Udskriftsdato: 30. oktober 2026 (Gældende)

Dokumenter om, hvorvidt et eventuelt tjenstligt forhør skulle være offentligt hos en anden myndighed end ansættelsesmyndigheden, var også omfattet af offentlighedslovens § 21, stk. 2.

Ministerium: Folketingets Ombudsmand	Journalnummer: Sag nr. 16/03444

Dokumenter om, hvorvidt et eventuelt tjenstligt forhør skulle være offentligt hos en anden myndighed end ansættelsesmyndigheden, var også omfattet af offentlighedslovens § 21, stk. 2.

Svar til journalist

17-10-2016

Sag nr. 16/03444

Justitsministeriets afgørelse af 21. juli 2016 om afslag på aktindsigt efter offentlighedslovens § 21, stk. 2

Jeg har nu færdigbehandlet din sag.

Jeg har ikke grundlag for at kritisere, at Justitsministeriet har undtaget sagen i dens helhed med henvisning til, at der er tale om en sag om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentliges tjeneste, jf. § 21, stk. 2, i offentlighedsloven. I den forbindelse kan jeg heller ikke kritisere, at ministeriet har undtaget aktlisten for sagen fra aktindsigt.

Jeg har heller ikke grundlag for at kritisere, at Justitsministeriet har afvist aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet, jf. offentlighedslovens § 14.

Du kan læse nærmere om begrundelsen for mit resultat nedenfor i afsnittet "Ombudsmandens udtalelse". Sidst i udtalelsen (fra s. 8) er der en gennemgang af sagens forløb.

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad drejer sagen sig om?

Sagen drejer sig om aktindsigt i materiale vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt offentligheden skal have adgang til at overvære de eventuelle tjenstlige forhør i forbindelse med sagen om formodet svindel med refusion af udbytteskat.

I anledning af dine aktindsigtsanmodninger af 29. juni og 1. juli 2016 identificerede Justitsministeriet sagen med j.nr. 2016-750-0387, der vedrører Justitsministeriets bidrag til brug for Moderniseringsstyrelsens

stillingtagen til offentlighedens adgang til at overvære eventuelle tjenstlige forhør i forbindelse med sagen om formodet svindel med refusion af udbytteskat.

Den 21. juli 2016 meddelte Justitsministeriet dig afslag på aktindsigt i sagen med henvisning til offentlighedslovens § 21, stk. 2, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentliges tjeneste.

Justitsministeriet har derfor undtaget sagen i dens helhed, herunder sagens aktliste, ligesom ministeriet ikke har fundet grundlag for at udlevere materialet efter meroffentlighedsprincippet, jf. offentlighedslovens § 14.

2. Kort om sagen om formodet svindel med refusion af udbytteskat og afholdelse af tjenstlige forhør

Den 25. august 2015 anmeldte SKAT formodet svindel med refusion af udbytteskat for i alt 6,2 mia. kr. til Statsadvokaturen for Økonomisk og International Kriminalitet (SØIK). Den 16. november 2015 blev der anmeldt svindel for yderligere 2,9 mia. kr., og den 23. august 2016 blev anmeldelsen igen udvidet til i alt 12,3 mia. kr.

Dette fremgår bl.a. af pressemeddelelser fra Skatteministeriet af 16. november 2015 og 23. august 2016.

Det fremgår videre af pressemeddelelserne, at SKAT's direktør i september 2015 drog en række personalemæssige konsekvenser af den formodede svindelsag og bl.a. hjemsendte et antal chefer i SKAT. Af en pressemeddelelse af 24. februar 2016 fremgår det, at cheferne fortsat var hjemsendt, og at der i samarbejde med Kammeradvokaten skulle tages stilling til, om der var grundlag for igangsættelse af tjenstlige forhør i sagen.

I april 2016 rettede tre af de hjemsendte chefer henvendelse til Skatteministeriet med anmodning om, at de eventuelle tjenstlige forhør skete for åbne døre. Skatteministeren udtalte i begyndelsen af juni 2016 til medierne, at på baggrund af tilkendegivelser fra SØIK talte mest for, at eventuelle tjenstlige forhør foregik for lukkede døre.

Af Skatteministeriets pressemeddelelse af 8. september 2016 fremgår, at Kammeradvokaten har konkluderet, at der ikke er grundlag for at indlede tjenstlige forhør mod de hjemsendte chefer. SKAT har på denne baggrund oplyst til skatteministeren, at der ikke vil blive indledt tjenstlige forhør i sagen.

3. Retsgrundlaget

§ 21, stk. 1-3, i offentlighedsloven (jf. lov nr. 606 af 12. juni 2013) har følgende ordlyd:

"§ 21. Retten til aktindsigt omfatter ikke sager om ansættelse og forfremmelse i det offentliges tjeneste.

Stk. 2. Retten til aktindsigt omfatter bortset fra bestemmelsen i § 8 heller ikke andre sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentliges tjeneste, jf. dog stk. 3 og 4.

Stk. 3. I sager som nævnt i stk. 2 skal der i overensstemmelse med lovens almindelige regler meddeles indsigt i oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser. For så vidt angår ansatte i chefstillinger, gælder lovens almindelige regler endvidere for oplysninger om disciplinære reaktioner i form af advarsel eller derover. Det gælder dog kun for et tidsrum af 2 år efter, at den endelige afgørelse er truffet. "

Af forarbejderne til bestemmelsen i § 21 (jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) fremgår bl.a. følgende:

"Bestemmelsen i *stk. 2* indeholder en delvis undtagelse af sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentliges tjeneste (konkrete personalesager) og svarer som nævnt indholdsmæssigt til gældende lovs § 2, stk. 2, 2. pkt., samt stk. 3 og 4.

Bestemmelsen er *begrundet* i dels hensynet til at sikre ansatte mod den usikkerhed og utryghed, der kan følge af, at en borger begærer aktindsigt i ansattes personaleoplysninger, dels hensynet til, at offentlighed i personalesager vil kunne bevirke, at det offentlige som følge af den nævnte usikkerhed og utryghed ikke kan tiltrække – og fastholde – de bedst kvalificerede medarbejdere.

Bestemmelsen vil typisk finde anvendelse på *'almindelige personalesager'*, dvs. de sager, der normalt oprettes ved en medarbejders tiltræden, og hvor der løbende lægges oplysninger om medarbejderens personaleforhold, herunder f.eks. oplysninger om grundløn, ferieoversigter, personalebedømmelser m.v. Herudover omfatter bestemmelsen bl.a. sager vedrørende suspension og afskedigelse samt klagesager vedrørende den ansattes adfærd. Bestemmelsen vil også finde anvendelse i forhold til personalesager hos andre end vedkommende ansættelsesmyndighed. Det gælder f.eks. det tilfælde, hvor der hos en anden myndighed end ansættelsesmyndigheden er oprettet en sag vedrørende afskedigelse af den pågældende medarbejder.

Uden for bestemmelsen falder såkaldte generelle personalesager samt sager om ansættelse og forfremmelse. De sidstnævnte sagstyper er omfattet af bestemmelsen i stk. 1.

I de tilfælde, hvor dokumenter fra konkrete personale sager (tillige) indgår i generelle personalesager eller i andre sager, vil der normalt – på baggrund af de hensyn, der ligger bag bestemmelsen i stk. 2 – kunne gives afslag på aktindsigt i de nævnte dokumenter fra den konkrete sag efter § 33, nr. 5.

…

Hvis en sag omfattes af bestemmelsen i stk. 2, indebærer det, at samtlige dokumenter og oplysninger i sagen – uanset det nærmere indhold – som udgangspunkt er undtaget fra aktindsigt. "

Jeg kan om bestemmelsen i § 21, stk. 2, også henvise til betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 466 ff. og s. 497 ff., samt Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 1. udgave, 1. oplag (2014), s. 362 ff.

4. Hvad har Justitsministeriet anført?

Justitsministeriet har som tidligere nævnt identificeret sagen j.nr. 2016-750-0387, der indeholder dokumenter omfattet af dine aktindsigtsanmodninger.

Justitsministeriet har undtaget sagen i dens helhed fra aktindsigt i medfør af bestemmelsen i § 21, stk. 2, i offentlighedsloven, da der er tale om en sag om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentliges tjeneste.

I afgørelsen af 21. juli 2016 har Justitsministeriet om bestemmelsen anført, at den omfatter de almindelige personalesager, hvilket vil sige de sager, der normalt oprettes i forbindelse med en medarbejders tiltræden, og hvor der løbende lægges oplysninger om medarbejderens personaleforhold, samt konkrete sager om medarbejderens særlige ansættelsesmæssige forhold, f.eks. sager vedrørende suspension, afskedigelse eller disciplinærforfølgning.

Videre har Justitsministeriet anført, at bestemmelsen også gælder i forhold til personalesager hos andre end vedkommende ansættelsesmyndighed, f.eks. i tilfælde, hvor Moderniseringsstyrelsen eller Justitsministeriet – som led i bistand til et andet ministerium – opretter en sag om afskedigelse af en medarbejder i det pågældende ministerium. Således er Justitsministeriet ikke ansættelsesmyndighed i forhold til de chefer, som den foreliggende sag om eventuelle tjenstlige forhør angår. Disse personer er ansat under Skatteministeriets område.

Det fremgår af afgørelsen af 21. juli 2016, at den konkrete sag vedrører ministeriets bidrag til brug for Moderniseringsstyrelsens stillingtagen til offentlighedens adgang til at overvære eventuelle tjenstlige forhør i forbindelse med sagen om formodet svindel med refusion af udbytteskat.

Da der således er tale om, at ministeriets sag vedrører bidrag til Moderniseringsstyrelsen vedrørende overvejelser om eventuelle tjenstlige forhør af de pågældende medarbejdere (chefer), er det ministeriets vurdering, at sagen er en sag om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentliges tjeneste og dermed ikke undergivet aktindsigt.

Ifølge Justitsministeriet kan det ikke føre til en anden vurdering, at sagen alene vedrører *overvejelser* om iværksættelse af tjenstlige forhør.

Da sagen er undtaget i sin helhed, er der heller ikke ret til aktindsigt i aktlisten for sagen, ligesom ministeriet ikke har fundet grundlag for meddelelse af aktindsigt i medfør af meroffentlighedsprincippet. Ministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning i forhold til de hensyn, der ligger bag bestemmelsen i offentlighedslovens § 21, stk. 2.

5. Min vurdering

Det følger af bestemmelsen i § 21, stk. 2, at offentligt ansattes personalesager som udgangspunkt er undtaget fra retten til aktindsigt. Efter stk. 3 og 4 er der således kun ret til aktindsigt i en række nærmere opregnede oplysninger.

Efter min gennemgang af dokumenterne i den undtagne sag kan jeg konstatere, at der er tale om korrespondance mellem Skatteministeriet, Justitsministeriet, Moderniseringsstyrelsen og SØIK vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt offentligheden skal have adgang til at overvære de eventuelle tjenstlige forhør i sagen om formodet svindel med refusion af udbytteskat.

Jeg kan videre konstatere, at korrespondancen er sket i relation til de konkrete sager om eventuel iværksættelse af tjenstlige forhør over for de hjemsendte chefer i SKAT.

På denne baggrund har jeg ikke grundlag for at kritisere, at Justitsministeriet har undtaget sagen i dens helhed med henvisning til, at der er tale om en sag om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentliges tjeneste. Jeg henviser i den forbindelse også til forarbejderne til bestemmelsen i offentlighedslovens § 21, stk. 2, hvor det fremgår, at bestemmelsen også kan finde anvendelse i forhold til personalesager hos andre end vedkommende ansættelsesmyndighed.

Jeg kan heller ikke kritisere, at Justitsministeriet har afvist at meddele dig aktindsigt i aktlisten for sagen, da retten til at få udleveret aktlisten ikke gælder i forhold til sagstyper, der som sådan er undtaget fra aktindsigt.

Jeg henviser i den forbindelse til forarbejderne til bestemmelsen i offentlighedslovens § 7, stk. 2, nr. 2 (jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) og Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 1. udgave, 1. oplag (2014), s. 201.

Endelig har jeg efter min gennemgang af sagen ikke grundlag for at kritisere, at Justitsministeriet har afvist at meddele aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet, jf. § 14 i offentlighedsloven.

6. Øvrig korrespondance mellem Justitsministeriet og SØIK om sagen om formodet svindel med refusion af udbytteskat

Det fremgår af din aktindsigtsanmodning af 1. juli 2016, at du beder om en journaloversigt over al korrespondance om sagen mellem SØIK og Justitsministeriet.

Efter modtagelsen af Justitsministeriets afgørelse af 21. juli 2016 rettede du samme dag henvendelse til ministeriet med spørgsmål om, hvorfor ministeriet ikke havde behandlet din anmodning om en journaloversigt over al korrespondance mellem Justitsministeriet og SØIK.

Den 22. juli 2016 meddelte Justitsministeriet dig, at de pågældende akter (dvs. akterne omfattet af dine aktindsigtsanmodninger) vedrører og er journaliseret på sagen j.nr.: 2016-750-0387, der er undtaget i sin helhed.

Jeg forstår umiddelbart din anmodning af 1. juli 2016 sådan, at du (også) bad om aktindsigt i al korrespondance mellem Justitsministeriet og SØIK om sagen om formodet svindel med refusion af udbytteskat, dvs. også den korrespondance, der eventuelt måtte have været mellem ministeriet og SØIK uden relation til sagen om de eventuelle tjenstlige forhør.

Hvis du fortsat ønsker Justitsministeriets stillingstagen til dette, må jeg henvise dig til at rette henvendelse til ministeriet.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Med venlig hilsen

Jørgen Steen Sørensen

Kopi til orientering:

Justitsministeriet

Sagsfremstilling

Den 29. juni 2016 anmodede du Justitsministeriet om aktindsigt på følgende måde:

”Jeg vil gerne bede om aktindsigt i korrespondance med skatteministeriet om offentlighedens adgang til at overvære tjenstligt forhør.

Så vidt jeg kan se drejer det sig om fire mails med bilag

27.05.16 – Modtaget fra skm

31.05.16 – svar afsendt til skm

02.06.16 – modtaget fra skm

02.06.16 – svar afsendt til skm"

Du sendte den 1. juli 2016 følgende tilføjelse til din aktindsigtsanmodning af 29. juni 2016:

"Jeg har en tilføjelse til min anmodning om aktindsigt. Jeg vil også bede om at få indsigt i al korrespondance omhandlende tjenstlige forhør i udbyttesagen mellem ministeriet og SØIK. Derudover vil jeg bede om en journaloversigt over al korrespondance om udbyttesagen mellem SØIK og ministeriet. "

Den 21. juli 2016 traf Justitsministeriet samlet afgørelse vedrørende dine aktindsigtsanmodninger. Af afgørelsen fremgik bl.a. følgende:

"2. Justitsministeriet har i anledning af dine anmodninger om aktindsigt identificeret sagen j.nr. 2016-750-0387, som indeholder dokumenter omfattet af dine anmodninger. Ministeriet har på den baggrund valgt at behandle dine to aktindsigtsanmodninger samlet.

Sagen j.nr. 2016-750-0387 omhandler Justitsministeriets bidrag til brug for Moderniseringsstyrelsens stillingstagen til offentlighedens adgang til at overvære eventuelle tjenstlige forhør i forbindelse med sagen om formodet svindel med refusion af udbytteskat.

Justitsministeriet kan ikke imødekomme dine aktindsigtsanmodninger, da der er tale om en sag om enkeltpersoners ansættelsesforhold, jf. nedenfor.

3. Det fremgår af offentlighedslovens § 21, stk. 2, at retten til aktindsigt ikke omfatter sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentliges tjeneste.

Bestemmelsen omfatter de almindelige personalesager, hvilket vil sige de sager, der normalt oprettes ved en medarbejders tiltræden, og hvor der løbende lægges oplysninger om medarbejderens personaleforhold, samt konkrete sager vedrørende den enkelte ansattes særlige ansættelsesmæssige forhold, f.eks. sager vedrørende suspension, afskedigelse eller disciplinærforfølgning, jf. Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentar (2014), s. 363 f.

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 21, stk. 2, gælder også i forhold til personalesager hos andre end vedkommende ansættelsesmyndighed. Det gælder f.eks. i tilfælde, hvor der hos en anden myndighed end ansættelsesmyndigheden er oprettet en sag vedrørende afskedigelse af den pågældende medarbejder. Det gælder f.eks. i de tilfælde, hvor Moderniseringsstyrelsen eller Justitsministeriet som led i bistand til et andet ministerium opretter en sag om afskedigelse af en medarbejder ansat i det pågældende ministerium, jf. Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentar (2014), s. 364.

Justitsministeriet bemærker, at de pågældende personer, som sagen om formodet svindel med refusion af udbytteskat angår, er ansat under Skatteministeriets område. Justitsministeriet er således ikke ansættelsesmyndighed i forhold til disse personer.

Justitsministeriets sag j.nr. 2016-750-0387 vedrører som tidligere nævnt ministeriets bidrag til brug for Moderniseringsstyrelsens stillingstagen til offentlighedens adgang til at overvære eventuelle tjenstlige forhør i forbindelse med sagen om formodet svindel med refusion af udbytteskat. Da ministeriets sag således vedrører bidrag til Moderniseringsstyrelsen vedrørende overvejelser om eventuelle tjenstlige forhør mod de pågældende, er det ministeriets vurdering, at sagen er en sag om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentliges tjeneste, og at der således ikke er ret til aktindsigt heri.

Det ændrer efter Justitsministeriets opfattelse ikke spørgsmålet om aktindsigt i sagen, at sagen vedrører overvejelser om iværksættelse af tjenstlige forhør.

Justitsministeriet bemærker, at der ikke er ret til aktindsigt i aktlisten i sager, der er undtaget efter offentlighedslovens § 21, jf. Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentar (2014), s. 201.

4. Justitsministeriet har overvejet, om materialet i den undtagne sag burde udleveres til dig efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 2, jf. stk. 1, men har ikke fundet grundlag herfor. Ministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning af de hensyn, der ligger bag bestemmelsen i offentlighedslovens § 21, stk. 2. ”

På forespørgsel fra dig præciserede Justitsministeriet den 22. juli 2016, at sagen j.nr. 2016-750-0387 var undtaget i sin helhed, hvorfor der heller ikke var ret til aktindsigt i aktlisten for sagen.

Den 2. august 2016 klagede du til mig over Justitsministeriets afgørelse af 21. juli 2016 og anførte i den forbindelse bl.a. følgende:

”Der er tale om en sag, hvor hensynet til offentlighedens interesse bør overvejes grundigt.

Sagen handler om tre hjemsendte skattechefer, der blandt andet af skatteministeren er blevet udpeget som konkret ansvarlige for skandalen om svindel med udbytteskat. Efter at være blevet udpeget af ministeren har de tre chefer samlet og sammen med deres forbund anmodet om, at ministeren åbner dørene til de tjenstlige forhør.

Lørdag d. 4. juni 2016 gik skatteminister Karsten Lauritzen i medierne med budskabet om, at han hælder til at lukke dørene til de tjenstlige forhør af de hjemsendte skattechefer. I begrundelsen henviser ministeren til en korrespondance med SØIK: ’Bagmandspolitiet har klart tilkendegivet, at det kan være ødelæggende for efterforskningen, hvis der kommer følsomme oplysninger frem i offentligheden. Det er jeg som minister nødt til at have tillid til og tage alvorligt. Derfor taler meget for, at eventuelle forhør foregår for lukkede døre’. Ministeren baserer sin begrundelse på en faglig vurdering fra SØIK. Derfor har offentligheden en klar interesse i at få indsigt i SØIKs eksterne faglige vurdering af, hvorfor offentlige forhør risikerer at skade efterforskningen.

Begrundelsen, om at der skulle være tale om en personalesag, hænger dårligt sammen med, at ministeren aktivt opsøger pressen og informerer om sin beslutning.

Derudover mener jeg ikke, at en journaloversigt over al korrespondance mellem justitsministeriet og SØIK omhandlende udbyttesagen generelt kan undtages med henvisning til, at der er tale om en personalesag. Der må være en del korrespondance om sagen generelt i perioden august 2015 frem til

dags dato. Eventuelle punkter, som kunne være en del af en personalesag, burde kunne overstreges, således at journaloversigten samtidig kunne udleveres. Efter ministeriets afgørelse har jeg forsøgt at gøre opmærksom på dette. I deres svar på denne henvendelse henviser de til den første afgørelse. ”

Den 10. august 2016 bad jeg Justitsministeriet om en udtalelse i anledning af din klage.

Justitsministeriet oplyste den 19. august 2016, at ministeriet ikke havde yderligere bemærkninger til sagen og i det hele kunne henholde sig til afgørelsen af 21. juli 2016.

Den 22. august 2016 meddelte jeg dig, at jeg nu ville forsøge at behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde modtaget fra dig og Justitsministeriet.