgangspunktet for de oplysninger, der byggede på fremadrettede vurderinger, f.eks. hvad udgifterne til udflytningen måtte antages at blive. Udtalelsen kan findes på ombudsmandens hjemmeside.

I sagen [FOB 2022-30](#) anså Udlændinge- og Integrationsministeriet ikke oplysninger om geografiske afstande for at være omfattet af ekstraheringspligten. Ministeriet henviste i den forbindelse til, at der var tale om ”en vurdering, der indeholder en sammenligning og en afvejning i den forbindelse i forhold til en anden tidligere model for indkvartering”. Ombudsmanden udtalte, at oplys-

ninger om geografiske afstande for ham at se var et resultat af foretagne opmålinger og dermed et kerneeksempel på ekstraheringspligtige oplysninger. Udtalelsen kan findes på ombudsmandens hjemmeside.

Sagen [FOB 2025-7](#) angik ekstrahering fra et notat, der vedrørte Sydsjællands og Lolland-Falsters Politis overvejelser om at lave en redegørelse om politiets efterforskning af et drab. Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi og Rigspolitiet anså oplysninger, der bl.a. angik, at der tidligere havde været rejst kritik af efterforskningen, for at være af overordnet karakter og af uvæsentlig betydning for sagen. Ombudsmanden udtalte, at selv om oplysningerne var af en mere overordnet og generel karakter, så fremstod de som en del af baggrunden for politikredsens overvejelser med hensyn til at udarbejde en redegørelse om forløbet og de mulige temaer herfor. Der var derfor ikke grundlag for at anse disse oplysninger om sagens overordnede faktiske omstændigheder for at være af uvæsentlig betydning for sagen i § 28's forstand. Den anden del af notatet indeholdt navnlig en oplistning ("bruttoliste") af en række kritikpunkter, som havde været rejst af politikredsens efterforskning af sagen. Myndighederne anførte, at oplysningerne var udtryk for en medarbejders foreløbige vurdering af mulige emner for en fremtidig redegørelse og dermed et forslag til løsningen af en forestående opgave. Ombudsmanden udtalte, at oplysningerne måtte anses som en beskrivelse af noget, der var sket, og dermed som udgangspunkt som omfattet af ekstraheringspligten. Bl.a. den omstændighed, at "bruttolisten" indgik i – og var tæt knyttet til – politikredsens overvejelser og foreløbige vurderinger af, hvilke temaer det kunne være relevant at inddrage i en redegørelse om politiets efterforskning af sagen, kunne efter ombudsmandens opfattelse ikke føre til et andet resultat. Det skyldtes, at listen i den givne sammenhæng måtte anses for at gengive (en del af) det faktiske grundlag, som en vurdering og beslutning om en redegørelses indhold ville skulle foretages på baggrund af. Udtalelsen kan findes på ombudsmandens hjemmeside.

2.4. Offentlighedslovens § 29 – interne faglige vurderinger

Offentlighedslovens § 29 har følgende ordlyd:

”§ 29. Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, i det omfang oplysningerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan el.lign. Det gælder dog ikke oplysninger om interne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning eller rådgivning af formandskabet for KL og for Danske Regioner.
Stk. 2. (...)”

Af forarbejderne til § 29 fremgår bl.a. følgende:

”Ved en *faglig vurdering* forstås – i lighed med det tilsvarende udtryk i lovforslagets § 28, stk. 1, 2. pkt. – en vurdering, der er foretaget af en person, institution eller myndighed, som på grund af sin faglige viden og indsigt har *særlige forudsætninger* for at udtale sig om et bestemt spørgsmål. En faglig vurdering i bestemmelsens forstand omfatter således også den kollektive, embedsmæssige særlige indsigt, der oparbejdes (i myndigheden) som følge af en kontinuerlig beskæftigelse med særlige områder.

...

Omfattet af udtrykket *’faglige vurderinger’* vil herefter være de ’rene’ faglige vurderinger, f.eks. vurderinger af lægefaglig, økonomisk eller juridisk karakter. De pågældende vurderinger vil med andre ord vedrøre sagens umiddelbare indhold. Derimod vil interne politiske og strategiske vurderinger samt vurderinger af, hvilken løsning der anbefales på grundlag af en faglig vurdering, falde uden for udtrykket.”

Jeg henviser til lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 til lov om offentlighed i forvaltningen, s. 99. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A.

3. Min vurdering

3.1. Undtagelse af dokumenter, med henvisning til at de indgår i en lovgivningssag (offentlighedslovens § 20)

Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab er efter det oplyste i gang med et lovgivningsarbejde om ændring af bl.a. beredskabsloven.

Da der således må anses at være et lovgivningsprojekt af et bestemt, relativt præcist angivet indhold, er jeg enig med Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab i, at der foreligger en lovgivningssag i offentlighedslovens § 20's forstand.

Det centrale spørgsmål for anvendelsen af offentlighedslovens § 20 er herefter i den foreliggende situation, om dokumenterne fra den omhandlede analyse i sagen må anses at indgå i lovgivningssagen.

Justitsministeriet og Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab har oplyst, at analysen ikke indgår i andre sager i ministerierne end lovgivningssagen (ud over Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskabs sag vedrørende din klage til mig).

Under sagens behandling har Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab dog vurderet, at analysens bilag 3, 3a og 4, som ikke vedrører beredskabsområdet, men en styrkelse af retsstaten og dens grundlæggende principper, ikke kan anses at indgå i lovgivningssagen. Det er jeg enig i.

Jeg kan endvidere ikke kritisere, at Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab har fundet, at de dele af analysen, der knytter sig til den model, der er omtalt som "model 1", og som vedrører overvejelser om oprettelsen af et ministerium for samfundssikkerhed og beredskab og lovændringer på beredskabsområdet, indgår i lovgivningssagen.

Tilbage står herefter de dele af analysen, der knytter sig til den model, der er omtalt som "model 2", og som indebærer, at model 1 suppleres med yderligere initiativer på andre områder end beredskabsområdet.

Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab har til støtte for, at også de overvejelser, der angår model 2, må anses for at indgå i lovgivningssagen, navnlig anført, at model 1 og 2 udgør en samlet analyse, som diskuterer behovet for at robustgøre samfundet og eventuelle lovændringer i den forbindelse. Der er ifølge ministeriet tale om en afvejning af forskellige alternativer over for hinanden, som diskuteres ud fra præmissen om, at samfundet skal robustgøres. De to modeller indgår således efter ministeriets opfattelse i analysen på et fælles grundlag og kan ikke udskilles fra hinanden, ligesom begge modeller forudsætter, at der gennemføres lovgivningsinitiativer.

Jeg mener på baggrund af det, som Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab har anført, samlet set ikke, at jeg har tilstrækkeligt grundlag for at tilsidesætte ministeriets vurdering af, at også de dele af analysen, der vedrører model 2, indgår i lovgivningssagen.

Jeg har heller ikke tilstrækkeligt grundlag for at tilsidesætte, at de anførte dele af analysen alene indgår i lovgivningssagen (og ikke i andre sager).

3.2. Undtagelse af ministerbetjeningsdokumenter efter offentlighedslovens § 24 og ekstrahering efter offentlighedslovens § 28

Jeg er enig med Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab i, at bilag 3, 3a og 4 kan undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, om ministerbetjening.

Spørgsmålet er herefter, om dokumenterne indeholder yderligere ekstraheringspligtige oplysninger, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., end dem, som allerede er udleveret med Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskabs seneste afgørelse af 4. juli 2025.

Min gennemgang af dokumenterne har navnlig givet anledning til overvejelser om tre grupper af oplysninger. Det drejer sig dels om en række beskrivelser af forskellige retsområder, herunder deres snitflader, dels om et foreløbigt skøn over årsværk relateret til bestemte sagsområder, og dels om nogle mere generelle indledende afsnit om offentlig debat mv.

Ekstraheringspligten efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., gælder i første række for egentlige faktuelle oplysninger, der er relevante for sagen. Ekstraheringspligten gælder desuden oplysninger, som indeholder en subjektivt præget stillingtagen til et forhold, når oplysningerne bidrager til sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt har til formål at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag. Spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om en oplysning om faktiske omstændigheder, beror således ikke alene på oplysningens indhold, men også på oplysningens funktion i den konkrete sag. Ekstraheringspligten omfatter derimod ikke tilkendegivelser af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse. Jeg henviser til pkt. 2.3 ovenfor.

For så vidt angår beskrivelserne af forskellige retsområder har Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab anført, at den type oplysninger, jeg har peget på, udgør interne faglige vurderinger, der ikke er omfattet af ekstraheringspligten i offentlighedslovens § 28.

Beskrivelserne af de forskellige retsområder, herunder deres snitflader, overlap og sammenhæng, udgør dog efter min opfattelse i den konkrete sammenhæng en del af det faktiske grundlag, som dele af analysens overvejelser om mulige ressortomlægninger foretages på baggrund af. Der er således efter min opfattelse f.eks. ikke i den givne sammenhæng tale om vurderinger af – eller indstillinger til – hvilke løsninger (f.eks. eventuelle ressortomlægninger) der bør vælges. Jeg mener under disse omstændigheder ikke, at det er afgørende, at beskrivelserne af de forskellige retsområder i et vist omfang udgør sammenligninger og i øvrigt indeholder ord, der kan siges at have et vist skønsmæssigt præg. Jeg henviser i den forbindelse til [FOB 2022-30](#) og ombudsmandens udtalelse af 18. maj 2016 i sag nr. [16/00314](#), der er omtalt ovenfor i pkt. 2.3. Beskrivelserne af de forskellige retsområder er derfor efter min opfattelse som udgangspunkt omfattet af ekstraheringspligten i offentlighedslovens § 28, stk. 1.

For så vidt angår det foreløbige skøn over årsværk relateret til bestemte sagsområder har Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab anført, at oplysninger om fremadrettede vurderinger, herunder f.eks. oplysninger om forslag til løsning af forestående opgaver, som udgangspunkt ikke skal ekstraheres. Justitsministeriet – der har udarbejdet de pågældende oplysninger – har anført, at der er tale om et helt overordnet og foreløbigt skøn over, hvor

mange årsværk der på tidspunktet for analysens udarbejdelse var beskæftiget med de pågældende sagsområder.

Efter min opfattelse kan et sådant skøn over, hvad de eksisterende faktiske forhold er, ikke siges at være udtryk for en fremadrettet vurdering, men derimod en tilkendegivelse om det foreliggende faktiske grundlag, som fremadrettede vurderinger af forholdene skal ansues på baggrund af, jf. herved også [FOB 2025-7](#). Den omstændighed, at oplysningerne er baseret på et skøn og forbundet med usikkerhed, ændrer heller ikke på, at der er tale om oplysninger, som indgår i sagens faktiske grundlag, jf. f.eks. ombudsmandens udtalelse af 18. maj 2016 i sag nr. [16/00314](#). Begge udtalelser er omtalt ovenfor i pkt. 2.3. Jeg mener derfor, at også oplysningerne om årsværk som udgangspunkt er omfattet af ekstraheringspligten i offentlighedslovens § 28, stk. 1.

For så vidt angår de mere generelle indledende afsnit om offentlig debat mv., fremstår oplysningerne som en faktisk gengivelse af hovedindholdet af noget, der faktisk er passeret. Efter min opfattelse må disse oplysninger derfor som udgangspunkt ligeledes anses for at være ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 28. Den omstændighed, at oplysningerne er af overordnet og generel karakter, indebærer ikke i sig selv, at de er irrelevante (ligegyldige) for sagen i offentlighedslovens § 28's forstand, jf. også [FOB 2025-7](#), der er gengivet ovenfor under pkt. 2.3.

Jeg bemærker i forlængelse heraf for god ordens skyld – og i lyset af Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskabs hørings svar til mig – at de nævnte eksempler på oplysninger på baggrund af det anførte ovenfor efter min opfattelse heller ikke udgør interne faglige vurderinger omfattet af offentlighedslovens § 29.

Jeg har gjort Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab bekendt med min opfattelse og henstillet, at ministeriet genoptager sagen og – i lyset af det, som jeg har anført – træffer en ny afgørelse.

Jeg har ikke herved taget stilling til, om de omhandlede oplysninger i bilagene skal udleveres til dig, eller om de måtte kunne undtages fra aktindsigt efter andre bestemmelser i offentlighedsloven.

Jeg har ikke fundet grundlag for at foretage mig yderligere i forhold til Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskabs vurdering af meroffentlighed i sagen.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Jeg har bedt Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab om at underrette mig om sin nye afgørelse i sagen, men jeg foretager mig som udgangspunkt ikke mere, medmindre du klager til mig igen.

Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab genoptog efterfølgende behandlingen af sagen og udleverede med en ny afgørelse en række yderligere ekstraheringspligtige oplysninger.