

Udskriftsdato: 1. juli 2025 (Gældende)

2016-46. Korrespondance mellem Skatteministeriet og Kammeradvokaten kunne ikke undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 27, nr. 4, da retssag ikke kunne antages at være en nærliggende mulighed

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

Journalnummer: Sag nr. 16/02863

2016-46. Korrespondance mellem Skatteministeriet og Kammeradvokaten kunne ikke undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 27, nr. 4, da retssag ikke kunne antages at være en nærliggende mulighed

Ombudsmanden havde på baggrund af medieomtale bedt Skatteministeriet og SKAT om udtalelser om SKATs generelle procedurer i relation til spørgsmålet om ændring af vurderingen af andre ejendomme i et vurderingsområde i tilfælde, hvor SKATs vurderingspraksis i området var underkendt af en administrativ klageinstans (niveausager), og om SKATs almindelige sagsbehandlingstid i sådanne sager. Skatteministeriet havde anmodet Kammeradvokaten om juridisk bistand i den anledning.

En journalist, som havde anmodet Skatteministeriet om aktindsigt i den korrespondance mv., der var udvekslet mellem ministeriet og Kammeradvokaten, klagede til ombudsmanden over, at ministeriet havde givet ham afslag på anmodningen efter offentlighedslovens § 27, nr. 4.

Ministeriet udtalte over for ombudsmanden, at der med korrespondancen med Kammeradvokaten var tale om afklaring af juridiske tvivlsspørgsmål, og at sagsanlæg f.eks. fra boligejere mv., der ikke havde fået ændret deres vurdering af SKAT, eller som mente, at sagsbehandlingstiden havde været for lang, måtte antages at være en nærliggende mulighed i forbindelse med den pågældende sag.

Ombudsmanden fandt imidlertid ikke, at den sag, som den juridiske rådgivning angik, som en nærliggende mulighed ville kunne resultere i en retssag. Ombudsmanden mente derfor ikke, at Skatteministeriet kunne undtage dokumenterne fra aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 27, nr. 4. Ombudsmanden henstillede til Skatteministeriet at genoptage sagen med henblik på fornyet vurdering af journalistens adgang til aktindsigt.

Skatteministeriet genoptog sagen og gav herefter journalisten fuld aktindsigt.

(Sag nr. 16/02863)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse i sagen (oprindelig stilet til journalisten), efterfulgt af en sagsfremstilling. Journalisten er anonymiseret med betegnelsen A.

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad drejer sagen sig om?

Sagen drejer sig om Skatteministeriets delvise afslag af 21. juni 2016 på aktindsigt i korrespondance mv., der knytter sig til sagen om de såkaldte niveausager (dvs. sager, hvor en afgørelse fra en administrativ klageinstans underkender SKATs vurderingspraksis i et område og kan have betydning for andre borgere i vurderingsområdet), og som foreligger mellem ministeriet og Kammeradvokaten i en periode før 22. juni 2015.

Forud for din anmodning om aktindsigt og Skatteministeriets afgørelse havde der været følgende forløb:

I brev af 1. april 2015 rejste jeg en sag over for Skatteministeriet (mit sagsnr. 15/01534). I brevet skrev jeg bl.a.:

”På baggrund af de vedlagte artikler i medie B den 29. og 30. marts 2015 anmoder jeg med henvisning til § 17, stk. 1, i lov om Folketingets Ombudsmand (lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013) om udtalelser fra SKAT og Skatteministeriet om SKATs generelle procedurer i relation til spørgsmålet om ændring af vurderingen af andre ejendomme i et vurderingsområde i tilfælde, hvor SKATs vurderingspraksis (f.eks. kvadratmeterpris) i området er underkendt af en administrativ klageinstans (et vurderingsankenævn eller Landsskatteretten).

I den forbindelse anmoder jeg særligt om udtalelser fra SKAT og Skatteministeriet om SKATs almindelige sagsbehandlingstid i relation til andre ejendomme i området end den, der har indgået i den klagesag, som førte til underkendelse af SKATs praksis – regnet fra tidspunktet for klageinstansens afgørelse og indtil SKAT har taget stilling til konsekvensen af klageinstansens afgørelse for de andre ejendomme.

Jeg beder om, at Skatteministeriet indhenter en udtalelse fra SKAT og sender ministeriets udtalelse til mig sammen med udtalelsen fra SKAT. ”

Den 13. maj 2015 afgav Skatteministeriet en udtalelse til mig.

Udtalelsen var vedlagt en redegørelse af 12. maj 2015 fra SKAT. Redegørelsen blev offentliggjort på SKATs hjemmeside, jf. pressemeddelelse af 23. maj 2015 fra SKAT.

Jeg afsluttede min behandling af sagen den 26. juni 2015, og jeg offentliggjorde i den forbindelse på min hjemmeside ministeriets udtalelse og redegørelsen fra SKAT (sammen med en præcisering fra SKAT den 2. juni 2015).

Før jeg afsluttede den nævnte sag, søgte du den 22. maj 2015 Skatteministeriet om aktindsigt i ministeriets korrespondance med SKAT ”vedr. nedprioriteringen af niveausager og andre dokumenter, der knytter sig til dette”.

Ministeriet traf afgørelse i denne sag den 22. juni 2015. Du har ikke klaget til mig over afgørelsen, som derfor ikke er omfattet af min udtalelse.

I e-mail af 19. februar 2016 søgte du Skatteministeriet om aktindsigt i ministeriets ”korrespondance, dokumenter, e-mail, telefonnotater og andet, der knytter sig til sagen om de såkaldte niveausager”. Du

tilføjede, at ministeriet ikke behøvede at fremsende de dokumenter, der indgik i ministeriets besvarelse af 22. juni 2015.

Ministeriet traf afgørelse den 26. februar 2016. Du har ikke klaget til mig over denne afgørelse, og den er derfor heller ikke omfattet af min udtalelse.

Ved e-mail af 6. juni 2016 spurgte du Skatteministeriet om, bl.a. hvorfor ministeriets korrespondance med Kammeradvokaten ikke fremgik af den aktliste, som du havde modtaget med ministeriets afgørelse af 22. juni 2015.

Du henviste i den forbindelse til, at du i et notat om ”Skatteministeriets anvendelse af Kammeradvokaten” havde læst, at en del af ministeriets udgifter til Kammeradvokaten i 2014 var udløst af, at Kammeradvokaten bistod med at kvalitetssikre redegørelsen til Folketingets Ombudsmand om niveausager.

Den 21. juni 2016 meddelte Skatteministeriet dig, at ministeriet ved afgørelsen af 26. februar 2016 havde lagt til grund, at du ønskede dokumenter efter den 22. juni 2015, og at der i perioden efter den 22. juni 2015 og frem til den 26. februar 2016 ikke mellem ministeriet og Kammeradvokaten havde været korrespondance mv., der knytter sig til sagen om de såkaldte niveausager.

Skatteministeriet traf samtidig afgørelse i anledning af din anmodning om aktindsigt i korrespondance mv. forud for den 22. juni 2015 mellem ministeriet og Kammeradvokaten.

Ministeriet undtog enkelte akter (akt 1, 2, 3, 3a, 3b og 4) fra aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 27, nr. 4, men gav dig aktindsigt i dokumenterne akt 4a, 4b, 4e og 4f. Det skete, med henvisning til at beskyttelseshensynet i offentlighedslovens § 27, nr. 4, måtte anses for opgivet, da dokumenterne var offentliggjort på SKATs, min eller Folketingets hjemmeside.

Endvidere gav ministeriet dig meroffentlighed i akt 4c og 4d og afslog yderligere meroffentlighed efter offentlighedslovens § 14, stk. 1.

Dokumenterne akt 4a og 4b – som du altså fik aktindsigt i – er henholdsvis Skatteministeriets udtalelse af 13. maj 2015 til brug for min behandling af sagen 15/01534 og redegørelsen af 12. maj 2015 fra SKAT i den anledning.

Herefter indgav du efter det oplyste den 21. juni 2016 en yderligere anmodning om aktindsigt i sagen om niveausager, og ministeriet traf i den anledning afgørelse den 5. juli 2016.

Af afgørelsen fremgår, at ministeriet ved gennemgang af sagen havde identificeret yderligere korrespondance mellem Skatteministeriet og Kammeradvokaten (fire akter), som ved en beklagelig fejl ikke var fremgået af ministeriets afgørelse af 21. juni 2016. To af disse fire akter (akt 4 og 5) undtog ministeriet fra aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 27, nr. 4, en tredje akt blev delvist undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 30, nr. 2, og du fik aktindsigt i den fjerde akt.

Skatteministeriets udtalelse til mig af 12. august 2016 angår alle de akter, der blev undtaget fra aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 27, nr. 4, herunder de akter, der blev undtaget ved afgørelsen af 5. juli 2016.

Selv om du ikke direkte har klaget til mig over afgørelsen af 5. juli 2016, indgår de to akter, der ved denne afgørelse blev undtaget efter § 27, nr. 4, på den baggrund også i min undersøgelse. Jeg bemærker i den forbindelse, at akt 4, der blev undtaget ved afgørelsen af 21. juni 2016 ikke er identisk med akt 4, som blev undtaget ved afgørelsen af 5. juli 2016. Der er tale om to forskellige dokumenter.

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 på s. 546 f. :

”4.4.3.2. Overvejelser om, hvorvidt en retssag bør føres

Undtagelsesadgangen efter offentlighedslovens § 10, nr. 4, vedrører ikke blot brevveksling med sagkyndige i forbindelse med verserende retssager, men også i forbindelse med *overvejelser om, hvorvidt retssag bør føres*, jf. betænkning nr. 857/1978, side 240, hvor der bl.a. anføres følgende:

”Det er givet, at enhver sådan brevveksling om muligheden for en retssag vil være omfattet af bestemmelsen, uanset at sandsynligheden for et sagsanlæg må betegnes som ringe. Det er imidlertid 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 med hjemmel i [offentlighedslovens § 10, nr. 4]. Dette har antagelig størst praktisk betydning i forhold til offentlige myndigheders brevveksling med Kammeradvokaten eller andre juridisk sagkyndige om en påtænkt foranstaltning lovlighed [...]. ”

I sagen, der er offentliggjort i Folketingets Ombudsmands beretning for 2001, s. 281 ff. (også offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside med sagsnummer 01.281), udtalte ombudsmanden, at der ved afgrænsningen af, hvor nærliggende muligheden for en domstolsprøvelse i sådanne tilfælde skal være, må skelnes mellem brevveksling med sagkyndige om juridiske tvivlsspørgsmål og andre spørgsmål.

Når der er tale om afklaring af juridiske tvivlsspørgsmål – i modsætning til andre spørgsmål – behøver der ikke at være en direkte sammenhæng med et aktuelt eller eventuelt sagsanlæg, for at brevveksling kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 10, nr. 4 (nu § 27, nr. 4).

2.2. Nærmere om dokumenterne og den sammenhæng, som de indgår i

2.2.1. Det fremgår af Skatteministeriets notat af 3. juni 2016 om ministeriets anvendelse af Kammeradvokaten (s. 8), at ministeriet ud over konkrete retssager anvender Kammeradvokaten til juridisk bistand (f.eks. til udarbejdelse af faglige vurderinger og responsa mv., hvor der kan blive tale om en eller flere retssager mod ministeriet).

Det fremgår endvidere (s. 13), at Kammeradvokaten ud over i konkrete retssager og til generel juridisk bistand også anvendes til rådgivning i særlige sager, herunder til større analyseopgaver. Som eksempler på sådanne særlige sager er bl.a. nævnt Rigsrevisionens beretning om den offentlige ejendomsvurdering og rådgivning i forbindelse med turnusanalyser.

Det er beskrevet (s. 4), at anvendelsen af Kammeradvokaten til rådgivning i særlige sager har en anden og mere analysepræget karakter end anvendelsen af Kammeradvokaten i de resterende underkategorier under generel juridisk bistand, som vedrører borgeres og virksomheders konkrete sager, hvor SKAT er part.

I notatet er det (s. 14) anført, at der i 2015 var en stigning i udgifterne til særlige sager. Det er i den forbindelse bl.a. oplyst, at Kammeradvokaten bistod ministeriet med at kvalitetssikre redegørelsen til mig om niveausager (mit sagsnr. 15/01534, jf. ovenfor under pkt. 1).

2.2.2. Af den redegørelse, som SKAT den 12. maj 2015 afgav til mig til brug for min behandling af sagen med sagsnr. 15/01534 – og som SKAT offentliggjorde på sin hjemmeside – fremgår afslutningsvis følgende:

”5.3 Hvordan ser det fremadrettet ud for SKAT Ejendom

Efter modtagelsen af Engberg-udvalgets rapport den 14. september 2014 har regeringen den 1. oktober 2014 etableret et Implementeringscenter for Ejendomsvurdering (ICE), der skal forestå udviklingen af et nyt ejendomsvurderingssystem, herunder udarbejde forslag til en ny vurderingslov.

SKAT Ejendom er ligeledes p.t. i færd med en analyse, hvor der er fokus på at sikre, at SKAT Ejendom arbejder efter hensigtsmæssige og effektive processer. I den sammenhæng har virksomhed C gennemgået processerne i SKAT Ejendom for at undersøge, om SKAT Ejendom ved ændrede processer kunne udføre en mere effektiv sagsbehandling og dermed bl.a. nedsætte sagsbehandlingstiderne.

I forbindelse med denne analyse bidrager Kammeradvokaten også til gennemgangen af SKAT Ejendoms processer, herunder for genoptagelsessager, med henblik på at sikre, at SKAT Ejendoms administrative grundlag er dækkende, i overensstemmelse med god forvaltningsskik og understøtter hensigtsmæssige samt effektive sagsgange. ”

2.2.3. Det fremgår af de akter (akt 4 og 5 fra afgørelsen af 5. juli 2016), som jeg har modtaget fra Skatteministeriet, at ministeriet anmodede Kammeradvokaten om ”bistand til besvarelse af ombudsmandssag som led i turnusanalyse”.

Det fremgår også, at der var et ønske om ”at fremrykke den planlagte del af turnusanalysen, som omhandler genoptagelsessagerne” (den del af genoptagelsessagerne, der vedrører forhold omfattet af mit brev af 1. april 2015 på sagen 15/01534, jf. ovenfor).

Jeg forstår det umiddelbart sådan, at den turnusanalyse, der er omtalt i Skatteministeriets henvendelse til Kammeradvokaten om bistand til besvarelse af mit brev af 1. april 2015, er af samme karakter som den analyse, der er nævnt i redegørelsen af 12. maj 2015 fra SKAT, jf. ovenfor pkt. 2.2.2.

2.2.4. Akt 4 og 5, som du fik afslag på aktindsigt i ved afgørelsen af 5. juli 2016, er dels en e-mail af 14. april 2015 fra Skatteministeriet til Kammeradvokaten, hvor Skatteministeriet bestiller ”bistand til besvarelse af ombudsmandssag som led i turnusanalyse”, dels Kammeradvokatens svar herpå af 15. april 2015.

Akt 1 og 2 fra afgørelsen af 21. juni 2016 vedrører den nærmere tilrettelæggelse af ”den del af turnusanalysen, der handler om genoptagelse”.

Akt 3 vedrører fremsendelsen fra Kammeradvokaten til bl.a. Skatteministeriet af akt 3a og 3b.

Akt 3a og 3b er udkast til redegørelsen til Folketingets Ombudsmand om SKATs procedurer og sagsbehandlingstid i tilfælde, hvor SKATs vurdering (f.eks. kvadratmeterpris) i et område er underkendt af en administrativ klageinstans.

De to udkast er udfærdiget som notater på papir med SKATs logo. Dokumenterne fremstår således som udarbejdet af SKAT og ikke af Kammeradvokaten. Udkastene er påført ændringsforslag og enkelte kommentarer.

Jeg forstår, at en række af ændringsforslagene og kommentarerne er fremsat af Kammeradvokaten.

Akt 4 er en e-mail fra Skatteministeriet til Kammeradvokaten, hvor ministeriet bl.a. fremsendte SKATs redegørelse af 12. maj 2015.

2.3. Ministeriets vurdering

Skatteministeriet har i afgørelsen af 21. juni 2016 anført, at enhver brevveksling om muligheden for en retssag er omfattet af offentlighedslovens § 27, nr. 4. Brevveksling med sagkyndige om juridiske tvivlsspørgsmål, der ikke har en direkte sammenhæng med et aktuelt eller eventuelt sagsanlæg, men hvor dette må anses som en nærliggende mulighed i forbindelse med den pågældende sag, er ligeledes omfattet af bestemmelsen.

Ministeriet har efter en konkret vurdering af dokumenterne fundet, at de vedrører brevveksling om juridiske tvivlsspørgsmål.

I udtalelsen af 12. august 2016 til mig har Skatteministeriet oplyst, at ministeriet til brug for den udtalelse, som jeg den 1. april 2015 på baggrund af nogle artikler i medie B den 29. og 30. marts 2015 (mit sagsnr. 15/01534) bl.a. havde anmodet ministeriet om, bad Kammeradvokaten om juridisk bistand, herunder juridisk rådgivning i forhold til SKATs sagsbehandling og arbejdsprocesser på området.

I udtalelsen har Skatteministeriet anført, at der med korrespondancen med Kammeradvokaten er tale om afklaring af juridiske tvivlsspørgsmål, og at sagsanlæg f.eks. fra boligejere mv., der ikke har fået ændret deres vurdering af SKAT, eller som mener, at sagsbehandlingstiden har været for lang, må antages som en nærliggende mulighed i forbindelse med den pågældende sag.

2.4. Min vurdering

2.4.1. Efter min gennemgang af de undtagne dokumenter kan jeg konstatere, at de ikke direkte drejer sig om en aktuel retssag eller om muligheden for en sådan.

Brevvekslingen med Kammeradvokaten var brevveksling med en sagkyndig om juridiske tvivlsspørgsmål. Ved en sådan brevveksling behøver der, jf. pkt. 2.1 ovenfor, ikke at være en direkte sammenhæng med et aktuelt eller eventuelt sagsanlæg, for at brevveksling kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 27, nr. 4.

Efter forarbejderne til bestemmelsen må det imidlertid fastholdes, at det forhold, som den juridiske rådgivning af myndigheden angår, som en ”nærliggende mulighed” skal kunne resultere i en retssag.

2.4.2. Denne betingelse vil jævnligt være opfyldt ved brevveksling med Kammeradvokaten, når Kammeradvokaten optræder som juridisk rådgiver for staten. F.eks. vil brevveksling i forbindelse med en anmodning til Kammeradvokaten om at udarbejde et juridisk responsa om en (påtænkt) foranstaltnings lovlighed som regel være omfattet af bestemmelsen. Se i den forbindelse det, som er anført ovenfor fra betænkning nr. 1510/2009 (med henvisning til betænkning nr. 857/1978).

Jeg kan også henvise til sagen offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside som sag nr. 2014-37, der drejede sig om aktindsigt i dokumenter i forbindelse med Kammeradvokatens udtalelse af 23. september 2013 om SKATs ejendomsvurderinger. Jeg udtalte i sagen, at jeg var enig med Skatteministeriet i, at brevvekslingen med Kammeradvokaten skete i en sammenhæng, hvor en retssag måtte underforstås som en nærliggende mulighed.

Jeg henviste i den forbindelse til, at Rigsrevisionen og Statsrevisorerne havde udtalt alvorlig kritik af SKATs ejendomsvurderinger gennem en årrække. Det fremgik af sagen, at Skatteministeriet i lyset af Rigsrevisionens Beretning til Statsrevisorerne om den offentlige ejendomsvurdering (beretning 13/2012) havde bedt Kammeradvokaten om en bedømmelse af, ”hvorvidt SKATs forståelse og forvaltning af vurderingsloven i perioden fra 2003 og frem har ligget uden for lovens rammer”.

2.4.3. I den foreliggende sag drejede Kammeradvokatens bistand sig om kvalitetssikring af en redegørelse til mig om niveausagerne.

Jeg forstår det sådan, at redegørelsen til mig blev kædet sammen med en såkaldt ”turnusanalyse”, som Kammeradvokaten alligevel skulle bidrage til. Denne analyse drejede sig om gennemgangen af SKAT Ejendoms processer – herunder for genoptagelsessager – med henblik på at sikre, at SKAT Ejendoms administrative grundlag var dækkende, i overensstemmelse med god forvaltningsskik og understøttede hensigtsmæssige samt effektive sagsge.

Jeg forstår det også sådan, at Kammeradvokaten ikke udarbejdede redegørelsen til mig, men alene kom med kommentarer til udformningen.

Jeg er enig med Skatteministeriet i, at sagsanlæg fra f.eks. boligejere, der ikke har fået ændret deres vurdering af SKAT, generelt set må anses for en nærliggende mulighed.

Jeg mener imidlertid ikke, at den sag, som den juridiske rådgivning angik, som en nærliggende mulighed ville kunne resultere i en retssag.

Der var således tale om rådgivning i forhold til at kvalitetssikre en redegørelse til mig som svar på den anmodning, der er citeret ovenfor under pkt. 1. Min anmodning om en udtalelse angik ikke spørgsmål om

sagernes materielle udfald – f.eks. vurderingernes lovlighed – men alene spørgsmål om SKATs generelle procedure og sagsbehandlingstid.

Jeg mener derfor ikke, at Skatteministeriet kunne undtage dokumenterne fra aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 27, nr. 4.

På den baggrund har jeg henstillet til Skatteministeriet at genoptage sagen med henblik på fornyet vurdering af din adgang til aktindsigt.

Herefter har jeg ikke anledning til at tage stilling til ministeriets afgørelse i øvrigt, herunder spørgsmålet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14.

Jeg foretager mig ikke mere i sagen, men beder dig afvente Skatteministeriets fornyede stillingtagen.

—

Skatteministeriet genoptog efterfølgende sagen og traf en ny afgørelse den 18. december 2016. Journalisten fik herved fuld aktindsigt.

Sagsfremstilling

Henholdsvis den 22. maj 2015 og 19. februar 2016 søgte du (mere specificeret) Skatteministeriet om aktindsigt i ministeriets sag ”vedr. nedprioriteringen af niveausager og andre dokumenter, der knytter sig til dette”.

Ministeriet traf afgørelser den 22. juni 2015 og 26. februar 2016.

Ved e-mail af 6. juni 2016 spurgte du Skatteministeriet om, bl.a. hvorfor ministeriets korrespondance med Kammeradvokaten ikke fremgik af den aktliste, som du havde modtaget med ministeriets afgørelse af 22. juni 2015. Du henviste i den forbindelse til, at du i et notat om ”Skatteministeriets anvendelse af Kammeradvokaten” havde læst, at en del af ministeriets udgifter til Kammeradvokaten i 2014 var udløst af, at Kammeradvokaten bistod med at kvalitetssikre redegørelsen til Folketingets Ombudsmand om niveausager.

I et svar af 7. juni 2016 oplyste Skatteministeriet, at ministeriet havde forstået din anmodning af 22. maj 2015 om aktindsigt som alene omfattende ministeriets korrespondance med SKAT og ikke tillige med Kammeradvokaten.

I e-mail af 8. juni 2016 skrev du til Skatteministeriet, at din anmodning af 19. februar 2016 om aktindsigt ikke var afgrænset til kun at vedrøre ministeriets korrespondance med SKAT.

Den 21. juni 2016 meddelte Skatteministeriet dig, at ministeriet ved afgørelsen af 26. februar 2016 havde lagt til grund, at du ønskede dokumenter efter den 22. juni 2015, og at der i perioden efter den 22. juni

2015 og frem til den 26. februar 2016 ikke havde været korrespondance mv., der knytter sig til sagen om de såkaldte niveausager, mellem ministeriet og Kammeradvokaten.

Ministeriet traf samtidig følgende afgørelse:

”Du har ved e-mail af 8. juni 2016 anmodet om aktindsigt i korrespondance, dokumenter, e-mail, telefonnotater og andet, der knytter sig til sagen om de såkaldte niveausager, udvekslet mellem Skatteministeriet og Kammeradvokaten i perioden før 22. juni 2015.

Skatteministeriet har identificeret 4 hoveddokumenter, der er omfattet af din anmodning, jf. vedlagte aktliste.

...

Undtagelse af dokumenter

Efter offentlighedslovens § 27, nr. 4, omfatter retten til aktindsigt ikke dokumenter, brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres.

Enhver brevveksling om muligheden for en retssag er omfattet af bestemmelsen. Brevveksling med sagkyndige om juridiske tvivlsspørgsmål, der ikke har en direkte sammenhæng med et aktuelt eller eventuelt sagsanlæg, men hvor dette må anses som en nærliggende mulighed i forbindelse med den pågældende sag, er ligeledes omfattet af undtagelsen fra aktindsigt i offentlighedslovens § 27, nr. 4.

Ministeriet har efter en konkret gennemgang af de identificerede dokumenter fundet, at dokumenterne vedrører en brevveksling om juridiske tvivlsspørgsmål, der er omfattet af offentlighedslovens § 27, nr. 4.

Offentliggørelse på SKATs hjemmeside

SKATs redegørelse til Folketingets Ombudsmand er offentliggjort på SKATs hjemmeside den 26. juni 2015

(<http://www.skat.dk/SKAT.aspx?o?d=2176164&vId=0>).

Skatteministeriet har, som følge af offentliggørelsen, foretaget en konkret vurdering af de identificerede dokumenter med henblik på en stillingtagen til, om beskyttelseshensynet i offentlighedslovens § 27, nr. 4, må anses for at være opgivet ved offentliggørelsen.

Aktnummer 1, 2, 3, 3a, 3b, 4, 4c og 4d, jf. aktliste

Det er Skatteministeriets vurdering, at beskyttelseshensynet ikke kan anses for opgivet i forhold til akt nr. 1, 2, 3, 3a, 3b, 4, 4c og 4d, idet dokumenterne indeholder rådgivning om juridiske tvivlsspørgsmål, som ikke er gengivet i den offentliggjorte redegørelse. Akterne er derfor som udgangspunkt undtaget fra aktindsigt.

Efter ekstraheringsbestemmelsen i lovens § 28, stk. 1, 1. pkt., omfatter retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 27, nr. 1-4 – uanset denne bestemmelse – oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen. Det er Skatteministeriets vurdering, at de undtagne akter ikke indeholder oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 28.

Ministeriet har overvejet, om der på baggrund af princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1, er grundlag for i videre omfang, end hvad der følger af lovens §§ 23-35, at udlevere de undtagne dokumenter. Ministeriet har i sin vurdering foretaget en afvejning af på den ene side de beskyttelseshensyn, der ligger bag undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 27, nr. 4, og på den anden side hensynet til din berettigede interesse i at modtage aktindsigt i videre omfang. Ministeriet har på denne baggrund fundet grundlag for at give meroffentlighed i akt nr. 4c og 4d. Der er ikke fundet grundlag for at give meroffentlighed i akt nr. 1, 2, 3, 3a, 3b og 4, hvorfor dokumenterne som helhed er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 27, nr. 4.

Aktnummer 4a, 4b, 4e og 4f, jf. aktliste

Det er derimod Skatteministeriets vurdering, at offentliggørelsen af SKATs redegørelse indebærer, at beskyttelseshensynet må anses for opgivet i forhold til akt nr. 8b [rettelig 4b; min bemærkning], idet indholdet i dette dokument er gengivet i den offentliggjorte redegørelse på SKATs hjemmeside. SKATs redegørelse er ligeledes offentligt tilgængelig på Folketingets Ombudsmands hjemmeside.

Herudover anses beskyttelseshensynet i offentlighedslovens § 27, nr. 4, for opgivet i forhold til akt nr. 4a, 4e og 4f, da dokumenterne er offentligt tilgængelige på henholdsvis Folketingets Ombudsmands hjemmeside, Folketingets hjemmeside og på SKATs hjemmeside.

...”

Den 21. juni 2016 klagede du til mig over, at Skatteministeriet ved afgørelsen af samme dato havde afslået at give dig aktindsigt i dokumenterne med akt 1, 2, 3, 3a, 3b og 4 med henvisning til offentlighedslovens § 27, nr. 4.

Du bemærkede bl.a. følgende:

”Skatteministeriet har ikke i sin besvarelse på nogen måde beskrevet eller konkretiseret på hvilken måde, et eventuelt sagsanlæg må anses som en nærliggende mulighed. Jeg har heller ikke ved telefonisk henvendelse til ministeriet kunnet få en forklaring på, hvilket eller hvilke sagsanlæg, der må anses som en nærliggende mulighed, ud over en generel henvisning til ’de underliggende sager’.

Jeg vil henlede opmærksomheden på, at ministeriets korrespondance med Kammeradvokaten ifølge ministeriet vedrører ’kvalitetssikring’ af ministeriets redegørelse til ombudsmanden om niveausagerne. Folketingets Ombudsmand havde i sin henvendelse til ministeriet bedt om at få en redegørelse for ’SKATs generelle procedurer’ og om SKATs ’almindelige sagsbehandlingstid’ i niveausagerne. Der er altså tale om en redegørelse for SKATs generelle procedurer og sagsbehandlingstid. Redegørelsen er i øvrigt offentliggjort.

Det synes derfor helt ubegrundet, at der dermed skulle være tale om rådgivning fra sagkyndig til brug for overvejelse af, om retssag skal føres, og der synes ikke at være nogen begrundelse for at § 27, nr. 4, kan anvendes til at undtage dokumenterne fra aktindsigt. ”

Den 21. juni 2016 anmodede du om aktindsigt i sagen vedrørende niveausager uden tidsmæssig afgrænsning.

Skatteministeriet traf afgørelse herom den 5. juli 2016 og skrev i den anledning bl.a. følgende:

”Det skal bemærkes, at ministeriet ved gennemgang af sagen har identificeret yderligere korrespondance mellem Skatteministeriet og Kammeradvokaten (4 akter), som ved en beklagelig fejl ikke fremgår af Skatteministeriets afgørelse af 21. juni 2016. Der er tale om akt nr. 4 (Mail fra SKM til KA af 14. april 2015), akt nr. 5 (Mail fra KA til SKM af 15. april 2015), akt nr. 11 (Mail fra KA til SKM af 29. april 2015) og akt nr. 28 (Mail fra KA til SKM af 15. juni 2015), jf. nedenfor. ”

Skatteministeriet gav ved afgørelsen aktindsigt i akt 28. Akt 4 og 5 blev undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 27, nr. 4, og akt 11 blev undtaget efter offentlighedslovens § 30, nr. 2.

I en udtalelse af 12. august 2016 anførte Skatteministeriet bl.a.:

”Skatteministeriets udtalelse

Det fremgår af offentlighedslovens § 27, nr. 4, at retten til aktindsigt ikke omfatter brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres. Bestemmelsen viderefører 1985-lovens § 10, stk. 4 [notehenvisning til lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen; min bemærkning], der viderefører 1970-lovens § 5, stk. 7 [notehenvisning til lov nr. 280 af 10. juni 1970 om offentlighed i forvaltningen; min bemærkning].

Det fremgår af Offentlighedsloven med kommentarer af Mohammad Ahsan fra 2014 side 467, at *’bestemmelsen har til formål at sikre, at en myndighed på samme måde som en eventuel modpart i en retssag har ret til – som grundlag for sine overvejelser om at føre en retssag eller vedrørende en verserende retssag – at modtage fornøden sagkyndig vejledning og rådgivning, uden at andre gennem offentlighedsloven skal have adgang til at gøre sig bekendt med vejledningen/rådgivningen. Hvis dette ikke var tilfældet, ville det stille myndigheden i en ringe position i forhold til modparten, der ved at søge en aktindsigt, kunne få indsigt i myndighedens overvejelser om retssagen, hvilket vil kunne føre til en skævvridning mellem parterne i sagen’.*

På side 469 anføres det endvidere, at *’undtagelsesadgangen efter § 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. Det er givet, at enhver sådan brevveksling om muligheden for en retssag vil være omfattet af bestemmelsen, uanset at sandsynligheden for et sagsanlæg må betegnes som ringe. Herudover vil brevveksling med sagkyndige om juridiske tvivlsspørgsmål, der ikke har direkte sammenhæng med et aktuelt eller eventuelt sagsanlæg, men hvor et sagsanlæg må underforstås som en nærliggende mulighed i forbindelse med den pågældende sag, kunne undtages fra aktindsigt efter § 27, nr. 4. Dette har antageligt størst praktisk betydning i forhold til offentlige myndigheders brevveksling med Kammeradvokaten eller andre juridiske sagkyndige om en påtænkt foranstaltnings lovlighed.’*

Videre anføres det på side 470, at *'såfremt der er tale om afklaring af andre spørgsmål end juridiske spørgsmål – f.eks. tekniske eller regnskabsmæssige – skal der være en direkte sammenhæng mellem et aktuelt eller eventuelt sagsanlæg for, at denne brevveksling kan undtages efter § 27, nr. 4. '*

Folketingets Ombudsmand anfører om afgrænsningen af bestemmelsen i FOB 2001, side 281, følgende:

'[...] enhver brevveksling med sagkyndige ved overvejelse af om retssag bør føres, er omfattet af undtagelsen fra retten til aktindsigt. Herudover antages det imidlertid at brevveksling med sagkyndige om 'juridiske tvivlsspørgsmål' kan undtages hvis en retssag uden at være under konkret overvejelse dog må underforstås som en nærliggende mulighed. Ved afgrænsningen af hvor nærliggende muligheden for en domstolsprøvelse i sådanne tilfælde skal være, skelnes der således mellem brevveksling med sagkyndige om juridiske tvivlsspørgsmål og andre spørgsmål: Når der er tale om afklaring af juridiske tvivlsspørgsmål i modsætning til andre spørgsmål behøver der ikke at være direkte sammenhæng med et aktuelt eller eventuelt sagsanlæg for at brevveksling kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 10, nr. 4 (nu § 27, nr. 4). '

Folketingets Ombudsmand iværksatte – foranlediget af to artikler i medie B af 29. og 30. marts 2016 [rettelig 2015; min bemærkning] – af egen drift en undersøgelse af SKATs praksis med ændring af ejendomsvurderinger efter en underkendelse fra en klageinstans (f.eks. vedr. kvadratmeterpris), herunder navnlig SKATs sagsbehandlingstid i sådanne sager. Ved brev af 1. april 2015 anmodede Folketingets Ombudsmand om en udtalelse fra SKAT og Skatteministeriet.

Til brug for udtalelsen til Folketingets Ombudsmand bad Skatteministeriet Kammeradvokaten om juridisk bistand, herunder juridisk rådgivning i forhold til SKATs sagsbehandling og arbejdsprocesser på området.

Det er ministeriets opfattelse, at korrespondance med Kammeradvokaten i sagen er omfattet af § 27, nr. 4, da der er tale om afklaring af juridiske tvivlsspørgsmål, samt at sagsanlæg f.eks. fra boligejere mv., der ikke har fået ændret deres vurdering af SKAT, eller som mener, at sagsbehandlingstiden har været for lang, må antages som en nærliggende mulighed i forbindelse med den pågældende sag.

Det skal herved bemærkes, at brevveksling vedrørende juridiske tvivlsspørgsmål kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 27, nr. 4, selvom der ikke er en *direkte* sammenhæng med et aktuelt eller eventuelt sagsanlæg, jf. offentlighedsloven med kommentarer side 469-470 og FOB 2001 side 281, jf. ovenfor.

Ministeriet har endvidere i forbindelse med behandlingen af anmodningen om aktindsigt foretaget en konkret vurdering af, om beskyttelseshensynet i offentlighedslovens § 27, nr. 4, må anses for opgivet i forhold til den respektive korrespondance. Ministeriet har således givet aktindsigt i de dokumenter, hvor beskyttelseshensynet må anses for opgivet som følge af, at dokumenterne er offentligt tilgængelige på SKATs hjemmeside eller på Folketingets Ombudsmands hjemmeside.

De dokumenter, der ikke er givet aktindsigt i med henvisning til offentlighedslovens § 27, nr. 4, er derimod ikke afgivet til udenforstående, hvorfor det beskyttelseshensyn, der ligger bag muligheden for efter bestemmelsen at kunne kommunikere i fortrolighed med Kammeradvokaten, for så vidt angår disse dokumenter, ikke er anset for opgivet.

Ministeriet har desuden i forbindelse med behandlingen af anmodningen om aktindsigt overvejet at give meroffentlighed i dokumenterne efter offentlighedslovens § 14, stk. 1. Ministeriet fandt imidlertid ud fra en konkret vurdering af, på den ene side hensynet til det beskyttelseshensyn, der ligger bag undtagelsesbestemmelsen, og på den anden side A's berettigede interesse i at modtage aktindsigt i videre omfang, at der ikke var grundlag for at give aktindsigt i dokumenterne efter meroffentlighedsprincippet.

Med henvisning til de ovenfor anførte bemærkninger er det derfor samlet set ministeriets opfattelse, at ministeriets korrespondance med Kammeradvokaten vedrørende de såkaldte niveausager i forbindelse med udarbejdelsen af udtalelsen til Folketingets Ombudsmand kunne undtages fra aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 27, nr. 4.

...

Det skal bemærkes, at ministeriet ved fornyet gennemgang af sagen i forbindelse med besvarelse af A's anmodning om aktindsigt af 21. juni 2016 identificerede yderligere korrespondance mellem Skatteministeriet og Kammeradvokaten (4 akter), som var omfattet af A's anmodning af 8. juni 2016, og som ved en beklagelig fejl ikke fremgår af Skatteministeriets afgørelse af 21. juni 2016.

Ministeriet har truffet afgørelse vedrørende disse dokumenter ved afgørelse om aktindsigt af 5. juli 2016. Der er givet afslag på aktindsigt i to dokumenter med henvisning til offentlighedslovens § 27, nr. 4, delvis aktindsigt i et dokument med henvisning til offentlighedslovens § 30, nr. 2, og fuld aktindsigt i et dokument. Afgørelsen af 5. juli 2016 og de to akter, hvor der er givet afslag på aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 27, nr. 4, er vedlagt. ”

Den 16. august 2016 sendte jeg en kopi til dig af Skatteministeriets udtalelse med henblik på at modtage eventuelle bemærkninger.

I e-mail af 2. september 2016 henholdt du dig til de argumenter, som du havde fremført i klagen til mig over ministeriets afgørelse.

Den 6. september 2016 skrev jeg til dig, at jeg nu ville forsøge at behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde fået fra dig og Skatteministeriet. Jeg sendte samme dag en kopi af din e-mail af 2. september 2016 til ministeriet til orientering.