



FOLKETINGETS
OMBUDSMAND

FOB 2019-30

**Aktindsigt i
Justitsministeriets
korrespondance
med Undersøgelses-
kommissionen om
SKAT vedrørende
etablering af
IT-infrastruktur**

Resumé

25. november 2019

Forvaltningsret

1124.9

Justitsministeriet traf over for en journalist afgørelse om, at ministeriets korrespondance med Undersøgelseskommissionen om SKAT vedrørende etablering af IT-infrastruktur til kommissionen var udvekslet, i forbindelse med at ministeriet udførte sekretariatsopgaver for kommissionen. Dokumenterne var derfor efter ministeriets opfattelse omfattet af offentlighedslovens § 27, nr. 3, og som udgangspunkt undtaget fra aktindsigt.

Justitsministeriet henviste til, at det fremgår af § 1, stk. 5, i lov om undersøgelseskommissioner, at justitsministeren sørger for, at den fornødne sekretariatsbistand og anden praktisk bistand stilles til rådighed for undersøgelseskommissionen.

Ombudsmanden mente efter sin gennemgang af sagen ikke, at der var tilstrækkelig støtte for den forståelse af § 1, stk. 5, i lov om undersøgelseskommissioner, som Justitsministeriet havde lagt til grund. Ombudsmanden fandt endvidere ikke, at ministeriets bistand kunne anses som sekretariatsbistand på ulovbestemt grundlag. Justitsministeriet kunne derfor efter ombudsmandens opfattelse ikke afslå journalistens anmodning om aktindsigt under henvisning til offentlighedslovens § 27, nr. 3.

Ombudsmanden henstillede, at Justitsministeriet genoptog sagen og traf en ny afgørelse i lyset af det, som han havde anført.

(Sag nr. 19/01708)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen (oprindelig stilet til journalisten):

Ombudsmandens udtalelse

1. Sagens forløb i korthed

Den 26. november 2018 anmodede du Justitsministeriet om aktindsigt i "Justitsministeriets korrespondance med Undersøgelseskommissionen om SKAT vedr. etablering af it-infrastruktur til kommissionen, herunder også vedr. de 'avancerede it-redskaber', der er omtalt i mailvekslingen mv. under dette brev". Du skrev, at begæringen omfattede alle dokumenter mv. i perioden fra og med september 2017 og frem til tidspunktet for afgørelsen vedrørende begæringen, herunder telefonnotater, mødereferater mv.

Justitsministeriet traf afgørelse i sagen den 28. januar 2019. Ministeriet undtog under henvisning til offentlighedslovens § 27, nr. 3, som udgangspunkt samtlige dokumenter, der var omfattet af din anmodning, fra aktindsigt. Ministeriet udleverede (ekstraherede) dog en række oplysninger efter bestemmelsen i offentlighedsloven § 28, stk. 1, om aktindsigt i en sags faktiske grundlag. Nogle af de ekstraheringspligtige oplysninger undtog Justitsministeriet imidlertid fra aktindsigt under henvisning til offentlighedslovens § 31 (statens sikkerhed eller rigets forsvar) og § 33, nr. 5 (private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet).

Den 31. januar 2019 klagede du til mig over Justitsministeriets afgørelse, og den 19. februar 2019 sendte jeg klagen videre til ministeriet, fordi jeg mente, at ministeriet burde have mulighed for over for dig at tage stilling til det, som du havde anført.

Justitsministeriet fastholdt den 22. marts 2019 ministeriets afgørelse af 28. januar 2019 og uddybede begrundelsen for afgørelsen.

Den 28. marts 2019 klagede du på ny til mig.

Til brug for mine overvejelser vedrørende min kompetence i forhold til Justitsministeriets afgørelse bad jeg den 30. april 2019 ministeriet om at oplyse, hvorvidt ministeriet havde truffet afgørelse som sekretariat for Undersøgelseskommissionen om SKAT, herunder på kommissionens vegne. Jeg henviste til § 1, stk. 5, og § 29 i lov om undersøgelseskommissioner.

Den 16. maj 2019 oplyste Justitsministeriet, at ministeriet havde truffet afgørelse i sagen som selvstændig forvaltningsmyndighed og ikke som en del af

sekretariatet for kommissionen eller på kommissionens vegne. På den baggrund har jeg ved min fortsatte behandling af sagen lagt til grund, at min kompetence ikke er afskåret i medfør af § 29 i lov om undersøgelseskommisioner.

Den 10. juni 2019 bad jeg Justitsministeriet om en udtalelse om sagen, og den 9. august 2019 modtog jeg ministeriets udtalelse. Du henholdt dig i en e-mail af 27. august 2019 i det hele til dine "tidligere anbringender og dokumentation af juraen på området".

2. Offentlighedslovens §§ 7, 23, stk. 1, og 27, nr. 3

2.1. Offentlighedslovens § 7 har følgende ordlyd (lov nr. 606 af 12. juni 2013):

"§ 7. Enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

Stk. 2. Retten til aktindsigt omfatter med de i §§ 19-35 nævnte undtagelser

- 1) alle dokumenter, der vedrører den pågældende sag, og
- 2) indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.

Stk. 3. (...)"

I bemærkningerne til bestemmelsen i § 7 er bl.a. anført følgende (lovforslag nr. LF 144 af 7. februar 2013):

"Bestemmelsen fastslår endvidere, at retten til aktindsigt omfatter dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v. som led i en *administrativ sagsbehandling* i forbindelse med dens virksomhed. Retten til aktindsigt omfatter således alle dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v., bortset fra sådanne, der typisk på grund af deres indhold er myndighedens løbende administrative virksomhed helt uvedkommende."

Af Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 160, fremgår følgende:

"Bestemmelsen i § 7 bygger på et udgangspunkt om aktindsigt i alle myndighedens dokumenter, således at en undtagelse kræver udtrykkelig hjemmel i undtagelsesbestemmelserne i §§ 19-35 (eller hjemmel i særlige undtagelsesbestemmelser i anden lovgivning)."

2.2. Offentlighedslovens § 23, stk. 1, har følgende ordlyd:

”§ 23. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter. Som interne dokumenter anses

- 1) dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående,
- 2) dokumenter, der efter § 24, stk. 1, 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, og
- 3) dokumenter, der efter § 25 udveksles i forbindelse med økonomiske eller politiske forhandlinger eller i forbindelse med drøftelser om fælles kommunale og regionale politiske initiativer.”

I bemærkningerne til bestemmelsen er bl.a. anført følgende:

”Bestemmelserne i *stk. 1, nr. 1-3*, har til *formål* at sikre en beskyttelse af forvaltningsmyndighedernes interne og politiske beslutningsproces samt de forskellige stadier af disse processer. Herudover har bestemmelserne til formål at sikre en beskyttelse af de offentligt ansattes arbejdsvilkår derved, at de sikres adgang til på en fri og formløs måde at foretage deres overvejelser og udføre det forberedende arbejde, uden det pres en eventuel senere offentliggørelse af ufærdige eller foreløbige overvejelser kan udgøre. Om den nærmere begrundelse for at sikre en beskyttelse af de nævnte hensyn henvises til betænkningens kapitel 16, pkt. 6.1.1 (side 563 ff.).”

Bestemmelse om undtagelse af interne dokumenter fra adgangen til aktindsigt fandtes i § 7 i den tidligere gældende offentlighedslov fra 1985.

2.3. Bestemmelsen i § 27, nr. 3, i offentlighedsloven har følgende ordlyd:

”§ 27. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

(...)

- 3) Dokumenter, der udveksles, i forbindelse med at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed.”

2.4. Bestemmelsen i § 27, nr. 3, er en videreførelse af bestemmelsen i § 10, nr. 3, i den tidligere gældende offentlighedslov fra 1985.

I de almindelige bemærkninger til forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (lovforslag nr. LF 144 af 7. februar 2013, pkt. 3.4.2.3) er anført følgende om § 10, nr. 3, i den dagældende offentlighedslov:

”Bestemmelsen i § 10 undtager endvidere dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en

anden myndighed, jf. § 10, nr. 3. Bestemmelsen tager for det første sigte på de relativt sjældne tilfælde, hvor det er bestemt eller forudsat i lovgivningen, at sekretariatsfunktionerne for en myndighed varetages af en anden myndighed, og for det andet de 'ulovbestemte' tilfælde, hvor en myndighed som sådan udfører sekretariatsfunktionen for en anden myndighed."

2.5. I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 541 ff., er der redegjort nærmere for indholdet af bestemmelsen i § 10, nr. 3. Heraf fremgår bl.a. følgende:

"4.3. Sekretariatsopgaver

4.3.1. Baggrund og formål

Efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 3, omfatter retten til aktindsigt ikke dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed.

Bestemmelsen er indsat ved 1985-loven. Om bestemmelsens formål er følgende anført i Vogter, side 192 f.:

'Bestemmelsen [har] til formål at sikre, at visse interne arbejdsdokumenter kan undtages fra retten til aktindsigt, selv om dokumenterne er videregivet til en anden forvaltningsmyndighed, således at den udvikling, der navnlig i de senere år er sket i den administrative struktur, ikke i sig selv fører til, at dokumenterne bliver undergivet offentlighed, når de beskyttelseshensyn, der ligger bag reglerne i offentlighedslovens § 7, fortsat gør sig gældende. Det har således navnlig været tanken, at offentlighedsloven ikke på dette område skulle hindre en hensigtsmæssig tilrettelæggelse af arbejdet på områder, hvor det vil være nærliggende at lade en offentlig myndighed med særligt kendskab til det pågældende forvaltningsområde fungere som sekretariat for en anden myndighed, f.eks. et nævn eller råd.'

4.3.2. Indhold

Offentlighedslovens § 10, nr. 3, tager navnlig sigte på de relativt sjældne tilfælde, hvor det er bestemt eller forudsat i lovgivningen, at sekretariatsfunktionerne for en myndighed varetages af en anden myndighed, men også uden for de lovbestemte tilfælde kan der være tale om, at en myndighed som sådan udfører sekretariatsfunktionen for en anden myndighed. I forarbejderne er det således anført, at bestemmelsen vil kunne finde anvendelse i tilfælde, hvor en myndighed i forbindelse med en bestemt sags behandling udøver sekretariatsmæssige funktioner i forhold til en anden myndighed, uden at betingelserne for at anse organerne for

en og samme myndighed af den grund er opfyldt, f.eks. hvor et direktorat eller en anden styrelse til brug for vedkommende minister udarbejder et udkast til besvarelse af et folketingspørgsmål eller en ansøgning til finansudvalget, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 224.

...

Det skal bemærkes, at der ikke gælder nogen almindelig adgang for en myndighed til ved konkret beslutning at udpege en myndighed som sekretariat for en anden myndighed med den konsekvens, at samarbejdet mellem myndighederne bliver undtaget fra aktindsigt.

Folketingets Ombudsmand har således i FOB 1989, side 175 (sagen om Brundtland-udvalget), anført, at det i hvert fald må være en forudsætning for at anerkende en myndighed som sekretariat for en anden myndighed, at funktionerne faktisk har karakter af sekretariatsvirksomhed, dvs. praktisk bistand samt udarbejdelse af oplæg mv. til den anden myndigheds udførelse af sine opgaver, og at den anden myndighed har mulighed for gennem instruktion og tilsyn mv. at styre sekretariatsarbejdet. Der kan ligeledes henvises til udtalelsen refereret i FOB 1999, side 310, der vedrørte Told- og Skattestyrelsens sekretariatsbistand i relation til Skatteministeriet i forbindelse med udarbejdelsen af en ny toldstruktur.”

2.6. Jeg henviser endvidere til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 464 f., hvoraf bl.a. fremgår følgende:

”Til nr. 3. Sekretariatsopgaver

...

2. Sekretariatstilfælde

Bestemmelsen tager navnlig sigte på de relativt sjældne tilfælde, hvor det er bestemt eller forudsat i *lovgivningen*, at sekretariatsfunktionerne for en myndighed varetages af en anden myndighed. Som eksempel herpå kan nævnes, at det følger af § 2 i bekendtgørelse om forretningsorden for børn- og ungeudvalget, der er udstedt af det daværende Social- og Integrationsministerium, at kommunalbestyrelsen stiller den fornødne sekretariatsbistand til rådighed for børn- og ungeudvalget, der betragtes som en selvstændig (kommunal) myndighed i offentlighedslovens forstand.

Bestemmelsen kan imidlertid også anvendes *uden for de lovbestemte tilfælde*, når der er tale om, at en myndighed som sådan udfører sekretariatsfunktionen for en anden myndighed (hovedmyndigheden). I disse tilfælde kan bestemmelsen finde anvendelse under betingelse af, at

funktionerne faktisk har karakter af sekretariatsvirksomhed, dvs. praktisk bistand samt udarbejdelse af oplæg mv. til hovedmyndighedens udførelse af sine opgaver, og at hovedmyndigheden har mulighed for gennem instruktion og tilsyn mv. at styre sekretariatsarbejdet, jf. FOB 1989, side 175, og FOB 1999, side 310.”

Se også Niels Fenger (red.), Forvaltningsret (2018), s. 427 f., hvor bl.a. følgende er anført:

”3.4.3.5.4. Sekretariatsopgaver

Efter offentlighedslovens § 27, nr. 3, omfatter retten til aktindsigt ikke dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed. Bestemmelsen modsvares i sager om partsaktindsigt af forvaltningslovens § 14, nr. 2. Dens formål er at skabe et frirum for den interne beslutningsproces, således at visse interne dokumenter, der afgives fra en myndighed til en anden myndighed, fortsat kan undtages fra retten til aktindsigt, når der består et særligt funktionelt (og til dels organisatorisk) forhold mellem myndighederne. Undtagelsesbestemmelsen i § 27, nr. 3, er subsidiær i forhold til ministerbetjeningsreglen i § 23, stk. 1, nr. 2, og § 24. Den vil derfor navnlig finde anvendelse i tilfælde, hvor dokumentudvekslingen ikke er intern allerede som følge af, at dokumentet udveksles som led i ministerbetjening.

Medmindre sekretariatsfunktionen er fastsat eller forudsat direkte i lovgivningen, er det en forudsætning for, at bestemmelsen finder anvendelse, at funktionerne faktisk har karakter af sekretariatsvirksomhed, dvs. praktisk bistand samt udarbejdelse af oplæg mv. til hovedmyndighedens udførelse af sine opgaver. Det er også en forudsætning, at den anden myndighed har mulighed for gennem instruktion og tilsyn mv. at styre sekretariatsarbejdet, jf. FOB 1989.175, FOB 1989.188 og FOB 1999.310. Der gælder i den forbindelse ingen almindelig adgang for en myndighed til ved konkret beslutning at udpege en anden – typisk underordnet – myndighed som sekretariat for myndigheden med den konsekvens, at samarbejdet mellem myndighederne bliver undtaget fra aktindsigt efter § 27, nr. 3.

Bestemmelsen omfatter ikke alene dokumenter, der udveksles i forbindelse med behandlingen af netop den sag, som er omfattet af bestemmelsen, men også andre hidtil interne dokumenter, som myndighederne har behov for at kende for at udøve deres funktioner tilfredsstillende, jf. FOB 1989.241.”

2.7. Vedrørende § 10, nr. 3, i den tidligere gældende offentlighedslov fremgår desuden bl.a. følgende af John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 201:

”2. Bestemmelsen i § 10, nr. 3, har på den baggrund til formål at sikre, at dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed, generelt kan undtages fra adgangen til aktindsigt. Undtagelsesadgangen vil også kunne finde anvendelse i tilfælde, hvor en myndighed i forbindelse med en bestemt sags behandling udøver sekretariatsmæssige funktioner i forhold til en anden myndighed, uden at betingelserne for at anse organerne for en og samme myndighed af den grund er opfyldt, f.eks. hvor et direktorat eller en anden styrelse til brug for vedkommende minister udarbejder *et selvstændigt* udkast til besvarelse af et folketingsspørgsmål eller en ansøgning til Finansudvalget, jf. F.T. 1985/86, tillæg A, sp. 224. Almindelige udtalelser eller hørings svar fra et direktorat eller lignende til brug for departementets udformning af et svar vil ikke kunne undtages. (...)”

2.8. I den ovenfor omtalte sag i Folketingets Ombudsmands beretning for 1989, sagen FOB 89.175, udtalte ombudsmanden bl.a. følgende (idet jeg bemærker, at bestemmelsen oprindeligt fandtes i offentlighedslovens § 10, nr. 4, men blev flyttet til § 10, nr. 3, ved lov nr. 347 af 6. juni 1991 om ændring af lov om offentlighed i forvaltningen og forvaltningsloven):

”Bestemmelsen sigter på at undtage dokumenter, der har *karakter* af internt arbejds materiale, men som på grund af udviklingen af organisationsstrukturen navnlig inden for kommunalforvaltningen måtte anses for eksterne og dermed ikke omfattet af lovens undtagelse i § 7 vedrørende internt arbejds materiale.

Offentlighedslovens § 4 tager udgangspunkt i, at dokumenter i den offentlige forvaltning skal være undergivet aktindsigt, og at der kun kan gøres undtagelse, for så vidt der er udtrykkelige holdepunkter i loven herfor. Dette forhold mellem lovens hovedregel og undtagelsesbestemmelserne samt det ovenfor under 1) anførte om de lovgivningsmæssige overvejelser om eventuel undtagelse af hensyn til internt præget samarbejde taler efter min mening for, at § 10, nr. 4, ikke fortolkes udvidende.

Bestemmelsen må herefter forstås således, at den navnlig tager sigte på de relativt sjældne tilfælde, hvor det er *bestemt* eller *forudsat i lovgivningen*, at sekretariatsfunktionerne for en myndighed varetages af en anden myndighed.

Uden for området for § 10, nr. 4, falder de tilfælde, som er ganske almindeligt forekommende i praksis, hvor personer ansat i en myndighed udlånes til en anden myndighed, eventuelt blot på deltid, med henblik på varetagelse af sekretariatsopgaver for den anden myndighed. Under forudsætning af at de pågældende ved udførelsen af sekretariatsopgaverne er undergivet den anden myndigheds instruktions- og tilsynsbeføjelser, må forholdet normalt opfattes således, at sekretariatsarbejdet udføres som en del af denne myndighed, og dokumentudveksling i den forbindelse er da omfattet af offentlighedslovens § 7 om internt arbejdsmateriale.

Når der ses bort fra de særlige tilfælde, hvor det fremgår af lovgivningen, at sekretariatsfunktionen skal udøves af en anden myndighed, stemmer det efter min opfattelse bedst med de ovenfor anførte almindelige fortolkningssynspunkter at gå ud fra, at sekretariatsopgaverne varetages af særligt udpeget personale, der i den forbindelse indgår som en del af den sekretariatsbetjente myndighed.

For at undgå tvivl i den henseende vil det være hensigtsmæssigt på forhånd at udpege de personer, der skal udføre sekretariatsopgaver og så vidt muligt definere indholdet af disse opgaver (til forskel fra de opgaver, de pågældende personer varetager som led i deres normale ansættelse).

Motiverne til § 10, nr. 4, forudsætter, at der også uden for de lovbestemte tilfælde kan være tale om, at en myndighed som sådan udfører sekretariatsfunktionen for en anden myndighed og angiver herved et par eksempler.

Udover de anførte eksempler kan der ikke anerkendes nogen almindelig adgang til ved konkret beslutning at udpege en myndighed som sekretariat for en anden myndighed med den konsekvens, at samarbejdet mellem myndighederne bliver undtaget fra aktindsigt. Det vil indebære en risiko for omgåelse af offentlighedslovens hovedregel om aktindsigt i brevveksling mellem myndigheder samt en tilsidesættelse af Folketingets afvisning af generelt at udvide undtagelsesområdet til alt internt præget samarbejde.

En forudsætning for at anerkende en myndighed som sekretariat for en anden myndighed må i hvert fald være 1) at funktionerne faktisk har karakter af sekretariatsvirksomhed, dvs. praktisk bistand samt udarbejdelse af oplæg m.v. til den anden myndigheds udførelse af sine opgaver, 2) at den anden myndighed har mulighed for gennem instruktion og tilsyn

m.v. at styre sekretariatsarbejdet. Også i disse tilfælde vil det være hensigtsmæssigt på forhånd at sørge for, at sekretariatsfunktionerne relativt klart lader sig udskille fra myndighedens øvrige funktioner.”

Ombudsmanden har også efterfølgende haft lejlighed til at tage stilling til spørgsmål vedrørende sekretariatsmæssige forhold. Se herom bl.a. Folketingets Ombudsmands beretning for 1999, sagen FOB 99.310, som også er offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside.

3. § 1, stk. 5, i lov om undersøgelseskommissioner

3.1. § 1, stk. 5, i lov om undersøgelseskommissioner har følgende ordlyd (lov nr. 357 af 2. juni 1999 med senere ændringer):

”§ 1. (...)

...

Stk. 5. Justitsministeren sørger for, at den fornødne sekretariatsbistand og anden praktisk bistand stilles til rådighed for undersøgelseskommissionen.”

3.2. I bemærkningerne til bestemmelsen er anført følgende (lovforslag nr. LF 3 af 8. oktober 1998):

”Efter bestemmelsen skal justitsministeren sikre sig, at undersøgelseskommissionen har den nødvendige sekretariatsbistand og anden praktisk bistand til sin rådighed.

Justitsministeren skal sørge for, at der stilles personer til rådighed, der kan udføre skrive- og andet forefaldende arbejde for kommissionen.

Justitsministeren skal endvidere sørge for, at der i sekretariatet indgår personer, der har den nødvendige faglige uddannelse, f.eks. juridisk, økonomisk eller politologisk uddannelse.

Det forudsættes, at justitsministeren på samme måde som ved udpegning af udspørgeren drøfter spørgsmålet om udpegning af andre medhjælpere med undersøgelseskommissionens formand.”

4. Dine bemærkninger

Du anførte i din oprindelige klage af 31. januar 2019 til mig bl.a., at undtagelsen fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 27, nr. 3, alene gælder for (den del af) en myndighed, der udfører eller varetager sekretariatsopgaver for en anden myndighed.

Du mener ikke, at Justitsministeriet varetager eller udfører sekretariatsopgaver for Undersøgelseskommissionen om SKAT eller for andre undersøgelseskommissioner. Du henviste i den forbindelse til, at § 1, stk. 5, i lov om undersøgelseskommissioner ikke taler om at udføre eller varetage sekretariatsopgaver for en undersøgelseskommission, men om at Justitsministeriet ”sørger for, at den fornødne sekretariatsbistand og anden praktisk bistand stilles til rådighed for undersøgelseskommissionen”.

På den baggrund mener du, at lov om undersøgelseskommissioner blot siger, at Justitsministeriet skal sørge for, at undersøgelseskommissionen får sit eget sekretariat, men ikke, at Justitsministeriet skal agere sekretariat for kommissionen.

Du gjorde endvidere gældende, at Justitsministeriet alene har truffet afgørelser vedrørende bemandingen af kommissionens sekretariat i Aarhus, men ikke om at udpege medarbejdere i Justitsministeriet til også at agere sekretariat for kommissionen. Kommissionens sekretariat befinder sig således i Aarhus, og den har ikke herudover fået stillet sekretariatsbistand til rådighed i Justitsministeriet i København.

Du anførte i den forbindelse, at selv hvis Justitsministeriet havde truffet afgørelse om at udpege medarbejdere i Justitsministeriet til at udføre sekretariatsopgaver for kommissionen, ville det alene være de dokumenter, som de pågældende udelukkende havde udvekslet med kommissionen, der kunne undtages fra aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 27, nr. 3.

5. Justitsministeriets bemærkninger

5.1. Justitsministeriet henviste i afgørelsen af 28. januar 2019 til offentlighedslovens § 27, nr. 3, og § 1, stk. 5, i lov om undersøgelseskommissioner, og på den baggrund undtog ministeriet (som udgangspunkt) samtlige dokumenter, der var omfattet af din anmodning om aktindsigt.

Justitsministeriet lagde i den forbindelse vægt på, at Justitsministeriet yder bistand til Undersøgelseskommissionen om SKAT i forbindelse med etablering af IT-infrastruktur til kommissionen, og at de omfattede dokumenter består af

e-mailkorrespondance med bilag, som er udvekslet mellem undersøgelseskommissionen og ministeriet om etablering af kommissionens IT-infrastruktur.

5.2. I Justitsministeriets brev af 22. marts 2019 til dig uddybede ministeriet sin begrundelse for afgørelsen. Ministeriet anførte i den forbindelse bl.a. følgende:

”Du har anmodet om aktindsigt i Justitsministeriets korrespondance med Kommissionen vedrørende etableringen af Kommissionens IT-infrastruktur.

Hertil bemærkes, at det følger af § 1, stk. 5, i lov om undersøgelseskommissioner, at justitsministeren sørger for, at den fornødne sekretariatsbistand og anden praktisk bistand stilles til rådighed for undersøgelseskommissionen.

Justitsministeriet kan i den forbindelse oplyse, at ministeriet varetager en række opgaver for Kommissionen, som efter ministeriets opfattelse har karakter af sekretariatsmæssige funktioner. Det er således eksempelvis Justitsministeriets IT-enhed, der bistår Kommissionen med at etablere den fornødne IT-infrastruktur, ligesom IT-enheden bistår Kommissionen med at etablere lokaler og indretningen af disse, herunder de sikkerhedsmæssige forhold. Endvidere er det ministeriets HR-kontor, som bistår Kommissionen med at ansætte medarbejdere til Kommissionens sekretariat ved i visse tilfælde bl.a. at udfærdige kontrakter mv., ligesom det eksempelvis er Justitsministeriets Økonomikontor, som udfærdiger budgetter og regnskaber for Kommissionen samt refunderer Kommissionens medlemmer for rejseudgifter mv. i forbindelse med Kommissionens undersøgelse.

På den baggrund er det fortsat Justitsministeriets vurdering, at de pågældende dokumenter kan undtages efter offentlighedslovens § 27, nr. 3, idet det er ministeriets opfattelse, at den del af kommissionens sekretariatsmæssige funktioner, der vedrører etableringen af IT-infrastrukturen, varetages af Justitsministeriet. At Kommissionen i øvrigt selvstændigt tilrettelægger sit arbejde med undersøgelsen – herunder under medvirken af egne sekretariatsmedarbejdere – ses således f.eks. ikke at udelukke, at Justitsministeriet i henhold til § 1, stk. 5, i lov om undersøgelseskommissioner yder kommissionen sekretariatsmæssig bistand med bestemte opgaver.”

5.3. I udtalelsen af 9. august 2019 til mig skrev Justitsministeriet endvidere bl.a. følgende:

3.1. Det er Justitsministeriets opfattelse, at ministeriets praktiske bistand til kommissionen i den sag vedrørende etableringen af IT-infrastruktur til kommissionen, som aktindsigtsanmodningen angår, hviler på et lovbestemt grundlag. Loven detailregulerer dog ikke indholdet og omfanget heraf, jf. nærmere nedenfor.

3.2. Det fremgår af offentlighedslovens § 27, nr. 3, at retten til aktindsigt ikke omfatter dokumenter, der udveksles, i forbindelse med at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed.

Offentlighedslovens § 27, nr. 3, fastslår, at de pågældende dokumenter, selvom de er udvekslet mellem to myndigheder, fortsat er interne. Bestemmelsens ordlyd regulerer ikke, hvornår en myndighed træffer afgørelse på vegne af en anden myndighed, eller hvornår en myndighed anses for at varetage sekretariatsfunktioner for en anden myndighed. Dette omtales imidlertid i lovens motiver.

Bestemmelsen tager for det første sigte på de relativt sjældne tilfælde, hvor det er bestemt eller forudsat i lovgivningen, at sekretariatsfunktionerne for en myndighed varetages af en anden myndighed, og for det andet de 'ulovbestemte' tilfælde, hvor en myndighed som sådan udfører sekretariatsfunktionen for en anden myndighed.

I 'Offentlighedsloven med kommentarer' af Mohammad Ahsan, Jurist- og Økonomforbundets Forlag (2014), s. 464, anføres følgende:

'...'

Det fremgår af 'Offentlighedsloven med kommentarer' af John Vogter, Jurist- og Økonomforbundets Forlag (1998), s. 201, at:

'...'

3.3. Det fremgår af § 1, stk. 5, i lov om undersøgelseskommissioner, at justitsministeren sørger for, at den fornødne sekretariatsbistand og anden praktisk bistand stilles til rådighed for undersøgelseskommissionen.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at denne bestemmelse indebærer, at det er bestemt eller forudsat i lovgivningen, at sekretariatsfunktionerne for kommissionen for så vidt angår visse opgaver varetages af Justitsministeriet.

Om bestemmelsens nærmere anvendelsesområde fremgår følgende af forarbejderne:

'...'

Lovbemærkningerne til § 1, stk. 5, i lov om undersøgelseskommissioner præciserer ikke yderligere, hvordan og hvorledes justitsministeren yder bistand til en undersøgelseskommission. Justitsministeriet kan dog oplyse, at den bistand, som ministeriet udfører – i lighed med, hvad ombudsmanden har udtalt om de ulovbestemte tilfælde, jf. FOB 1989.175 – har karakter af praktisk bistand. Omfanget vil dog kunne variere fra undersøgelseskommission til undersøgelseskommission.

Justitsministeriet varetager, som tidligere oplyst ved skrivelse af 22. marts 2019 over for journalist A, en række opgaver for kommissionen, som efter ministeriets opfattelse har karakter af sekretariatsmæssige funktioner. Det er således blandt andet Justitsministeriets it-enhed, der bistår kommissionen med at etablere den fornødne it-infrastruktur, ligesom it-enheden bistår kommissionen med at etablere lokaler og indretningen af disse, herunder de sikkerhedsmæssige forhold.

Det forhold, at Justitsministeriet i medfør af § 1, stk. 5, i lov om undersøgelseskommissioner, yder kommissionen praktisk sekretariatsmæssig bistand med bestemte opgaver, indebærer som nævnt efter ministeriets opfattelse ikke, at ministeriet mister status som selvstændig forvaltningsmyndighed i forbindelse med udførelsen af disse opgaver. At det ikke er tilfældet, følger af formålet med offentlighedslovens § 27, nr. 3, da den kun kan anvendes på organisatorisk adskilte myndigheder, jf. f.eks. FOB 1999.310.

Justitsministeriet kan endelig oplyse, at kommissionen ikke udøver en egentlig instruktionsbeføjelse over Justitsministeriet, herunder i forbindelse med tilrettelæggelsen af den praktiske bistand. En snæver fortolkning af betingelsen om instruktion og tilsyn mv. ved sekretariatsbistand på ulovbestemt grundlag (som der som nævnt ikke er tale om i det foreliggende tilfælde) fører derfor til, at denne betingelse ikke kan anses for opfyldt ved ministeriets sekretariatsbetjening af kommissionen. Anlægges derimod en praktisk forståelse af denne betingelse, skal Justitsministeriet anføre, at kommissionens behov for sekretariatsbistand opfyldes gennem den dialog mellem kommissionen og ministeriet, som omtales i bemærkningerne til § 1, stk. 5, i lov om undersøgelseskommissioner, hvorved kommissionen reelt har mulighed for at styre sekretariatsarbejdet, jf. FOB 1989.175.”

6. Ombudsmandens vurdering

6.1. Generelt om offentlighedslovens § 27, nr. 3

Som omtalt ovenfor under pkt. 2.1 og pkt. 2.8 bygger offentlighedslovens § 7 på et udgangspunkt om aktindsigt i alle myndighedens dokumenter, og undtagelse herfra kræver udtrykkelige holdepunkter i loven.

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 27, nr. 3, er en undtagelse til lovens udgangspunkt. Det følger således af bestemmelsen, at retten til aktindsigt ikke omfatter dokumenter, der udveksles, i forbindelse med at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed.

Offentlighedslovens § 27, nr. 3, må ses i sammenhæng med bestemmelsen i offentlighedslovens § 23, stk. 1, om undtagelse fra aktindsigt af interne dokumenter.

Formålet bag offentlighedslovens § 23, stk. 1, er, som omtalt ovenfor under pkt. 2.2, at sikre en beskyttelse af forvaltningsmyndighedernes interne og politiske beslutningsproces samt de offentligt ansattes arbejdsvilkår. Formålet bag offentlighedslovens § 27, nr. 3, er tilsvarende at sikre det nævnte frirum for den interne beslutningsproces, selv om dokumenterne er videregivet til en anden forvaltningsmyndighed, jf. pkt. 2.3 til 2.7.

Folketingets Ombudsmand har tidligere udtalt (sagen FOB 89.175, jf. pkt. 2.8 ovenfor), at forholdet mellem lovens hovedregel (om adgang til aktindsigt) og undtagelsesbestemmelserne samt lovgivningsmæssige overvejelser om eventuel undtagelse af hensyn til internt præget samarbejde talte for, at den tilsvarende bestemmelse om sekretariatsbetjening i den tidligere gældende offentlighedslov fra 1985 ikke blev fortolket udvidende.

Ordlyden af bestemmelsen i offentlighedslovens § 27, nr. 3, regulerer ikke, hvornår en myndighed kan anses for at udføre sekretariatsfunktioner for en anden myndighed.

Det fremgår imidlertid af forarbejderne, at bestemmelsen for det første sigter på de relativt sjældne tilfælde, hvor det er *bestemt* eller *forudsat* i *lovgivningen*, at sekretariatsfunktionerne for en myndighed varetages af en anden myndighed, og for det andet sigter på de *ulovbestemte tilfælde*, hvor en myndighed som sådan udfører sekretariatsfunktionen for en anden myndighed.

6.2. Sekretariatsfunktioner på lovbestemt grundlag eller forudsat i lovgivningen

6.2.1. Som det fremgår ovenfor under pkt. 2.4 til pkt. 2.6, antages det, at bestemmelsen i offentlighedslovens § 27, nr. 3, navnlig tager sigte på de relativt

sjældne tilfælde, hvor det er bestemt eller forudsat i lovgivningen, at sekretariatsfunktionerne for en myndighed varetages af en anden myndighed.

6.2.2. Justitsministeriet har i ministeriets udtalelse af 9. august 2019 anført, at ministeriets praktiske bistand til Undersøgelseskommissionen om SKAT i sagen om etablering af IT-infrastruktur til kommissionen, som din aktindsigtsanmodning angår, hviler på et lovbestemt grundlag.

Justitsministeriet har i den forbindelse henvist til § 1, stk. 5, i lov om undersøgelseskommissioner. Af denne bestemmelse fremgår det, at justitsministeren sørger for, at den fornødne sekretariatsbistand og anden praktisk bistand stilles til rådighed for den pågældende undersøgelseskommission.

Det er således – som jeg forstår det – Justitsministeriets opfattelse, at bestemmelsen i § 1, stk. 5, indebærer, at bl.a. den praktiske bistand, som ministeriet yder til Undersøgelseskommissionen om SKAT vedrørende f.eks. etablering af IT-infrastruktur, har karakter af lovbestemte sekretariatsopgaver, og at dokumenter, der udveksles i den forbindelse, er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 27, nr. 3.

6.2.3. Efter min gennemgang af sagen mener jeg ikke, at der er tilstrækkelig støtte for den forståelse af § 1, stk. 5, i lov om undersøgelseskommissioner, som Justitsministeriet har lagt til grund i forbindelse med sagen.

Jeg bemærker herved, at det af § 1, stk. 5, i lov om undersøgelseskommissioner og forarbejderne til bestemmelsen alene fremgår, at Justitsministeriet skal "sikre sig", at en undersøgelseskommission har den nødvendige sekretariatsbistand og anden praktisk bistand til sin rådighed. Derudover fremgår det, at Justitsministeriet skal "sørge for", at der stilles personer til rådighed, der kan udføre skrive- og andet forefaldende arbejde for kommissionen, samt at der i sekretariatet indgår personer med den nødvendige faglige uddannelse.

Bestemmelsen pålægger således efter min opfattelse alene Justitsministeriet ansvaret for, at undersøgelseskommissioner får tildelt den nødvendige bistand, herunder sekretariatsmæssig bistand, men regulerer ikke selve udøvelsen af denne bistand.

På den baggrund er der efter min opfattelse ikke holdepunkter for at antage, at det er bestemt eller forudsat i § 1, stk. 5, i lov om undersøgelseskommissioner, at Justitsministeriet varetager sekretariatsfunktioner for Undersøgelseskommissionen om SKAT, med den konsekvens, at dokumenter, som i den sammenhæng udveksles med kommissionen, kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 27, nr. 3.

Jeg kan således ikke tilslutte mig Justitsministeriets opfattelse på dette punkt.

Jeg henviser i den forbindelse også til, at ombudsmanden som nævnt ovenfor tidligere har udtalt, at forholdet mellem offentlighedslovens hovedregel om adgang til aktindsigt og undtagelsesbestemmelserne samt de lovgivningsmæssige overvejelser vedrørende undtagelse af internt præget samarbejde efter ombudsmandens opfattelse talte for, at offentlighedslovens bestemmelse (nu § 27, nr. 3) ikke blev fortolket udvidende.

Jeg har desuden noteret mig, at Undersøgelseskommissionen om SKAT har eget sekretariat, jf. herved Justitsministeriets kommissorium af 3. juli 2017 for en undersøgelseskommission om SKAT. Af kommissoriets pkt. 10 fremgår det således, at kommissionen vil blive tildelt fuld og omfattende sekretariatsbistand, og at Justitsministeriet løbende vil drøfte med kommissionen, om den har tilstrækkelige ressourcer, herunder for så vidt angår sekretariatets sagkundskab (f.eks. inden for offentlig forvaltning eller IT) og størrelse, til at sikre, at undersøgelsen gennemføres hurtigst muligt.

6.3. Sekretariatsfunktioner på ulovbestemt grundlag

6.3.1. Som omtalt ovenfor under pkt. 2.5 fremgår det af betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven med henvisning til sagen FOB 1989.175, at det uden for de lovbestemte tilfælde i hvert fald må være en forudsætning for at anerkende en myndighed som sekretariat for en anden myndighed, at funktionerne faktisk har karakter af sekretariatsvirksomhed, dvs. praktisk bistand samt udarbejdelse af oplæg mv. til den anden myndigheds udførelse af sine opgaver, og at den anden myndighed har mulighed for gennem instruktion og tilsyn mv. at styre sekretariatsarbejdet.

6.3.2. Justitsministeriet har i sin udtalelse af 9. august 2019 over for mig fastholdt, at der i det foreliggende tilfælde ikke er tale om, at ministeriet udøver sekretariatsbistand på ulovbestemt grundlag. Justitsministeriet har i udtalelsen endvidere anført, at ministeriet varetager en række opgaver for kommissionen, der har karakter af sekretariatsmæssige funktioner, herunder den bistand, som ministeriets IT-enhed yder med hensyn til at etablere IT-infrastruktur og lokalefaciliteter til kommissionen.

Ministeriet har oplyst, at undersøgelseskommissionen ikke i den forbindelse udøver en egentlig instruktionsbeføjelse over for Justitsministeriet, herunder i forbindelse med tilrettelæggelsen af den praktiske bistand. En snæver fortolkning af betingelsen om instruktion og tilsyn mv. ved sekretariatsbistand på ulovbestemt grundlag vil derfor efter Justitsministeriets opfattelse føre til, at denne betingelse ikke kan anses for opfyldt ved ministeriets sekretariatsbetjening af kommissionen.

Justitsministeriet har dog yderligere anført, at hvis der anlægges en praktisk forståelse af betingelsen, opfyldes kommissionens behov for sekretariatsbistand gennem den dialog mellem kommissionen og ministeriet, som omtales i bemærkningerne til § 1, stk. 5, i lov om undersøgelseskommissioner, hvorved kommissionen reelt har mulighed for at styre sekretariatsarbejdet.

6.3.3. Efter min opfattelse kan den bistand, som ministeriet yder undersøgelseskommissionen om SKAT vedrørende etableringen af IT-infrastruktur til kommissionen, ikke anses som en sekretariatsfunktion på ulovbestemt grundlag, med den konsekvens, at dokumenter, som i den sammenhæng udveksles med kommissionen, kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 27, nr. 3.

Det må som anført ovenfor være en forudsætning for at anerkende en sekretariatsfunktion på ulovbestemt grundlag, at den sekretariatsbetjente myndighed har mulighed for gennem instruktion og tilsyn mv. at styre sekretariatsarbejdet. Denne instruktionsbeføjelse ses ikke at foreligge mellem Undersøgelseskommissionen om SKAT og Justitsministeriet.

Den dialog, som foregår mellem Justitsministeriet og Undersøgelseskommissionen om SKAT i medfør af bestemmelsen i § 1, stk. 5, i lov om undersøgelseskommissioner, kan efter min opfattelse ikke antages at opfylde betingelsen om instruktion og tilsyn mv. ved sekretariatsbistand på ulovbestemt grundlag i henhold til offentlighedslovens § 27, nr. 3.

Jeg bemærker endvidere, at det formål, som ligger bag offentlighedslovens § 27, nr. 3, jf. ovenfor under pkt. 6.1, ikke gør sig gældende med samme styrke, når den sekretariatsbetjente myndighed ikke har mulighed for at styre arbejdet gennem instruktion og tilsyn mv.

Som sagen er oplyst for mig, må jeg i øvrigt lægge til grund, at den bistand, som Justitsministeriet yder undersøgelseskommissionen, ikke udøves af særligt personale, der bl.a. på forhånd er udpeget til at udføre sekretariatsopgaver af nærmere defineret indhold for kommissionen. Jeg henviser herved til sagen FOB 1989.175.

6.4. Samlet set er det således min opfattelse, at Justitsministeriet ikke under henvisning til offentlighedslovens § 27, nr. 3, kunne afslå din anmodning om aktindsigt.

Jeg har derfor henstillet til Justitsministeriet, at ministeriet genoptager din sag og træffer en ny afgørelse over for dig i lyset af det, som jeg har anført. Jeg har bedt Justitsministeriet om at underrette mig om ministeriets kommende afgørelse i sagen.

Sagen giver mig herefter ikke grundlag for at tage stilling til ministeriets afgørelse for så vidt angår spørgsmålene om ekstrahering af oplysninger efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, eller undtagelse herfra efter offentlighedslovens §§ 31 og 33, nr. 5. Jeg har heller ikke taget stilling til ministeriets sagsbehandling i forbindelse med sagen.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Justitsministeriet traf efterfølgende ny afgørelse i sagen og imødekom delvist journalistens anmodning om aktindsigt.

Ombudsmanden meddelte herefter ministeriet, at han ikke foretog sig mere i sagen.