



2014-14

## Store dele af ministerbetjeningsdokument var underlagt aktindsigt

*En journalist klagede til ombudsmanden over, at først SKAT og siden Skatteankestyrelsen havde givet ham afslag på aktindsigt i et notat, som SKAT havde sendt til Skatteministeriets departement til orientering for ministeren. Notatet indeholdt bl.a. en beskrivelse af SKATs praksis vedrørende foreløbige fastsættelser af moms mv. i tilfælde, hvor indberetning til SKAT ikke er foretaget til tiden. Skattemyndighederne havde over for journalisten henvist til, at notatet kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1, om dokumenter udarbejdet til brug for ministerbetjening.*

*Ombudsmanden var enig i, at notatet som udgangspunkt kunne undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen om ministerbetjening. Ombudsmanden mente imidlertid, at en meget væsentlig del af notatet indeholdt oplysninger om sagens faktiske grundlag, og at disse oplysninger derfor burde være udleveret til journalisten i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 1, om ekstrahering.*

*Ombudsmanden henstillede til Skatteankestyrelsen at træffe en ny afgørelse om spørgsmålet om ekstrahering for så vidt angik de pågældende oplysninger i notatet.*

*Skatteankestyrelsen traf herefter afgørelse om at meddele journalisten aktindsigt i hele notatet bortset fra et enkelt afsnit.*

*(Sag nr. 14/01197)*

I et brev af 15. maj 2014 skrev jeg følgende til journalisten A:

15. maj 2014

Forvaltningsret

11241.2 – 11241.9

## Ombudsmandens udtalelse

### ”1. Sagens genstand

Sagen drejer sig om SKATs afslag på aktindsigt i et dokument, der af SKAT beskrives som 'SKATs forelæggelse for skatteministeren af 16. december 2013 om SKATs praksis vedrørende foreløbige fastsættelser'. Ved foreløbige fastsættelser forstås efter det oplyste SKATs foreløbige angivelser af f.eks. en virksomheds moms i tilfælde, hvor virksomheden ikke har foretaget indberetning til tiden.

Dokumentet, der har form af et notat, indeholder en redegørelse for SKATs praksis på området, problemer ved denne praksis, og hvilke skridt der er taget eller planlægges for at imødegå problemerne. Dokumentet blev den 17. december 2013 oversendt til Skatteministeriets departement.

Skattemyndighederne har i deres afgørelser henvist til § 24, stk. 1, nr. 1, i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen) som grundlag for at afslå din anmodning. Efter bestemmelsen omfatter retten til aktindsigt bl.a. ikke interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Myndighederne har desuden vurderet, at det undtagne dokument ikke indeholder oplysninger, som skal ekstraheres efter bestemmelserne i offentlighedslovens §§ 28 og 29 (jf. lovens § 24, stk. 2).

Endelig har myndighederne vurderet, om det undtagne dokument kan udleveres efter princippet om meroffentlighed (offentlighedslovens § 14, stk. 1), uden at dette har ført til, at der er givet aktindsigt.

Jeg har fra Skatteankestyrelsen modtaget en kopi af det dokument, som du ikke har fået aktindsigt i.

Jeg har alene forstået din henvendelse som en klage over myndighedernes afslag på aktindsigt i det nævnte dokument. Jeg har derimod ikke forstået din henvendelse som en klage over SKATs sagsbehandlingstid. Jeg bemærker i den forbindelse, at Skatteankestyrelsen ved afgørelsen af 3. marts 2014 har konstateret, at SKAT ikke har overholdt fristen for behandling af din anmodning om aktindsigt, og at der ikke i sagen foreligger årsager, der kan begrunde, at fristen ikke blev overholdt, jf. herved offentlighedslovens § 36, stk. 2.

## 2. Undtagelse af SKATs notat af 16. december 2013 fra aktindsigt

Den gældende offentlighedslov trådte i kraft den 1. januar 2014 (lovens § 42, stk. 1).

Det følger af lovens § 42, stk. 2, at anmodninger, der er indgivet før lovens ikrafttræden, skal afgøres efter denne lov. Da sagen ikke var færdigbehandlet i SKAT ved lovens ikrafttræden, er jeg enig med SKAT og Skatteankestyrelsen i, at afgørelsen skulle træffes efter den nugældende offentlighedslov.

Skattemyndighederne har som nævnt undtaget SKATs notat af 16. december 2013 fra aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1. SKAT har desuden henvist til, at dokumentet er et internt dokument omfattet af lovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Bestemmelserne lyder således:

**§ 23.** Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter. Som interne dokumenter anses

- 1) dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående,
- 2) dokumenter, der efter § 24, stk. 1, 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, og

...

**§ 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) Et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder.
- 2) Forskellige ministerier.

*Stk. 2.* Oplysninger om sagens faktiske grundlag m.v. er efter reglerne i §§ 28 og 29 omfattet af retten til aktindsigt efter lovens almindelige regler uanset stk. 1.

*Stk. 3.* Selv om det må antages, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand i forbindelse med den pågældende sag m.v., gælder stk. 1 ikke

- 1) i sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed,
- 2) i sager om indgåelse af kontraktforhold og
- 3) i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver.'

SKAT har henvist til, at dokumentet ikke forud for forelæggelsen for skatteministeren har været sendt til udenforstående, og at dokumentet derfor må anses for at være et internt dokument, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Det forhold, at dokumentet af SKAT blev oversendt til Skatteministeriets departement med henblik på forelægning for skatteministeren, indebærer imidlertid, at dokumentet må anses for afgivet til udenforstående. Lovens § 23, stk. 1, nr. 1, finder derfor ikke anvendelse.

Den relevante bestemmelse er i stedet lovens § 23, stk. 1, nr. 2, som angiver, at interne dokumenter også er dokumenter, som efter bestemmelsen i § 24, stk. 1, ikke er omfattet af retten til aktindsigt.

At SKAT har henvist til § 23, stk. 1, nr. 1, og ikke til § 23, stk. 1, nr. 2, har imidlertid ikke betydning for vurderingen af sagen, idet det afgørende er, om det undtagne dokument er omfattet af lovens § 24, stk. 1, og dermed er undtaget fra aktindsigt.

Betingelsen for, at § 24, stk. 1, finder anvendelse, er, at dokumentet blev udvekslet på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at skatteministeren havde eller ville få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Anvendelsesområdet for bestemmelsen er nærmere beskrevet i forarbejderne til offentlighedsloven (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 til lov om offentlighed i forvaltningen, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser):

#### **'Undtagelse af interne dokumenter**

...

#### **Til § 24**

...

Bestemmelsen i stk. 1 har (...) i første række til *formål* at sikre en beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces, når dokumenter og oplysninger udveksles mellem forskellige myndigheder i forbindelse med ministerbetjening. Bestemmelsen skal ses i lyset af, at en minister har brug for at få kvalificeret fortrolig rådgivning og bistand fra embedsværket også i sager, hvor ekspertisen er fordelt på flere forvaltningsmyndigheder, og bestemmelsen skal medvirke til, at ministeren på hensigtsmæssig måde kan varetage sine funktioner som regeringspolitiker.

...

Det afgørende for, om et dokument eller en oplysning, der udveksles mellem f.eks. to ministerier i stk. 1's forstand sker i forbindelse med ministerbetjening, er, om udvekslingen sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at ministeren *har* eller *vil få* behov for embedsvær-

kets rådgivning og bistand. Det vil dog uden videre kunne lægges til grund, at ministeren har brug for rådgivning og bistand, såfremt udvekslingen af dokumenter mellem to forskellige forvaltningsmyndigheder sker i et tilfælde, hvor ministeren selv eller ministersekretariatet på ministerens vegne har bedt embedsværket f.eks. undersøge eller overveje et spørgsmål. I mange tilfælde vil der imidlertid ikke foreligge en konkret 'bestilling' fra ministeren, og ved vurderingen af, om der er konkret grund til at antage, at der vil opstå et behov for at yde ministeren bistand m.v., må der i stedet for lægges vægt på, om ministeren i den konkrete sammenhæng erfaringsmæssigt får brug for embedsværkets bistand, eller om det i øvrigt ud fra sagens mere eller mindre politiske karakter må forventes, at ministeren får brug herfor.

Bestemmelsen i stk. 1 skal fortolkes og anvendes restriktivt, og i tilfælde, hvor der foreligger tvivl om, hvorvidt bestemmelsen finder anvendelse, skal der lægges vægt på, om *hensynet til den interne og politiske beslutningsproces* taler for, at de pågældende dokumenter eller oplysninger kan undtages fra retten til aktindsigt.

Bestemmelsen finder således anvendelse, hvor udvekslingen sker i forbindelse med det, der kan betegnes 'den politiske' ministerbetjening.

Som eksempler på opgaver, der vil være omfattet af bestemmelsen, kan bl.a. nævnes embedsværkets rådgivning af ministeren om mulige politiske problemer i en sag samt løsningen heraf, (...)

...

Omfattet af bestemmelsen er forskellige *typer af interne dokumenter (og oplysninger)*, der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, herunder bl.a. udkast til 'talepapir' og 'beredskabstalepunkter', udkast til pressemeddelelser, materiale til brug for pressemøder m.v., udkast til bidrag til besvarelse af folketingssspørgsmål, notater, redegørelser, idékataloger, sagkyndige udtalelser og vurderinger, handlingsplaner m.v.'

Jeg kan endvidere henvise til betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 598 ff.

Som det fremgår af forarbejderne, må der – i tilfælde, hvor ministeren ikke selv har bedt om bistand fra embedsværket – lægges vægt på, om ministeren erfaringsmæssigt må forventes at få behov for bistand, eller om sagens politiske karakter konkret tilsiger dette. De typer af interne dokumenter, som kan undtages efter bestemmelsen, omfatter bl.a. notater og redegørelser.

Jeg har gennemgået det undtagne dokument. Dokumentet indeholder en redegørelse for SKATs praksis gennem en årrække vedrørende foreløbige fast-

sættelser, problemer ved denne praksis, og hvilke skridt der er taget eller fremadrettet planlægges for at imødegå problemerne.

Dokumentet, der er dateret den 16. december 2013, blev efter det oplyste den 17. december 2013 sendt til skatteministeren til orientering, dels i lyset af pressens løbende interesse for emnet og dels for at give ministeren et så fyldestgørende grundlag som muligt for at kunne vurdere eventuelle tiltag på området.

På baggrund af de oplysninger, som jeg har modtaget, har jeg lagt til grund, at notatet ikke var 'bestilt' af ministeren, men at SKAT selv tog initiativ til at orientere ministeren om sagen.

Ud fra oplysningerne om sagens karakter – herunder at sagen drejede sig om en mangeårig praksis, som SKAT selv anså for problematisk, og som pressen allerede havde udvist interesse for – mener jeg ikke, at jeg kan tilsidesætte skattemyndighedernes vurdering af, at der på tidspunktet for udvekslingen af dokumentet var konkret grund til at antage, at skatteministeren havde eller ville få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Jeg er derfor enig i, at SKATs redegørelse var omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1. Da det ud fra beskrivelsen af sagen desuden ikke kan give mig anledning til bemærkninger, at skattemyndighederne har fundet, at dokumentet ikke angår en sag omfattet af § 24, stk. 3, er jeg enig i, at dokumentet som udgangspunkt kunne undtages fra aktindsigt.

### **3. Ekstrahering**

Det er som nævnt skattemyndighedernes vurdering, at det undtagne dokument ikke indeholder oplysninger om sagens faktiske grundlag eller eksterne eller interne faglige vurderinger, som efter offentlighedslovens § 24, stk. 2, jf. §§ 28 og 29, er undergivet aktindsigt efter lovens almindelige regler – såkaldt ekstrahering.

Offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., fastsætter, at der i dokumenter omfattet af bl.a. §§ 23 og 24, stk. 1, er ret til aktindsigt i oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen.

Det fremgår af forarbejderne til offentlighedsloven, at bestemmelsen i § 28, stk. 1, med visse redaktionelle og sproglige ændringer viderefører den tidligere gældende offentlighedslovs § 11, stk. 1 (lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen).

Pligten til at ekstrahere oplysninger om en sags faktiske grundlag er nærmere beskrevet i forarbejderne til offentlighedsloven, hvoraf følgende bl.a. fremgår (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 til lov om offentlighed i forvaltningen, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser):

#### 'Til § 28

...

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.'

Ekstraheringspligten gælder – ligesom efter den tidligere offentlighedslov – for oplysninger, der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag.

Som angivet i forarbejderne er interne og eksterne faglige vurderinger samt myndighedens tilkendegivelser af standpunkter, vurderinger m.v. omvendt ikke omfattet af ekstraheringspligten.

Der gælder som udgangspunkt heller ingen pligt til at ekstrahere oplysninger vedrørende en sags retlige omstændigheder, f.eks. oplysninger om indholdet af gældende ret, relevante rets- og administrative afgørelser m.v. Se dog udtalelsen optaget i Folketingets Ombudsmands beretning for 2009 som sag nr.

2009 1-2, hvor ombudsmanden anså en beskrivelse af oplysninger om udenlandsk ret i en lovsag for ekstraheringspligtig. Det skete med henvisning til, at der var tale om 'oplysninger der indgår i grundlaget for om og på hvilken måde loven skal ændres, dvs. fakta der belyser motiverne for at ændre loven'.

Hvis oplysningerne fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, eller hvis oplysningerne er offentligt tilgængelige, gælder ekstraheringspligten ikke, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2 og 3.

Efter min gennemgang af det undtagne dokument er det min opfattelse, at en meget væsentlig del af dokumentet indeholder oplysninger om sagens faktiske grundlag, idet oplysningerne beskriver de faktiske forhold, som ligger til grund for SKATs overvejelser i sagen, og de tiltag, som SKAT har besluttet at iværksætte.

Dette gælder både beskrivelsen af den praksis vedrørende foreløbige fastsættelser, som SKAT gennem en årrække har fulgt, beskrivelsen af problemer ved SKATs praksis, beskrivelsen af allerede gennemførte ændringer i denne praksis og beskrivelsen af de tiltag, som SKAT har besluttet at gennemføre fremadrettet, dvs. i det væsentlige hele dokumentet med undtagelse af tredje afsnit på side 2.

Uanset at den del af oplysningerne, der omhandler SKATs tidligere praksis på området, isoleret set kunne betragtes som oplysninger om (tidligere) gældende ret, mener jeg i den forbindelse, at oplysningerne i den foreliggende sammenhæng må betragtes som fakta, der belyser motiverne for de tiltag, som SKAT planlægger i sagen, og at oplysningerne derfor må anses for ekstraheringspligtige, jf. bl.a. den ovennævnte ombudsmandsudtalelse fra 2009 (Folketingets Ombudsmands beretning for 2009, sag 1-2).

Da de pågældende oplysninger i øvrigt må anses for relevante for sagen, er det min opfattelse, at oplysningerne burde være ekstraheret efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Jeg har gjort Skatteankestyrelsen bekendt med min opfattelse og henstillet til styrelsen at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse om spørgsmålet om ekstrahering for så vidt angår de nævnte dele af dokumentet.

Jeg bemærker, at jeg ikke har taget stilling til, om de ekstraheringspligtige oplysninger kunne undtages fra aktindsigt efter andre af offentlighedslovens bestemmelser, og heller ikke til om myndighederne kunne undlade ekstrahering med henvisning til, at oplysningerne var offentligt tilgængelige, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3.



#### **4. Meroffentlighed**

I lyset af min henstilling om at genoptage sagen og på ny vurdere spørgsmålet om ekstrahering har jeg ikke grundlag for at tage stilling til spørgsmålet om meroffentlighed.

#### **5. Afsluttende bemærkninger**

Jeg har bedt Skatteankestyrelsen om underretning om styrelsens fornyede stillingtagen i sagen, jf. pkt. 3 ovenfor, men jeg foretager mig på det foreliggende grundlag i øvrigt ikke mere i sagen.

Der vil blive lagt en nyhed om sagen på min hjemmeside. Endvidere vil sagen blive offentliggjort som en del af Folketingets Ombudsmands beretning for 2014.”

#### **Sagsfremstilling**

Ved e-mail af 17. december 2013 bad A om aktindsigt i SKATs ”kommende orientering af skatteministeren om sagen om Skats kunstigt høje momsansættelser som tidligere beskrevet i Jyllands-Posten”.

Efter at A havde rykket for svar, ringede en medarbejder hos SKAT den 14. januar 2014 og undskyldte, at A ikke havde fået svar. Medarbejderen oplyste, at A kunne forvente svar i løbet af en uge.

Ved brev af 21. januar 2014 meddelte SKAT A, at det grundet relevante medarbejders/chefers fravær alligevel ikke havde været muligt at færdigbehandle A's anmodning inden for den oplyste frist. SKAT meddelte, at anmodningen kunne forventes færdigbehandlet senest den 28. januar 2014.

I et nyt brev af 28. januar 2014 oplyste SKAT, at sagen desværre trak yderligere ud, og at A kunne forvente svar senest den 4. februar 2014.

SKAT besvarede A's anmodning ved brev af 5. februar 2014. SKAT havde identificeret ét dokument, som SKAT anså for omfattet af A's anmodning. Det drejede sig om SKATs forelæggelse for skatteministeren af 16. december 2013 om SKATs praksis vedrørende foreløbige fastsættelser, som blev oversendt til Skatteministeriets departement den 17. december 2013.

SKAT afslog at udlevere dokumentet med denne begrundelse:

”Det fremgår af offentlighedslovens § 42, stk. 2, at anmodninger, der er modtaget før lovens ikrafttræden, skal afgøres efter denne lov. Din anmodning behandles derfor efter reglerne i den gældende offentlighedslov, som trådte i kraft den 1. januar 2014.

...

Det fremgår af offentlighedslovens § 24, stk. 1, at retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem blandt andre et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at ministeren har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Det er forholdene på udvekslingstidspunktet, der er afgørende for, om bestemmelsen kan finde anvendelse.

Det identificerede dokument er udarbejdet af SKAT og har ikke forud for forelæggelsen for skatteministeren, været sendt til udenforstående. Dokumentet anses dermed for at være et internt dokument, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Det identificerede dokument indeholder en redegørelse om SKATs praksis vedrørende foreløbige fastsættelser, problemer ved denne praksis samt hvilke skridt der er taget eller planlægges for at imødegå problemerne.

Dokumentet blev den 17. december 2013 sendt til orientering til skatteministeren, dels i lyset af pressens løbende interesse for emnet, og dels for at give ministeren et så fyldestgørende grundlag som muligt til at kunne vurdere eventuelle tiltag på området.

På tidspunktet for udvekslingen af det identificerede dokument, er det således SKAT's vurdering, at skatteministeren ville få brug for de oplysninger, som fremgår af dokumentet.

SKAT anser derfor det identificerede dokument for at være udvekslet på et tidspunkt, hvor der har været konkret grund til at antage, at skatteministeren har og vil få brug for SKATs rådgivning og bistand vedrørende SKATs praksis vedrørende foreløbige fastsættelser.

På denne baggrund er det SKATs opfattelse, at dokumentet er omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1, og dermed undtaget fra aktindsigt.

Det undtagne dokument indeholder ikke oplysninger om sagens faktiske grundlag eller eksterne eller interne faglige vurderinger, der skal udleveres i medfør af offentlighedslovens §§ 28 og 29, jf. offentlighedslovens § 24, stk. 2.

Endvidere angår det undtagne dokument ikke en sagstype omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 3.

SKAT har overvejet, om det undtagne dokument bør udleveres efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 1. SKAT har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger til grund for bestemmelsen i offentlighedslovens § 24, stk. 1, og på den anden side den berettigede interesse, du må antages at have i, at dokumentet udleveres. SKAT har på den baggrund ikke fundet grundlag for at udlevere det pågældende dokument.”

Ved e-mail af 6. februar 2014 indbragte A afgørelsen for Skatteankestyrelsen. A henviste bl.a. til, at det ikke fremgik af afgørelsen, hvilke hensyn SKAT ønskede at beskytte ved at undtage dokumentet fra aktindsigt. Endvidere anså A afgørelsen for at være i strid med offentlighedslovens formålsparagraf og bemærkningerne til offentlighedslovens § 24 om, at bestemmelsen skulle fortolkes og anvendes restriktivt. A klagede også over SKATs sagsbehandlingstid, idet A særligt henviste til, at anmodningen kun omfattede ét dokument.

SKAT videresendte klagen til Skatteankestyrelsen den 10. februar 2014. SKAT skrev bl.a. således:

”Det skal (...) bemærkes, at formålsbestemmelsen i offentlighedslovens § 1 ikke har nogen retsvirkning. Bestemmelsen fører ikke til, at der ved tvivl om fortolkning af en af undtagelsesbestemmelserne, skal meddeles aktindsigt. De hensyn, som undtagelsesbestemmelserne bygger på, skal også tillægges betydning i tvivlstilfælde.

...

SKAT skal beklage sagsbehandlingstiden. I den forbindelse skal det oplyses, at klagen blev modtaget den 17. december 2013 og, at SKAT holdt lukket på grund af julen i perioden 23. december 2013 til 1. januar 2014, begge dage inklusiv.

SKAT har desværre måtte forlænge fristen for besvarelse af anmodningen, hvilket klager er blevet oplyst om skyldtes fravær af relevante medarbejdere/chefer.”

Ved afgørelse af 3. marts 2014 stadfæstede Skatteankestyrelsen SKATs afgørelse. Skatteankestyrelsen skrev bl.a. således:

**”Skatteankestyrelsens afgørelse**

...

SKAT har oplyst, at det omhandlede notat er udarbejdet af SKAT, og at det ikke har været sendt til udenforstående forud for forelæggelsen af skatteministeren. Der er dermed tale om et internt dokument, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1.

Efter SKATs vurdering var der på tidspunktet for udvekslingen af det omhandlede notat en konkret grund til at antage, at skatteministeren havde eller ville få brug for SKATs rådgivning og bistand vedrørende de forhold, notatet omfattede.

Efter de foreliggende oplysninger vurderer vi, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte SKATs vurdering om, at det omhandlede dokument er omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1.

Det omhandlede notat indeholder ikke oplysninger om sagens faktiske grundlag eller eksterne eller interne faglige vurderinger, der skal udleveres i medfør af offentlighedslovens § 28 og § 29, jf. offentlighedslovens § 24, stk. 2.

Ifølge offentlighedslovens § 14, stk. 1, skal det 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.

SKAT har i afgørelsen af 5. februar 2014 foretaget sådanne overvejelser. SKAT har på den baggrund ikke fundet grundlag for at udlevere det pågældende dokument.

Efter de foreliggende oplysninger har vi ikke fundet grundlag for at tilsidesætte resultatet af SKATs overvejelser.

Vi har derfor anset, at det er med rette, at SKAT ikke har imødekommet din anmodning om aktindsigt i et notat til skatteministeren af 16. december 2013, der redegør for SKATs praksis vedrørende foreløbige fastsættelser, problemer ved denne praksis samt hvilke skridt der er taget eller planlægges for at imødegå problemerne.”

I relation til A's klage over sagsbehandlingstiden bemærkede Skatteankestyrelsen, at styrelsen måtte konstatere, at SKAT ikke havde overholdt fristen for behandling af A's aktindsigtsanmodning, og at der ikke forelå sådanne årsager, der kunne begrunde, at fristen ikke blev overholdt.

Den 12. marts 2014 klagede A til ombudsmanden over afslaget på aktindsigt i SKATs dokument med samme begrundelse som i klagen til Skatteankestyrelsen.

Den 17. marts 2014 bad jeg SKAT og Skatteankestyrelsen om udtalelser i sagen, ligesom jeg bad om at låne akterne i aktindsigtssagen og det dokument, som SKAT havde anset for omfattet af A's anmodning.

Jeg modtog materialet den 28. marts 2014. Ved brev af 1. april 2014 bad jeg A om inden 2 uger at sende mig sine eventuelle bemærkninger til myndighedernes udtalelser.

Da jeg ikke hørte noget fra A, meddelte jeg ved brev af 16. april 2014 A, at sagen var klar til behandling.

Skatteankestyrelsen meddelte mig i et brev af 26. maj 2014, at Skatteankestyrelsen på grundlag af min udtalelse samme dag havde truffet en ny afgørelse over for A. Skatteankestyrelsen ændrede herved SKATs afgørelse, således at A efter reglerne om ekstrahering fik aktindsigt i hele SKATs notat med undtagelse af et enkelt afsnit. Jeg meddelte herefter i et brev af 3. juni 2014 Skatteankestyrelsen, at jeg på det foreliggende grundlag ikke foretog mig mere i sagen.