



2015-50

Afslag fra Skatteministeriet på aktindsigt i dokumenter udvekslet som led i lovforberedende arbejde. Ministerbetjening. Sagsbehandlingstid

En journalist klagede over, at Skatteministeriet havde afslået aktindsigt i en række dokumenter, der var udvekslet som led i lovforberedende arbejde. Dokumenterne var undtaget efter ministerbetjeningsreglen i offentlighedslovens § 24. Journalisten mente, at ministeriet strakte § 24 til det yderste, da formålet med bestemmelsen efter journalistens opfattelse var, at kun luftige ideer osv. skulle kunne udveksles i et "frirum".

12. september 2015

Forvaltningsret

112.2 – 11241.2 –

11241.3 – 11241.9

Det var ombudsmanden ikke enig med journalisten i. Efter ombudsmandens opfattelse vil der i den politiske ministerbetjening tværtimod ofte indgå konkrete, fagkyndige vurderinger fra embedsværkets side.

Ombudsmanden kunne for langt de fleste dokumenters vedkommende ikke kritisere ministeriets anvendelse af § 24. Der var dog enkelte dokumenter, som ministeriet ikke kunne undtage efter § 24, idet de måtte betragtes som eksterne.

Sagen rejste også et spørgsmål om anvendelsen af den særlige tavshedspligtsbestemmelse i skatteforvaltningslovens § 17. Der kunne således stilles spørgsmål ved, om en bestemt oplysningstype, som ministeriet havde undtaget, overhovedet var en fortrolig oplysning i § 17's forstand.

Ombudsmanden udtalte også, at Skatteministeriets sagsbehandlingstid på 76 arbejdsdage var alt for lang.

(Sag nr. 15/01892)

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

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

Følgende betegnelser er brugt til at anonymisere sagen:

Interesseorganisation A

Dagblad B

Tv-program C

D: toppolitiker, medlem af Venstre

E: toppolitiker, medlem af Venstre

Ombudsmandens udtalelse

1. Sagens genstand

Ved e-mail af 3. december 2014 bad du Skatteministeriet om aktindsigt i al korrespondance mellem Skatteministeriet og henholdsvis Miljøministeriet og SKAT vedrørende spørgsmålet om skat, afskrivninger og værdiansættelse i forbindelse med vandsektorloven og konsekvensloven af 2009.

Vandsektorloven blev vedtaget som lov nr. 469 af 12. juni 2009 om vandsektorens organisering og økonomiske forhold. Loven indebar bl.a., at kommuner fremover kun kunne deltage i aktiviteter forbundet med vand- eller spildevandsforsyning, hvis virksomheden blev drevet i et selskab. Loven er ændret flere gange siden, senest ved lov nr. 56 af 27. januar 2015.

Den såkaldte konsekvenslov/følgelov, jf. lov nr. 460 af 12. juni 2009 om ændring af lov om miljøbeskyttelse, lov om vandforsyning, lov om betalingsregler for spildevandsanlæg mv. og forskellige andre love, indførte bl.a. skattepligt for de ovenfor omtalte selskaber, jf. lovens § 9.

Skatteministeriet identificerede to sager, der var omfattet af din aktindsigtsanmodning. Det drejede sig om sagerne med j.nr. 2007-411-0001 og j.nr. 10-0214196. Skatteministeriet traf delafgørelse den 26. marts 2015 vedrørende sagen med j.nr. 2007-411-0001.

Det er denne delafgørelse af 26. marts 2015 og ministeriets sagsbehandlingstid i den forbindelse, som du har klaget til mig over, og som er genstand for min undersøgelse. Min undersøgelse omhandler således ikke den afgørelse, som ministeriet har truffet efterfølgende vedrørende den anden identificerede sag, og som du ikke har klaget til mig over.

I afgørelsen af 26. marts 2015 afslog Skatteministeriet delvist din anmodning.

Ministeriet afslog aktindsigt i en række dokumenter efter den såkaldte ministerbetjeningsregel i offentlighedslovens § 24, og ministeriet fandt ikke, at dokumenterne indeholdt ekstraheringspligtige oplysninger efter offentlighedslovens §§ 28 og 29. Ministeriet fandt heller ikke grundlag for at give meraktindsigt efter offentlighedslovens § 14, stk. 1.

Ministeriet undtog endvidere nogle oplysninger efter den særlige tavshedspligtsbestemmelse i skatteforvaltningslovens § 17, jf. offentlighedslovens § 35.

2. Skatteministeriets anvendelse af skatteforvaltningslovens § 17, jf. offentlighedslovens § 35

2.1. Offentlighedslovens § 35 regulerer sammenhængen mellem lovens regler om aktindsigt og reglerne om tavshedspligt. Bestemmelsen lyder således:

”§ 35. Pligten til at meddele oplysninger er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv.”

Følgende fremgår bl.a. af lovforslagets bemærkninger til bestemmelsen i § 35, jf. lovforslag nr. L 144, fremsat den 7. februar 2013, Folketinget 2012-13:

”*Retsvirkningen* af, at der foreligger en særlig tavshedspligtbestemmelse, er, at de forhold, der er omfattet af bestemmelsen, ikke er undergivet aktindsigt efter offentlighedsloven. Hvis kun en del af oplysningerne i et dokument er omfattet af en særlig tavshedspligtbestemmelse, vil myndigheden skulle meddele aktindsigt i dokumentets øvrige indhold.

Endvidere har en særlig tavshedspligtbestemmelse den konsekvens, at forvaltningsmyndigheden vil være afskåret fra efter eget skøn at give meroffentlighed, medmindre myndigheden selv er rådig over den interesse, der tilsigtes beskyttet ved tavshedspligten.

Der henvises i øvrigt om bestemmelsen i § 35 til pkt. 4.1.1.19, jf. pkt. 3.4.3.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger. Der henvises desuden til betænkningens kapitel 18 (side 729 f.).”

Det er antaget, at skatteforvaltningslovens § 17 er en særlig tavshedspligtsbestemmelse som omtalt i offentlighedslovens § 35.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Se bl.a. betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 731 ff., Folketingets Ombudsmands beretning for 2003, s. 345 f., og egen drift-projektet om undersøgelse af et antal sager om aktindsigt fra Told- og Skattestyrelsen, jf. Folketingets Ombudsmands beretning for 2005, s. 621 ff. (især s. 672 ff.).

§ 17, stk. 1, 1. pkt., i skatteforvaltningsloven (lovbekendtgørelse nr. 175 af 23. februar 2011) lyder således:

”§ 17. Skattemyndighederne skal under ansvar efter §§ 152, 152 a og 152 c-152 f i straffeloven iagttage ubetinget tavshed over for uvedkommende med hensyn til oplysninger om en fysisk eller en juridisk persons økonomiske, erhvervsmæssige eller privatlivet tilhørende forhold, som de under varetagelsen af deres arbejde bliver bekendt med.”

Af SKATs juridiske vejledning 2015-2, afsnit A.A.6.1.2.3 om oplysninger omfattet af den særlige tavshedspligt, fremgår følgende om bestemmelsen:

”Den særlige tavshedspligt omfatter oplysninger, der kan henføres til en bestemt fysisk eller juridisk person, og som vedrører den pågældendes økonomiske, erhvervsmæssige eller privatlivet tilhørende forhold. Se SFL § 17, stk. 1, 1. pkt.

Anvendelsesområdet for den særlige tavshedspligt omfatter hele ministerområdets lovgivning bortset fra lovgivning, der ikke er lovgivning om skatter i bred forstand.

Den særlige tavshedspligt omfatter således alle oplysninger af den nævnte art, som myndighederne bliver bekendt med i forbindelse med deres arbejde på indkomst- og ejendomsværdiskatteområdet, afgifts-, told-, motor-, ejendomsvurderings- og inddrivelsesområdet.”

I den ovenfor nævnte sag i Folketingets Ombudsmands beretning for 2005, s. 621 ff. – som er et egen drift-projekt vedrørende undersøgelse af et antal sager om aktindsigt fra Told- og Skattestyrelsen – gav ombudsmanden bl.a. udtryk for, at den dagældende bestemmelse i skattestyrelseslovens § 37, nu skatteforvaltningslovens § 17, måtte forstås med nogle forbehold. Den blotte omstændighed, at en oplysning var af erhvervsmæssig, økonomisk eller privat karakter, var ikke tilstrækkelig til, at den var omfattet af § 37. Offentligt kendte eller tilgængelige oplysninger og oplysninger, som efter almindelig opfattelse var ikke-fortrolige, var således f.eks. ikke omfattet.

2.2. Skatteministeriet har med henvisning til denne tavshedspligtsbestemmelse undtaget en liste over ”vandselskaber efter debiteret m³-mængde”. Listen er udarbejdet af Forsyningssekretariatet og er vedhæftet som bilag til en e-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

mail af 25. marts 2011 fra Naturstyrelsen til Skatteministeriet (hoveddokument 487503 (akt 214)). Du har fået udleveret selve e-mailen.

I din klage til mig skriver du, at du har vanskeligt ved at forstå argumentet med skatteforvaltningslovens § 17, bl.a. fordi vandselskabernes regnskaber er åbne.

Med henvisning til skatteforvaltningslovens § 17, stk. 1, 1. pkt., og straffelovens bestemmelser om tavshedspligt har Skatteministeriet i sin udtalelse af 21. maj 2015 bl.a. anført, at der ikke er grundlag for at give aktindsigt i dokumenter omfattet af den særlige tavshedspligt, uanset om en skatteydere økonomiske eller erhvervsmæssige forhold i øvrigt måtte være offentligheden bekendt – herunder fordi en skatteydere private forhold eventuelt måtte være behandlet i medierne i anden sammenhæng.

2.3. Ved en søgning på internettet har jeg bl.a. fundet et eksempel på et årsregnskab for et vandværk ((...) Vandværk), der under udvalgte nøgletal har angivet "solgte mængder drikkevand" og "solgte mængder spildevand" i m³.

Jeg bemærker også, at interesseorganisation A i de seneste år har offentliggjort rapporten "(...)" vedrørende benchmarking mv. Rapporten angiver bl.a. "samlet solgt vandmængde i m³ pr. år" for samtlige vandværker, der har medvirket i rapporten.

Som anført ovenfor kan offentligt kendte eller tilgængelige oplysninger og oplysninger, som efter almindelig opfattelse er ikke-fortrolige, ikke anses for omfattet af skatteforvaltningslovens § 17, stk. 1, 1. pkt.

Efter min opfattelse må det umiddelbart antages, at i hvert fald nogle af de oplysninger/tal, der fremgår af den undtagne liste, er offentligt tilgængelige.

Det fremgår ikke af Skatteministeriets afgørelse, om ministeriet i forbindelse med vurderingen af, om oplysningerne var omfattet af skatteforvaltningslovens § 17, stk. 1, 1. pkt., overvejede, i hvilket omfang oplysningerne faktisk var offentligt tilgængelige.

På baggrund af bl.a. interesseorganisation A's rapporter "(...)" mener jeg endvidere, at der kan stilles spørgsmål ved, om en oplysning om "debiteret m³-mængde" for et vandværk er en fortrolig oplysning i skatteforvaltningslovens § 17's forstand. Jeg kan ikke se, at ministeriet udtrykkeligt har forholdt sig til dette.

Jeg har gjort Skatteministeriet bekendt med min opfattelse.

3. Skatteministeriets anvendelse af offentlighedslovens § 24 – ministerbetjening

3.1. Offentlighedslovens § 24 lyder således:

”§ 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.”

Om anvendelsesområdet for offentlighedslovens § 24, stk. 1, fremgår bl.a. følgende af de specielle bemærkninger til bestemmelsen (lovforslag nr. L 144, fremsat den 7. februar 2013, Folketinget 2012-13):

”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 embedsværkets 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 forvaltnings-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

myndigheder 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, embedsværkets bistand i forbindelse med forberedelse af forhandlinger med f.eks. andre ministerier eller oppositionen, embedsværkets bistand i forbindelse med ministerens deltagelse i en forespørgselsdebat eller et samråd i Folketinget, embedsværkets bistand i forbindelse med ministerens deltagelse i et telefonisk eller 'fysisk' møde med andre ministre, embedsværkets udarbejdelse af lovforslag og besvarelse af folketingssspørgsmål samt embedsværkets bistand i forbindelse med forberedelse og iværksættelse af politiske initiativer som politikoplæg, reformprogrammer, handlingsplaner og idékataloger.

...

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 mv., udkast til bidrag til besvarelse af folketingssspørgsmål, notater, redegørelser, idékataloger, sagkyndige udtalelser og vurderinger, handlingsplaner mv."

Se endvidere betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 598 ff., og Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 425 ff.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

3.2. I din klage til mig gør du gældende, at Skatteministeriet strækker § 24 "til det yderste". Du mener, at formålet med offentlighedslovens § 24 var, at luftige ideer osv. skulle kunne udveksles i et "frirum", uden at pressen fik indsigt i dette. Det kan efter din opfattelse ikke passe, at konkrete skattemæssige eller juridiske vurderinger skal hemmeligholdes.

Jeg har gennemgået de dokumenter, som Skatteministeriet har undtaget i medfør af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1 og 2.

Der er – som det bl.a. fremgår af den aktliste, du har fået udleveret af ministeriet – i langt overvejende grad tale om dokumenter, der er udvekslet mellem Skatteministeriet og SKAT eller mellem Skatteministeriet og By- og Landskabsstyrelsen (nu Naturstyrelsen) under Miljøministeriet (nu Miljø- og Fødevareministeriet).

Dokumenterne ses hovedsageligt at være udvekslet i forbindelse med lovforberevende arbejde, hvor Miljøministeriet (By- og Landskabsstyrelsen) har haft brug for bistand fra bl.a. embedsværket i Skatteministeriet og SKAT.

Som det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen i § 24, finder bestemmelsen anvendelse, hvor udvekslingen sker i forbindelse med det, der kan betegnes 'den politiske' ministerbetjening.

Som eksempler på opgaver, der vil være omfattet af offentlighedslovens § 24, nævner forarbejderne til bestemmelsen bl.a. embedsværkets udarbejdelse af lovforslag og embedsværkets bistand i forbindelse med forberedelse af forhandlinger med f.eks. andre ministerier eller oppositionen.

Forarbejderne nævner endvidere bl.a. notater, sagkyndige udtalelser og vurderinger og udkast til talepapir som eksempler på typer af dokumenter, der udveksles i forbindelse med ministerbetjening.

På baggrund af bestemmelsens formulering og dens forarbejder er jeg ikke enig med dig i, at det kun er "luftige ideer osv.", der falder ind under begrebet ministerbetjening og dermed kan undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen.

Efter min opfattelse vil der i den politiske ministerbetjening tværtimod ofte indgå konkrete, fagkyndige vurderinger fra embedsværkets side.

3.3. I din klage til mig skriver du også, at der i det mindste må være aktindsigt i det, som ministeriet undervejs i sagsforløbet "beslutter sig for at skære bort", da dette efter din opfattelse ikke kan være ministerbetjening.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

For at anvende ministerbetjeningsreglen er det imidlertid ikke en betingelse, at det udvekslede interne dokument omfattes af § 24, stk. 1's anvendelsesområde rent faktisk anvendes af den modtagende myndighed.

En manglende anvendelse indebærer således ikke, at dokumentet af den grund falder uden for bestemmelsen, da det afgørende er, at dokumentet er *udvekslet* i forbindelse med ministerbetjening. Se Mohammad Ahsan, *Offentlighedsloven med kommentarer* (2014), s. 428, der henviser til Justitsministeriets besvarelse af 28. januar 2011 af spørgsmål nr. 20 vedrørende L 90, Folketinget 2010-11, samt betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 607. Heraf fremgår, at det forhold, at et dokument, f.eks. et bidrag til et folketingsspørgsmål, udarbejdet af en underordnet myndighed ikke bliver forelagt for eller anvendt af den pågældende minister, ikke indebærer, at dokumentet herefter falder uden for anvendelsesområdet for § 24.

3.4. På den baggrund og efter min gennemgang af de dokumenter, som ministeriet har undtaget efter § 24, er jeg for langt den overvejende dels vedkommende enig i ministeriets vurdering. Dokumenterne fremstår således efter min opfattelse klart som udarbejdet og udvekslet i forbindelse med ministerbetjening.

Der er dog enkelte dokumenter, som giver mig anledning til bemærkninger:

3.4.1. Det drejer sig bl.a. om en e-mail af 4. september 2009 fra interesseorganisation A til Skatteministeriet.

E-mailen fra A er samme dag videresendt fra Skatteministeriet til SKAT (akt 193), og SKAT har ligeledes samme dag svaret Skatteministeriet (akt 194).

Den omtalte e-mail af 4. september 2009 fra A til Skatteministeriet ses ikke umiddelbart at fremgå af aktlisten.

Jeg må dog forstå forholdet sådan, at ministeriet har anset mailen for omfattet af din aktindsigtsanmodning. Ministeriet har således ikke anført, at dette ikke skulle være tilfældet, og e-mailen ligger blandt de undtagne akter i form af en såkaldt e-mailtråd til både akt 193 og akt 194. Jeg bemærker også, at ministeriet har givet dig aktindsigt i andre henvendelser fra A, som ministeriet således har anset for omfattet af din anmodning.

Da der er tale om en e-mail fra A og dermed en "ekstern" e-mail, kan den ikke undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24.

3.4.2. Et andet dokument, der giver mig anledning til bemærkninger, er bilaget til hoveddokument 314886 (akt 205). Hoveddokumentet er en e-mail af 12. februar 2010 fra SKAT til Skatteministeriet.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Bilaget indeholder et udkast til en "Skatterådssagsfremstilling" til brug for en konkret sag, hvor et kraftvarmeværk har bedt om bindende svar. Jeg må umiddelbart forstå forholdet sådan, at det er SKAT, der som led i sekretariatsbistand til Skatterådet har udarbejdet udkastet.

Da der alene er tale om et udkast, går jeg ud fra, at dokumentet på tidspunktet for SKATs fremsendelse til Skatteministeriet ved e-mail af 12. februar 2010 endnu ikke var videregivet til Skatterådet.

På den baggrund og efter min gennemgang af dokumentet er det min opfattelse, at dokumentet må anses for at være udvekslet mellem SKAT og Skatteministeriet som led i ministerbetjening.

Imidlertid må jeg formode, at dokumentet (eller uddrag heraf) efterfølgende – dvs. efter den 12. februar 2010, men før du indgav din aktindsigtsanmodning – er videregivet af SKAT til Skatterådet til brug for Skatterådets behandling af den konkrete skattesag vedrørende bindende svar.

Denne videregivelse – der således ikke er sket som led i ministerbetjening – indebærer, at dokumentet (eller uddrag heraf) mister sin interne karakter i overensstemmelse med de almindelige regler herom. Skatteministeriet kunne derfor alligevel ikke undtage dokumentet (eller uddrag heraf) efter § 24.

Jeg henviser i det hele til betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 608 ff., og Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 438 ff.

Jeg bemærker for fuldstændighedens skyld, at *hvis* dokumentet allerede på tidspunktet for udvekslingen mellem SKAT og Skatteministeriet den 12. februar 2010 havde været videregivet fra SKAT til Skatterådet, ville en anvendelse af § 24 slet ikke kunne komme på tale. Det skyldes, at der i så fald ville være tale om udveksling af et eksternt dokument. Se bl.a. betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 606.

3.4.3. Endelig bemærker jeg, at et af bilagene til hoveddokument 130093 (akt 91) er et brev af 16. juni 2008 fra [advokatselskab]. Der er således tale om et eksternt dokument, som ministeriet derfor ikke kunne undtage efter offentlighedslovens § 24.

Afslutningsvis bemærker jeg, at akterne 134, 135, 137 og 138, som ministeriet ligeledes har undtaget efter § 24, så vidt jeg kan se, ikke er blandt de akter, jeg har modtaget fra ministeriet. Jeg har derfor ikke kunnet efterprøve ministeriets afslag på aktindsigt i disse.

Jeg har gjort Skatteministeriet bekendt med min opfattelse.

4. Skatteministeriets anvendelse af offentlighedslovens §§ 28 og 29 – ekstrahering

4.1. Offentlighedslovens §§ 28 og 29 lyder således:

”§ 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) det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug,
- 2) de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, eller
- 3) oplysningerne er offentligt tilgængelige.”

”§ 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. § 28, stk. 2, finder tilsvarende anvendelse.”

Pligten til at ekstrahere oplysninger om en sags faktiske grundlag er nærmere beskrevet i forarbejderne til offentlighedsloven. Følgende fremgår bl.a. af lovforslagets bemærkninger til bestemmelsen i § 28, jf. lovforslag nr. L 144, fremsat den 7. februar 2013, Folketinget 2012-13:

”Bestemmelsen i *stk. 1*, der fastsætter den såkaldte ’ekstraheringspligt’, viderefører med visse redaktionelle og sproglige ændringer den gældende lovs § 11, stk. 1. Der henvises herom til pkt. 4.1.1.15, jf. pkt. 3.4.2.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

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.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

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."

4.2. Skatteministeriet har anført, at ingen af de undtagne dokumenter indeholder ekstraheringspligtige oplysninger, jf. offentlighedslovens §§ 28 og 29.

Da ministeriet ved sin omtale af ekstrahering ikke har anført § 28, stk. 2, nr. 2 og 3, som grundlag for at undlade ekstrahering, lægger jeg til grund, at ministeriet mener, at dokumenterne ikke indeholder oplysninger om sagens faktiske grundlag, som er relevante for sagen, jf. § 28, stk. 1, 1. pkt.

4.3. Ved min gennemgang af sagen har jeg imidlertid fundet eksempler på oplysninger, som efter min opfattelse må anses for omfattet af 28, stk. 1, 1. pkt.

4.3.1. Det gælder bl.a. oplysningerne i hoveddokument 151180 (akt 128) og hoveddokument 151182 (akt 129).

Akt 128 er en e-mail af 30. september 2008 fra SKAT til Skatteministeriet vedrørende spildevandsforsyninger og skattebetaling. Akt 129 er en e-mail af samme dato fra Skatteministeriet til By- og Landskabsstyrelsen, hvor ministeriet i citatform gengiver oplysningerne, der fremgår af e-mailen fra SKAT til ministeriet. Efter min opfattelse må oplysningerne fra SKAT i de to e-mails umiddelbart anses for oplysninger om sagens faktiske grundlag, som er relevante for sagen og dermed omfattet af offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt.

Jeg har gjort Skatteministeriet bekendt med min opfattelse.

4.3.2. Herudover kan nævnes bilaget til hoveddokument 490651 (akt 221), hoveddokument 490647 (akt 222), hoveddokument 490653 (akt 223), hoved-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

dokument 490662 (akt 224), hoveddokument 490676 (akt 225), hoveddokument 490679 (akt 226), hoveddokument 490682 (akt 227), hoveddokument 492116 (akt 231), der indeholder forskellige versioner af et udkast til cover, som i et vist omfang ses at indeholde relevante oplysninger om sagens faktiske grundlag, dvs. oplysninger omfattet af § 28, stk. 1, 1. pkt.

Oplysningerne ses dog umiddelbart at fremgå af bl.a. bemærkningerne til konsekvensloven/følgeloven og er dermed offentligt tilgængelige, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3. Der var derfor af den grund alligevel ikke pligt til at ekstrahere oplysningerne.

Endelig er der blandt de undtagne akter nogle notater, som kommenterer de indhentede høringssvar (bl.a. bilag til hoveddokument 15334 (akt 133)) samt et notat, der kommenterer interesseorganisation A's brev af 7. maj 2009 (bilag til hoveddokument 231293 (akt 182)).

For så vidt angår de dele af dokumenterne, som gengiver/omtaler (uddrag af) høringssvarene henholdsvis A's brev af 7. maj 2009, er der efter min opfattelse tale om oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt.

Da høringssvarene imidlertid er offentligt tilgængelige, og da A's brev af 7. maj 2009 er udleveret til dig (hoveddokument 222199 (akt 178)), kunne ministeriet på den baggrund undlade at ekstrahere oplysningerne, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2 og 3.

Det burde imidlertid under alle omstændigheder være fremgået af afgørelsen i sagen, at der var indeholdt ekstraheringspligtige oplysninger i dokumenterne, og der burde have været en henvisning til, hvor oplysningerne kunne findes i offentliggjorte (og udleverede) dokumenter. Se bl.a. Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 493.

4.4. Jeg er i øvrigt enig med Skatteministeriet i, at der ikke er grundlag for ekstrahering i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 1, 2. pkt., om meddelelse af eksterne faglige vurderinger, eller efter offentlighedslovens § 29, stk. 1, om meddelelse af interne faglige vurderinger.

I relation til § 28, stk. 1, 2. pkt., bemærker jeg, at de faglige vurderinger og udtalelser, som et ministerium indhenter fra et andet ministerium eller en underordnet myndighed i forbindelse med ministerbetjening, ikke vil skulle ekstraheres efter denne bestemmelse, da de pågældende vurderinger som følge af § 24, stk. 1, betragtes som interne. Se betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 625, og Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 483 f.

For så vidt angår offentlighedslovens § 29, stk. 1, om meddelelse af interne faglige vurderinger bemærker jeg, at ministeriet ikke havde pligt til at foretage ekstrahering efter denne bestemmelse, allerede fordi dokumenterne var udfærdiget før ikrafttræden af den gældende offentlighedslov den 1. januar 2014, jf. offentlighedslovens § 42, stk. 9.

Jeg har gjort Skatteministeriet bekendt med min opfattelse.

5. Skatteministeriets anvendelse af offentlighedslovens § 14, stk. 1 – meroffentlighed

5.1. Offentlighedslovens § 14, stk. 1, om meroffentlighedsprincippet lyder således:

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

Af de specielle bemærkninger til bestemmelsen i § 14, stk. 1, fremgår bl.a. følgende (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, folketingssamlingen 2012-13):

”Bestemmelsen i *stk. 1* er ændret i forhold til den tilsvarende bestemmelse i den gældende lovs § 4, stk. 1, 2. pkt., idet det er fremhævet, at forvaltningsmyndighederne i det enkelte tilfælde ikke blot kan, men *skal overveje*, om der kan gives meraktindsigt i dokumenter og oplysninger, der kan undtages fra retten til aktindsigt efter loven. Bestemmelsen indebærer med andre ord, at myndighederne i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt er forpligtet til at tage stilling til, om der i det enkelte tilfælde kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.

...

Myndighederne er efter bestemmelsen alene forpligtet til af egen drift at overveje, om der kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet, mens myndighederne efter bestemmelsen *ikke er forpligtet til at give aktindsigt*.

I forbindelse med vurderingen af, om der kan meddeles aktindsigt efter stk. 1, må der – som efter gældende ret – foretages en *afvejning af mod-*

stående interesser. Der skal således på den ene side tages hensyn til styrken, svagheden eller fraværet af den aktindsigtssøgendes interesse i at få indsigt i de pågældende dokumenter og oplysninger, og på den anden side styrken af den beskyttelsesinteresse, der ligger bag den pågældende undtagelsesbestemmelse og andre lovlige hensyn. I de tilfælde, hvor et massemedie eller en forsker tilknyttet et anerkendt forskningsinstitut anmoder om aktindsigt, vil det i almindelighed kunne lægges til grund, at der foreligger en berettiget interesse i at få indsigt i dokumenterne eller oplysningerne, som vil skulle afvejes overfor eventuelle modstående interesser. Det bemærkes dog mere overordnet, at i de nævnte tilfælde, hvor der foreligger et reelt og sagligt behov for at undtage de pågældende dokumenter m.v., vil vurderingen af spørgsmålet om meraktindsigt formentlig meget ofte føre til, at der ikke er grundlag for at give indsigt efter meroffentlighedsprincippet.

...

I det omfang den nævnte afvejning fører til, at der ikke kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet i stk. 1, skal forvaltningsmyndigheden *begrunde* afslaget nærmere. Begrundelseskravet kan opfyldes ved, at forvaltningsmyndigheden oplyser, at myndigheden har overvejet at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet, men at afvejningen af på den ene side hensynet til de beskyttelsesinteresser, der ligger bag den pågældende undtagelsesbestemmelse, eller andre lovlige hensyn, og på den anden side hensynet til de interesser, der ligger bag anmodningen om aktindsigt, har ført til, at myndigheden ikke finder grundlag for at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.”

Se også betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 745 ff., og Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 267 ff.

5.2. I din klage til mig har du redegjort nærmere for den interesse, du som journalist – og dermed også offentligheden – har i, at dokumenterne og oplysningerne bliver udleveret.

Ministeriet har i sin udtalelse af 21. maj 2015 anført, at der er tale om en politisk sag, og at der på tidspunktet for delafgørelsen den 26. marts 2015 fortsat verserede politiske forhandlinger om sagskomplekset, hvilket du også kommer ind på i din klage til mig.

Der er således efter ministeriets opfattelse fortsat et hensyn at tage til den politiske beslutningsproces, og dette har haft en vis indvirkning på vurderingen af mulighederne for at give meroffentlighed i de dokumenter, der er omfattet af ministerbetjeningsreglen.

Ministeriet har hertil i øvrigt bemærket, at sagen som sådan fortsat verserer politisk, da forligspartierne bag vandsektorreformen ved aftale af 29. april 2015 har besluttet at iværksætte en analyse af området, der bl.a. skal afdække, hvad forligspartierne konkret besluttede vedrørende vandsektorens skatteforhold, og hvad forudsætningerne for forligsparternes beslutninger var i forbindelse med vedtagelse af vandsektorreformen i 2007.

5.3. Skatteministeriet har således overvejet, hvorvidt der var grundlag for at udlevere yderligere dokumenter og oplysninger til dig efter princippet om meroffentlighed.

Ministeriet har imidlertid på baggrund af en afvejning af på den ene side de beskyttelsesinteresser, der ligger bag reglen i offentlighedslovens § 24, og på den anden side den interesse, du som journalist må antages at have i, at anmodningen imødekommes, ikke fundet grundlag for meraktindsigt.

Jeg kan ikke kritisere ministeriets vurdering.

Jeg har – ligesom ministeriet – overvejet, om den periode, der er forløbet, fra dokumenterne blev udarbejdet, frem til ministeriets afgørelse til dig den 26. marts 2015, må antages at svække hensynet til at undtage dokumenterne.

Som det imidlertid fremgår, har sagen fortsat aktualitet.

På den baggrund mener jeg ikke, at jeg har grundlag for at tilsidesætte ministeriets skønsmæssige vurdering af, at der foreligger et ”reelt og sagligt behov” for at undtage de pågældende dokumenter, jf. forarbejderne til § 14, stk. 1.

6. Skatteministeriets sagsbehandlingstid

6.1. Offentlighedslovens § 36, stk. 2, har følgende ordlyd:

”Stk. 2. Vedkommende myndighed m.v. afgør snarest, om en anmodning om aktindsigt kan imødekommes. En anmodning om aktindsigt skal færdigbehandles inden 7 arbejdsdage efter modtagelsen, medmindre dette på grund af f.eks. sagens omfang eller kompleksitet undtagelsesvist ikke er muligt. Den, der har anmodet om aktindsigt, skal i givet fald underrettes om grunden til fristoverskridelsen og om, hvornår anmodningen kan forventes færdigbehandlet.”

I forarbejderne til offentlighedsloven er der anført bl.a. følgende om § 36, stk. 2 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, bemærkninger til § 36):

”Bestemmelsen i *stk. 2*, der med visse ændringer viderefører den gældende lovs § 16, *stk. 1 og 2*, fastslår i *1. pkt.*, at anmodninger om aktindsigt skal afgøres *snarest*. Dette krav skal bl.a. ses i sammenhæng med, at en hurtig sagsbehandling og afgørelse af aktindsigtsanmodninger i almindelighed vil være en væsentlig forudsætning for, at offentlighedsloven kan opfylde sin intention om, at medierne ved anvendelsen af loven skal have adgang til at orientere offentligheden om aktuelle sager, der er under behandling i den offentlige forvaltning, jf. også lovforslagets § 1, *stk. 1, nr. 4*, med tilhørende bemærkninger.

Med anvendelsen af udtrykket '*snarest*' er det således tilsigtet, at en anmodning om aktindsigt skal behandles og afgøres så hurtigt som muligt. Udtrykket '*snarest*' indebærer for det første, at vedkommende myndighed m.v. skal tilstræbe, at anmodninger om aktindsigt i sager, der er klart identificerede, og som indeholder et begrænset antal dokumenter, som ikke kræver en nærmere gennemgang eller overvejelse, færdigbehandles i løbet af 1-2 arbejdsdage efter modtagelsen af aktindsigtsanmodningen.

...

Det følger af bestemmelsen i *2. pkt.*, at en anmodning om aktindsigt *som udgangspunkt* skal være færdigbehandlet inden *syv arbejdsdage* efter, at anmodningen er modtaget. Dette følger af, at det i bestemmelsen er forudsat, at det kun vil være '*undtagelsesvist*', at en anmodning ikke vil kunne færdigbehandles inden for den nævnte frist.

En udsættelse af færdigbehandlingen af en aktindsigtsanmodning udover sagsbehandlingsfristen på syv arbejdsdage kan efter bestemmelsen være begrundet i f.eks. sagens omfang eller kompleksitet. Bestemmelsen bygger imidlertid på en forudsætning om, at afgørelsen af spørgsmålet om aktindsigt *navnlig* vil kunne udskydes som følge af sagens omfang eller kompleksitet.

Med udtrykket '*sagens omfang*' sigtes først og fremmest til antallet af dokumenter, der er omfattet af den enkelte anmodning om aktindsigt. Med udtrykket '*sagens kompleksitet*' sigtes der dels til de juridiske spørgsmål, som en aktindsigtsanmodning kan rejse, dels til, om en anden myndighed eller virksomhed skal høres om aktindsigtsanmodningen. Det forudsættes, at en myndighed m.v. i givet fald fastsætter en kort høringsfrist, der tager behørigt hensyn til, at aktindsigtsanmodningen så vidt muligt skal færdigbehandles inden for rimelig tid.

Det forhold, at udsættelse af færdigbehandlingen af en aktindsigtsanmodning udover fristen på syv arbejdsdage *f.eks.* kan være begrundet i

sagens omfang eller kompleksitet, indebærer, at der ikke er tale om en udtømmende opregning af de forhold, der kan begrunde en sådan udsættelse. Som et andet eksempel på, at det kan være berettiget at udsætte færdigbehandlingen kan nævnes det tilfælde, hvor den pågældende myndighed mv. på grund af tidligere indgivne anmodninger om aktindsigt ikke kan (færdig)behandle den foreliggende anmodning inden for den nævnte frist, selvom anmodningen vedrører et begrænset antal dokumenter. Hvis en myndighed holder lukket i en sammenhængende periode f.eks. omkring jul og nytår af en sådan længde, at anmodningen ikke (med rimelighed) kan forventes færdigbehandlet inden for fristen på syv arbejdsdage, vil dette også kunne begrunde, at fristen overskrides, jf. pkt. 4.17.2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Om de forhold, der efter omstændighederne og undtagelsesvist kan begrunde en udsættelse af behandlingen af en anmodning om aktindsigt, kan der i øvrigt henvises til betænkningens kapitel 22, pkt. 4.2 (side 798 f.). Selvom der foreligger en udsættelsesgrund, skal myndigheden prioritere behandlingen af den pågældende aktindsigtsanmodning.

Det forhold, at bestemmelsen fastsætter, at en anmodning om aktindsigt skal afgøres snarest, og (som udgangspunkt) inden syv arbejdsdage efter, at den er modtaget, medfører – som også nævnt ovenfor – at en anmodning om aktindsigt, der klart har identificeret den sag, anmodningen vedrører, og som vedrører et begrænset antal dokumenter, der ikke kræver en nærmere gennemgang eller overvejelse, bør være færdigbehandlet i løbet af 1-2 arbejdsdage efter modtagelsen af aktindsigtsanmodningen.

Det anførte forhold indebærer endvidere, at det skal tilstræbes, at en anmodning om aktindsigt, som omfatter lidt flere dokumenter, der ikke kræver en nærmere gennemgang eller overvejelse, færdigbehandles i løbet af tre til syv arbejdsdage. Det samme gælder de tilfælde, hvor anmodningen omfatter et mere begrænset antal dokumenter, som giver anledning til en nærmere gennemgang og overvejelser.

I de (særlige) tilfælde, hvor anmodningen f.eks. omfatter et stort antal dokumenter, eller hvor anmodningen giver anledning til overvejelser af f.eks. juridiske spørgsmål af mere kompliceret karakter – dvs. når der undtagelsesvist foreligger et forhold, der kan begrunde en udsættelse af fristen på syv arbejdsdage – skal det tilstræbes, at anmodningen om aktindsigt færdigbehandles inden for 14 arbejdsdage efter, at anmodningen er modtaget.

I de (helt særlige) tilfælde, hvor aktindsigtsanmodningen omfatter et meget stort antal dokumenter, eller hvor anmodningen rejser f.eks. juridiske

spørgsmål af ganske kompliceret karakter, skal det tilstræbes, at anmodningen færdigbehandles senest inden for 40 arbejdsdage efter, den er modtaget. Som eksempel herpå kan nævnes det tilfælde, hvor der anmodes om aktindsigt i samtlige sager af en bestemt type, som den pågældende myndighed m.v. i vidt omfang behandler, og som myndigheden m.v. har modtaget i løbet af det seneste år.

Det fremgår af 2. pkt., at det kun vil være 'undtagelsesvist', at en anmodning ikke kan færdigbehandles inden for fristen på syv arbejdsdage. Dette udtryk bygger på en forventning om, at antallet af aktindsigtssager, hvor denne frist ikke kan overholdes, i det samlede billede af aktindsigts-sager for samtlige landets myndigheder m.v. ikke må være det normale.

...

Såfremt en anmodning om aktindsigt (undtagelsesvist) ikke kan færdigbehandles inden syv arbejdsdage efter modtagelsen, følger det af 2. pkt., at den aktindsigtssøgende skal underrettes om grunden til fristoverskridelsen samt om, hvornår anmodningen kan forventes færdigbehandlet. Det er herved forudsat, at underretningen indeholder en konkret begrundelse for, hvorfor afgørelsen ikke kan træffes inden for fristen på syv arbejdsdage, samt en mere præcis oplysning om, hvornår der i givet fald kan forventes at foreligge en afgørelse.

Underretningen efter 2. pkt. skal afsendes *inden udløbet* af den 7. arbejdsdag efter modtagelsen af anmodningen om aktindsigt."

I Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 639, er anført bl.a. følgende:

"Det kan i øvrigt ikke antages, at den nævnte frist på 40 arbejdsdage er absolut, hvilket følger af, at det i de specielle bemærkninger til § 36, stk. 2, anføres, at det skal *tilstræbes*, at færdigbehandle anmodningen inden for 40 arbejdsdage efter, den er modtaget. En længere sagsbehandlingstid end 40 arbejdsdage må dog have den helt undtagelsesvise karakter. Som eksempel kan tænkes en særdeles vidtgående aktindsigtsanmodning fra pressen – f.eks. aktindsigt i samtlige sager af en bestemt type, der er behandlet inden for de seneste 3 år – og hvor myndigheden vælger at behandle den, selvom anmodningen muligvis kunne være afslået med henvisning til et uforholdsmæssigt ressourceforbrug (...)."

6.2. Som omtalt indledningsvis identificerede Skatteministeriet to sager – j.nr. 2007-411-0001 og j.nr. 10-0214196 – som omfattet af din aktindsigtsanmodning af 3. december 2014.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

I delafgørelsen af 26. marts 2015 traf ministeriet afgørelse vedrørende j.nr. 2007-411-0001.

Fra Skatteministeriet modtog din anmodning den 3. december 2014, til ministeriet traf delafgørelse i sagen den 26. marts 2015, gik der 76 arbejdsdage.

Skatteministeriet har henvist til, at sagsbehandlingstiden har været lang på grund af sagens kompleksitet og det store antal dokumenter. Sagsbehandlingstiden har været forlænget yderligere på grund af et it-nedbrud, der bevirkede, at aktlisten langt hen i sagsbehandlingsforløbet skulle konstrueres på ny.

6.3. Som det fremgår af forarbejderne til offentlighedslovens § 36, stk. 2, vil det forhold, at en myndighed holder lukket mellem jul og nytår – som det var tilfældet i din sag – kunne begrunde, at fristen på syv arbejdsdage overskrides.

Også andre forhold vil ifølge forarbejderne undtagelsesvist kunne begrunde en udsættelse af fristen på syv arbejdsdage. I den forbindelse nævnes bl.a. de *særlige tilfælde*, hvor anmodningen f.eks. omfatter et stort antal dokumenter, eller hvor anmodningen giver anledning til overvejelser af f.eks. juridiske spørgsmål af mere kompliceret karakter, og de *helt særlige tilfælde*, hvor anmodningen omfatter et meget stort antal dokumenter, eller hvor anmodningen rejser f.eks. juridiske spørgsmål af ganske kompliceret karakter.

I førstnævnte tilfælde skal det tilstræbes, at anmodningen om aktindsigt færdigbehandles inden for 14 arbejdsdage, mens det for de helt særlige tilfælde skal tilstræbes, at anmodningen om aktindsigt færdigbehandles inden for 40 arbejdsdage.

6.4. Jeg er umiddelbart enig med Skatteministeriet i, at delafgørelsen af 26. marts 2015 – der omfatter ca. 130 akter med bilag – må siges at omfatte et stort antal akter.

Jeg kan heller ikke tilsidesætte ministeriets opfattelse af, at sagen har en vis kompleksitet.

Efter min opfattelse er det dog tvivlsomt, om sagen kan anses for et *helt særligt tilfælde* – hvor der som nævnt skal tilstræbes en sagsbehandlingstid på højst 40 arbejdsdage – jf. de ganske strenge betingelser, som forarbejderne opstiller for denne tilfældegruppe.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Jeg bemærker herved også, at sagen ikke efter det oplyste har nødvendig-gjort særlige sagsbehandlingsskridt mv. i form af f.eks. høring af eller koordi-nering med andre myndigheder osv.

For så vidt angår det it-nedbrud, der bevirkede, at aktlisten langt hen i sags-forløbet skulle konstrueres på ny, er det min opfattelse, at dette forhold – som bl.a. er beskrevet nærmere i en intern mail i ministeriet af 27. februar 2015 – ville kunne begrunde en kortvarig udskydelse af afgørelsen.

Se herved bl.a. de eksempler, der er omtalt i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 798 f., og som bemærkningerne til § 36, stk. 2, henviser til. Som det også fremgår, skal myndigheden prioritere behandlingen af den pågældende aktindsigtsanmodning, selvom der foreligger en udsættelses-grund.

Det fremgår imidlertid af din sag, at der gik 19 arbejdsdage, fra ministeriet den 27. februar 2015 meddelte dig, at du på grund af it-nedbruddet alligevel ikke kunne få aktindsigt denne dag, til ministeriet traf afgørelse den 26. marts 2015.

Dette kan efter min opfattelse ikke betragtes som en kortvarig udskydelse af afgørelsen.

Samlet set er det min opfattelse, at sagsbehandlingstiden på 76 arbejdsdage har været alt for lang.

Jeg har gjort ministeriet bekendt med min opfattelse.

7. Afsluttende

Som anført ovenfor har jeg gjort ministeriet bekendt med min opfattelse af sagen.

Set i lyset af at de forhold, hvor jeg ikke er enig i Skatteministeriets vurdering af spørgsmålet om aktindsigt, drejer sig om meget få dokumenter/oplysninger i forhold til de dokumenter, der er omfattet af din aktindsigtsanmodning – og i lyset af hvad du i klagen til mig har anført, at du er interesseret i – har jeg ikke henstillet til ministeriet at genoptage sagen.

Hvis du er interesseret i at modtage eventuel yderligere aktindsigt, henviser jeg dig til i givet fald selv at rette henvendelse til ministeriet med anmodning om, at ministeriet træffer en ny afgørelse i lyset af det, som jeg har anført.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Sagsfremstilling

Ved e-mail af 3. december 2014 bad du Skatteministeriet om aktindsigt i ”al korrespondance mellem Skatteministeriet og hhv. Miljøministeriet og Skat vedr. spørgsmålet om skat, afskrivninger og værdiansættelse ifm. vandsektorloven og konsekvensloven af 2009”.

I en e-mail af 11. december 2014 underrettede Skatteministeriet dig om, at det ikke var muligt for ministeriet at besvare din anmodning inden for syv arbejdsdage efter modtagelsen, jf. § 36, stk. 2, 2. pkt. Ministeriet henviste til, at besvarelsen af din anmodning krævede en gennemgang af sager og dokumenter for en periode på 7 år. Ministeriet oplyste endvidere, at ministeriet havde lukket mellem jul og nytår. Ministeriet forventede at kunne færdigbehandle din aktindsigtsanmodning inden for 6 uger.

I en e-mail af 23. januar 2015 underrettede Skatteministeriet dig om, at din anmodning stadig var under behandling, idet sagen forudsatte en gennemgang af et større antal dokumenter. Ministeriet forventede at kunne færdigbehandle din anmodning ultimo februar 2015.

Samme dag skrev du til ministeriet, at du havde svært ved at se, hvad der kunne begrunde, at sagsbehandlingen pludselig blev 4-5 uger længere. Du henviste til, at ministeriet også ved underretningen den 11. december 2014 måtte have vidst, at der var tale om et større antal dokumenter.

I en e-mail ligeledes af 23. januar 2015 svarede ministeriet, at en del af dokumenterne var gennemgået, men at de manglede et sidste tæk. Ministeriet forklarede, at man var nødt til at gennemgå ministeriets sager for en 7-årig periode for at kunne udfinde eventuelt relevante sager. Herefter skulle alle eventuelt relevante dokumenter gennemgås grundigt. Der var derfor tale om en temmelig tidskrævende proces.

Af telefonnotat af 27. februar 2015 fremgår, at ministeriet samme dag havde meddelt dig, at du desværre ikke kunne få en afgørelse denne dag på grund af visse tekniske vanskeligheder med at generere en aktliste. Under telefonsamtalen fik du oplyst, at du forhåbentlig kunne få en afgørelse i løbet af 2-3 uger.

I en delafgørelse af 26. marts 2015 skrev Skatteministeriet bl.a. således til dig:

”Skatteministeriet har identificeret to sager, der er omfattet af din aktindsigtsanmodning. Det drejer sig om j.nr. 2007-411-0001 og j.nr. 10-0214196. Nærværende delafgørelse vedrører sagen med j.nr. 2007-411-0001 og anmodningen om aktindsigt i dokumenter i denne sag.

Skatteministeriet kan ikke fuldt ud imødekomme din anmodning, jf. begrundelsen nedenfor.

Efter offentlighedslovens § 7 kan enhver med de i §§ 19-35 nævnte undtagelser forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1. Som interne dokumenter anses blandt andet dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående, jf. § 23, stk. 1, nr. 1. Ligeledes anses dokumenter, der efter § 24, stk. 1, er udvekslet mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder eller mellem forskellige ministerier, for interne dokumenter, hvis der på tidspunktet for udvekslingen er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, jf. § 23, stk. 1, nr. 2.

Hvis der i et internt dokument findes oplysninger om en sags faktiske grundlag, om eksterne faglige vurderinger eller – i visse tilfælde – om interne faglige vurderinger i endelig form, skal der dog gives aktindsigt i sådanne oplysninger, jf. offentlighedslovens §§ 28 og 29.

Det følger af offentlighedslovens § 35, at pligten til at meddele oplysninger er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv.

På Skatteministeriets område gælder en sådan særlig tavshedspligt. Af skatteforvaltningslovens § 17, stk. 1, 1. pkt., fremgår således, at skattemyndighederne under ansvar efter §§ 152, 152 a og 152 c-152 f i straffeloven skal iagttage ubetinget tavshed over for uvedkommende med hensyn til oplysninger om en fysisk eller en juridisk persons økonomiske, erhvervs-mæssige eller privatlivet tilhørende forhold, som de under varetagelsen af deres arbejde bliver bekendt med.

Begrebet 'uvedkommende' fortolkes restriktivt i forhold til private, herunder pressen. Skattemyndighederne må derfor ikke udlevere oplysninger omfattet af tavshedspligten til andre private end den, der har afgivet oplysningen, eller den som oplysningen er om, medmindre der foreligger en særlig hjemmel.

Oplysninger omfattet af skattemyndighedernes særlige tavshedspligt er derfor undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 35, jf. skatteforvaltningslovens § 17, stk. 1.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

I henhold til offentlighedslovens § 14 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, medmindre det vil være i strid med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt.

Skatteministeriet imødekommer derfor delvist og efter en konkret vurdering Deres anmodning om aktindsigt og vedlægger de relevante dokumenter.

Se i øvrigt nedenfor begrundelse for hel eller delvis undtagelse af de enkelte dokumenter angivet ved dokumentnummer, jf. vedlagte aktliste.

J. nr. 2007-411-0001

Dokumentnummer (inkl. evt. bilag)	Begrundelse
4830 (akt 2) 27324 (akt 6) 27953 (akt 7) 35201 (akt 16) 68933 (akt 24) 85003 (akt 35) 85047 (akt 36) 85040 (akt 37) 94092 (akt 84) 112170 (akt 86) 134387 (akt 96) 142797 (akt 111) 153057 (akt 132) 172049 (akt 154) 208434 (akt 169) 222202 (akt 176) 222199 (akt 178)	Fuld aktindsigt

Hoveddokument	Begrundelse
209367 (akt 172) 294938 (akt 200)	Fuld aktindsigt
Bilag	Fuld aktindsigt. Samme bilag som ved dokument 208879 (akt 170). Bilaget til akt 200 forefindes ikke på sagen.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Hoveddokument	Begrundelse
145322 (akt 122) 145328 (akt 123) 145348 (akt 124)	Fuld aktindsigt
Bilag	Bilagene er hørings svar. De er offentliggjort på Folketingets hjemmeside.

Hoveddokument	Begrundelse
487503 (akt 214)	Fuld aktindsigt
Bilag	Dokumentet indeholder oplysninger, der er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 35 jf. skatteforvaltningslovens § 17. Dokumentet er derfor ikke omfattet af retten til aktindsigt. I dokumentet indgår ingen ekstraheringspligtige oplysninger jf. offentlighedshedslovens §§ 28-29. Det skal efter offentlighedslovens § 14, stk. 1, overvejes, om der kan gives aktindsigt i videre omfang, end hvad der følger af §§ 23-35, medmindre det vil være i strid med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt. Da oplysningerne er omfattet af den særlige tavshedspligt, kan Skatteministeriet ikke imødekomme anmodningen efter meroffentlighedsprincippet.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Hoveddokument	Begrundelse
9726 (akt 8) 26874 (akt 4) 87337 (akt 80) 89414 (akt 82) 142405 (akt 109) 142407 (akt 110) 143460 (akt 114) 143473 (akt 115) 144879 (akt 116) 149531 (akt 127) 151180 (akt 128) 222206 (akt 177) 255513 (akt 194) 255533 (akt 186) 255535 (akt 187) 255543 (akt 190) 293173 (akt 199) 294941 (akt 201) 294948 (akt 203) 316153 (akt 208) 316882 (akt 209) 490646 (akt 220)	Dokumentet er udvekslet på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning jf. offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1. Dokumentet er derfor ikke omfattet af retten til aktindsigt. I dokumentet indgår ingen ekstraheringspligtige oplysninger jf. offentlighedslovens §§ 28-29. Det skal efter offentlighedslovens § 14, stk. 1, overvejes, om der kan gives aktindsigt i videre omfang, end hvad der følger af §§ 23-35. Skatteministeriet har ud fra en afvejning af på den ene side hensynet til din berettigede interesse i at modtage aktindsigt i videre omfang og på den anden side det hensyn til den interne og politiske beslutningsproces, der ligger bag undtagelsesbestemmelsen i § 24, stk. 1, fundet, at der ikke er grundlag for at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Hoveddokument	Begrundelse
37423 (akt 17) 50517 (akt 18) 126598 (akt 89) 130093 (akt 91) 130802 (akt 94) 131243 (akt 95) 142230 (akt 107) 144988 (akt 121) 153334 (akt 133) 157603 (akt 136) 158078 (akt 146) 168930 (akt 152) 185040 (akt 160) 185467 (akt 163) 186244 (akt 165) 189305 (akt 166) 189365 (akt 168) 208879 (akt 170) 488267 (akt 218) 490651 (akt 221) 490647 (akt 222) 490653 (akt 223) 490662 (akt 224) 490676 (akt 225) 490679 (akt 226) 490682 (akt 227) 491659 (akt 234) 492116 (akt 231) 492371 (akt 228) 501195 (akt 238)	Dokumentet er udvekslet på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning jf. offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2. Dokumentet er derfor undtaget fra aktindsigt. I dokumentet indgår ingen ekstraheringspligtige oplysninger jf. offentlighedslovens §§ 28-29. Det skal efter offentlighedslovens § 14, stk. 1, overvejes, om der kan gives aktindsigt i videre omfang, end hvad der følger af §§ 23-35. Skatteministeriet har ud fra en afvejning af på den ene side hensynet til din berettigede interesse i at modtage aktindsigt i videre omfang og på den anden side det hensyn til den interne og politiske beslutningsproces, der ligger bag undtagelsesbestemmelsen i § 24, stk. 1, fundet, at der ikke er grundlag for at give aktindindsigt efter meroffentlighedsprincippet.

Bilag til ovenstående dokumenter	<p>Dokumenterne er udvekslet på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning jf. offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2. Dokumentet er derfor undtaget fra aktindsigt. I dokumentet indgår ingen ekstraheringspligtige oplysninger jf. offentlighedslovens §§ 28-29. Det skal efter offentlighedslovens § 14, stk. 1, overvejes, om der kan gives aktindsigt i videre omfang, end hvad der følger af §§ 23-35. Skatteministeriet har ud fra en afvejning af på den ene side hensynet til din berettigede interesse i at modtage aktindsigt i videre omfang og på den anden side det hensyn til den interne og politiske beslutningsproces, der ligger bag undtagelsesbestemmelsen i § 24, stk. 1, fundet, at der ikke er grundlag for at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.</p>
---	--

Hoveddokument	Begrundelse
153052 (akt 131)	<p>Dokumentet er udvekslet på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning jf. offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2. Dokumentet er derfor undtaget fra aktindsigt. I dokumentet indgår ingen ekstraheringspligtige oplysninger jf. offentlighedslovens §§ 28-29. Det skal efter offentlighedslovens § 14, stk. 1, overvejes, om der kan gives aktindsigt i videre omfang, end hvad der følger af §§ 23-35. Skatteministeriet har ud fra en afvejning af på den ene side hensynet til din berettigede interesse i at modtage aktindsigt i videre omfang og på den anden side det hensyn til den interne og politiske beslutningsproces, der ligger bag undtagelsesbestemmelsen i § 24, stk. 1, fundet, at der ikke er grundlag for at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.</p>

Bilag	<p>Der gives fuld aktindsigt i dokument 153051,153048 og 153049.</p> <p>Dokument nr. 153050 er udvekslet på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning jf. offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2. Dokumentet er derfor undtaget fra aktindsigt. I dokumentet indgår ingen ekstraheringspligtige oplysninger jf. offentlighedslovens §§ 28-29. Det skal efter offentlighedslovens § 14, stk. 1, overvejes, om der kan gives aktindsigt i videre omfang, end hvad der følger af §§ 23-35. Skatteministeriet har ud fra en afvejning af på den ene side hensynet til din berettigede interesse i at modtage aktindsigt i videre omfang og på den anden side det hensyn til den interne og politiske beslutningsproces, der ligger bag undtagelsesbestemmelsen i § 24, stk. 1, fundet, at der ikke er grundlag for at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.</p>
--------------	--

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Hoveddokument	Begrundelse
50526 (akt 19) 510022 (akt 21) 251990 (akt 185)	Dokumentet er udvekslet på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning jf. offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2. Dokumentet er derfor som udgangspunkt undtaget fra aktindsigt. I dokumentet indgår ingen ekstraeringspligtige oplysninger jf. offentlighedslovens §§ 28-29. Det skal efter offentlighedslovens § 14, stk. 1, overvejes, om der kan gives aktindsigt i videre omfang, end hvad der følger af §§ 23-35. Skatteministeriet har ud fra en afvejning af på den ene side hensynet til din berettigede interesse i at modtage aktindsigt i videre omfang og på den anden side det hensyn til den interne og politiske beslutningsproces, der ligger bag undtagelsesbestemmelsen i § 24, stk. 1, fundet, at der ikke er grundlag for at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.
Bilag	Fuld aktindsigt

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Hoveddokument	Begrundelse
50523 (akt 20) 85069 (akt 38) 85054 (akt 39) 126600 (akt 90) 142852 (akt 112) 142853 (akt 113) 149419 (akt 125) 149453 (akt 126) 151182 (akt 129) 151836 (akt 130) 156480 (akt 134) 157599 (akt 135) 157656 (akt 137) 157657 (akt 138) 157658 (akt 139) 172214 (akt 155) 172220 (akt 156) 184595 (akt 157) 184602 (akt 158) 172241 (akt 159) 216736 (akt 174) 217137 (akt 175) 222200 (akt 179) 226719 (akt 180)	Dokumentet er udvekslet på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning jf. offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2. Dokumentet er derfor ikke omfattet af retten til aktindsigt. I dokumentet indgår ingen ekstraheringspligtige oplysninger jf. offentlighedslovens §§ 28-29. Det skal efter offentlighedslovens § 14, stk. 1, overvejes, om der kan gives aktindsigt i videre omfang, end hvad der følger af §§ 23-35. Skatteministeriet har ud fra en afvejning af på den ene side hensynet til din berettigede interesse i at modtage aktindsigt i videre omfang og på den anden side det hensyn til den interne beslutningsproces, der ligger bag undtagelsesbestemmelsen i § 24, stk. 1, fundet, at der ikke er grundlag for at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Hoveddokument	Begrundelse
9757 (akt 3) 26912 (akt 5) 29139 (akt 13) 33038 (akt 15) 78642 (akt 32) 88441 (akt 81) 331817 (212)	Fuld aktindsigt
Bilag	Dokumenterne er udvekslet på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning jf. offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1. Dokumentet er derfor ikke omfattet af retten til aktindsigt. I dokumentet indgår ingen ekstraeringspligtige oplysninger jf. offentlighedslovens §§ 28-29. Det skal efter offentlighedslovens § 14, stk. 1, overvejes, om der kan gives aktindsigt i videre omfang, end hvad der følger af §§ 23-35. Skatteministeriet har ud fra en afvejning af på den ene side hensynet til din berettigede interesse i at modtage aktindsigt i videre omfang og på den anden side det hensyn til den interne og politiske beslutningsproces, der ligger bag undtagelsesbestemmelsen i § 24, stk. 1, fundet, at der ikke er grundlag for at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.

Hoveddokument	Begrundelse
<p>4386 (akt 1) 78647 (akt 33) 86378 (akt 77) 141011 (akt 97) 142202 (akt 104) 142296 (akt 108) 291798 (akt 198) 304339 (akt 204) 314886 (akt 205)</p>	<p>Dokumentet er udvekslet på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning jf. offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1. Dokumentet er derfor ikke omfattet af retten til aktindsigt. I dokumentet indgår ingen ekstraheringspligtige oplysninger jf. offentlighedslovens §§ 28-29. Det skal efter offentlighedslovens § 14, stk. 1, overvejes, om der kan gives aktindsigt i videre omfang, end hvad der følger af §§ 23-35. Skatteministeriet har ud fra en afvejning af på den ene side hensynet til din berettigede interesse i at modtage aktindsigt i videre omfang og på den anden side det hensyn til den interne og politiske beslutningsproces, der ligger bag undtagelsesbestemmelsen i § 24, stk. 1, fundet, at der ikke er grundlag for at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.</p>
<p>Bilag</p>	<p>Dokumenterne er udvekslet på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning jf. offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1. Dokumentet er derfor ikke omfattet af retten til aktindsigt. I dokumentet indgår ingen ekstraheringspligtige oplysninger jf. offentlighedslovens §§ 28-29. Det skal efter offentlighedslovens § 14, stk. 1, overvejes, om der kan gives aktindsigt i videre omfang, end hvad der følger af §§ 23-35. Skatteministeriet har ud fra en afvejning af på den ene side hensynet til din berettigede interesse i at modtage aktindsigt i videre omfang og på den anden side det hensyn til den interne og politiske beslutningsproces, der ligger bag undtagelsesbestemmelsen i § 24, stk. 1, fundet, at der ikke er grundlag for at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.</p>

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Hoveddokument	Begrundelse
74832 (akt 31) 112200 (akt 88) 157716 (akt 140) 158309 (akt 150) 231293 (akt 182) 501542 (akt 239) 504312 (akt 240)	Fuld aktindsigt
Bilag	Dokumenterne er udvekslet på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning jf. offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2. Dokumentet er derfor som udgangspunkt undtaget fra aktindsigt. I dokumentet indgår ingen ekstraheringspligtige oplysninger jf. offentlighedslovens §§ 28-29. Det skal efter offentlighedslovens § 14, stk. 1, overvejes, om der kan gives aktindsigt i videre omfang, end hvad der følger af §§ 23-35. Skatteministeriet har ud fra en afvejning af på den ene side hensynet til din berettigede interesse i at modtage aktindsigt i videre omfang og på den anden side det hensyn til den interne og politiske beslutningsproces, der ligger bag undtagelsesbestemmelsen i § 24, stk. 1, fundet, at der ikke er grundlag for at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.

Hoveddokument	Begrundelse
255538 (akt 193)	Dokumentet er udvekslet på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning jf. offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1. Dokumentet er derfor ikke omfattet af retten til aktindsigt. I dokumentet indgår ingen ekstraheringspligtige oplysninger jf. offentlighedslovens §§ 28-29. Det skal efter offentlighedslovens § 14, stk. 1, overvejes, om der kan gives aktindsigt i videre omfang, end hvad der følger af §§ 23-35. Skatteministeriet har ud fra en afvejning af på den ene side hensynet til din berettigede interesse i at modtage aktindsigt i videre omfang og på den anden side det hensyn til den interne og politiske beslutningsproces, der ligger bag undtagelsesbestemmelsen i § 24, stk. 1, fundet, at der ikke er grundlag for at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.
Bilag	Fuld aktindsigt

Skatteministeriet vil vende tilbage med et svar i forhold til sagen med j.nr. 10-0214196.”

Den 23. april 2015 klagede du til mig over Skatteministeriets delafgørelse og over ministeriets sagsbehandlingstid i den forbindelse. Du skrev således i din klage:

”Hermed klager jeg over manglende aktindsigt om vandsektorloven og den medfølgende konsekvenslov hos Skatteministeriet.

Selve historien: Sagen er en lille smule kompliceret, men så heller ikke mere end det. I hhv. 2007 og 2009 blev der efter forhandlinger i Miljøministeriet vedtaget en vandsektorlov og en konsekvenslov, der blandt andet medførte, at vandforsyningerne – på nær de helt små – skulle gøres til selskaber i stedet for f.eks. at være en afdeling i kommunen. Dermed blev de også skattepligtige, men i det lovforberedende arbejde blev det lagt til grund, at de ikke ville blive skattepligtige i de første mange år. Det skyldtes, at de nye selskaber ville blive ’født’ med nogle dyre anlæg (ledninger, rensningsanlæg, pumpestationer osv.), som skulle afskrives, og denne afskrivning ville betyde, at de ikke i skatteteknisk forstand ville få

overskud, der skulle beskattes. På lang sigt kunne en skat på omkring 100 mio. kr. komme på tale. Det skattebeløb kom imidlertid allerede i det første år med den nye lov. Årsagen var, at Skat ikke er enig i de høje værdiansættelser, der lå til grund for det hele.

I en række sager (der nu er gået videre i retssystemet) blev værdierne nedsat kraftigt fordi Skat mente, at man skulle opgøre værdien til en anden metode. Eksempelvis gik (...) Vandselskabs anlæg ned fra 2 mia. til 600 mio. Lavere værdi = mindre afskrivninger = skattemæssigt overskud = skattebetaling. Skattebetalingen blev ført videre til borgernes vandregninger, som nogle steder oplevede stigninger på 500-1.000 kr. om året for en familie. Jeg skrev om sagen på (...) dagblad B's (...) i [måned], og det blev en større historie, der bl.a. gik i tv-program C og fik nogle igangværende forhandlinger om en fornyelse af vandsektorloven til at falde sammen.

Min aktindsigtsanmodning: Jeg ville gerne finde ud af, hvem der vidste hvad – og ikke mindst om Skatteministeriet havde advaret Miljøministeriet om, at de ikke kunne forudsætte de høje værdier, at der således ville blive skattebetaling i de første år. Var Miljøministeriet altså advaret om, at det økonomiske grundlag ikke holdt? Eller 'sov' Skatteministeriet i timen?

Jeg ville også gerne vide, hvad der var blevet kommunikeret om fsva. de ret indviklede (men meget betydningsfulde) forskellige modeller for værdiansættelse. Forskellige opgørelsesmetoder kan – som tilfældet med (...) Vandselskab viser – betyde mere end en milliard i værdi for et vandselskab. Derfor søgte jeg om aktindsigt hos Skatteministeriet.

Jeg søgte i øvrigt også hos Miljøministeriet, hvor der dog var en del, jeg ikke fik, fordi de har rod i deres arkiver. Hvad jeg fik af Skatteministeriet: Som I kan se af vedlagte, så fik jeg nej til næsten alt med henvisning til ministerbetjening. Og det jeg fik, var primært diverse høringsvar, som fylder meget, men som ikke giver svar på det, jeg er interesseret i.

Min klage: Jeg mener, at Skatteministeriet med sin lange stribe af afvisninger strækker § 24 til det yderste. Formålet med den paragraf var, at luftige ideer osv. skulle kunne udveksles i et 'frirum', uden at pressen fik indsigt i dette. Men her drejer det sig vel også i høj grad om konkrete skattemæssige eller juridiske vurderinger. Er det virkelig noget, der skal holdes hemmeligt?

Fsva. konkrete selskabers skatteforhold, så hører det med, at vandsektoren selv er meget vred over (...) forløbet og eksempelvis i april sætter fokus på sagen med to konferencer i hhv. Aarhus og København hos (...)

(revisionselskabet). Desuden har mange af sagerne allerede været forbi landsskatteretten (hvorfra jeg selv har fået dommene), og prøvesagerne skal i landsretten. Endelig er deres regnskaber åbne. Så jeg forstår ikke helt argumentet med skatteforvaltningsloven. (...)

Ved de dokumenter, hvor jeg har fået afslag, skriver ministeriet, at det har overvejet muligheden for meroffentlighed. Men hver gang er det – surprise – kommet frem til, at der ikke er meroffentlighed. Når man taler om offentlighedens interesse, så drejer det sig blandt andet om, at en afgørende del af den danske infrastruktur – vandværkerne – har fået et skattesmæk på mange hundrede millioner i årene fra 2010, selvom det netop lå til grund for det politiske forlig, at der ikke ville blive nogen skattebetaling qua de store værdier og følgelig store afskrivninger.

Sagen er også i offentlighedens interesse, fordi sagerne i hobetal har været i landsskatteretten, og fordi der nu skal til at køre landsretssager om det. Sagen har i øvrigt betydning for den årlige vandregning hos et meget stort antal danskere. Udover det er der også en mulig politisk betydning. Hvad vidste toppolitikere som D og E (begge V) – og hvad gjorde de?

Det undrer mig i øvrigt, at der slet ikke er ekstraheringspligtige oplysninger i dokumenterne. Er der virkelig ikke en eneste ting af faktisk karakter? De dokumenter, som jeg har fået afslag på, er bl.a. 'Mail til Skat (Århus) – vandsektoren' fra 2007, 'Mail til BLST – kort kommentar til høringssvar' fra 2008 (BLST må være By- og Landskabsstyrelsen), 'Mail fra Skat – bidrag vedr. høringssvar' samt 'Mail til MLST SV: spørgsmål om skattebetaling', der begge også er fra 2008.

I 2009 er der bl.a. en række mails vedr. værdiansættelsen, som er blevet undtaget – netop hele kernen i sagen, men næppe noget, som handler om at kaste vilde ideer op i luften, som 'frirums'-argumentet for § 24 anførte.

I 2011 kan man se, at der er gået flere mails frem og tilbage vedr. det cover, som der skulle på en sag, der skulle forelægges miljøministeren. Her må i det mindste det, som man beslutter sig for at skære væk falde bort – det kan jo ikke være ministerbetjening. Og desuden er det interessant at vide, hvilke faktuelle oplysninger, ministeren er blevet forelagt. Derudover klager jeg over (...) alt for lang sagsbehandlingstid. Jeg søgte den 3. december 2014 og fik først dokumenterne næsten fire måneder senere (afsendt fra ministeriet 26. marts 2015). (...)"

I en e-mail af 30. april 2015 anførte du endvidere, at der netop var sket en udvikling i sagen, idet skattespørgsmålet som en del af et nyt vandforlig skulle

undersøges. Det understregede efter din opfattelse dit argument om offentlighedens interesse.

Den 7. maj 2015 bad jeg Skatteministeriet om en udtalelse i anledning af din klage. Jeg bad om, at ministeriet i sin udtalelse forholdt sig udtrykkeligt til de klagetemaer (ministerbetjening, ekstrahering, tavshedspligt, meroffentlighed mv.), som du havde redegjort nærmere for i din klage af 23. april 2015 og e-mail af 30. april 2015.

I relation til din klage over sagsbehandlingstiden bad jeg endvidere Skatteministeriet om at sende mig en datoliste over de ekspeditioner, der var foretaget i sagen. Jeg bad ministeriet om at forholde sig til sagsbehandlingstiden i lyset af bestemmelsen i offentlighedslovens § 36, stk. 2, og forarbejderne til bestemmelsen.

I en udtalelse af 21. maj 2015 skrev Skatteministeriet bl.a. således:

”Klager har ved brev af 3. december 2014 anmodet om aktindsigt i al korrespondance mellem Skatteministeriet og henholdsvis Miljøministeriet og SKAT vedrørende spørgsmålet om skat, afskrivninger og værdiansættelse i forbindelse med vandsektorloven og konsekvensloven af 2009.

Skatteministeriets delafgørelse af 26. marts 2015 er behandlet med udgangspunkt i klagers aktindsigtsanmodning.

Skatteministeriets sag med j.nr. 2007-411-0001 indeholder bl.a. dokumenter, der er udvekslet mellem SKAT og Miljøministeriet i forbindelse med forberedelse og gennemførelse af folketingsbehandlingen af følge-loven til vandsektorloven (lov nr. 460 af 12. juni 2009).

Klagers berettigelse til aktindsigt

Efter offentlighedslovens § 7 kan enhver med de i §§19-35 nævnte undtagelser forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

Skatteministeriet har på den baggrund vurderet, at klager er berettiget til aktindsigt jf. hovedreglen om retten til aktindsigt i lovens § 7 i overensstemmelse med den formulerede aktindsigtsanmodning af 3. december 2014.

Ministerbetjening, ekstrahering og meroffentlighed

Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1. Som interne dokumenter anses blandt andet dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående, jf. § 23, stk. 1, nr. 1. Retten til

aktindsigt omfatter heller ikke interne dokumenter, der efter § 24, stk. 1, er udvekslet mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder eller mellem forskellige ministerier, hvis der på tidspunktet for udvekslingen er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, jf. § 23, stk. 1, nr. 2.

Hvis der i et internt dokument findes oplysninger om en sags faktiske grundlag, om eksterne faglige vurderinger eller – i visse tilfælde – om interne faglige vurderinger i endelig form, skal der dog gives aktindsigt i sådanne oplysninger, jf. offentlighedslovens §§ 28 og 29.

Det er Skatteministeriets opfattelse, at en større del af sagens akter er omfattet af reglerne om ministerbetjening. Dette må anses for naturligt at hænge sammen med, at der netop er tale om en sag, der har behandlet og understøttet den politiske proces i forbindelse med gennemførelse af et lovforslag.

Nogle dokumenter i sagen er udvekslet med SKAT, hvilket bevirker, at de omfattes af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1, da SKAT er en underordnet myndighed i forhold til Skatteministeriets Departement. Andre dokumenter i sagen er omfattet § 24, stk. 1, nr. 2, da de er udvekslet med By- og Landskabsstyrelsen (nu Naturstyrelsen) under Miljøministeriet.

Ingen af de dokumenter, der er undtaget fra aktindsigt efter ministerbetjeningsreglen, vurderes at indeholde ekstraheringspligtige oplysninger, jf. offentlighedslovens § 28-29.

Det er ligeledes vurderet, at der konkret ikke har været grundlag for at give meroffentlighed efter offentlighedslovens § 14.

Der er tale om en politisk sag og på tidspunktet for delafgørelsen den 26. marts 2015 verserede der fortsat politiske forhandlinger om sagskomplekset (som klager også kommer ind på i sin klage). Der er således fortsat et hensyn at tage til den politiske beslutningsproces, og dette har det haft en vis indvirkning på vurderingen af mulighederne for at give meroffentlighed i de dokumenter, der er omfattet af ministerbetjeningsreglen. Det bemærkes hertil, at sagen som sådan fortsat verserer politisk, da forligsparterne bag vandsektorreformen ved aftale af 29. april 2015 har besluttet at iværksætte en analyse af området, der bl.a. skal afdekke, hvad forligsparterne konkret besluttede vedr. vandsektorens skatteforhold, og hvad forudsætningerne for forligsparternes beslutninger var i forbindelse med vedtagelse af vandsektorreformen i 2007.

Tavshedspligt

Klager bemærker at: *'desuden har mange sager allerede været forbi Landsskatteretten (hvorfra jeg selv har fået flere af dommene), og flere af prøvesagerne skal i landsretten. Endelig er deres regnskaber åbne. Så jeg forstår ikke helt argumentet med Skatteforvaltningsloven.'*

Klagers bemærkning forstås således, at han ikke forstår, hvorfor oplysninger om konkrete skatteydere er undtaget fra aktindsigt, når deres skatteforhold eller andet er offentligheden bekendt, fx fordi deres regnskabsforhold er offentligt tilgængelige.

Det følger af offentlighedslovens § 35, at pligten til at meddele oplysninger er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv.

På Skatteministeriets område gælder en sådan særlig tavshedspligt. Af skatteforvaltningslovens § 17, stk. 1, 1. pkt., fremgår således, at skattemyndighederne under ansvar efter §§ 152, 152 a og 152 c-152 f i straffeloven skal iagttage ubetinget tavshed over for uvedkommende med hensyn til oplysninger om en fysisk eller en juridisk persons økonomiske, erhvervsmæssige eller privatlivet tilhørende forhold, som de under varetagelsen af deres arbejde bliver bekendt med.

Begrebet 'uvedkommende' fortolkes restriktivt i forhold til private, herunder pressen. Skattemyndighederne må derfor ikke udlevere oplysninger omfattet af tavshedspligten til andre private end den, der har afgivet oplysningen, eller den som oplysningen er om, medmindre der foreligger en særlig hjemmel.

Efter Skatteministeriets opfattelse er der således ikke grundlag for at give aktindsigt i dokumenter omfattet af den særlige tavshedspligt, uanset om en skatteydere økonomiske eller erhvervsmæssige forhold i øvrigt måtte være offentligheden bekendt – herunder fordi en skatteydere private forhold evt. måtte være behandlet i medierne i anden sammenhæng.

Sagsbehandlingstid

Det følger af offentlighedslovens § 36, stk. 2, at: *'Vedkommende myndighed m.v. afgør snarest, om en anmodning om aktindsigt kan imødekommes. En anmodning om aktindsigt skal færdigbehandles inden 7 arbejdsdage efter modtagelsen, medmindre dette på grund af f.eks. sagens omfang eller kompleksitet undtagelsesvis ikke er muligt. Den, der har anmodet om aktindsigt, skal i givet fald underrettes om grunden til fristoverskridelsen og om, hvornår anmodningen kan forventes færdigbehandlet.'*

En udsættelse af færdigbehandlingen af en aktindsigtsanmodning udover sagsbehandlingsfristen på syv arbejdsdage kan efter forarbejderne til bestemmelsen være begrundet i fx sagens omfang eller kompleksitet.

Den konkrete aktindsigtssag indeholder netop et stort antal dokumenter, som har været vurderet konkret, hvilket har bevirket, at sagsbehandlingstiden ikke har kunnet holdes inden for 7 dage, som er lovens udgangspunkt.

Ud over at sagsbehandlingstiden har været lang grundet sagens kompleksitet og det store antal dokumenter, har sagsbehandlingstiden været forlænget yderligere på grund af et beklageligt IT-nedbrud, der bevirkede, at aktlisten langt hen i sagsbehandlingsforløbet skulle konstrueres på ny. Det har forlænget sagsbehandlingstiden yderligere.

Skatteministeriets løbende underretning af klager

Du har bedt om en oversigt over de ekspeditioner, der er foretaget i sagen:

Klager blev ved brev af 11. december 2012 underrettet om, at det ikke var muligt at behandle klagers aktindsigtsanmodning inden 7 dage med den begrundelse, at anmodningen krævede en gennemgang af sager og dokumenter for en periode på 7 år. Det blev oplyst, at Skatteministeriet forventede at kunne færdigbehandle aktindsigtsanmodningen inden 6 uger regnet fra den 11. december 2014.

Klager er herefter ved brev af 23. januar 2015 blevet oplyst, at det ikke var muligt at nå at færdigbehandle klage inden 6 uger regnet fra den 11. december 2012.

Endelig blev klager den 27. februar 2015 telefonisk orienteret om, at det ikke var muligt at færdigbehandle aktindsigtsanmodningen inden udgangen af februar 2015 grundet IT-problemer.

Klager er således i overensstemmelse med § 36, stk. 2, 3. pkt., løbende blevet orienteret om, at det ikke har været muligt overholde sagsbehandlingstiden, om grunden hertil samt hvornår anmodningen kunne forventes færdigbehandlet.”

Den 27. maj 2015 sendte jeg ministeriets udtalelse til dig med henblik på at modtage dine eventuelle bemærkninger inden 2 uger.

Jeg modtog ikke nogen bemærkninger fra dig i den anledning.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

I et brev af 15. juni 2015 skrev jeg til dig, at jeg nu ville forsøge at færdigbehandle sagen. Jeg oplyste, at i sager om aktindsigt efter offentlighedsloven bestræber ombudsmanden sig på at afslutte behandlingen af sagen, inden for 20 arbejdsdage efter at sagen er klar til behandling. Ved komplicerede sager er målsætningen 40 arbejdsdage.

I et brev af 11. august 2015 skrev jeg til dig, at det desværre ikke havde været muligt at færdigbehandle din sag inden for 40 arbejdsdage. Jeg henviste til, at jeg i øjeblikket har et stort antal sager til behandling, herunder flere komplicerede aktindsigtssager, og at der har været sommerferieafvikling blandt medarbejderne. Det var min forventning, at din sag ville være færdigbehandlet inden udgangen af september 2015.

Den 21. august 2015 ringede en af mine medarbejdere til Skatteministeriet og bad ministeriet om at sende akterne i selve aktindsigtssagen (dvs. den sag, der blev oprettet af ministeriet i anledning af din aktindsigtsanmodning), idet disse akter ikke var blandt de sagsakter, som ministeriet havde sendt til mig sammen med sin udtalelse af 21. maj 2015.

Den 28. august 2015 modtog jeg de manglende sagsakter fra Skatteministeriet.