

Udskriftsdato: 4. maj 2025 (Gældende)

2014-37. Behandlingen af anmodning om aktindsigt i brevveksling til brug for juridisk responsum måtte ske i lyset af, at selve responsummet var offentliggjort

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

2014-37. Behandlingen af anmodning om aktindsigt i brevveksling til brug for juridisk responsum måtte ske i lyset af, at selve responsummet var offentliggjort

En journalist klagede til ombudsmanden over, at Skatteministeriet havde givet ham delvist afslag på aktindsigt i dokumenter udvekslet mellem Kammeradvokaten, SKAT og Skatteministeriet til brug for et juridisk responsum, som Skatteministeriet havde bedt Kammeradvokaten om at udarbejde. Kammeradvokatens undersøgelse – som blev iværksat på baggrund af Rigsrevisionens og Statsrevisorernes kritik af området for ejendomsvurdering – skulle afdække, om SKATs praksis havde ligget inden for lovens rammer. Det fremgik, at selve responsummet og en fortegnelse over de bilag, som myndighederne havde stillet til rådighed for Kammeradvokaten, forinden var blevet offentliggjort på Skatteministeriets hjemmeside.

Ombudsmanden var enig med Skatteministeriet i, at brevvekslingen med Kammeradvokaten skete i en sammenhæng, hvor en retssag måtte underforstås som en nærliggende mulighed, og at offentlighedslovens § 27, nr. 4 – om brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres – derfor som udgangspunkt fandt anvendelse på de undtagne dokumenter.

Det var imidlertid ombudsmandens opfattelse, at det burde være indgået i Skatteministeriets overvejelser, at selve responsummet og bilagsfortegnelsen var offentliggjort på Skatteministeriets hjemmeside, hvormed hensynet til fortrolighed – i hvert fald for så vidt angik det, der fremgik af disse dokumenter – måtte anses for prisgivet. Han henstillede derfor til ministeriet at genoptage sagen og gennemgå de undtagne dokumenter med henblik på en fornyet stillingtagen til, om de kunne undtages fra aktindsigt.

Ombudsmanden kunne derimod ikke kritisere, at Skatteministeriet havde undtaget nogle enkelte oplysninger om genoptagelse af konkrete ejendomsvurderingssager i nogle rapporter fra Skatteministeriets Interne Revision fra aktindsigt med henvisning til den særlige tavshedspligtsbestemmelse i skatteforvaltningslovens § 17, stk. 1.

(Sag nr. 14/02674)

Herunder gengives ombudsmandens udtalelse i sagen efterfulgt af en sagsfremstilling:

Ombudsmandens udtalelse

1. Sagens genstand

Sagen drejer sig om Skatteministeriets behandling af din anmodning om aktindsigt i dokumenter, der er udvekslet mellem Kammeradvokaten, SKAT og Skatteministeriet til brug for Kammeradvokatens responsum vedrørende SKATs ejendomsvurderinger.

Om baggrunden for sagen fremgår, at Skatteministeriet i lyset af Rigsrevisionens Beretning til Statsrevisorerne om den offentlige ejendomsvurdering (beretning 13/2012) – hvor Rigsrevisionen rettede alvorlig kritik mod skattemyndighedernes forvaltning af området for ejendomsvurdering – bad Kammeradvokaten om en bedømmelse af, ”hvorvidt SKATs forståelse og forvaltning af vurderingsloven i perioden fra 2003 og frem har ligget uden for lovens rammer”. Spørgsmålet, som Kammeradvokaten skulle forholde sig til, er behandlet i Rigsrevisionens beretning, kapitel IV.

På baggrund af din anmodning om aktindsigt i opgavebeskrivelsen til Kammeradvokaten og den interne dialog mellem Skatteministeriet, SKAT og Kammeradvokaten om tilrettelæggelsen af Kammeradvokatens undersøgelse traf Skatteministeriet den 17. juni 2014 afgørelse om ikke at give dig fuldstændig aktindsigt i de dokumenter, der var identificeret som omfattet af din anmodning.

Ministeriet meddelte dig således afslag på aktindsigt i opgavebeskrivelsen til Kammeradvokaten og en række andre dokumenter – i form af e-mails med vedhæftede bilag – med henvisning til offentlighedslovens § 27, nr. 4. Af bestemmelsen fremgår, at retten til aktindsigt ikke omfatter brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres.

Ministeriet meddelte dig dog aktindsigt i visse af bilagene med henvisning til, at der var tale om ”faktuelle oplysninger”, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., eller ”allerede offentliggjorte dokumenter”.

Det fremgik, at ministeriet i forhold til de dokumenter, som blev undtaget efter offentlighedslovens § 27, nr. 4 – dvs. såvel de undtagne e-mails som de undtagne bilag – havde overvejet, om der kunne gives aktindsigt efter princippet om meroffentlighed (offentlighedslovens § 14, stk. 1). Dette førte ikke til, at der blev givet aktindsigt i videre omfang.

Blandt de undtagne bilag var desuden nogle rapporter fra Skatteministeriets Interne Revision. Skatteministeriet gav indsigt i rapporterne, men anså enkelte oplysninger i nogle af rapporterne for omfattet af den særlige tavshedspligt i skatteforvaltningslovens § 17, stk. 1, jf. offentlighedslovens § 35. Ministeriet gav dig derfor kun indsigt i disse oplysninger i anonymiseret form.

Jeg har fra Skatteministeriet modtaget kopi af dels de dokumenter, som du har fået aktindsigt i, dels de dokumenter – herunder dele af dokumenter – som du ikke har fået indsigt i. Endvidere har jeg modtaget kopi af den aktliste, som du modtog sammen med ministeriets afgørelse.

Jeg tager stilling til den del af ministeriets afgørelse, der vedrører undtagelse af dokumenter efter offentlighedslovens § 27, nr. 4, under pkt. 2 nedenfor. Den del af afgørelsen, der drejer sig om undtagelse af oplysninger efter skatteforvaltningslovens § 17, stk. 1, jf. offentlighedslovens § 35, behandles under pkt. 3.

Du har også rejst spørgsmål om aktlisten. Den forholder jeg mig til under pkt. 4.

2. Undtagelse af dokumenter efter offentlighedslovens § 27, nr. 4

2.1. Retsgrundlaget

§ 27, nr. 4, i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen) har følgende ordlyd:

”§ 27. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

...

4) Brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres.

...”

Bestemmelsen, som viderefører § 10, nr. 4, i den tidligere offentlighedslov (lov nr. 572 af 19. december 1985), har til formål at sikre, at det offentlige på samme måde som en modpart har ret til – som grundlag for sine overvejelser om eventuelt at føre retssag – at modtage fornøden sagkyndig vejledning, uden at andre skal have adgang til at gøre sig bekendt med sådanne responsa, jf. bl.a. betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, s. 237.

Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår bl.a. følgende (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 til lov om offentlighed i forvaltningen, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser):

”Til § 27

Efter bestemmelsen, der delvis svarer til den gældende lovs § 10, kan en række nærmere angivne dokumenter undtages fra aktindsigt begrundet i den *funktion*, som dokumentet varetager.

...

Bestemmelserne i *nr. 3-5* er identiske med den gældende lovs § 10, *nr. 3-5*. Der henvises om disse bestemmelser til pkt. 4.1.1.14, jf. pkt. 3.4.2.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger. Med hensyn til rækkevidden af bestemmelserne henvises desuden til beskrivelsen af gældende ret i betænkningens kapitel 16, pkt. 4.3, pkt. 4.4 og pkt. 4.5 (side 541 ff.).

I det omfang et dokument omfattet af lovforslagets § 27, *nr. 1-4*, afgives til udenforstående eller anvendes i en anden sammenhæng (sag) end den, hvor det er udarbejdet eller modtaget, vil det ikke længere kunne undtages fra aktindsigt efter den pågældende undtagelsesbestemmelse, hvis det må have stået myndigheden klart, at den i forbindelse med afgivelsen eller videreanvendelsen har opgivet det beskyttelseshensyn, der ligger bag undtagelsesbestemmelsen. Der henvises til betænkningens kapitel 16, pkt. 4.6 (side 551 f.) og pkt. 6.3.2 (side 585 f.). ”

Af betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven fremgår om gældende ret efter den tidligere lovs § 10, *nr. 1-4*, bl.a. følgende (betænkningen, s. 551 ff.):

”4.6. Afgivelse af dokumenter omfattet af § 10, nr. 1-4, til udenforstående mv.

Et dokument, der er omfattet af undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens § 10, *nr. 1-4*, ændrer ikke status ved efter udarbejdelsen eller modtagelsen at blive medtaget ved den fortsatte ekspedition af den sag, som dokumentet er udarbejdet eller modtaget i forbindelse med.

I det omfang det pågældende dokument derimod anvendes ved behandlingen af en anden sag eller bliver afgivet til udenforstående, opstår spørgsmålet imidlertid om, hvorvidt den pågældende undtagelsesbestemmelse fortsat er anvendelig.

Gældende ret kan formentlig beskrives således, at den pågældende undtagelsesbestemmelse i § 10, *nr. 1-4*, ikke (længere) vil være anvendelig, hvis vedkommende forvaltningsmyndighed har videregivet dokumentet til en udenforstående under omstændigheder, hvor det måtte stå myndigheden klart, at den opgav (prisgav) det beskyttelseshensyn, der ligger bag undtagelsesbestemmelsen. Den pågældende undtagelsesbestemmelse i § 10, *nr. 1-4*, vil heller ikke (længere) være anvendelig i de tilfælde, hvor forvaltningsmyndigheden anvender dokumentet i forbindelse med behandlingen af en anden sag end den, som dokumentet vedrører, og hvor det måtte stå den pågældende myndighed klart, at den derved opgav det beskyttelseshensyn, der ligger bag undtagelsesbestemmelsen. Om gældende ret på området kan i øvrigt henvises til Vogter, side 198 f., side 200 f., side 203 f. og side 208.

I de tilfælde, hvor forvaltningsmyndigheden i forhold til et dokument må anses for at have prisgivet det beskyttelseshensyn, der ligger bag den relevante undtagelsesbestemmelse, må dokumentet anses for at være undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler. Det vil sige, at dokumentet (fremover) vil være undergivet aktindsigt, medmindre dokumentet eller oplysningerne kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens øvrige bestemmelser, herunder §§ 2, 12-14.

Som eksempel på tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed i forhold til et dokument omfattet af offentlighedslovens § 10, *nr. 1-4*, må anses for at have prisgivet det beskyttelseshensyn, der ligger bag den

pågældende undtagelsesbestemmelse, med den konsekvens, at dokumentet er omfattet af offentlighedslovens almindelige regler om aktindsigt, kan f.eks. nævnes følgende:

I det omfang et dokument, der er udarbejdet af en myndighed til brug for et møde mellem ministre (§ 10, nr. 1-dokument), f.eks. udleveres til pressen, må myndigheden antages at have opgivet det beskyttelseshensyn til den (regerings) politiske beslutningsproces, der ligger bag § 10, nr. 1. Dette indebærer, at også andre dele af pressen og offentligheden i øvrigt vil have krav på at få udleveret dokumentet.

Hvis et departement f.eks. sender brevveksling mellem ministerier om lovgivning (§ 10, nr. 2-dokument) til vedkommende folketingsudvalg som bilag til en ministers besvarelse af et folketingsspørgsmål fra udvalget, vil brevvekslingen efter Folketingets praksis normalt blive tilgængelig for offentligheden. I et sådant tilfælde må vedkommende departement ved oversendelsen til folketingsudvalget i almindelighed anses for at have opgivet beskyttelsen af den politiske beslutningsproces, således at brevvekslingen ikke længere kan undtages fra aktindsigt efter § 10, nr. 2. ”

2.2. Min vurdering

Jeg bemærker indledningsvis, at jeg er enig med Skatteministeriet i, at brevvekslingen med Kammeradvokaten skete i en sammenhæng, hvor en retssag måtte underforstås som en nærliggende mulighed. Jeg henviser til, at Rigsrevisionen og Statsrevisorerne havde udtalt alvorlig kritik af SKATs ejendomsvurderinger gennem en årrække. Se dertil bl.a. Folketingets Ombudsmands beretning for 1997, s. 118 ff., og Ugeskrift for Retsvæsen 2010.1253 Ø.

Det fremgår af Skatteministeriets afgørelse af 17. juni 2014, at ministeriet – sammen med en række andre dokumenter – gav dig aktindsigt i Kammeradvokatens responsum (udtalelsen af 23. september 2013, opført som dokument nr. 40 på aktlisten). Ministeriet har i brevet af 9. september 2014 i tilknytning dertil bemærket, at responsummet forud herfor var blevet offentliggjort på Skatteministeriets hjemmeside.

Jeg bemærker, at det på hjemmesiden fremgår, at responsummet blev offentliggjort den 7. oktober 2013 sammen med en pressemeddelelse om sagen. Som bilag til responsummet blev samtidig offentliggjort en fortegnelse over de bilag, som Kammeradvokaten havde modtaget til brug for sin rådgivning.

Som anført i forarbejderne til § 27, nr. 4 (jf. pkt. 2.1 ovenfor) vil et dokument, der f.eks. er afgivet til udenforstående, ikke længere kunne undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen, hvis det må have stået myndigheden klart, at den i forbindelse med afgivelsen har prisgivet det beskyttelseshensyn, der ligger bag bestemmelsen.

Ved offentliggørelsen på Skatteministeriets hjemmeside blev Kammeradvokatens responsum med bilagsfortegnelse gjort tilgængeligt for offentligheden, og beskyttelseshensynet i § 27, nr. 4, blev dermed prisgivet for så vidt angår disse dokumenter. Jeg forstår da også, at dette var grunden til, Skatteministeriet gav dig aktindsigt i dokumenterne.

De undtagne dokumenter består af e-mails udvekslet mellem Kammeradvokaten og Skatteministeriet i forbindelse med Kammeradvokatens tilrettelæggelse af responsummet mv. og af bilag, som myndighederne stillede til rådighed for Kammeradvokaten til brug for dennes overvejelser.

Efter min opfattelse må vurderingen af, om § 27, nr. 4, kan anvendes på dette materiale, ske i lyset af, at Skatteministeriet med offentliggørelsen af selve responsummet og bilagsfortegnelsen som anført må anses for at have prisgivet hensynet til fortrolighed i hvert fald for så vidt angår det, der fremgår af disse dokumenter. Når bl.a. selve responsummet allerede er offentliggjort, kan det således umiddelbart forekomme tvivlsomt, i hvilket omfang beskyttelseshensynet bag bestemmelsen fortsat kan gøre sig gældende i forhold til de ”bagvedliggende” dokumenter.

Det må altså vurderes, om der i de undtagne dokumenter alligevel indgår oplysninger, som fortsat kan siges at være omfattet af beskyttelseshensynet bag § 27, nr. 4, og hvor hensynet således ikke blev prisgivet i forbindelse med offentliggørelsen af Kammeradvokatens responsum. Det kan f.eks. tænkes at være tilfældet, hvis dokumenterne indeholder rådgivning, som ikke er afspejlet i responsummet.

Jeg kan ikke se, at ministeriet har foretaget en sådan vurdering.

Jeg har på denne baggrund henstillet til Skatteministeriet, at ministeriet genoptager sagen og – i lyset af det, som jeg har anført – gennemgår de dokumenter, som blev undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 27, nr. 4, med henblik på ny stillingtagen til, om de kan undtages fra aktindsigt.

Jeg bemærker, at jeg ikke herved har taget stilling til, om de undtagne dokumenter/oplysninger helt eller delvis vil kunne undtages fra aktindsigt efter andre af offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser, hvis § 27, nr. 4, ikke kan finde anvendelse.

Jeg er opmærksom på, at du har fået indsigt i en del oplysninger i de undtagne dokumenter med henvisning til, at ministeriet har betragtet oplysningerne som ekstraheringspligtige efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 28. På baggrund af det, der er anført ovenfor, og min henstilling om genoptagelse har jeg ikke fundet grundlag for at tage stilling til spørgsmålet om ekstrahering.

Af samme grund har jeg heller ikke fundet anledning til at forholde mig til spørgsmålet om meroffentlighed.

3. Undtagelse af oplysninger i rapporter fra Skatteministeriets Interne Revision fra aktindsigt

3.1. Indledning

Jeg har forstået Skatteministeriet således, at ministeriet meddelte dig aktindsigt i revisionsrapporterne efter offentlighedslovens almindelige regler, idet ministeriet dog anså enkelte oplysninger i nogle af rapportererne for undtaget fra aktindsigt efter skatteforvaltningslovens § 17, stk. 1, jf. offentlighedslovens § 35. Skatteministeriet gav dig derfor kun aktindsigt i de pågældende oplysninger i anonymiseret form.

Det fremgår ikke klart, hvorfor Skatteministeriet har behandlet disse bilag på anden måde end alle de andre bilag, som blev stillet til rådighed for Kammeradvokaten, og som blev undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 27, nr. 4.

Under hensyn til det, som jeg har anført ovenfor vedrørende anvendelsen af § 27, nr. 4, har jeg dog ikke fundet grundlag for at undersøge dette spørgsmål yderligere, men har koncentreret mig om, hvorvidt Skatteministeriet kunne undtage oplysninger i dokumenterne fra aktindsigt med henvisning til skattemyndighedernes særlige tavshedspligt.

3.2. Retsgrundlaget

Offentlighedslovens § 35 regulerer sammenhængen mellem offentlighedslovens 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. ”

Retsvirkningen af, at der foreligger en særlig tavshedspligtbestemmelse, er, at de oplysninger, der er omfattet af bestemmelsen, ikke er undergivet aktindsigt efter offentlighedsloven. Hvis kun en del af oplysningerne i et dokument er omfattet af særlig tavshedspligt, vil myndigheden skulle meddele aktindsigt

i dokumentets øvrige indhold efter offentlighedslovens almindelige regler. Se lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 til lov om offentlighed i forvaltningen, bemærkninger til lovforslagets § 35.

Det er antaget, at skatteforvaltningslovens § 17 er en særlig tavshedspligtsbestemmelse som omtalt i offentlighedslovens § 35, jf. bl.a. betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 731 ff., og den her omtalte sag i Folketingets Ombudsmands beretning for 2003, s. 345 f. Ombudsmanden lagde i denne sag til grund, at den tidligere gældende bestemmelse i skattestyrelseslovens § 37 – som nu er afløst af skatteforvaltningslovens § 17 – havde karakter af en særlig tavshedspligtsbestemmelse.

§ 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.”

Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, at der er tale om en videreførelse af den særlige, skærpede tavshedspligt for skattemyndighederne efter den tidligere skattestyrelseslovs § 37. Med vedtagelsen af bestemmelsen i skatteforvaltningslovens § 17 blev anvendelsesområdet for den skærpede tavshedspligt imidlertid udvidet, således at den kom til at omfatte hele ministerområdets lovgivning bortset fra lovgivning, der ikke er lovgivning om skatter i bred forstand.

Herefter blev bl.a. oplysninger om fysiske eller juridiske personers økonomiske, erhvervsmæssige eller privatlivet tilhørende forhold, som told- og skatteforvaltningen udelukkende er kommet i besiddelse af via forvaltning af og kontrol med lovgivning om afgifter, told og ejendomsvurdering, undergivet den særlige tavshedspligt, jf. lovforslag nr. L 110, fremsat den 24. februar 2005, afsnit 4.6.2. i de almindelige bemærkninger.

Den særlige tavshedspligt omfatter herefter alle oplysninger af den nævnte art, som skattemyndighederne bliver bekendt med i forbindelse med deres arbejde på indkomst- og ejendomsværdiskatteområdet og afgift-, told-, ejendomsvurdering- og inddrivelsesområdet. På området for ejendomsvurdering gælder dog en særlig regel om offentliggørelse af oplysninger i forbindelse med de almindelige ejendomsvurderinger (§ 40 i lovbekendtgørelse nr. 1067 af 30. oktober 2013 om vurdering af landets faste ejendomme). Denne særlige regel gennembryder tavshedspligtsbestemmelsen.

Se om tavshedspligtens indhold bl.a. Poul Bostrup m.fl., Skatteforvaltningsloven med kommentarer (2006), s. 186 f. Her henvises til den tidligere offentlighedslovs § 12, stk. 1, nr. 1 (videreført uændret i § 30, nr. 1, i den gældende lov) med hensyn til afgrænsningen af, hvornår der er tale om økonomiske eller privatlivet tilhørende forhold.

Den blotte oplysning om, at en sag vedrørende en enkeltpersons forhold er eller har været under behandling hos en forvaltningsmyndighed, vil efter omstændighederne have karakter af en oplysning om private forhold. Jeg kan bl.a. henvise til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 2014, s. 516 (om bestemmelsen i den gældende offentlighedslovs § 30, nr. 1). Her er det bl.a. anført, at adgangen til at undtage en oplysning om en sags eksistens på det nævnte grundlag eksempelvis vil gælde i relation til en oplysning om, at en navngiven person har indgivet en ansøgning om adoption, asyl mv.

Oplysninger om, at der eksisterer en skattesag om en bestemt person – herunder en sag på området for ejendomsvurdering – vil normalt være omfattet af skattemyndighedernes særlige tavshedspligt. Jeg bemærker i den forbindelse, at den ovenfor omtalte regel i vurderingslovens § 40 kun gennembryder

tavshedspligten for så vidt angår oplysninger om resultatet af den almindelige ejendomsvurdering. Andre oplysninger, der indgår i en sag om ejendomsvurdering – f.eks. om iagttagelser, som er gjort under en vurderingsbesigtigelse, og om indholdet af enkelte salgsindberetninger – er således omfattet af tavshedspligten, jf. herved Poul Bostrup m.fl., Skatteforvaltningsloven med kommentarer (2006), s. 188.

3.3. Min vurdering

De pågældende rapporter indeholder SKATs Interne Revisions undersøgelser gennem en årrække af SKATs praksis, systemer og arbejdsgange mv. på området for ejendomsvurdering. Rapporterne omfatter således bl.a. en undersøgelse af implementeringen af en ny ejendomsvurderingsorganisation (rapport nr. 1), en tværgående undersøgelse vedrørende genoptagelse af tidligere vurderingssager (rapport nr. 3) og en undersøgelse af journalsystemers anvendelse i udvalgte enheder af SKAT, herunder SKAT Ejendomsvurdering (rapport nr. 5).

Jeg har gennemgået de oplysninger, som Skatteministeriet i forbindelse med anonymiseringen af rapporterne undtog fra aktindsigt. Det er min opfattelse, at oplysningerne med rette kunne anses for undtaget fra aktindsigt efter skatteforvaltningslovens § 17, stk. 1, jf. offentlighedslovens § 35.

Jeg henviser herved til det, der under pkt. 3.2 er anført om, at selve oplysningen om, at der eksisterer en skattesag – herunder en sag på området for ejendomsvurdering – om en bestemt person (ejendom), normalt vil være omfattet af den særlige tavshedspligt. Jeg bemærker i den forbindelse, at de undtagne oplysninger – i form af oplysninger om bestemte ejendomme, ejendommejere og disses repræsentanter – for hovedpartens vedkommende knytter sig til konkrete sager om genoptagelse af ejendomsvurderingen.

Jeg kan derfor ikke kritisere, at Skatteministeriet kun gav aktindsigt i oplysningerne i anonymiseret form.

4. Indsigt i aktlisten

Du har endelig rejst et spørgsmål vedrørende den aktliste, som fulgte med Skatteministeriets afgørelse af 17. juni 2014.

Jeg forstår dig således, at du mener, at ministeriet burde have meddelt dig aktindsigt i en aktliste knyttet til en bestemt sag i Skatteministeriet.

Skatteministeriet har i sin udtalelse af 9. september 2014 bemærket, at du ikke har søgt aktindsigt i en bestemt sag i Skatteministeriet, ”forstået som en sag oprettet med et journalnummer”.

Jeg forstår dette således, at ministeriet ud fra indholdet af din begæring om aktindsigt identificerede dokumenter, der var journaliseret på flere forskellige sager i Skatteministeriet. Jeg går derfor ud fra, at den aktliste, som ministeriet udleverede, indeholder en oversigt over de dokumenter fra forskellige sager, som ministeriet anså for omfattet af din anmodning.

Det følger af offentlighedslovens § 7, stk. 2, nr. 2, at retten til aktindsigt omfatter ”indførsler i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter”. Bestemmelsen indebærer, at den, der begærer aktindsigt, har et selvstændigt krav på indsigt i aktlisten i den sag, som begæringen angår. Formålet er at give mulighed for at kontrollere, om der er givet indsigt i alle de dokumenter, som sagen vedrører.

Myndigheden har pligt til på eget initiativ – og samtidig med sagens øvrige dokumenter – at meddele aktindsigt i aktlisten. Jeg kan bl.a. henvise til betænkning 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 333 ff. og s. 350 f., samt til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 2014, s. 200 f.

Retten til aktindsigt i aktlisten angår ifølge bestemmelsens ordlyd ”den pågældende sags dokumenter”, jf. § 7, stk. 2, nr. 2. Spørgsmålet er, hvordan ”sagen” i denne sammenhæng skal afgrænses.

Myndighedens journaltekniske behandling af de dokumenter, som begæringen om aktindsigt vedrører – herunder om myndigheden har journaliseret dokumenterne på én eller flere særskilte sager – er ikke afgørende. Afgrænsningen beror derimod i første række på indholdet af begæringen. I denne sammenhæng er ”sagen” derfor, hvad der svarer til den aktindsigtssøgendes konkretiserede ønsker. Se bl.a. Folketingets Ombudsmands beretning for 2009, sag nr. 3-1, og beretningen for 2014, sag nr. 28.

Jeg kan herefter ikke kritisere, at Skatteministeriet – i forbindelse med gennemførelsen af aktindsigten – alene gav dig indsigt i en aktliste svarende til de dokumenter, der var omfattet af din aktindsigtsbegæring.

Jeg foretager mig derfor ikke mere vedrørende dette forhold. Jeg bemærker dog, at du har mulighed for at anmode Skatteministeriet om aktindsigt i de fulde aktlister for de sager, hvori dokumenterne indgik.

5. Afsluttende bemærkninger

Jeg har bedt Skatteministeriet om at underrette mig om ministeriets kommende afgørelse, jf. pkt. 2.2 ovenfor, men foretager mig på det foreliggende grundlag i øvrigt ikke mere i anledning af din henvendelse.

Sagsfremstilling

Ved e-mail af 12. maj 2014 bad du Skatteministeriet om aktindsigt på følgende måde:

”Derudover ville jeg meget gerne søge aktindsigt i den opgave beskrivelse, som Kammeradvokaten fik i forbindelse med Kammeradvokatens udtalelse til Skatteministeriet dateret den 23. september vedrørende Rigsrevisionens kritik af ejendomsvurderinger.

Derudover vil jeg gerne søge aktindsigt i den interne dialog (skriftligt som mundtligt), som har været mellem Kammeradvokaten, Skatteministeriet og Skat angående tilrettelæggelsen af Kammeradvokatens udtalelse.”

Ved brev af 22. maj 2014 orienterede Skatteministeriet dig om, at det ikke havde været muligt at færdigbehandle din aktindsigtsanmodning inden for fristen på 7 arbejdsdage, jf. offentlighedslovens § 36, stk. 2. Det skyldtes, at der var tale om et betydeligt antal dokumenter, der skulle fremskaffes og gennemgås, og at der verserede et stort antal sager i ministeriet. Ministeriet meddelte dig, at ministeriet forventede at træffe afgørelse inden for 4 uger.

Den 17. juni 2014 traf ministeriet afgørelse i sagen. Af afgørelsen fremgik, at ministeriet ud fra din anmodning om indsigt havde identificeret et antal dokumenter, som var opregnet på en vedlagt aktliste. Det fremgik af listen, om der blev givet (helt eller delvis) aktindsigt i de enkelte dokumenter, og i benægtende fald med hvilken begrundelse aktindsigt var afslået.

Bortset fra på et enkelt punkt var undtagelsen af dokumenter begrundet således i aktlisten:

”Der er tale om brevveksling mellem en myndighed og en sagkyndig til brug ved overvejelse af, om retssag bør føres, jf. offentlighedslovens § 27, nr. 4.”

I tilknytning hertil var anført følgende:

”Der gives dog aktindsigt i det omfang, at der er tale om faktuelle oplysninger, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt.

Skatteministeriet har overvejet meroffentlighed i forhold til mailkorrespondancen mellem KA og Skatteministeriet efter offentlighedslovens § 14, stk. 1. Skatteministeriet finder dog ikke grundlag herfor. Der er lagt vægt på hensynet bag bestemmelsen i offentlighedslovens § 27, nr. 4, hvorefter myndighederne har ret til – som grundlag for sine overvejelser – at søge fornøden sagkyndig vejledning, uden at andre skal have adgang til at gøre sig bekendt med responsa og lign. fra den sagkyndige.”

En række bilag, der var vedhæftet dokumenterne – og som på aktlisten optrådte under numrene 26-31, 33 og 35 – var undtaget med følgende begrundelse (anført i tilknytning til dokument 26 i aktlisten):

”SIR-rapporterne (rapporter fra Skatteministeriets Interne Revision) indeholder oplysninger i form af konkrete ejendomme, ejere samt disses rådgivere. Sådanne oplysninger er undtaget fra aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 35, jf. skatteforvaltningslovens § 17, stk. 1. Skatteministeriet har dog overvejet meroffentlighed i forhold til SIR-rapporterne efter offentlighedslovens § 14, stk. 1. På baggrund heraf gives der aktindsigt i SIR-rapporterne, men der er dog foretaget anonymisering (jf. de foretagne overstregninger) af visse oplysninger i form af konkrete ejendomme, ejere samt disses rådgivere efter offentlighedslovens § 35. SIR rapporter (nr. 1-8) fremsendes samlet.”

Ved e-mail af 18. juni 2014 klagede du til mig over ministeriets afgørelse. Du skrev således:

”Jeg har søgt om aktindsigt i den interne dialog, som har været mellem Skatteministeriet, Skat og Kammeradvokaten angående tilrettelæggelsen af Kammeradvokatens juridiske responsum i forbindelse med Rigsrevisionens kritik af ejendomsvurderinger i august sidste år.

I den forbindelse har jeg fået et svar fra Skatteministeriet, som jeg gerne vil påklage. Jeg har vedhæftet ministeriets svar, men ridser det kort op her.

...

Jeg mener, at Skatteministeriet bør svare på, hvad det er for en retssag, der overvejes?

Derudover mener jeg, at det spænder ben for oplysninger om sagens faktiske forhold, som skal udleveres uagtet overvejelser om retssag.

Kammeradvokaten undersøgte dels om, Skat har ageret i strid med reglerne i forbindelse med de forkerte ejendomsvurderinger. Dette kan være afgørende i forhold til en retssag, da Skat i tilfælde af, at de ikke har ageret ulovligt kan læne sig op ad forældelsesfristen, hvis boligejere skulle klage mange år tilbage over vurderinger. Ifølge min egen bedømmelse kan det derfor være et essentielt punkt at få Kammeradvokatens bedømmelse på.

Skat får dog også Kammeradvokaten til at gennemgå Rigsrevisionens metode, hvilket jeg har svært ved at se, er forbundet med en retssag.

Sagen – Kammeradvokatens arbejde – må siges at have offentlighedens interesse med tanke på, at skiftende skatteministre går i rette med Rigsrevisionens alvorlige kritik af Skats ejendomsvurderinger på baggrund af netop Kammeradvokatens responsum. Senest skete det først på året, da den daværende skatteminister Jonas Dahl forsvarede Skat i en redegørelse til Statsrevisorerne.

Jeg undrer mig også over at aktlisten er til journalist A. Ministeriet bør vel føre journal, og der hører en aktliste til en sag.”

Ved brev af 24. juni 2014 bad jeg Skatteministeriet om en udtalelse i sagen. Jeg bad om, at ministeriet bl.a. udtalte sig om følgende:

”Jeg beder om, at ministeriet i sin udtalelse til mig forholder sig til de bemærkninger, som journalist A har fremsat i klagen, herunder om det nærmere indhold af de overvejelser, som danner grundlag for ministeriets afgørelse om at undtage dele af sagens dokumenter fra aktindsigt med henvisning til, at der er tale om brevveksling mellem en myndighed og en sagkyndig til brug ved overvejelse af, om retssag bør føres, jf. offentlighedslovens § 27, nr. 4.

Jeg henleder i tilknytning hertil ministeriets opmærksomhed på udtalelsen optaget i Folketingets Ombudsmands beretning for 1998, s. 92. I sagen, som drejede sig om Finansministeriets afslag på aktindsigt i en række dokumenter om overdragelsen af visse havnearealer fra Københavns Kommune og Finansministeriet til Ørestadsselskabet, udtalte ombudsmanden, at Finansministeriet i overensstemmelse med forvaltningslovens § 24 nærmere burde have forklaret, hvorfor en korrespondance med Kammeradvokaten kunne undtages efter den dagældende offentlighedslovs § 10, nr. 4 (den nugældende lovs § 27, nr. 4). Det fremgik i forbindelse hermed af sagen, at ministeriets afgørelse – bortset fra en henvisning til lovgrundlaget – på dette punkt var ubegrundet.”

Jeg bad samtidig om at låne akterne i aktindsigtssagen, ligesom jeg bad om at låne de dokumenter, der var anmodet om aktindsigt i – herunder de dokumenter og dele af dokumenter, der ikke var givet indsigt i.

Jeg modtog Skatteministeriets udtalelse og materialet med brev af 9. august 2014. Af udtalelsen fremgik bl.a. følgende:

”2. Skatteministeriets udtalelse.

2.1. Indholdet af journalist A’s klage.

Den 21. august 2013 offentliggjorde Rigsrevisionen Beretning til Statsrevisorerne om den offentlige ejendomsvurdering (beretning 13/2012). Samme dag afgav Statsrevisorerne en bemærkning, hvori man skarpt påtalte,

- At kvaliteten af SKATs vurderingsarbejde har været faldende over årene,
- At SKATs vurderinger ikke har levet op til vurderingslovens bemærkninger om, at vurderingerne skal være i underkanten og ikke må overstige handelspriseniveauet,
- At SKAT har behandlet knap halvdelen af klagerne over 2010- og 2011-vurderingerne i strid med de grundlæggende forvaltningsretlige regler for sagsbehandling, og
- At Skatteministeriet og SKAT ikke har gjort en målrettet indsats for at øge kvaliteten og ensartetheden i ejendomsvurderingerne, på trods af, at man siden 2003 har haft viden om kritiske problemer på området.

Rigsrevisionens meget kritiske beretning og den efterfølgende skarpe påtale fra Statsrevisorerne gav Skatteministeriet anledning til overvejelser om, hvorvidt den praksis, der var blevet fulgt, var i overensstemmelse med gældende lovgivning.

Hvis det kunne påvises, at SKATs ejendomsvurderinger var af en sådan karakter, at de kunne betegnes som ulovlige, ville der med meget stor sandsynlighed kunne forudses et betydeligt antal retssager mod staten.

Det var derfor af stor betydning for Skatteministeriet at få klarlagt, om de foretagne ejendomsvurderinger kunne betragtes som lovlige, eller om de ikke kunne.

Skatteministeriet fandt det nødvendigt at indhente sagkyndig bistand til belysningen af dette spørgsmål, og ministeriet rettede derfor henvendelse til Kammeradvokaten.

Skatteministeriets henvendelse til Kammeradvokaten var således ikke baseret på en overvejelse i ministeriet om at føre en konkret retssag. Skatteministeriets henvendelse til Kammeradvokaten var baseret på behovet for en bedømmelse af lovligheden af de foretagne ejendomsvurderinger og hermed også en bedømmelse af, hvorvidt retssager på området ville kunne forventes.

Skatteministeriet er af den opfattelse, at henvendelsen til Kammeradvokaten og korrespondancen i forbindelse hermed falder inden for rammerne af offentlighedslovens § 27, nr. 4.

Skatteministeriet skal i denne forbindelse henvise til Justitsministeriets vejledning om lov om offentlighed i forvaltningen (vejledning nr. 9847 af 19. december 2013), hvor der i afsnit 6.5.5. bl.a. anføres følgende:

'§ 27, nr. 4, vedrører ikke blot brevveksling med sagkyndige i forbindelse med verserende retssager, men også i forbindelse med overvejelser om, hvorvidt retssag bør føres, uanset at sandsynligheden for et sagsanlæg må betegnes som ringe. Det er herudover antaget, at også brevveksling med sagkyndige om juridiske tvivlsspørgsmål, der ikke har en direkte sammenhæng med et aktuelt eller eventuelt sagsanlæg, men hvor dette må underforstås som en nærliggende mulighed i forbindelse med den pågældende sag, vil kunne undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen, f.eks. offentlige myndigheders brevveksling med Kammeradvokaten eller andre juridisk sagkyndige om en påtænkt foranstaltnings lovlighed. '

Skatteministeriet forstår ikke umiddelbart A's anbringende om, at *'... det spænder ben for oplysninger om sagens faktiske indhold, som skal udleveres uagtet overvejelser om retssag.'* Jf. aktlisten gives der aktindsigt i det omfang, at der er tale om faktuelle oplysninger, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 1, nr. 1.

Kammeradvokatens udtalelse af 23. september 2013 blev offentliggjort på Skatteministeriets hjemmeside.

...

Kammeradvokatens udtalelse indgår i øvrigt i det materiale, som A har fået aktindsigt i (akt nr. 40). I udtalelsen er Kammeradvokatens overvejelser og konklusion og grundlaget herfor nøje beskrevet.

A anfører som ovenfor citeret bl.a. følgende:

'Kammeradvokaten undersøgte dels om, Skat har ageret i strid med reglerne i forbindelse med de forkerte ejendomsvurderinger. Dette kan være afgørende i forhold til en retssag, da Skat i tilfælde af, at de ikke har ageret ulovligt kan læne sig op ad forældelsesfristen, hvis boligejere skulle klage mange år tilbage over vurderinger. Ifølge min egen bedømmelse kan det derfor være et essentielt punkt at få Kammeradvokatens bedømmelse på. '

Denne bedømmelse gives i Kammeradvokatens udtalelse, som A som nævnt har fået aktindsigt i.

Som det fremgår af udtalelsen, har Kammeradvokaten foretaget en grundig undersøgelse af det spørgsmål, der er blevet rejst, nemlig om SKAT's forståelse og forvaltning af vurderingsloven i perioden fra 2003 har ligget uden for lovens rammer. Herunder har Kammeradvokaten undersøgt Rigsrevisionens beretning og grundlaget for denne, hvilket A 'har svært ved at se er forbundet med en retssag. '

Som tidligere nævnt var Skatteministeriets henvendelse til Kammeradvokaten ikke baseret på en overvejelse i ministeriet om at føre en konkret retssag. Skatteministeriets henvendelse til Kammeradvokaten var baseret på behovet for en bedømmelse af lovligheden af de foretagne ejendomsvurderinger og hermed også på en bedømmelse af, hvorvidt retssager ville kunne forventes.

A undrer sig endelig over, at aktlisten er påført hans navn og ikke et journalnummer. Forklaringen på dette er, at A ikke har søgt aktindsigt i en bestemt sag (forstået som en sag oprettet med journalnummer). Som det fremgår af Skatteministeriets afgørelse af 17. juni 2014, har ministeriet identificeret en række dokumenter, som er omfattet af A's anmodning om aktindsigt. Disse dokumenter er opført på en liste, der for overskuelighedens skyld blev forsynet med spørgerens navn. ”

Skatteministeriet oplyste afslutningsvis, at ministeriet ved sin fornyede gennemgang af sagen var blevet opmærksom på nogle e-mails, som ministeriet ikke havde været opmærksom på ved behandlingen af din aktindsigtsanmodning. Ministeriet havde på den baggrund samme dag meddelt dig delvist aktindsigt i det yderligere materiale.

Ved brev af 16. september 2014 sendte jeg dig en kopi af udtalelsen og bad om dine eventuelle bemærkninger hertil. Samtidig gjorde jeg dig opmærksom på, at Skatteministeriets nye aktindsigtsafgørelse ikke var omfattet af min undersøgelse, idet klagen og min høring alene angik Skatteministeriets afgørelse af 17. juni 2014.

Jeg bemærkede, at du – hvis du også ønskede at klage over ministeriets afgørelse af 9. september 2014 – måtte indgive en særskilt klage over denne afgørelse.

Jeg modtog ingen bemærkninger fra dig i anledning af brevet af 16. september 2014, og ved brev af 6. oktober 2014 orienterede jeg dig om, at sagen var klar til behandling.