Udskriftsdato: 30. oktober 2026 (Gældende)

Aktindsigt i dokumenter, der vedrørte statens overvejelser om "køb af skatteoplysninger i forbindelse med panamapapirerne fra en hemmelig kilde". Interne dokumenter og ministerbetjeningsdokumenter. Efter ombudsmandens opfattelse indeholdt en række af de omhandlede akter – ud over de oplysninger, der allerede var ekstraheret – oplysninger, der som udgangspunkt var ekstraheringspligtige i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt.

Ministerium: Folketingets Ombudsmand	Journalnummer: Sag nr. 16/04297

Aktindsigt i dokumenter, der vedrørte statens overvejelser om "køb af skatteoplysninger i forbindelse med panamapapirerne fra en hemmelig kilde". Interne dokumenter og ministerbetjeningsdokumenter. Efter ombudsmandens opfattelse indeholdt en række af de omhandlede akter – ud over de oplysninger, der allerede var ekstraheret – oplysninger, der som udgangspunkt var ekstraheringspligtige i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt.

Svar til journalist A, medie B

22-12-2016

Sag nr. 16/04297

Din klage over Skatteministeriet i sag om aktindsigt

Jeg har nu færdigbehandlet sagen.

Jeg er enig med Skatteministeriet i, at akt 4, 7, 8 og 8a er interne dokumenter omfattet af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, og dermed som udgangspunkt undtaget fra aktindsigt.

Jeg er også enig med Skatteministeriet i, at akt 1, 2, 2a, 2b, 3, 5 og 8b er ministerbetjeningsdokumenter omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, og dermed som udgangspunkt undtaget fra aktindsigt. Men Skatteministeriet burde have redegjort nærmere herfor.

For så vidt angår akt 6 består akten af fem e-mails, der må anses for selvstændige dokumenter i offentlighedslovens forstand.

Jeg har ikke bemærkninger til, at Skatteministeriet har anset de to første e-mails i akt 6 for ministerbetjeningsdokumenter omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, og dermed som udgangspunkt undtaget fra aktindsigt.

Med hensyn til de tre sidste e-mails i akt 6 er der ikke tale om interne dokumenter, som er udvekslet mellem Skatteministeriet og Finanstilsynet. Dokumenterne er derfor allerede af den grund ikke ministerbetjeningsdokumenter omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2. Disse e-mails kunne derfor ikke undtages fra aktindsigt med henvisning til bestemmelsen.

Efter min opfattelse indeholder en række af de omhandlede akter – ud over de oplysninger, der allerede er ekstraheret – oplysninger, der som udgangspunkt er ekstraheringspligtige i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt.

Jeg har gjort Skatteministeriet bekendt med min opfattelse. Samtidig har jeg henstillet til Skatteministeriet at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse for så vidt angår aktindsigt i de tre sidste e-mails i akt 6 og for så vidt angår spørgsmålet om ekstrahering.

I det følgende kan du læse nærmere om begrundelsen for resultatet af min undersøgelse. Fra s. 13 er der en gennemgang af sagens forløb.

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad handler sagen om?

Du anmodede den 14. september 2016 Skatteministeriet om aktindsigt i alle dokumenter, der vedrører statens overvejelser om "køb af skatteoplysninger i forbindelse med panamapapirerne fra en hemmelig kilde".

Den 26. september 2016 gav Skatteministeriet dig aktindsigt i tre akter.

Den 30. september 2016 gav Skatteministeriet dig delvis aktindsigt i yderligere 12 akter. Skatteministeriet henviste til, at der var tale om interne dokumenter (offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1) og ministerbetjeningsdokumenter (offentlighedslovens § 24, stk. 1), men at der var ekstraheringspligtige oplysninger (offentlighedslovens § 28, stk. 1).

Skatteministeriet vurderede endvidere, om der kunne gives aktindsigt efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1, 1. pkt., men fandt ikke grundlag herfor.

Den 4. oktober 2016 fastholdt Skatteministeriet afgørelsen af 30. september 2016.

Du har klaget til mig over Skatteministeriets afgørelser af 30. september og 4. oktober 2016.

Jeg har fra Skatteministeriet modtaget sagens akter – herunder de 12 akter, hvor du alene har fået aktindsigt i oplysninger, som ministeriet har anset for ekstraheringspligtige.

2. Offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1

Bestemmelsen i § 23, stk. 1, nr. 1, i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013) lyder således:

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

(…)"

Skatteministeriet har anført, at akt 4, 7, 8 og 8a er "interne dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående", og at dokumenterne derfor som udgangspunkt er undtaget fra retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1 nr. 1.

Efter min gennemgang af akterne har jeg ikke grundlag for at tilsidesætte Skatteministeriets vurdering.

3. Offentlighedslovens § 24, stk. 1

3.1. Retsgrundlaget

Bestemmelsen i § 24, stk. 1, i offentlighedsloven lyder således:

"§ 24. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter og oplysninger, der udveksles på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, mellem:

1) Et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder.

2) Forskellige ministerier.

(…)"

I de specielle bemærkninger til § 24 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) er der anført bl.a. følgende:

"Bestemmelsen i stk. 1 finder alene anvendelse, hvor interne dokumenter og oplysninger udveksles *i forbindelse med ministerbetjening*. Dette er (…) i bestemmelsens ordlyd beskrevet på den måde, at dokumenter og oplysninger alene kan undtages fra aktindsigt, hvis der på det tidspunkt, hvor de pågældende dokumenter eller oplysninger udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder eller mellem forskellige ministerier, er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand. Det vil således fortsat gælde som et almindeligt udgangspunkt, at udveksling af internt materiale mellem forskellige forvaltningsmyndigheder i forbindelse med udførelsen af opgaver, der ikke vedrører ministerbetjening, bevirker, at materialet bliver undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler, jf. lovforslagets § 23, stk. 2.

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 rådgiv-

ning 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 for lægges vægt på, om ministeren i den konkrete sammenhæng erfaringsmæssigt får brug for embedsværkets bistand, eller om det i øvrigt ud fra sagens mere eller mindre politiske karakter må forventes, at ministeren får brug herfor.

…

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 folketingsspørgsmål samt embedsværkets bistand i forbindelse med forberedelse og iværksættelse af politiske initiativer som politikoplæg, reformprogrammer, handlingsplaner og idékataloger. "

3.2. Akt 1, 2, 2a, 2b, 3 og 8b (offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1)

Skatteministeriet har anført, at akt 1, 2, 2a, 2b, 3 og 8b er "interne dokumenter, der er udvekslet mellem Skatteministeriets departement og SKAT", og at "[d]okumenterne derfor som udgangspunkt [er] undtaget fra retten til aktindsigt efter § 24, stk. 1, nr. 1".

Det bestemmes i offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1, at retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder "på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand".

Bestemmelsen i § 24, stk. 1, nr. 1, finder alene anvendelse, hvor interne dokumenter og oplysninger udveksles i forbindelse med ministerbetjening, jf. også citatet fra bemærkningerne ovenfor i pkt. 3.1. Det vil således fortsat gælde som almindeligt udgangspunkt, at udveksling af internt materiale mellem forskellige forvaltningsmyndigheder i forbindelse med udførelsen af opgaver, der ikke vedrører ministerbetjening, bevirker, at materialet bliver undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 2.

Skatteministeriet har ikke i afgørelserne af 30. september og 4. oktober 2016 (eller i udtalelsen af 12. oktober 2016 til mig) redegjort nærmere for, at udvekslingen af de her omtalte dokumenter mellem Skatteministeriet og SKAT skete "på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand".

Dette burde Skatteministeriet have gjort, når ministeriet i medfør af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1, ville undtage de pågældende dokumenter fra aktindsigt. Jeg henviser til forvaltningslovens § 24, stk. 2, hvorefter begrundelsen for en afgørelse om fornødent skal indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Jeg har gjort Skatteministeriet bekendt med min opfattelse.

Ud fra indholdet af dokumenterne i akt 1, 2, 2a, 2b, 3 og 8b og det, som sagen i øvrigt handler om, er jeg dog enig med Skatteministeriet i, at dokumenterne er omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1, da de efter det foreliggende må være udvekslet mellem Skatteministeriet og SKAT "på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand".

Jeg går i den forbindelse ud fra, at SKAT ikke har sendt dokumenterne til udenforstående, før de blev sendt til Skatteministeriet.

Jeg er på den baggrund enig med Skatteministeriet i, at akt 1, 2, 2a, 2b, 3 og 8b er såkaldte ministerbetjeningsdokumenter omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1, og dermed som udgangspunkt undtaget fra aktindsigt.

3.3. Akt 5 og 6 (offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2)

Skatteministeriet har anført, at akt 5 og 6 er "interne dokumenter, der er udvekslet mellem Skatteministeriets departement og Finanstilsynet", og at "[d]okumenterne derfor som udgangspunkt [er] undtaget fra retten til aktindsigt efter § 24, stk. 1, nr. 2".

Bestemmelsen i § 24, stk. 1, nr. 2, finder ligesom bestemmelsen i § 24, stk. 1, nr. 1, jf. ovenfor i pkt. 3.2, alene anvendelse, hvor interne dokumenter og oplysninger udveksles i forbindelse med ministerbetjening. Som nævnt ovenfor i pkt. 3.2 gælder det således fortsat som et almindeligt udgangspunkt, at udveksling af internt materiale mellem forskellige forvaltningsmyndigheder i forbindelse med udførelsen af opgaver, der ikke vedrører ministerbetjening, bevirker, at materialet bliver undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 2.

Skatteministeriet har ikke i afgørelserne af 30. september og 4. oktober 2016 (eller i udtalelsen af 12. oktober 2016 til mig) redegjort nærmere for, at udvekslingen af de her omtalte dokumenter mellem Skatteministeriets departement og Finanstilsynet skete "på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand".

Dette burde Skatteministeriet have gjort, når ministeriet i medfør af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, ville undtage de pågældende dokumenter fra aktindsigt. Jeg henviser til forvaltningslovens § 24, stk. 2, jf. ovenfor i pkt. 3.2.

Jeg har gjort Skatteministeriet bekendt med min opfattelse.

Akt 5 og 6 består af en række e-mails i en e-mailtråd. Denne e-mailtråd indeholder flere selvstændige dokumenter (e-mails, der hver især kan karakteriseres som et dokument).

Jeg forstår også, at dette er Skatteministeriets opfattelse, da ministeriet har opdelt e-mailtråden i akt 4 (som er anset for omfattet af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, jf. ovenfor pkt. 2), 5 og 6. Skatteministeriet har med andre ord anset e-mailtråden for i offentlighedslovens forstand at bestå af i hvert fald tre selvstændige dokumenter.

E-mailtråden består af 7 e-mails, heraf akt 4 som den ene.

Akt 5 og 6 består herefter af 6 e-mails, der efter min opfattelses må anses for selvstændige dokumenter.

Ved vurderingen af, om du har ret til aktindsigt i disse dokumenter (e-mails), skal der foretages en selvstændig vurdering af hvert enkelt dokument. Der kan således ikke med henvisning til en enkelt undtagelsesbestemmelse i offentlighedsloven afslås aktindsigt i en e-mailtråd – der i offentlighedslovens forstand består af flere dokumenter – medmindre alle dokumenterne (her de 6 e-mails) er omfattet af den pågældende undtagelsesbestemmelse.

Dette giver mig anledning til følgende bemærkninger:

For så vidt angår akt 5 – som består af en enkelt e-mail, og som jeg må forstå, at Skatteministeriet har anset for et selvstændigt dokument i offentlighedslovens forstand – har jeg ud fra indholdet af dokumentet og det, som sagen i øvrigt handler om, ikke bemærkninger til, at Skatteministeriet har anset dokumentet for omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2.

Jeg henviser til, at dokumentet efter det foreliggende må være udvekslet mellem Skatteministeriet og Finanstilsynet "på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand". Jeg går her ud fra, at Skatteministeriet ikke har sendt dokumentet til udenforstående, før det blev sendt til Finanstilsynet.

Jeg har således ikke bemærkninger til, at Skatteministeriet har anset akt 5 for omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, og dermed som udgangspunkt undtaget fra aktindsigt.

For så vidt angår akt 6, består akten af fem e-mails, og disse e-mails må i overensstemmelse med det anførte anses for selvstændige dokumenter i offentlighedslovens forstand.

Med hensyn til de to første e-mails i akt 6 har jeg ud fra indholdet af dokumenterne og det, som sagen i øvrigt handler om, ikke bemærkninger til, at Skatteministeriet har anset dokumenterne for omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2. Jeg henviser til, at dokumenterne efter det foreliggende må være udvekslet mellem Skatteministeriet og Finanstilsynet "på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand".

Jeg går også her ud fra, at de to e-mails ikke har været sendt til udenforstående, før de blev udvekslet mellem Skatteministeriet og Finanstilsynet.

Jeg har således ikke bemærkninger til, at Skatteministeriet har anset de to første e-mails i akt 6 for omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, og dermed som udgangspunkt undtaget fra aktindsigt.

Med hensyn til de tre sidste e-mails i akt 6 er der tale om e-mails, hvor Finanstilsynet har brevvekslet med udenforstående, før de blev udvekslet mellem Skatteministeriet og Finanstilsynet. Disse e-mails er derfor ikke interne dokumenter, som er udvekslet mellem Skatteministeriet og Finanstilsynet, og dokumenterne er allerede af den grund ikke ministerbetjeningsdokumenter omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1,

nr. 2. De kunne derfor efter min opfattelse ikke undtages fra aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2.

Jeg har gjort Skatteministeriet bekendt med min opfattelse. Samtidig har jeg henstillet til Skatteministeriet at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse for så vidt angår aktindsigt i de tre sidste e-mails i akt 6.

4. Offentlighedslovens § 28 (ekstrahering)

4.1. Retsgrundlaget

Spørgsmålet er herefter, om oplysningerne i de dokumenter, som Skatteministeriet korrekt har anset for omfattet af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, og § 24, stk. 1, og dermed som udgangspunkt undtaget fra retten til aktindsigt, jf. ovenfor i pkt. 2 og 3 – ud over de oplysninger, som du har fået aktindsigt i – er omfattet af retten til aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 28 om ekstraheringspligt.

Bestemmelsen 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. "

I de specielle bemærkninger til § 28, stk. 1 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) er der anført bl.a. følgende:

"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.

…

Kravet om, at oplysningen skal være relevant for sagen, indebærer i øvrigt, at oplysninger om sagens faktiske grundlag, der som sådan er relevante, men som fra en overordnet betragtning er af uvæsentlig betydning for sagen (de kan siges at være ligegyldige), ikke skal ekstraheres. Der gælder således en *bagatelgrænse* for de oplysninger, der skal ekstraheres.

Bedømmelsen af, om en oplysning om en sags faktiske grundlag er af relevans for sagen, afhænger af en *konkret vurdering i det enkelte tilfælde*. Den nævnte relevansvurdering skal foretages i forhold til det tidspunkt, hvor aktindsigten begæres, men som nævnt skal ikke blot oplysninger, som en myndighed har lagt til grund, men også oplysninger, der taler imod myndighedens beslutning, ekstraheres. ”

Om det nærmere indhold af offentlighedslovens § 28 henviser jeg også til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 476 ff.

4.2. Skatteministeriets opfattelse

Ifølge afgørelsen af 30. september 2016 vurderede Skatteministeriet, om de akter, der var undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, og § 24, stk. 1, indeholdt oplysninger, der var omfattet af offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Skatteministeriet fandt, at akt 1, 2, 2a, 2b, 8, 8a og 8b indeholdt sådanne oplysninger, og disse oplysninger blev derfor ekstraheret i et notat, som blev sendt til dig sammen med afgørelsen.

4.3. Min vurdering

Jeg forstår Skatteministeriets afgørelse således, at der – ud over de oplysninger, der blev ekstraheret i det notat, som du fik sammen med afgørelsen – efter ministeriets opfattelse ikke er yderligere oplysninger i akterne, som er omfattet af offentlighedslovens § 28, stk. 1.

De oplysninger, der som udgangspunkt skal ekstraheres efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., er ”oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen”.

Det afgørende for, om en oplysning skal ekstraheres, er, 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”, jf. forarbejderne til bestemmelsen (pkt. 4.1 ovenfor).

Udover "egentlige faktuelle oplysninger" omfatter dette også "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'", jf. forarbejderne.

Spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om en oplysning om en sags faktiske grundlag, beror således ikke alene på oplysningens indhold (om oplysningen er faktuel eller ej), men også på, hvilke funktioner oplysningen tjener i den konkrete sag (supplerer sagens bevismæssige grundlag mv.)

Efter min opfattelse indeholder en række af de omhandlede akter – ud over de oplysninger, der er ekstraheret – oplysninger om sagens faktiske grundlag, og efter min opfattelse er oplysningerne relevante for sagen. Derfor er også disse oplysninger efter min opfattelse som udgangspunkt ekstraheringspligtige i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt.

Det gælder således oplysninger i akt 1, 2, 2a, 2b, 7, 8, 8a og 8b.

For så vidt angår akt 1 gælder det bl.a. de oplysninger fra de tre første afsnit, som Skatteministeriet ikke har ekstraheret, og oplysningerne i afsnit 5, 1.-3. pkt.

For så vidt angår akt 2 gælder det bl.a. de oplysninger fra de tre første afsnit, som Skatteministeriet ikke har ekstraheret, og oplysningerne i afsnit 6, 1.-4. pkt.

For så vidt angår akt 2a gælder det en stor del af oplysningerne i afsnit 1 og afsnit 5-13.

For så vidt angår akt 2b gælder det bl.a. de oplysninger fra afsnit 1, 3 og 6, som Skatteministeriet ikke har ekstraheret, og oplysningerne i afsnit 5, 10, 1.-4. pkt., og 12, 1.-2. pkt. og 4. pkt.

For så vidt angår akt 7 gælder det bl.a. oplysningerne i afsnit 2, 1. pkt. 1. led.

For så vidt angår akt 8 gælder det bl.a. oplysningerne i afsnit 1, 2. pkt. (1. pkt. er ekstraheret).

For så vidt angår akt 8a gælder det bl.a. oplysningerne i punkt 1, 1. pind, og punkt 3, 4. pind, 1. pkt., og 5. pind, 2. pkt.

For så vidt angår akt 8b gælder det bl.a. de oplysninger fra de tre første afsnit, som Skatteministeriet ikke har ekstraheret, og oplysningerne i afsnit 5, 1.-3. pkt.

Jeg har gjort Skatteministeriet bekendt med min opfattelse. Samtidig har jeg henstillet til Skatteministeriet at genoptage sagen og – i lyset af det, som jeg har anført – træffe en ny afgørelse for så vidt angår spørgsmålet om ekstrahering.

Jeg bemærker, at betydningen af, at en oplysning er ekstraheringspligtig efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., er, at oplysningen er undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler.

Men oplysningen vil efter omstændighederne kunne undtages fra aktindsigt efter andre undtagelsesbestemmelser i offentlighedsloven. Jeg har således ikke taget stilling til, om de pågældende oplysninger

eventuelt måtte kunne undtages fra aktindsigt i medfør af andre undtagelsesbestemmelser i offentlighedsloven.

Jeg bemærker også, at ekstraheringspligten efter § 28, stk. 1, ikke gælder, hvis de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2. Det betyder også, at i tilfælde, hvor de samme ekstraheringspligtige oplysninger fremgår flere steder, er det alene nødvendigt at ekstrahere oplysningerne en enkelt gang.

Endvidere gælder ekstraheringspligten ikke, hvis oplysningerne er offentligt tilgængelige, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3. I sådanne tilfælde skal afgørelsen indeholde udtrykkelig oplysning om, at ellers ekstraheringspligtige oplysninger ikke ekstraheres i medfør af § 28, stk. 2, nr. 3, og angive, hvor de pågældende oplysninger er tilgængelige.

Henvisningen skal være så præcis, at den aktindsigtssøgende kan konstatere, hvilke konkrete oplysninger myndigheden har undladt at ekstrahere. Se ombudsmandens endelige redegørelse af 16. december 2015 i sag nr. 2015-59, offentliggjort på www.ombudsmanden.dk.

5. Offentlighedslovens § 14 (meroffentlighed)

På baggrund af henstillingen til Skatteministeriet om at genoptage sagen, jf. ovenfor, har jeg ikke fundet anledning til at tage stilling til spørgsmålet om meroffentlighed.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Med venlig hilsen

Jørgen Steen Sørensen

Kopi til:

Skatteministeriet

Sagsfremstilling

Du anmodede den 14. september 2016 Skatteministeriet om aktindsigt i "alle dokumenter, der vedrører statens overvejelse af køb og køb af skatteoplysninger i forbindelse med panamapapirerne fra en hemmelig kilde".

Den 26. september 2016 gav Skatteministeriet dig aktindsigt i tre akter. Den øvrige del af din anmodning var endnu ikke færdigbehandlet, da der var tale om dokumenter af mere kompliceret karakter.

Den 30. september 2016 traf Skatteministeriet afgørelse for så vidt angik yderligere 12 akter. Du fik ikke fuld aktindsigt i disse akter, og Skatteministeriet anførte bl.a. følgende:

"Akt 4, 7 samt 8-8a

Efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, omfatter retten til aktindsigt ikke interne dokumenter, som er dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående.

Akt 4, 7 samt 8-8a er interne dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående. Dokumenterne er derfor som udgangspunkt undtaget fra retten til aktindsigt efter § 23, stk. 1 nr. 1.

Skatteministeriet har vurderet, om de akter der er undtaget efter § 23, stk. 1, nr. 1, indeholder oplysninger, der er omfattet af offentlighedslovens § 28, stk. 1. Af denne bestemmelse fremgår det, at retten til aktindsigt i dokumenter, der er omfattet af § 23, gælder for oplysninger om en sags faktiske grundlag, hvis det er relevant for sagen, samt oplysninger om eksterne faglige vurderinger.

Skatteministeriet har vurderet, at akt 8-8a indeholder oplysninger om sagens faktiske grundlag. Disse oplysninger er derfor blevet ekstraheret, og fremgår af det vedlagte notat.

Skatteministeriet har endvidere vurderet, hvorvidt der kan gives aktindsigt efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1, 1. pkt. Skatteministeriet har således ud fra en afvejning af på den ene side hensynet til din berettigede interesse i at modtage aktindsigt i videre omfang og på den anden side hensynet til den interne beslutningsproces, der ligger bag undtagelsesbestemmelsen i § 23, stk. 1, nr. 1, fundet, at der ikke er grundlag for, at give indsigt efter meroffentlighedsprincippet i akt 4 og 7, samt de resterende oplysninger i akt 8-8a.

Akt 1-3 samt 8b

Efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1, omfatter retten til aktindsigt ikke interne dokumenter, 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, hvis udvekslingen er sket mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder.

Akt 1-3 samt 8b er interne dokumenter, der er udvekslet mellem Skatteministeriets departement og SKAT. Dokumenterne er derfor som udgangspunkt undtaget fra retten til aktindsigt efter § 24, stk. 1, nr. 1.

Skatteministeriet har vurderet, om de akter der er undtaget efter § 24, stk. 1 nr. 1, indeholder oplysninger, der er omfattet af offentlighedslovens § 28, stk. 1. Af denne bestemmelse fremgår det, at retten til

aktindsigt i dokumenter, der er omfattet af § 24, stk. 1, gælder for oplysninger om en sags faktiske grundlag, hvis det er relevant for sagen, samt oplysninger om eksterne faglige vurderinger.

Skatteministeriet har vurderet, at akt 1-2b samt 8b indeholder oplysninger om sagens faktiske grundlag. Disse oplysninger er derfor blevet ekstraheret, og fremgår af det vedlagte notat.

Skatteministeriet har endvidere vurderet, hvorvidt der kan gives aktindsigt efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1, 1. pkt. Skatteministeriet har således ud fra en afvejning af på den ene side hensynet til din berettigede interesse i at modtage aktindsigt i videre omfang og på den anden side hensynet til den interne og politiske beslutningsproces, der ligger bag undtagelsesbestemmelsen i § 24, stk. 1, nr. 1, fundet, at der ikke er grundlag for, at give indsigt efter meroffentlighedsprincippet i akt 3 samt de resterende oplysninger i akt 1-2b samt 8b.

Akt 5-6

Efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, omfatter retten til aktindsigt ikke interne dokumenter, 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, hvis udvekslingen er sket mellem forskellige ministerier, herunder et ministeriums departement og en myndighed underordnet et andet ministerium.

Akt 5-6 er interne dokumenter, der er udvekslet mellem Skatteministeriets departement og Finanstilsynet. Dokumenterne er derfor som udgangspunkt undtaget fra retten til aktindsigt efter § 24, stk. 1, nr. 2.

Skatteministeriet har vurderet, om de akter der er undtaget efter § 24, stk. 1, nr. 2, indeholder oplysninger, der er omfattet af offentlighedslovens § 28, stk. 1. Af denne bestemmelse fremgår det, at retten til aktindsigt i dokumenter, der er omfattet af § 24, stk. 1, gælder for oplysninger om en sags faktiske grundlag, hvis det er relevant for sagen, samt oplysninger om eksterne faglige vurderinger. Sådanne oplysninger findes ikke i de omtalte dokumenter.

Skatteministeriet har endvidere vurderet, hvorvidt der kan gives aktindsigt efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1, 1. pkt. Skatteministeriet har således ud fra en afvejning af på den ene side hensynet til din berettigede interesse i at modtage aktindsigt i videre omfang og på den anden side hensynet til den interne og politiske beslutningsproces, der ligger bag undtagelsesbestemmelsen i § 24, stk. 1, nr. 2, fundet, at der ikke er grundlag for, at give indsigt efter meroffentlighedsprincippet. ”

Samme dag, som du modtog Skatteministeriets afgørelse af 30. september 2016, klagede du over afgørelsen til Skatteministeriet.

Den 3. oktober 2016 klagede du også til mig over Skatteministeriets afgørelse af 30. september 2016.

Den 4. oktober 2016 skrev Skatteministeriet til dig, at ministeriet fastholdt sin afgørelse af 30. september 2016.

Ligeledes den 4. oktober 2016 anmodede jeg Skatteministeriet om en udtalelse om sagen.

Den 9. oktober 2016 klagede du til mig over Skatteministeriets afgørelse af 4. oktober 2016.

Jeg sendte den 10. oktober 2016 en kopi af din henvendelse af 9. oktober 2016 videre til Skatteministeriet.

I en udtalelse af 12. oktober 2016 har Skatteministeriet anført bl.a. følgende:

"Journalist A har ikke præciseret sin klage, men blot angivet at han ønsker afgørelsen 'afprøvet', idet han mener, at 'akterne muligvis har en stor offentlig interesse'.

Skatteministeriet kan derfor ikke forholde sig til konkrete klagepunkter, men kan i det hele henvise til ministeriets afgørelse af 30. september 2016, hvor ministeriet har begrundet, efter hvilke bestemmelser i offentlighedsloven de enkelte akter som udgangspunkt – helt eller delvist – er undtaget fra aktindsigt. Skatteministeriet har endvidere for hver enkel akt – eller resterende dele af en akt – begrundet, hvorfor ministeriet ikke har fundet grundlag for at meddele meroffentlighed.

…

Alle akter er som udgangspunkt undtaget fra aktindsigt. Akt nr. 1, 2, 2a, 2b, 3 og 8b er undtaget efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1, akt nr. 5 og 6 er undtaget efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, og akt nr. 4, 7, 8 og 8a er undtaget efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, jf. afgørelse. "

Den 13. oktober 2016 sendte jeg til din orientering en kopi af Skatteministeriets brev af 12. oktober 2016. Jeg bemærkede samtidig, at jeg nu ville forsøge at behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde fået fra dig og Skatteministeriet.