

Udskriftsdato: 15. juni 2026 (Gældende)

## Skatteministeriets delvise afslag på aktindsigt i dokumenter vedrørende beskatning af Marienborg. Tavshedspligt

---

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

Journalnummer: Sag nr. 15/01279

# Skatteministeriets delvise afslag på aktindsigt i dokumenter vedrørende beskatning af Marienborg. Tavshedspligt

Svar til journalist A ved medie B

20-05-2015

Sag nr. 15/01279

## **Skatteministeriets afgørelse om aktindsigt af 13. marts 2015 vedrørende dokumenter om beskatning af Marienborg**

Jeg har nu færdigbehandlet sagen.

Jeg har ikke fundet grundlag for at kritisere indholdet af Skatteministeriets afgørelse af 13. marts 2015 for så vidt angår sager og dokumenter undtaget efter offentlighedslovens §§ 20, 23 og 24.

Det er min opfattelse, at oplysninger om, at en journalist har søgt om aktindsigt i bestemte oplysninger, ikke er fortrolige. Jeg mener derfor ikke, at ministeriet under dokumenterne 21 og 22 kunne undtage oplysninger herom med hjemmel i bestemmelsen i offentlighedslovens § 35, jf. skatteforvaltningslovens § 17.

Jeg har dog ikke fundet grundlag for at henstille til ministeriet at genoptage sagen i denne anledning.

Nedenfor under ”Ombudsmandens udtalelse” kan du læse nærmere om baggrunden for resultatet af min undersøgelse. Fra s. 16 er der en sagsfremstilling.

## **Ombudsmandens udtalelse**

### **1. Sagens genstand og omfanget af min undersøgelse**

Sagen drejer sig om aktindsigt i alle dokumenter i Skatteministeriet, der vedrører spørgsmålet om beskatning af skiftende statsministres anvendelse af Marienborg.

I en afgørelse af 13. marts 2015 meddelte Skatteministeriet dig aktindsigt i en række dokumenter og oplysninger. Ministeriet undtog dog samtidig en række dokumenter og oplysninger fra aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 20, § 23, stk. 1, nr. 1, § 24, stk. 1, og § 35.

Ministeriet fandt, at nogle af oplysningerne i de undtagne dokumenter var oplysninger om sagens faktiske grundlag af relevans for sagen omfattet af offentlighedslovens § 28, stk. 1, og meddelte dig aktindsigt i de pågældende oplysninger.

Skatteministeriet overvejede meroffentlighed efter offentlighedslovens § 14, men ministeriet fandt ikke grundlag for at give yderligere aktindsigt efter bestemmelsen.

Af ministeriets afgørelse fremgår det, at ministeriet i anledning af din aktindsigtsanmodning søgte dokumenter frem, der kunne dateres tilbage til tidligst 1992, men at ministeriets søgesystemer ikke gjorde det muligt for ministeriet at fremsøge dokumenter fra før 1992. Dokumenter fra før 1992 har ministeriet afleveret til Rigsarkivet, og en fremsøgning af disse dokumenter ville derfor kræve inddragelse af Rigsarkivet i sagens behandling.

Ministeriet vurderede, at sagsbehandlingstiden ved en inddragelse af Rigsarkivet ville blive forlænget væsentligt, og at der ikke var sikkerhed for, at der derved kunne findes dokumenter, som var omfattet af din anmodning. Ministeriet iværksatte derfor ikke en fremsøgning af dokumenter fra før 1992 i anledning af din anmodning.

Du har i din klage til mig ikke rejst spørgsmål om ministeriets afgrænsning af din anmodning, herunder at ministeriet ikke har fremsøgt akter fra før 1992.

Jeg foretager mig derfor ikke mere vedrørende dette spørgsmål, og min undersøgelse af sagen vedrører således de akter efter 1992, som ministeriet har taget stilling til i anledning af din aktindsigtsanmodning.

Af ministeriets aktliste fremgår det, at en række bestemte dokumenter er ”udleveret under” en anden akt. Det fremgår f.eks., at ”brev fra SKM til STM” er ”udleveret under akt 2”. Jeg forstår dette sådan, at der er tale om identiske dokumenter, der indgår i flere forskellige akter, og som ministeriet har undergivet samme behandling.

## **2. Offentlighedslovens § 20**

### **2.1. Ministeriet har undtaget en række dokumenter med henvisning til offentlighedslovens § 20.**

Offentlighedslovens § 20 lyder således:

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

Om anvendelsesområdet for offentlighedslovens § 20 fremgår bl.a. følgende af de specielle bemærkninger til bestemmelsen (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013):

”Bestemmelsen indeholder en tidsbegrænset undtagelse fra retten til aktindsigt og svarer indholdsmæssigt til den gældende lovs § 2, stk. 1, 3. pkt. Der henvises herom til pkt. 4.1.1.12, jf. pkt. 3.4.1.5 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

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

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

Bestemmelsen *omfatter* sager om udarbejdelse af ny lovgivning, herunder ny bevillingslov, samt konkrete bevillingssager, der forelægges for Folketingets Finansudvalg. Derimod omfatter bestemmelsen ikke sager om fortolkning af allerede gældende lovgivning, sager om udarbejdelse af administrative forskrifter eller sager om vedtagelse af EU-retsakter (for ordninger, direktiver m.v.).

Bestemmelsen hjemler som nævnt alene en *tidsbegrænset undtagelse* fra adgangen til aktindsigt. Efter det tidspunkt, hvor et lovforslag måtte være fremsat, vil der således være adgang til aktindsigt i sagens dokumenter efter lovens almindelige regler. Særligt med hensyn til bevillingssager, der forelægges for Folketingets Finansudvalg, bemærkes, at loven finder anvendelse, allerede når bevillingsansøgningen er forelagt for finansudvalget, og ikke først fra tidspunktet for fremsættelsen af de bevillingslovforslag, hvori den pågældende bevillingssag indgår.

...

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

Forvaltningsmyndighederne er dog ikke afskåret fra – inden lovforslaget er fremsat for Folketinget – efter eget skøn at give meraktindsigt i oplysninger og dokumenter, der indgår i en lovgivningssag, efter lovforslagets § 14, stk. 2, om meroffentlighed. Det vil i den forbindelse være naturligt, at en forvaltningsmyndighed (den, der er ansvarlig for det pågældende lovforslag) vælger at meddele meraktindsigt i et udkast til et lovforslag, når udkastet er sendt i høring og offentliggjort på Høringsportalen. Der henvises til betænkningens kapitel 20, pkt. 3.2.2.2 (side 755 ff.).

*Retsvirkningen* af, at en sag er omfattet af bestemmelsen, er, at samtlige sagens dokumenter og oplysninger er undtaget fra aktindsigt efter loven. Dette gælder, uanset om de pågældende dokumenter er tilvejebragt i forbindelse med den pågældende sag eller ej. Er der f.eks. tale om et lovgivningsprojekt, der

er henlagt til et lovforberedende udvalg, vil alt udvalgets materiale være undtaget fra aktindsigt efter § 20.”

Jeg kan endvidere henvise til betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 453 ff. og s. 483 ff., og Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 348 ff.

**2.2.** Skatteministeriet har i sin afgørelse oplyst, at de dokumenter, som ministeriet har undtaget efter offentlighedslovens § 20, vedrører sager om ”konkrete lovgivningsprojekter, hvor lovgivningsinitiativet blev opgivet, og der derfor aldrig er blevet fremsat et lovforslag i Folketinget”. Ministeriet har også oplyst i afgørelsen, at der ikke i sagerne er sendt lovforslag i ekstern høring eller på anden måde meldt noget ud offentligt om lovgivningsovervejelserne.

Jeg har gennemgået de dokumenter, som Skatteministeriet har undtaget efter offentlighedslovens § 20. Det drejer sig om dokumenter, der indgår i to sager vedrørende forslag til ændring af to forskellige love. Der er i sagerne udarbejdet egentlige udkast til lovforslag.

Jeg er på den baggrund enig med ministeriet i, at der er tale om dokumenter, der indgår i sager om lovgivning omfattet af offentlighedslovens § 20. Jeg kan derfor ikke kritisere, at ministeriet undtog dokumenterne fra aktindsigt.

### **3. Offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1**

**3.1.** Ministeriet har undtaget en række dokumenter helt eller delvist efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, lyder således:

”§ 23. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter. Som interne dokumenter anses  
1) dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående,

...”

I forarbejderne til offentlighedsloven (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) er der i bemærkningerne til bestemmelsen bl.a. anført følgende:

”Bestemmelsen i *nr. 1* indebærer – i sammenhæng med stk. 2 – at ethvert dokument, der udarbejdes af en myndighed, og som ikke afgives til udenforstående, har karakter af et internt dokument. Det er således ikke en betingelse for at undtage et dokument efter nr. 1, at dokumentet indeholder overvejelser af mere foreløbig karakter, eller at det tilsigter at tjene som grundlag for myndighedens interne beslutningsproces.

...

Med udtrykket 'afgives' sigtes til, at det pågældende dokument, uanset på hvilken måde det sker, er gjort *fysisk tilgængeligt* for en udenforstående – dvs. at dokumentet er gjort tilgængeligt på en sådan måde, at den udenforstående kan komme i egentlig fysisk besiddelse af dokumentet. Der vil være tale om afgivelse i lovens forstand, hvis dokumentet f.eks. udleveres til den udenforstående på et møde, hvis det sendes til den udenforstående, herunder som almindelig post, e-mail eller med telefax, eller hvis dokumentet lægges på myndighedens hjemmeside på internettet, således at det er muligt for udenforstående at udskrive, downloade eller kopiere det pågældende dokument.

...

Det følger af bestemmelsen, at dokumentet alene mister sin interne karakter, hvis de afgives til *udenforstående*. Herved forstås en privat fysisk eller juridisk person eller en myndighed, der ikke er en del af den myndighed, som har udarbejdet dokumentet. En udveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed vil således ikke fratage dokumentet dets interne karakter, jf. stk. 1, mens det vil være tilfældet, hvis der er tale om en anden selvstændig myndighed. ”

**3.2.** Skatteministeriet har i sin afgørelse oplyst, at de dokumenter, som ministeriet har undtaget helt eller delvist efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, er dokumenter, ”som alene har været udarbejdet til ministeriets eget interne brug”.

Jeg har gennemgået de dokumenter, som ministeriet helt eller delvist har undtaget fra aktindsigt med henvisning til bestemmelsen. Det drejer sig om (interne) dokumenter, som ikke er afgivet til udenforstående.

Jeg er derfor enig med ministeriet i, at dokumenterne er omfattet af bestemmelsen og dermed som udgangspunkt undtaget fra aktindsigt.

#### **4. Offentlighedslovens § 24, stk. 1**

**4.1.** Ministeriet har undtaget en række dokumenter helt eller delvist efter offentlighedslovens § 24, stk. 1.

Offentlighedslovens § 24, stk. 1 og 2, 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 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. ”

Anvendelsesområdet for § 24 er nærmere beskrevet i lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 – bemærkningerne til bestemmelsen:

”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.

*Formålet* med bestemmelsen er endvidere at sikre en beskyttelse af de offentligt ansattes adgang til – inden for den politisk prægede ministerrådgivning – på en fri og formløs måde at foretage deres overvejelser og udføre det forberedende arbejde, uden det pres en eventuel senere offentliggørelse af rent foreløbige overvejelser kan udgøre. En sådan beskyttelse må antages at forbedre forudsætningerne for, at en minister kan få tilstrækkelig kvalificeret bistand, da de offentligt ansatte – på grund af den nævnte beskyttelse – formentlig i videre omfang vil overveje forskellige og alternative løsningsmuligheder i forhold til den enkelte problemstilling.

...

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 forvaltningsmyndigheder sker i et tilfælde, hvor ministeren selv eller ministersekretariatet på ministerens vegne har bedt embedsværket f.eks. undersøge eller overveje et spørgsmål. I mange tilfælde vil der imidlertid ikke foreligge en konkret 'bestilling' fra ministeren, og ved vurderingen af, om der er konkret grund til at antage, at der vil opstå et behov for at yde ministeren bistand m.v., må der i stedet 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 folketingsspørgs-

mål 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 m.v., udkast til bidrag til besvarelse af folketings spørgsmål, notater, redegørelser, idékataloger, sagkyndige udtalelser og vurderinger, handlingsplaner m.v.

*Retsvirkningen* af, at et internt dokument eller en intern oplysning anses for omfattet af bestemmelsen i stk. 1, er, at dokumentet eller oplysningen *ikke* i forbindelse med afgivelsen til en anden forvaltningsmyndighed *mister sin interne karakter*. Dokumenter eller oplysninger, der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, kan således ikke anses for afgivet til udenforstående. Ved udførelsen af opgaver i forbindelse med ministerbetjening kan f.eks. et ministeriums departement og en underordnet styrelse i princippet anses som en (funktionel) enhed.

...

Bestemmelsen i *stk. 2*, fastslår, at oplysninger om sagens faktiske grundlag m.v. efter reglerne i §§ 28 og 29 er omfattet af lovens almindelige regler uanset stk. 1. Dette indebærer, at relevante oplysninger om sagens faktiske grundlag og oplysninger om eksterne faglige vurderinger samt om interne faglige vurderinger i endelig form vil skulle ekstraheres – uddrages af dokumentet – efter de almindelige regler herom, jf. §§ 28 og 29, selv om disse oplysninger findes i et dokument omfattet af § 24, stk. 1. ”

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

**4.2.** Skatteministeriet har i sin afgørelse oplyst, at de dokumenter, som ministeriet har undtaget helt eller delvist efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, er dokumenter, som er udvekslet mellem Skatteministeriet og SKAT eller mellem Skatteministeriet og Statsministeriet, hvor der har været konkret grund til at antage, at en minister vil få brug for rådgivning og bistand fra embedsværket.

Jeg har gennemgået de dokumenter, som ministeriet helt eller delvist har undtaget fra aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 24, stk. 1. Der er bl.a. tale om korrespondance i tilknytning til spørgsmål fra folketingsudvalg mv. Jeg kan ikke kritisere ministeriets vurdering af, at dokumenterne må anses for omfattet af bestemmelsen og dermed som udgangspunkt undtaget fra aktindsigt.

## 5. Ekstrahering

Det fremgår af ministeriets afgørelse, at ministeriet har ekstraheret og udleveret en række oplysninger, der indgår i de undtagne dokumenter. Ministeriet har oplyst, at der er tale om relevante faktiske oplysninger, der er omfattet af offentlighedslovens § 28.

Offentlighedslovens § 28 har følgende ordlyd:

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

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

- 1) 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.”

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 af 7. februar 2013:

”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.

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.”

Jeg kan endvidere henvise til betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 619 ff. Bestemmelsen er i øvrigt omtalt af Mohammad Ahsan i Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 476 ff.

Jeg er efter en gennemgang af de undtagne oplysninger enig med ministeriet i, at nogle af oplysningerne må anses for oplysninger om sagens faktiske grundlag af relevans for sagen, der er omfattet af offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Jeg er i alt væsentligt også enig med ministeriet i, at der ikke udover de oplysninger, som ministeriet har ekstraheret og givet indsigt i, er oplysninger, der må anses for ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 28.

## **6. Offentlighedslovens § 35, jf. skatteforvaltningslovens § 17**

**6.1.** Det fremgår af ministeriets afgørelse, at ministeriet har undtaget oplysninger i tre dokumenter efter offentlighedslovens § 35, jf. § 17, stk. 1, i skatteforvaltningsloven (lovbekendtgørelse nr. 175 af 23. februar 2011 med senere ændringer).

Offentlighedslovens § 35 regulerer sammenhængen mellem reglerne 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 af 7. februar 2013:

”*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. 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, erhvervmæssige 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 omfatter hele ministerområdets lovgivning bortset fra lovgivning, der ikke er lovgivning om skatter i bred forstand, jf. lovforslag nr. L 110, fremsat den 24. februar 2005, pkt. 4.6.2. i de almindelige bemærkninger.

I den ovenfor nævnte FOB 2005.621 – som er et egen drift-projekt vedrørende undersøgelse af et antal sager om aktindsigt fra Told- og Skattestyrelsen – anførte ombudsmanden bl.a. følgende om, hvilke oplysninger der kunne anses for omfattet af den dagældende bestemmelse i skattestyrelseslovens § 37 (nu skatteforvaltningslovens § 17), jf. s. 676 ff. :

### ”c) Hvilke oplysninger er omfattet af § 37?

Tavshedspligten omfatter oplysninger som kan henføres til en bestemt fysisk eller juridisk person, og som vedrører den pågældendes økonomiske, erhvervmæssige eller privatlivet tilhørende forhold. Tavshedspligten gælder for alle oplysninger af den nævnte karakter og ikke kun for oplysninger om indkomst- og formueforhold som de omfattede myndigheder/personer får kendskab til under ligningen af den borger/virksomhed som oplysningen er om, eller oplysninger af den nævnte karakter som de får kendskab til ved administrationen af kildeskatteloven.

Bestemmelsen må forstås med nogle forbehold. Den blotte omstændighed at en oplysning er af erhvervmæssig, økonomisk eller privat karakter, er ikke tilstrækkelig til at den er omfattet af § 37. Offentligt kendte eller tilgængelige oplysninger og oplysninger som efter almindelig opfattelse er ufortrolige, er således ikke omfattet. Den nærmere afgrænsning af hvad der er økonomiske eller privatlivet tilhørende forhold, må tage udgangspunkt i offentlighedslovens § 12, stk. 1, jf. procesvejledningen som citeret ovenfor og Poul Bostrup mfl., Skatteproces, 2. udgave (2002), s. 303. For så vidt angår ’oplysninger om erhvervmæssige forhold’, kan der søges en vis vejledning i bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 2. I en tidligere sag (mit j.nr. 1997-2803-201) har jeg udtalt at ’oplysninger om erhvervmæssige forhold’ som udgangspunkt må antages at være oplysninger vedrørende en virksomheds produkter, konkurrencemæssige forhold og lignende. I den konkrete sag mente jeg ikke at have grundlag for at kritisere at oplysninger i en lysavis om skattearrangementer og hvilke virksomheder som udbød dem, blev anset for undergivet tavshedspligt. Oplysningerne var i et vist omfang offentligt tilgængelige, men der blev i sagen lagt vægt på at oplysningerne indgik i en anden sammenhæng end de var offentliggjort i: i lysavisen indgik oplysningerne på en liste over skattearrangementer der potentielt ikke kunne godkendes af skattemyndighederne.

Oplysninger omfattet af skattestyrelseslovens § 37 kan som anført uanset deres indhold ikke undrages fra aktindsigt hvis de efter gældende ret eller almindeligt accepteret praksis er tilgængelige for offentligheden, f.eks. i offentlige registre, håndbøger, ved offentlig fremlæggelse eller lignende, jf. bl.a. Niels Eilschou Holm i Ugeskrift for Retsvæsen 1975 B, s. 355, John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 218, og John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (1999), s. 498. Hvis sådanne oplysninger imidlertid kædes sammen med andre oplysninger som ikke er offentligt tilgængelige, vil der med hensyn til alle oplysningerne kunne være tale om brud på tavshedspligten, jf. bl.a. den ovenfor nævnte sag.

Det er en forudsætning for anvendelsen af skattestyrelseslovens § 37 at oplysningerne kan henføres til bestemte fysiske eller juridiske personer, jf. også det ovenfor refererede fra procesvejledningen. Udlevering af oplysninger omfattet af bestemmelsen i helt anonymiseret form vil således ikke udgøre en krænkelse af bestemmelsen. Se bl.a. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (1999), s. 497-498. I flere sager der indgår i undersøgelsen – især sager vedrørende bindende forhåndsbesked – har Told- og Skattestyrelsen givet aktindsigt i anonymiseret form. Dette emne vil blive behandlet særskilt nedenfor i afsnit III. E. 4.e.

Bestemmelsen betegnes i forarbejderne som en absolut tavshedspligt som forbyder at oplysninger videregives til uvedkommende. Borgere og selskaber uden tilknytning til oplysningerne er uvedkommende. Den oplysningerne angår, eller den der er part i sagen, er derimod ikke uvedkommende, og oplysninger kan udleveres til dem. ”

Oplysninger om, at der eksisterer en skattesag om en bestemt person, vil ofte være omfattet af skattemyndighedernes tavshedspligt. Tavshedspligten gælder imidlertid ikke, hvis oplysningen om en sags eksistens i forvejen er offentligt tilgængelig. Det skyldes, at offentligt tilgængelige oplysninger ikke antages at være undergivet tavshedspligt.

Se f.eks. Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 1. udgave (2013), s. 713, og Vagn Greve mfl., Kommenteret straffelov – speciel del, 10. omarbejdede udgave (2012), s. 145.

**6.2.** Skatteministeriet har under akt 21 undtaget en afgørelse om skatteforhold i forhold til konkrete skatteydere. Det kan ikke give mig anledning til bemærkninger, at ministeriet har undtaget denne afgørelse fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 35, jf. skatteforvaltningslovens § 17.

I henholdsvis akt 21 og 22 har ministeriet desuden undtaget oplysninger om, at en bestemt journalist/et bestemt medie har søgt om aktindsigt i bestemte oplysninger.

Som det fremgår, er den blotte omstændighed, at en oplysning er af erhvervsmæssig, økonomisk eller privat karakter, ikke tilstrækkeligt til, at den er omfattet af den særlige tavshedspligt i skatteforvaltningslovens § 17. Oplysninger, som efter almindelig opfattelse er ikke-fortrolige, er således f.eks. ikke omfattet.

Det er min opfattelse, at oplysninger om, at en journalist har søgt om aktindsigt i bestemte oplysninger, i udgangspunktet ikke er fortrolige. Der er f.eks. ikke tale om en forretningshemmelighed omfattet af bestemmelsen i offentlighedslovens § 30, nr. 2.

Det er på den baggrund også min opfattelse, at oplysningerne ikke kunne undtages med hjemmel i bestemmelsen i offentlighedslovens § 35, jf. bestemmelsen i skatteforvaltningslovens § 17.

Jeg har gjort Skatteministeriet bekendt med min opfattelse, men jeg har ikke fundet anledning til at henstille til ministeriet at genoptage sagen. Jeg har i den forbindelse lagt vægt på, at jeg går ud fra, at det ikke er den slags oplysninger, som du har interesseret dig for.

Hvis du ønsker indsigt i oplysningerne, henviser jeg dig til selv at rette henvendelse til Skatteministeriet.

## 7. Meroffentlighed

Det fremgår af Skatteministeriets afgørelse, at ministeriet har overvejet, om de (helt eller delvist) undtagne dokumenter burde udleveres efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14. Bestemmelsen 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.

*Stk. 2.* Stk. 1 gælder også i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt i dokumenter og oplysninger, som indgår i sager, der er undtaget fra aktindsigt efter §§ 19-21.”

Skatteministeriet har i forhold til de sager og dokumenter, som ministeriet (helt eller delvist) undtog efter offentlighedslovens §§ 20, 23, og 24, foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger bag bestemmelserne, og på den anden side den berettigede interesse, du som journalist har i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes. Skatteministeriet fandt på den baggrund ikke grundlag for at meddele dig aktindsigt.

Skatteministeriet har desuden anført i afgørelsen, at ministeriet ikke kan give aktindsigt efter reglen om meroffentlighed i oplysninger, som ministeriet har undtaget efter offentlighedslovens § 35, da det vil være i strid med regler om tavshedspligt.

Jeg har ikke fundet grundlag for at kritisere ministeriets vurdering. Se dog det, som jeg har anført ovenfor om anvendelsen af bestemmelsen i offentlighedslovens § 35.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Med venlig hilsen



Jørgen Steen Sørensen

## Kopi til:

Skatteministeriet

## Sagsfremstilling

I en afgørelse af 13. marts 2015 skrev Skatteministeriet bl.a. således til dig:

”Ved e-mail af 23. december 2014 til Skatteministeriet har du bedt om aktindsigt i alle dokumenter, der vedrører spørgsmålet om beskatning af skiftende statsministres anvendelse af Marienborg.

Skatteministeriet har i en e-mail den 13. januar 2015 meddelt, at vi forventer at træffe afgørelse inden for 4 uger.

Skatteministeriet har i en e-mail af 6. februar 2015 beklaget, at vi ikke har kunnet træffe afgørelse inden for fristen og har meddelt, at vi forventer at træffe afgørelse inden for 4 uger. Skatteministeriet har efterfølgende i en e-mail af 6. marts 2015 beklaget, at vi ikke kan træffe afgørelse inden for fristen, men meddelt, at vi forventer at træffe afgørelse inden for 1 uge.

Skatteministeriet kan nu træffe afgørelse i din sag. Skatteministeriet kan ikke fuldt ud imødekomme din afgørelse [anmodning; min tilføjelse], jf. begrundelsen nedenfor og i aktlisten.

Indledningsvis skal det bemærkes, at der er udsøgt dokumenter tilbage til 1992. Skatteministeriet har ikke søgesystemer, der rækker længere tilbage end 1992. Eventuelle ældre sager er hos Rigsarkivet, og vil kræve inddragelse af Rigsarkivet. Da det vurderes, at sagsbehandlingstiden forlænges væsentligt og uden sikkerhed for, at der findes dokumenter, der vedrørende aktindsigtsanmodningen, har vi ikke iværksat en udsøgning længere tilbage end 1992.

Ud fra din anmodning om aktindsigt har vi identificeret en række dokumenter. Der henvises til vedlagte aktliste, hvor der er angivet aktnummer, dato for dokumentet, beskrivelse af dokumentet, dokumenttype, om der gives aktindsigt i dokumentet og en kortfattet begrundelse, hvis der ikke gives aktindsigt i dokumentet.

Nogle af de dokumenter, som Skatteministeriet har udsøgt på baggrund af din anmodning, vedrører sager om konkrete lovgivningsprojekter, hvor lovgivningsinitiativet blev opgivet, og der derfor aldrig er blevet fremsat et lovforslag i Folketinget. I ingen af sagerne er der sendt udkast til lovforslag på ekstern høring eller på anden måde meldt noget ud offentligt om overvejelserne.

Sådanne sager er ifølge offentlighedslovens § 20 undtaget for aktindsigt. Det indebærer, at alle oplysninger og dokumenter i sagerne er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedsloven. Dokumenterne i disse sager fremgår således heller ikke af den vedlagte aktliste.

Skatteministeriet har dog overvejet meroffentlighed efter offentlighedslovens § 14, stk. 2, i forhold til dokumenter og oplysninger, der indgår i de sager om lovgivningsprojekter, der blev opgivet. Skatteministeriet har på den ene side overvejet den berettigede interesse du som journalist har i, at anmodningen imødekommes, og på den anden side hensynet bag bestemmelsen i offentlighedslovens § 20, hvor formålet er at beskytte den politiske beslutningsproces, herunder foreløbige overvejelser om lovgivning. Efter en konkret afvejning af disse hensyn finder Skatteministeriet ikke grundlag for at udlevere dokumenterne i disse sager.

Ud over aktlisten vedlægges de dokumenter, der gives hel eller delvis aktindsigt i, jf. aktliste.

Med hensyn til de dokumenter, der ikke gives aktindsigt i eller kun delvist gives aktindsigt i, bemærkes følgende:

Det følger af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, at retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter. Som interne dokumenter anses dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående.

Ministeriet har på den baggrund og efter en konkret vurdering fundet grundlag for helt eller delvist at undtage dokumenter, som alene har været udarbejdet til ministeriets eget interne brug. Der henvises til de relevante dokumenter under akt nr. 3, 6, 7, 8, 9, 14, 15, 18, 19, 20, 21, 23, 24 og 25.

Efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, omfatter retten til aktindsigt i dokumenter, som er undtaget efter bl.a. § 23, stk. 1, nr. 1, uanset denne bestemmelse, oplysninger om en sags faktiske grundlag og eksterne faglige vurderinger, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen.

Ministeriet har efter en gennemgang af de ovennævnte dokumenter, som er undtaget efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, fundet et antal dokumenter, der indeholder relevante faktiske oplysninger, der er omfattet af § 28. Disse dokumenter udleveres enten i fuldstændig eller i ekstraheret form. Der henvises til de relevante dokumenter under akt nr. 8, 9, 19, 20, 21 og 25.

Skatteministeriet har også overvejet meroffentlighed efter offentlighedslovens § 14, stk. 1, i forhold til disse dokumenter. Skatteministeriet har på den ene side overvejet den berettigede interesse du som journalist har i, at anmodningen imødekommes, og på den anden side hensynet bag bestemmelsen i offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, hvor formålet er at beskytte den interne beslutningsproces. Efter en konkret afvejning af disse hensyn finder Skatteministeriet ikke grundlag for at udlevere flere af dokumenterne eller større dele af dokumenterne.

Efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1 og 2, gælder retten til aktindsigt ikke interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem et departement og en underordnet myndighed eller mellem ministerier på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand. Ministeriet har på den baggrund og efter en konkret vurdering fundet grundlag for helt eller delvist at undtage dokumenter, som er udvekslet mellem Skatteministeriet og SKAT eller mellem Skatteministeriet og Statsministeriet, hvor der har været en konkret grund til at antage, at en minister vil få brug for rådgivning og bistand fra embedsværket. Der henvises til de relevante dokumenter under akt nr. 1, 10, 11, 12, 13 og 28.

Efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, omfatter retten til aktindsigt i dokumenter, som er undtaget efter bl.a. § 24, stk. 1, nr. 1 og 2, uanset denne bestemmelse, oplysninger om en sags faktiske grundlag og eksterne faglige vurderinger, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen.

Ministeriet har efter en gennemgang af de ovennævnte dokumenter, som er undtaget efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1 og 2, fundet et antal dokumenter, der indeholder relevante faktiske oplysninger, der er omfattet af § 28. Disse dokumenter udleveres i ekstraheret form. Der henvises til de relevante dokumenter under akt nr. 1, 11 og 28.

Skatteministeriet har også overvejet meroffentlighed efter offentlighedslovens § 14, stk. 1, i forhold til disse dokumenter. Skatteministeriet har på den ene side overvejet den berettigede interesse du som journalist har i, at anmodningen imødekommes, og på den anden side hensynet bag bestemmelsen i offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1 og 2, hvor formålet er at beskytte den interne og politiske beslutningsproces, herunder sikre at ministerier og styrelse i fortrolighed kan udveksle dokumenter i forbindelse med ministerbetjening. Efter en konkret afvejning af disse hensyn finder Skatteministeriet ikke grundlag for at udlevere flere af dokumenterne eller større dele af dokumenterne.

Som det fremgår af aktlisten er der 2 dokumenter, der er vedlagt som bilag til akt nr. 21 og 1 dokument under akt nr. 22, der indeholder oplysninger, som er undtaget efter offentlighedslovens § 35, jf. skatteforvaltningslovens § 17, stk. 1, om skattemyndighedernes særlige tavshedspligt.

Da der er tale om tavshedsbelagte oplysninger vedrørende privatlivets tilhørende forhold i forhold til fysiske og juridiske personer, kan Skatteministeriet ikke give meroffentlighed i forhold til disse oplysninger, da det vil være i strid med regler om tavshedspligt, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1. 2. pkt.”

Samme dag klagede du til mig over Skatteministeriets afgørelse. I din klage skrev du bl.a.:

”Medie B bad den 23. december 2014 Skatteministeriet om aktindsigt i en række dokumenter. Ministeriet har i afgørelse af 13. marts afvist aktindsigt i en række dokumenter. Afgørelsen skal hermed påklages.”

Den 19. marts 2015 bad jeg Skatteministeriet om en udtalelse og om at låne mig akterne i sagen.

Jeg modtog akterne og en udtalelse fra ministeriet den 27. marts 2015.

Af udtalelsen fremgik bl.a.:

”Skatteministeriets udtalelse:

Journalist A har ikke specificeret sin klage, men blot konstateret, at ministeriet i sin afgørelse af 13. marts 2015 har ’afvist aktindsigt i en række dokumenter’.

Skatteministeriet kan derfor ikke forholde sig til konkrete klagepunkter, men kan i det hele henvise til ministeriets afgørelse af 13. marts 2015 samt den til afgørelsen hørende aktliste, hvor der gøres rede for, hvilke dokumenter eller dele af dokumenter, der ikke gives aktindsigt i samt begrundelsen herfor. ”

Den 31. marts 2015 sendte jeg dig en kopi af Skatteministeriets udtalelse af 27. marts 2015. Jeg modtog ikke i den anledning bemærkninger fra dig.

I et brev af 23. april 2015 meddelte jeg dig, at jeg nu ville behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde modtaget fra dig og ministeriet.