

Udskriftsdato: 23. maj 2025 (Gældende)

2025-4. It-tilsynet skulle træffe afgørelse om aktindsigt i dokumenter modtaget som led i tilsynet med Skatteforvaltningen

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

2025-4. It-tilsynet skulle træffe afgørelse om aktindsigt i dokumenter modtaget som led i tilsynet med Skatteforvaltningen

It-tilsynet anså sig ikke for kompetent til at træffe afgørelse om aktindsigt i forhold til dokumenter, som It-tilsynet havde modtaget fra Skatteforvaltningen til brug for sit tilsyn med Skatteforvaltningens it-område. It-tilsynet mente, at kompetencen tilkom Skatteforvaltningen, og at dette gjaldt, selv om dokumenterne ikke indgik i en afgørelsessag hos Skatteforvaltningen.

Ombudsmanden undersøgte spørgsmålet om, hvilken myndighed der er kompetent til at træffe afgørelse om aktindsigt i et tilfælde som det foreliggende. Til brug for sin undersøgelse indhentede han en udtalelse fra Justitsministeriet.

Ombudsmanden var enig med Justitsministeriet i, at offentlighedslovens § 36, stk. 1 – i overensstemmelse med sin ordlyd – skulle fortolkes sådan, at hvis en anmodning om aktindsigt angik dokumenter, der ikke indgik i en afgørelsessag, og som var sendt fra en myndighed til en anden som led i kontrol eller tilsyn (og således var i begge myndigheders besiddelse), skulle afgørelse om aktindsigt træffes af den myndighed, som aktindsigtsanmodningen rettede sig til. Ombudsmanden var således enig i, at der ikke, herunder i lovens forarbejder, var tilstrækkeligt klare holdepunkter for en anden fortolkning.

Det indebar i den foreliggende sag, at kompetencen til at træffe afgørelse om aktindsigt i dokumenter, som It-tilsynet havde modtaget fra Skatteforvaltningen, påhvilede It-tilsynet, da anmodningen om aktindsigt var rettet til tilsynet.

(Sag nr. 24/04649)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse:

Ombudsmandens udtalelse

1. Sagens baggrund

It-tilsynet er en uafhængig myndighed, der fører tilsyn med told- og skatteforvaltningens it-drift og it-udvikling, jf. § 1 i lov nr. 2187 af 29. december 2020 om Tilsynet med told- og skatteforvaltningens it-område. Det er fastsat i lovens § 7, stk. 1, at told- og skatteforvaltningen er forpligtet til af egen drift eller efter anmodning fra tilsynet at meddele tilsynet enhver oplysning og udlevere alt materiale, der er af betydning for tilsynets virksomhed.

Du anmodede den 7. maj 2024 It-tilsynet om aktindsigt på følgende måde:

”DR Nyheder anmoder hermed på ny om aktindsigt i udkast til it-tilsynets kommende afrapportering og udkast til den samlede undersøgelse, selvom denne ikke offentliggøres, af BF17 herunder evt. bilag.

Herudover anmoder DR om aktindsigt i korrespondancen mellem It-tilsynet, Skatteministeriet, Vurderingsstyrelsen og Udviklings- og Forenklingsstyrelsen.”

It-tilsynet meddelte dig ved sin afgørelse af 17. maj 2024 delvist afslag på aktindsigt i de akter i sagen om tilsynets undersøgelse af programmet til implementering af boligskatteforliget fra 2017 (tilsynets sag ”2024 - 1 BF17 undersøgelse 2024”), som tilsynet anså for omfattet af anmodningen.

I en henvendelse af 21. maj 2024 klagede du til mig over afgørelsen. Du anførte bl.a., at It-tilsynet ikke havde iagttaget offentlighedslovens regler om ekstrahering af oplysninger fra interne dokumenter, herunder § 28 om pligten til at ekstrahere oplysninger om en sags faktiske grundlag.

Jeg oversendte klagen til It-tilsynet, som i et brev af 12. juli 2024 tog stilling til dit klagepunkt om ekstrahering på følgende måde:

”Dokumenterne fra Skatteforvaltningen indgår ikke i en afgørelsessag, men da fremsendelsen sker i kontrol- og tilsynsøjemed, jf. It-tilsynets opgaveportefølje og saglige kompetence, ligger kompetencen i relation til stillingtagen til aktindsigten i medfør af offentlighedslovens § 36, stk. 1, hos den myndighed, der har fremsendt dokumentet, jf. FOB 1999, side 341. For så vidt angår dokumenter hos It-tilsynet, som er modtaget fra Skatteforvaltningen til brug for It-tilsynets undersøgelser – og konkret i denne sag akt 37 – vurderer It-tilsynet, at kompetencen til at træffe afgørelse om aktindsigt og herunder foretage ekstrahering m.v. ligger hos Skatteforvaltningen. ”

It-tilsynet har uddybet sit synspunkt vedrørende kompetencen til at træffe afgørelse om aktindsigt i dokumenter, som tilsynet har modtaget som led i sin tilsynsvirksomhed, i en udtalelse af 3. oktober 2024. It-tilsynet har nærmere anført bl.a. følgende:

”It-tilsynet har i sit brev af 12. juli 2024 henvist til FOB 1999, side 341. Sagen omhandler kompetencen til afgørelsen af aktindsigt i dokumenter der indgår i klagesager – altså afgørelsessager. Ombudsmanden bemærker dog i sagen, at Regionen modtager skyldrådets sager til orientering. Ombudsmanden bemærker samtidig, at ’I tilfælde hvor et dokument sendes til en anden myndighed med henblik på kontrol, må den forvaltningsmyndighed, der har sendt dokumentet, i almindelighed være kompetent til at træffe afgørelse om spørgsmålet om aktindsigt. Jeg henviser til John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udg. 1998, s. 266f. ’

I den kommenterede offentlighedslov, 3. udgave, 1998, side 266 er situationen med fremsendelse af dokumenter med henblik på kontrol også omtalt mere generelt, og det anføres heri, at den forvaltningsmyndighed, der har fremsendt dokumentet, i almindelighed vil være kompetent til at træffe afgørelse vedrørende spørgsmålet om aktindsigt. Der henvises til Justitsministeriets sag L. A. 1971-54003-6. Sagen refereres således: ’Under henvisning til bestemmelserne i den dagældende statsregnskabslovs § 15 og § 20 gav Justitsministeriet udtryk for, at man var mest tilbøjelig til at antage, at spørgsmål om meddelelse af aktindsigt med hensyn til centralstyrelsernes regnskaber med bilag må afgøres af vedkommende ressourceministerium’.

Ud fra det oplyste tyder det ikke på, at der er tale om dokumenter, der indgår i en afgørelsessag, men derimod dokumenter som danner grundlag for en revision og et tilsyn og en kontrol sammenlignelig med It-tilsynets tilsyn og kontrol.

...

For så vidt angår dokumenterne i It-tilsynets besiddelse, som er modtaget fra Skatteforvaltningen til brug for It-tilsynets tilsynsundersøgelser, vurderer It-tilsynet på baggrund af ovenstående, at kompetencen til at træffe afgørelse om aktindsigt og herunder foretage ekstrahering m.v. ligger hos Skatteforvaltningen.

It-tilsynet beklager ikke at have været tydelig og fyldestgørende nok i denne og tidligere afgørelser til DR Nyheder herom. It-tilsynets afgørelser har således i deres formulering kunne give indtryk af, at It-tilsynet traf afgørelse om aktindsigten i pågældende materiale. (...) Formuleringen af afvisningen har ikke tydeligt vist, at den byggede på en vurdering af kompetencespørgsmålet. (...)”

Jeg må på den anførte baggrund forstå det således, at It-tilsynet ikke har realitetsbehandlet de dele af din aktindsigtsanmodning, som angår dokumenter modtaget fra Skatteforvaltningen – dvs. akt 37 – og som følge heraf ikke har taget stilling til, om du har ret til aktindsigt i den pågældende akt, herunder efter reglerne om ekstrahering.

Min undersøgelse i den foreliggende sag omhandler derfor spørgsmålet om, hvorvidt It-tilsynet burde have realitetsbehandlet også denne del af din aktindsigtsanmodning.

2. Offentlighedslovens kompetenceordning

2.1. Offentlighedslovens § 36, stk. 1

Offentlighedslovens § 36, stk. 1, har følgende ordlyd (lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020):

”§ 36. Bliver der fremsat anmodning om aktindsigt vedrørende dokumenter, der indgår i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en myndighed m.v., afgør denne myndighed m.v., om ansøgningen kan imødekommes. I andre tilfælde afgøres sager om aktindsigt af den myndighed m.v., der har dokumentet i sin besiddelse.”

2.2. Forarbejder

Af forarbejderne til offentlighedslovens § 36, stk. 1, fremgår bl.a. følgende:

”Bestemmelsen i *stk. 1* er identisk med den gældende lovs § 15, stk. 1, og fastlægger, hvilken myndighed der har kompetence til at træffe afgørelse i første instans i sager om aktindsigt. Der henvises herom til pkt. 4.1.1.20, jf. pkt. 3.6.1.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Bestemmelsen fastsætter en tostrengt kompetenceordning. Det følger af *1. pkt.*, at såfremt der fremsættes anmodning om aktindsigt vedrørende dokumenter, der indgår i *afgørelsessager*, ligger kompetencen hos den myndighed m.v., der i øvrigt har kompetencen til at træffe afgørelse vedrørende sagens realitet. Det gælder i forhold til samtlige sagens dokumenter, herunder dokumenter der hidrører fra en anden myndighed. (...) ”

Hvis der fremsættes anmodning om aktindsigt i dokumenter, der *ikke* indgår i *afgørelsessager* – f.eks. sager om faktisk forvaltningsvirksomhed – følger det af *2. pkt.*, at kompetencen ligger hos enhver af de myndigheder, der har dokumentet i sin besiddelse.

Om den nærmere rækkevidde af bestemmelsen i stk. 1 henvises til betænkningens kapitel 21, pkt. 3 (side 766 ff.). Om offentlighedskommissionens overvejelser herom henvises til betænkningens kapitel 21, pkt. 7.1 (side 777 ff.). ”

Jeg henviser til lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 om lov om offentlighed i forvaltningen, s. 107. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A.

I det omtalte pkt. 4.1.1.20 i lovforslagets almindelige bemærkninger er gældende ret vedrørende kompetenceordningen beskrevet således (s. 27):

”4.1.1.20. Det er i den gældende offentlighedslovs § 15, stk. 1, 1. pkt., fastsat, at hvis der fremsættes begæring om aktindsigt vedrørende dokumenter, der indgår i en afgørelsessag, ligger kompetencen hos den forvaltningsmyndighed, som i øvrigt har kompetencen til at træffe afgørelse vedrørende sagens realitet. Hvis der fremsættes en begæring om aktindsigt i dokumenter, der ikke indgår i afgørelsessager – f.eks. sager om faktisk forvaltningsvirksomhed – ligger kompetencen hos enhver af de myndigheder, der har dokumentet i sin besiddelse, jf. den gældende offentlighedslovs § 15, stk. 1, 2. pkt.

De nævnte bestemmelser foreslås videreført med lovudkastets § 36, stk. 1, og der henvises til pkt. 3.6.1.1 for så vidt angår deres nærmere indhold. Såfremt der inden for bestemte områder er et særligt behov for at fravige kompetenceordningen, kan vedkommende minister efter den gældende lovs § 15, stk. 3, der foreslås videreført i lovudkastets § 36, stk. 4, fastsætte en anden ordning. ”

Af det nævnte pkt. 3.6.1.1 fremgår følgende (s. 23):

”3.6.1.1. Det er i offentlighedslovens § 15, stk. 1, 1. pkt., fastsat, at hvis der fremsættes begæring om aktindsigt vedrørende dokumenter, der indgår i en afgørelsessag, ligger kompetencen hos den forvaltningsmyndighed, som i øvrigt har kompetencen til at træffe afgørelse vedrørende sagens realitet. Dette gælder i forhold til samtlige sagens dokumenter, herunder dokumenter, der hidrører fra en anden myndighed.

Hvis der fremsættes en begæring om aktindsigt i dokumenter, der ikke indgår i afgørelsessager – f.eks. sager om faktisk forvaltningsvirksomhed – ligger kompetencen hos enhver af de myndigheder, der har dokumentet i sin besiddelse, jf. § 15, stk. 1, 2. pkt.”

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven er der anført bl.a. følgende (s. 766 ff.):

”3.1. Offentlighedslovens § 15, stk. 1, der fastsætter, hvilken forvaltningsmyndighed der har kompetencen til at træffe afgørelsen i første instans i forhold til en anmodning om aktindsigt, fastlægger en tostrengt kompetenceordning:

Hvis der fremsættes begæring om aktindsigt vedrørende dokumenter, *der indgår i en afgørelsessag*, ligger kompetencen hos den forvaltningsmyndighed, som i øvrigt har kompetencen til at træffe afgørelse vedrørende sagens realitet, jf. § 15, stk. 1, 1. pkt. Dette gælder i forhold til samtlige sagens dokumenter, herunder dokumenter der hidrører fra en anden myndighed, og det gælder uanset, at den afgørende myndighed ikke vil træffe afgørelsen efter offentlighedsloven, men efter et andet regelsæt, der eventuelt indebærer en mere begrænset indsigt.

...

Hvis der fremsættes begæring om aktindsigt i dokumenter, der *ikke indgår i afgørelsessager* – f.eks. sager om faktisk forvaltningsvirksomhed – ligger kompetencen hos enhver af de myndigheder, der har dokumentet i sin besiddelse, jf. § 15, stk. 1, 2. pkt.

Der er således fastlagt en *klar kompetenceordning*, hvor der sondres mellem afgørelsessager og andre sager, og denne ordning giver i almindelighed ikke anledning til tvivl. Der kan dog opstå tvivl, hvor flere forvaltningsmyndigheder deltager i forberedelsen af en afgørelsessag, men også i sådanne tilfælde er udgangspunktet, at aktindsigtsspørgsmålet må træffes af den myndighed, som i øvrigt har kompetencen til at træffe afgørelse vedrørende sagens realitet, jf. Vogter, side 264, og pkt. 3.2 nedenfor.

Det forhold, at en myndighed ikke føler sig kompetent til at træffe afgørelse med hensyn til spørgsmålet om aktindsigt i visse særlige dokumenter – f.eks. fordi dokumentet har et særligt fagligt indhold uden for myndighedens kompetenceområde – medfører ikke, at myndigheden kan henskyde afgørelsen af aktindsigtsspørgsmålet til den (fagkyndige) myndighed, der har udfærdiget dokumentet, jf. Vogter, side 268.

3.2. Selvom kompetenceordningen i almindelighed ikke giver anledning til tvivl, kan der nævnes nogle særlige tilfældegrupper, hvor spørgsmålet *kan* give anledning til tvivl. Om disse tilfældegrupper kan der – idet der i øvrigt henvises til fremstillingen i Vogter, side 264 ff. – i korte træk anføres følgende:

...

Det forhold, at en overordnet myndighed har adgang til at tage en realitetssag op til revision, indebærer ikke i sig selv, at den overordnede myndighed af den grund bliver kompetent til at træffe afgørelse om aktindsigtsspørgsmålet, jf. FOB 1999, side 341. Det er således fortsat den underordnede myndighed, der skal træffe afgørelse om aktindsigt.

...

I afgørelsessager, der forelægges andre forvaltningsmyndigheder til udtalelse (*høringssager*), ligger aktindsigtskompetencen som udgangspunkt hos den myndighed, der har iværksat høringen (den hørende myndighed). Dette udgangspunkt modificeres dog af, at kompetencen tilkommer den hørte myndighed i forhold til dokumenter i den hørte myndigheds sag, der ikke er indgået – eller vil indgå – i den hørende myndigheds sag.

I sager, hvor et dokument fremsendes til en anden forvaltningsmyndighed med henblik på *kontrol*, ligger kompetencen i almindelighed hos den forvaltningsmyndighed, der har fremsendt dokumentet.

I et tilfælde, hvor en underordnet myndighed – i en afgørelsessag – har fremsendt sagens dokumenter til en *overordnet myndighed til orientering*, får den overordnede myndighed ikke af den grund kompetence til i første instans at træffe afgørelse vedrørende aktindsigtsspørgsmålet, jf. FOB 1999, side 346. ”

I forarbejderne til den tidligere gældende – identiske – bestemmelse i offentlighedslovens § 15, stk. 1 (jf. lov nr. 572 af 19. december 1985), er der anført bl.a. følgende:

”Bestemmelsen i *stk. 1* fastlægger, hvilken myndighed der har kompetence til at træffe afgørelse i 1. instans i sager om aktindsigt.

Hovedreglen i 1. pkt. svarer til kompetenceordningen efter den gældende offentlighedslovs § 8, stk. 1. Bestemmelsen synes ikke at have givet anledning til problemer i praksis, og der kan med hensyn til anvendelsen af bestemmelsen henvises til fremstillingen af gældende ret i betænkningen side 306 ff. Bestemmelsen i 2. pkt. tager f.eks. sigte på tilfælde, hvor et dokument er fremsendt til flere myndigheder til orientering, samt i det hele på dokumenter, der ikke er indgået i en sag, hvori der træffes en afgørelse, og dokumenter, der fremkommer i forbindelse med udøvelse af faktisk forvaltningsvirksomhed.”

Jeg henviser til lovforslag nr. L 5 af 2. oktober 1985, sp. 232. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 1985-86, tillæg A, sp. 181 ff.

På det nævnte sted i den omtalte betænkning (betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision) er der anført bl.a. følgende (s. 306 ff.):

”a. Kompetencen i første instans

1. For gældende rets vedkommende må spørgsmålet om, hvilken myndighed der i første instans skal tage stilling til en begæring om aktindsigt efter loven, besvares på grundlag af bestemmelsen i lovens § 8, stk. 1, der har følgende ordlyd:

’§ 8. Spørgsmål om meddelelse af oplysninger afgøres af den myndighed, som i øvrigt har afgørelsen af den pågældende sag, medmindre andet fastsættes af vedkommende minister.’

Kommissionsudkastet indeholdt ikke nogen tilsvarende almindelig bestemmelse om kompetencespørgsmålet, men det var i en række af udkastets bestemmelser blot mere generelt angivet, at aktindsigtsspørgsmål skulle afgøres af ’vedkommende myndighed’, jfr. således udkastets §§ 2, stk. 4, 3, stk. 1, og 5, stk. 1. Det fremgår af bemærkningerne såvel til udkastets § 1 som til § 5, at det med det nævnte udtryk har været kommissionens hensigt at tilkendegive, at afgørelsen om meddelelse af oplysninger skulle træffes af den myndighed, som har de pågældende dokumenter i sin besiddelse. Kommissionsbetænkningen indeholder ingen nærmere begrundelse for denne kompetencefastlæggelse, der indebærer, at afgørelser om meddelelse af oplysninger ofte kan træffes af en flæthed af myndigheder uden sikkerhed for indbyrdes koordination, men det har antagelig været ud fra den opfattelse, at en sådan ordning ville give størst mulighed for en hurtig stillingtagen til aktindsigtsspørgsmålet, jfr. herved *Poul Andersen* i *Juristen* 1964 side 451.

...

(...) Som nævnt er kompetencefastlæggelsen efter bestemmelsen den, at den myndighed, der skal træffe realitetsafgørelse i en sag, også skal tage stilling til, hvorvidt en begæring om at blive gjort bekendt med sagens dokumenter skal imødekommes. For en umiddelbar betragtning synes denne løsning af kompetencespørgsmålet at kunne give anledning til vanskeligheder i praksis navnlig på to punkter: For det første giver bestemmelsen ikke noget svar på kompetencespørgsmålet i tilfælde, hvor det ikke

er afklaret, hvilken myndighed der er kompetent til at afgøre sagens realitet. For det andet kan det valgte afgrænsningskriterium hævdes at have et mindre sikkert anvendelsesområde i forhold til faktisk forvaltningsvirksomhed, hvor der ikke i retlig forstand skal træffes en 'afgørelse'.

Såvel efter ombudsmandens trykte praksis som justitsministeriets erfaringer i forbindelse med lovens administration at dømme synes de nævnte forhold, dog ikke at have givet anledning til nævneværdige problemer. Der har således i sidstnævnte henseende ikke så vidt vides overhovedet foreligget tvivlstilfælde til afgørelse. (...) I justitsministeriets praksis har der i førstnævnte henseende endvidere alene foreligget et enkelt tilfælde, hvor rækkevidden af bestemmelsen i offentlighedslovens § 8, stk. 1, har givet anledning til en vis tvivl, nemlig *L. A. 1971-54003-6* vedrørende sager, der er eller har været under behandling i revisionsdepartementerne (nu rigsrevisoratet). Under henvisning til bestemmelserne i den dagældende statsregnskabslovs § 15 og § 20 gav justitsministeriet udtryk for, at man var mest tilbøjelig til at antage, at spørgsmål om meddelelse af aktindsigt med hensyn til centralstyrelsernes regnskaber med bilag må afgøres af vedkommende ressortministerium. De nævnte bestemmelser i statsregnskabsloven havde i hovedtræk følgende indhold:

Efter statsregnskabslovens § 15 reviderede revisionsdepartementerne centralstyrelsernes regnskaber. Til brug herfor fremsendtes centralstyrelsernes regnskaber med tilhørende bilag til vedkommende revisionsdepartement, der var berettiget til at fordre yderligere materiale forelagt.

Udsættelser, hvortil revisionen måtte give anledning, skulle efter statsregnskabslovens § 20 rettes til den pågældende centralstyrelse, og decision afgives af vedkommende fagminister, for hvem sagen blev forelagt af 'hovedrevisor' i overværelse af en repræsentant for styrelsen. Ved den af ministeren afgivne decision var sagen afgjort, medmindre statsrevisoratet måtte forlange den genoptaget. ”

2.3. Litteratur

Af John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 266 f., fremgår følgende:

”I tilfælde, hvor et *dokument fremsendes* til en anden myndighed *med henblik på kontrol*, må den forvaltningsmyndighed, der har fremsendt dokumentet, i almindelighed være kompetent til at træffe afgørelse vedrørende spørgsmålet om aktindsigt, jf.

Justitsministeriets sag L. A. 1971-54003-6.

Under henvisning til bestemmelserne i den dagældende statsregnskabslovs § 15 og § 20 gav Justitsministeriet udtryk for, at man var mest tilbøjelig til at antage, at spørgsmål om meddelelse af aktindsigt med hensyn til centralstyrelsernes regnskaber med bilag må afgøres af vedkommende ressortministerium. ”

I Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (2022), s. 860 f., er der om § 36, stk. 1's baggrund og formål anført følgende:

”Bestemmelsen i § 36, stk. 1, er identisk med 1985-lovens § 15, stk. 1, der var en videreførelse af 1970-lovens § 8, stk. 1. Bestemmelsen bygger på et udgangspunkt om, at det er den myndighed, der har dokumentet i sin besiddelse, der skal træffe afgørelsen om aktindsigt. Forarbejderne til bestemmelsen ses ikke at indeholde nogen nærmere begrundelse for denne kompetenceordning, som må antages at bygge på en opfattelse om, at ordningen giver den største mulighed for en hurtig færdigbehandling af en aktindsigtsanmodning. Dette skal ses i lyset af, at en anden ordning, hvorefter det f.eks. skulle være den

myndighed, der havde udstedt et dokument, der skulle træffe afgørelsen om aktindsigt, ville indebære, at den myndighed, der modtog en anmodning om aktindsigt i en sag, der indeholdt dokumenter udstedt af flere forskellige myndigheder, i givet fald skulle videresende anmodningen til de forskellige myndigheder og anmode dem om hver især at træffe afgørelsen om aktindsigt i forhold til de enkelte myndigheders dokumenter, der indgik i den pågældende sag. Der ville være en risiko for, at en sådan ordning ville forsinke færdigbehandlingen af en aktindsigtsanmodning. ”

Kompetenceordningen er nærmere beskrevet på s. 861 ff. :

”2.1. Afgørelsessager

Anmodninger om aktindsigt vedrørende dokumenter, der indgår i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en (forvaltnings)myndighed afgøres af den myndighed, som har afgørelsen af sagens realitet. Afgørelsesmyndigheden er såvel berettiget som forpligtet til at træffe aktindsigtsafgørelsen.

...

2.2. Andre sager end afgørelsessager

...

Anmodninger om aktindsigt i dokumenter, der ikke indgår i afgørelsessager – f.eks. sager om faktisk forvaltningsvirksomhed – afgøres af enhver af de myndigheder, der har dokumentet i sin besiddelse (og som modtager en anmodning om aktindsigt). Også i dette tilfælde er myndigheden, der modtager en anmodning om aktindsigt, såvel berettiget som forpligtet til at behandle aktindsigtsanmodningen.

...

3. Forskellige tilfældegrupper

...

3.5. Dokumenter fremsendt til orientering eller kontrol

I tilfælde, hvor et dokument (i andet end afgørelsessager) fremsendes fra en myndighed til en anden *til orientering*, må begge myndigheder som udgangspunkt anses for kompetente til at tage stilling til en anmodning om at blive gjort bekendt med det pågældende dokument.

...

I et tilfælde, hvor en underordnet myndighed i en *afgørelsessag* har fremsendt sagens dokumenter til en overordnet myndighed *til orientering*, får den overordnede myndighed ikke af den grund kompetence til i første instans at træffe afgørelse vedrørende aktindsigtsspørgsmålet, jf. FOB 1999, side 346. Kompetencen hører fortsat under den underordnede myndighed, der har truffet afgørelsen.

I sager, hvor et dokument fremsendes til en anden myndighed (f.eks. en tilsynsmyndighed) med henblik på *kontrol*, ligger kompetencen i almindelighed hos den myndighed, der har fremsendt dokumentet, jf. FOB 1999, side 341. ”

I Niels Fenger (red.), Forvaltningsret (2018), s. 460, anføres følgende:

”Princippet om, at aktindsigtssagen skal behandles af den myndighed, der har afgørelseskompetencen i den underliggende sag, gælder også for tilfælde, hvor en underordnet myndighed i en afgørelsessag har fremsendt sagens dokumenter til en overordnet myndighed til orientering eller kontrol, jf. hhv. FOB 1999.346 og FOB 1999.341. ”

2.4. Justitsministeriets opfattelse

Til brug for min behandling af sagen har jeg indhentet en udtalelse fra Justitsministeriet som ressortmyndighed for offentlighedsloven.

Justitsministeriet har efter en gennemgang af lovforslagsbemærkningerne til offentlighedslovens § 36, stk. 1, og de relevante dele af betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven anført bl.a. følgende:

”Om den nærmere rækkevidde af bestemmelsen henvises der således i bemærkningerne til kapitel 21, punkt 3, i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven. Det fremgår heraf, at der – selvom kompetenceordningen i almindelighed ikke giver anledning til tvivl – kan nævnes særlige tilfældegrupper, hvor spørgsmålet *kan* give anledning til tvivl.

Blandt de særlige tilfældegrupper, der nævnes, er sager, hvor et dokument er fremsendt til en anden forvaltningsmyndighed med henblik på kontrol. Det anføres, at kompetencen i almindelighed i sådanne tilfælde ligger hos den forvaltningsmyndighed, der har fremsendt dokumentet.

Det fremgår ikke af betænkningen, hvad der nærmere skal forstås ved dette, herunder hvad der skal forstås ved ’i almindelighed’, idet der blot henvises til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 264 ff. Det fremgår således ikke, om det anførte sigter til afgørelsessager, eller om det også omfatter andre sager. Det fremgår derfor heller ikke, hvad det i givet fald måtte føre til, at kompetencen i andre sager end afgørelsessager i de omhandlede tilfælde skulle ligge hos den myndighed, der har fremsendt dokumentet. ”

Efter en samlet gennemgang af retsgrundlaget har Justitsministeriet konkluderet således:

”Det er på baggrund af ovenstående Justitsministeriets opfattelse, at offentlighedslovens § 36, stk. 1, skal fortolkes sådan, at hvis en aktindsigtsanmodning angår dokumenter, der ikke indgår i en afgørelsessag, og som er sendt fra en myndighed til en anden som led i kontrol eller tilsyn (og således er i begge myndigheders besiddelse), vil afgørelse om aktindsigt skulle træffes af den myndighed, anmodningen om aktindsigt retter sig til.

Justitsministeriet finder, at en sådan forståelse stemmer bedst overens med ordlyden af § 36, stk. 1, og ministeriet finder ikke, at der i lovens forarbejder eller litteraturen er tilstrækkeligt klare holdepunkter for en anden fortolkning. ”

2.5. Praksis

I sagen FOB 1999.341 udtalte ombudsmanden, at en anmodning om aktindsigt i klagesager, som skyldrådet havde truffet afgørelse i, skulle afgøres af skyldrådet og ikke af den told- og skatteregion, der som led i sit tilsyn var orienteret om afgørelserne. Told- og skatteregionen burde have sendt anmodningen videre til skyldrådet til behandling. Ombudsmanden lagde vægt på, at skyldrådet havde kompetencen til at træffe afgørelse i de pågældende klagesager, jf. § 15, stk. 1, i 1985-offentlighedsloven. Sagen angik – som det fremgår – således afgørelsessager.

I betænkning nr. 1510/2009 (og i litteraturen) er der henvist til FOB 1999.346. Jeg bemærker, at henvisningen ikke refererer til en særskilt ombudsmandsudtalelse, men derimod til afsnittet ”Ombudsmandens bemærkninger” i den ovennævnte sag FOB 1999.341, hvor bl.a. følgende er anført (s. 346):

”Jeg er ikke enig med regionen og styrelsen i at regionen var kompetent til i 1. instans at træffe afgørelse om Deres begæring om aktindsigt i skyldrådets (eventuelle) klagesager kunne imødekommes. Jeg har navnlig lagt vægt på at skyldrådet i øvrigt havde afgørelsen i de (eventuelle) klagesager, jf. offentlighedslovens § 15, stk. 1.

Regionen bliver – som det fremgår ovenfor – som led i sit tilsyn med skyldrådet orienteret om skyldrådets sager. Jeg er derfor gået ud fra at regionen som tilsynsmyndighed har fået tilsendt materiale vedrørende de (eventuelle) klagesager som skyldrådet traf afgørelse i, og som Deres begæring om aktindsigt angik. På den baggrund har jeg overvejet om dette forhold har betydning for spørgsmålet om hvilken myndighed der er kompetent til i 1. instans at træffe afgørelse vedrørende begæringen om aktindsigt.

I tilfælde hvor et dokument sendes til en anden myndighed med henblik på kontrol, må den forvaltningsmyndighed der har sendt dokumentet, i almindelighed være kompetent til at træffe afgørelse om spørgsmålet om aktindsigt. Jeg henviser til John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udg., 1998, s. 266f.

Det forhold at materiale om skyldrådets (eventuelle) klagesager er blevet sendt til regionen som tilsynsmyndighed, bevirker efter min opfattelse ikke at regionen i 1. instans kunne træffe afgørelsen om aktindsigt. ”

Justitsministeriets sag L. A. 1971-54003-6 vedrørte, hvilken myndighed der var kompetent til at afgøre en anmodning om aktindsigt i de daværende centralstyrelses regnskaber, som havde været under behandling i et revisionsdepartement.

Justitsministeriet har i sin udtalelse til mig oplyst, at ministeriets konklusion i den pågældende sag er formuleret således:

”Efter offentlighedslovens § 8, stk. 1, afgøres spørgsmålet om meddelelse af aktindsigt af den myndighed, der i øvrigt har afgørelsen af den pågældende sag. På baggrund af bestemmelserne i statsregnskabslovens §§ 15 og 20 er Justitsministeriet mest tilbøjelig til at antage, at spørgsmål om meddelelse af aktindsigt med hensyn til centralstyrelsernes regnskaber med bilag herefter må afgøres af vedkommende ressortministerium. ”

Om det nærmere indhold af de pågældende bestemmelser i statsregnskabsloven kan oplyses følgende:

Efter § 15 i statsregnskabsloven (lov nr. 77 af 31. marts 1926 om statens regnskabsvæsen og revision) reviderede revisionsdepartementerne centralstyrelsernes regnskaber. Til brug herfor blev regnskaberne med bilag fremsendt til det relevante revisionsdepartement, som kunne kræve yderligere materiale forelagt.

Af statsregnskabslovens § 20 fremgik i tilknytning hertil følgende:

”§ 20. Udsættelser, hvortil den i § 15 nævnte revision giver anledning, rettes til pågældende centralstyrelse, og decision afgives af vedkommende fagminister, for hvem sagen forelægges af hovedrevisor i overværelse af en repræsentant for den pågældende styrelse.

Stk. 2. Ved den af ministeren således afgivne decision er sagen afgjort, medmindre statsrevisoratet måtte forlange den genoptaget.”

Den i statsregnskabsloven fastsatte revisionsordning er nærmere beskrevet i betænkning nr. 381/1965 om revisionsdepartementernes opbygning og deres opgaver ved varetagelse af statens hovedrevision. Om revisionsdepartementernes organisering er der s. 30 f. anført bl.a. følgende:

”Bestemmelserne om revisionsdepartementernes virksomhed er fastsat i statsregnskabsloven af 1926, jfr. bilag 1. (...)

Ifølge disse bestemmelser udføres revisionen af statens regnskaber principielt af hovedrevisorer, der udnævnes af kongen efter indstilling af finansministeren og står umiddelbart under finansministeren (regnskabslovens §§ 15 og 18). De af hovedrevisorerne ledede embedsområder blev oprindeligt ved normeringslov betegnet som hovedrevisorater. I overensstemmelse med områdernes placering direkte under ministeren blev betegnelsen ved lov nr. 5 af 7. juni 1958 om normering og klassificering af statstjenestemandsstillinger ændret til revisionsdepartementer, og hovedrevisorerne blev i loven opført som departementschefer i finansministeriet.”

Proceduren i statsregnskabslovens § 20 er beskrevet således på s. 36 i betænkningen:

”Revisionens antegnelser og bemærkninger til centralstyrelsernes regnskaber forelægges vedkommende styrelse. I de fleste tilfælde vil der være tale om fejl, der erkendes af styrelsen, eller om manglende oplysninger, der herefter bliver tilvejebragt. Hvis styrelsen og revisionen ikke er eller bliver enige, afgives decision i sagen af vedkommende fagminister, for hvem sagen forelægges af hovedrevisor i overværelse af en repræsentant fra styrelsen, jfr. Regnskabslovens § 20.

Ministerens afgørelse er endelig i forhold til revisionsdepartementet, men statsrevisoratet kan forlange sagen genoptaget (§ 20, 2. stk.). Det er i denne forbindelse bestemt i regnskabslovens § 21, at revisionsdepartementernes indberetning til statsrevisoratet skal indeholde redegørelse for de forhold, med hensyn til hvilke en ministers afgørelse har været indhentet.”

3. Min vurdering

Offentlighedslovens § 36, stk. 1, regulerer, hvilken myndighed der træffer afgørelse om aktindsigt. Retter en aktindsigtsanmodning sig mod dokumenter, der indgår i en afgørelsessag, ligger kompetencen hos den myndighed, der i øvrigt har kompetencen til at træffe afgørelse i den pågældende sag, jf. bestemmelsens 1. pkt. Er der tale om dokumenter, der ikke indgår i en afgørelsessag, fremgår det af bestemmelsens 2. pkt., at kompetencen tilkommer den myndighed, der har dokumenterne i sin besiddelse. I sager omfattet af bestemmelsens 2. pkt. skal enhver myndighed, der har et givent dokument i sin besiddelse, således efter anmodning træffe afgørelse om aktindsigt i det pågældende dokument.

Offentlighedslovens § 36, stk. 1, fastlægger dermed – som det også er anført i bestemmelsens forarbejder – en klar kompetenceordning, der bygger på en sondring mellem afgørelsessager og andre sager.

Det er imidlertid It-tilsynets opfattelse, at denne kompetenceordning ikke gælder for sager om aktindsigt i dokumenter, som It-tilsynet har modtaget fra Skatteforvaltningen til brug for sine tilsynsundersøgelser, da disse dokumenter er fremsendt i kontrol- og tilsynsøjemed. Tilsynet mener, at kompetencen i disse tilfælde tilkommer Skatteforvaltningen, og at dette gælder, selv om dokumenterne ikke indgår i en afgørelsessag hos Skatteforvaltningen.

It-tilsynet har til støtte for sin opfattelse henvist til bl.a. John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer (1998), hvor det med henvisning til Justitsministeriets sag L. A. 1971-54003-6 er anført, at i tilfælde, hvor et dokument fremsendes til en anden myndighed med henblik på kontrol, må den myndighed, der har fremsendt dokumentet, ”i almindelighed” være kompetent til at træffe afgørelse vedrørende spørgsmålet om aktindsigt. Det er It-tilsynets opfattelse, at omtalen af sagen L. A. 1971-54003-6 i litteraturen ikke tyder på, at der var tale om en afgørelsessag. It-tilsynet har desuden henvist til sagen FOB 1999.341.

Det anførte af It-tilsynet giver mig anledning til at bemærke følgende:

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven (s. 768) er det – med henvisning til John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer (1998) – anført, at ”I sager, hvor et dokument fremsendes til en anden forvaltningsmyndighed med henblik på *kontrol*, ligger kompetencen i almindelighed hos den forvaltningsmyndighed, der har fremsendt dokumentet”. Tilsvarende fremgår af Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2022). Det anførte er imidlertid ikke – hverken i betænkningen eller i litteraturen – uddybet nærmere, og det fremgår ikke, om det – i overensstemmelse med ordlyden af offentlighedslovens § 36, stk. 1 – kun er møntet på afgørelsessager eller på alle tilfælde, hvor et dokument fremsendes til en anden myndighed som led i kontrol mv. Der er heller ikke angivet en begrundelse for, at der skulle gælde noget særligt i sager om kontrol mv. Til støtte for det anførte synspunkt er der i de nævnte forarbejder henvist til sagen FOB 1999.341 og til lovkommentaren fra 1998, der henviser videre til sagen L. A. 1971-54003-6.

Sagen L. A. 1971-54003-6 er endvidere omtalt i betænkning nr. 1978/857 om offentlighedslovens revision som et (enkeltstående) eksempel på et tilfælde, hvor rækkevidden af bestemmelsen i den dagældende offentlighedslovs § 8, stk. 1, havde givet anledning til en vis tvivl. Sagen er nævnt som et eksempel på, at der kan opstå tvivl om kompetencen til at træffe afgørelse om aktindsigt i tilfælde, hvor det ikke er afklaret, hvilken myndighed der er kompetent til at afgøre sagens realitet.

Situationen i sagen var, at den fagminister, som en centralstyrelses regnskab hørte under, traf afgørelse vedrørende revisionens bemærkninger mv. til regnskabet, hvis revisionsdepartementet (i loven benævnt

”hovedrevisor”) og styrelsen ikke var enige herom, jf. herved statsregnskabslovens § 15 og § 20. Justitsministeriet anførte i sagen, at ministeriet – under henvisning til de nævnte bestemmelser i statsregnskabsloven – var mest tilbøjelig til at antage, at spørgsmål om aktindsigt i centralstyrelsernes regnskaber måtte afgøres af det relevante ressortministerium. Jeg henviser nærmere til omtalen af sagen i pkt. 2.5.

Justitsministeriet vurderede således i sagen – på grundlag af kompetenceordningen vedrørende aktindsigt i afgørelsessager og i lyset af bestemmelserne i statsregnskabsloven – at kompetencen til at træffe afgørelse om aktindsigt i en centralstyrelses regnskab tilkom det ressortministerium, som traf afgørelse om bemærkninger til regnskabet i tilfælde af uenighed mellem centralstyrelsen og det relevante revisionsdepartement. Det anførte må efter min opfattelse mest nærliggende forstås således, at Justitsministeriet i sagen lagde til grund, at der var tale om dokumenter, der indgik i afgørelsessager i et ressortministerium eller i hvert fald i sager, der måtte sidestilles hermed.

Jeg mener på den baggrund ikke, at sagen L. A. 1971-54003-6 støtter It-tilsynets retsopfattelse med hensyn til dokumenter, der ikke indgår i en afgørelsessag. Det samme gør sig gældende for sagen FOB 1999.341, der – som også anført af It-tilsynet selv – ligeledes vedrørte dokumenter, der indgik i afgørelsessager.

Jeg kan herefter samlet set ikke tiltræde den retsopfattelse, som It-tilsynet over for mig har givet udtryk for.

Jeg er derimod enig med Justitsministeriet i, at offentlighedslovens § 36, stk. 1 – i overensstemmelse med sin ordlyd – skal fortolkes sådan, at hvis en anmodning om aktindsigt angår dokumenter, der ikke indgår i en afgørelsessag, og som er sendt fra en myndighed til en anden som led i kontrol eller tilsyn (og således er i begge myndigheders besiddelse), vil afgørelse om aktindsigt skulle træffes af den myndighed, som aktindsigtsanmodningen retter sig til.

Jeg er således enig i, at der ikke, herunder i lovens forarbejder, er tilstrækkeligt klare holdepunkter for en anden fortolkning.

Det indebærer i den foreliggende sag, at kompetencen til at træffe afgørelse om aktindsigt i dokumenter, som It-tilsynet har modtaget fra Skatteforvaltningen med henblik på udførelse af tilsyn med Skatteforvaltningens it-område, påhviler It-tilsynet, da anmodningen om aktindsigt var rettet hertil.

Jeg har gjort It-tilsynet bekendt med min opfattelse og har samtidig henstillet til tilsynet at genoptage sagen med henblik på at tage stilling til, om du har ret til aktindsigt i akt 37, herunder efter reglerne om ekstrahering.

Jeg er i øvrigt enig med It-tilsynet i, at det er beklageligt, at It-tilsynets afgørelse af 17. maj 2024 ikke var formuleret i overensstemmelse med den retsopfattelse vedrørende kompetencespørgsmålet, som tilsynet over for mig har givet udtryk for. Jeg bemærker herved, at det utvetydigt fremgår af afgørelsen, at It-tilsynet har truffet en realitetsafgørelse vedrørende aktindsigtsanmodningen. Jeg har gjort It-tilsynet bekendt hermed.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.