



FOLKETINGETS  
OMBUDSMAND

**FOB 2021-4**

# **Krav, når ekstrahering af offentlige eller samtidigt udleverede oplysninger undlades**

## Resumé

23. februar 2021

Skatteministeriet havde undtaget en række dokumenter fra aktindsigt efter henholdsvis § 23, stk. 1, nr. 1, § 24, stk. 1, nr. 1, og § 27, nr. 4, i offentlighedsloven, hvilket ombudsmanden ikke kunne kritisere.

### Forvaltningsret

11241.1

Flere af dokumenterne indeholdt imidlertid oplysninger, som efter ombudsmandens opfattelse måtte anses for ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt.

11241.2

12.2

Ombudsmanden udtalte, at det skal fremgå af afgørelsen, hvis der i et dokument er ekstraheringspligtige oplysninger, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., som alligevel ikke udleveres, det være sig, fordi oplysningerne fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, jf. § 28, stk. 2, nr. 2, eller fordi de er offentligt tilgængelige, jf. § 28, stk. 2, nr. 3.

Hvis oplysningerne ikke udleveres, fordi de fremgår af andre dokumenter, der udleveres i forbindelse med aktindsigten, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2, vil det desuden være mest rigtigt at anføre, i hvilket andet udleveret dokument de ekstraheringspligtige oplysninger da findes.

Hvis de ekstraheringspligtige oplysninger ikke udleveres, fordi de er offentligt tilgængelige, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3, skal der i afgørelsen være en henvisning til, hvor oplysningerne kan findes. Henvisningen skal være så præcis, at det kan konstateres, hvilke konkrete oplysninger myndigheden har undladt at ekstrahere.

Ombudsmanden henstillede til Skatteministeriet at genoptage sagen og – bl.a. i lyset af det, som ombudsmanden havde anført om ekstrahering – træffe en ny afgørelse om aktindsigt.

(Sag nr. 20/05055)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

## Ombudsmandens udtalelse

### 1. Kort om sagens forløb

I en mail af 21. august 2020 til Skatteministeriet bad du om aktindsigt i oplysninger om Skatteministeriets opkrævning af for meget i morarenter i en række konkrete sager. Du specificerede nærmere, hvilke oplysninger du var interesseret i at få aktindsigt i, og jeg forstår, at de ønskede oplysninger vedrører opkrævning af morarenter i strid med opkrævningslovens § 5, stk. 1, i sager om indeholdelse af kildeskat (gennemstrømningssagerne).

Skatteministeriet traf afgørelse i sagen den 18. september 2020. Det fremgår af afgørelsen, at ministeriet havde identificeret 54 dokumenter som omfattet af din aktindsigtsanmodning (hvoraf flere dokumenter er identiske). Ministeriet udleverede 17 dokumenter til dig i deres helhed. Ministeriet undtog 7 dokumenter fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1 (interne dokumenter), 15 dokumenter efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1 (ministerbetjening), og 6 dokumenter efter offentlighedslovens § 27, nr. 4 (brevveksling med sagkyndige).

For så vidt angår de dokumenter, som Skatteministeriet undtog efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, fremgår det af ministeriets afgørelse, at dokumenterne var indgået i den interne beslutningsproces og ikke blevet afgivet til udenforstående.

Vedrørende de dokumenter, som ministeriet undtog efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1, fremgår det af afgørelsen, at der er tale om dokumenter udvekslet mellem Skatteministeriets departement og Skattestyrelsen på et tidspunkt, hvor der var "konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand". Skatteministeriet anførte desuden, at dokumenter afgivet til Rigsrevisionen fortsat kunne undtages fra aktindsigt, jf. § 12 i lov om revision af statens regnskaber m.m.

Endvidere anførte ministeriet, at dokumenterne undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 27, nr. 4, kunne undtages, da de vedrørte en brevveksling om juridiske tvivlsspørgsmål (med Kammeradvokaten).

Endelig fremgår det af afgørelsen, at Skatteministeriet ikke mente, at der var ekstraheringspligtige oplysninger efter offentlighedslovens § 28 i de dokumenter, som ministeriet havde undtaget fra aktindsigt.

Ministeriet fandt imidlertid, at der i de dokumenter, som ministeriet havde undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, var oplysninger, der var omfattet af lovens § 29, stk. 1, 1. pkt., om interne faglige vurderinger, men at der samtidig var tale om ministerrådgivning, som kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 29, stk. 1, 2. pkt.

Skatteministeriet fandt ikke grundlag for at meddele dig meraktindsigt efter offentlighedslovens § 14.

Du klagede til mig den 29. september 2020 over Skatteministeriets afgørelse. Den 7. oktober 2020 bad jeg Skatteministeriet om en udtalelse i sagen.

Jeg modtog den 3. november 2020 en udtalelse fra Skatteministeriet samt en kopi af de akter, som jeg havde anmodet om. I udtalelsen skrev ministeriet følgende om spørgsmålet vedrørende ekstrahering efter offentlighedslovens § 28:

”Skatteministeriet kan bekræfte, at der ikke er oplysninger, der efter afgørelsen af 18. september 2020 er undtaget fra aktindsigt, der skal ekstraheres efter § 28, stk. 1, i offentlighedsloven. Det bemærkes, at det følger af offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2 og 3, at pligten til ekstrahering efter stk. 1 ikke gælder, når der i de pågældende dokumenter er oplysninger om sagens faktiske grundlag, men disse oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, eller er offentligt tilgængelige.”

Derudover skrev ministeriet følgende vedrørende anvendelsen af § 29 i offentlighedsloven:

”(Den) endelige faglige vurdering består i en tiltræden af Kammeradvokatens fortolkning af opkrævningslovens renteregler, hvilket er en vurdering, der gentages i akt nr. 5.c, 6.k.1 og 6.k.3. (...). Vurderingen danner grundlag for rådgivning af skatteministeren i forbindelse med orienteringen af bl.a. Skatteudvalget den 24. juni 2020 (akt. 10.c, jf. bilag 1), hvilket er baggrunden for, at den endelige faglige vurdering er anset undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 29, stk. 1, 2. pkt.”

Jeg bad den 30. november 2020 om dine bemærkninger til udtalelsen, men du har ikke indsendt yderligere bemærkninger.

## 2. Undtagelser af dokumenter

### 2.1. Retsgrundlaget

Som nævnt i pkt. 1 ovenfor har Skatteministeriet undtaget syv dokumenter fra aktindsigt med henvisning til § 23, stk. 1, nr. 1, i offentlighedsloven (jf. lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020). Bestemmelsen har følgende ordlyd:

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

1) dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående,

...”

Som ligeledes nævnt under pkt. 1 har ministeriet endvidere undtaget 15 dokumenter fra aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”§ 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.

...”

Nogle af de dokumenter, som Skatteministeriet har undtaget fra aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1, er udleveret til Rigsrevisionen efter § 12, stk. 1, i lov om revision af statens regnskaber m.m. (jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012). Denne bestemmelse har følgende ordlyd:

”§ 12. Rigsrevisor kan af enhver offentlig myndighed forlange sig meddelt alle sådanne oplysninger og forelagt alle sådanne aktstykker, som efter rigsrevisors skøn er af betydning for udførelsen af rigsrevisors hverv. Rigsrevisor kan fastsætte en frist herfor.

*Stk. 2.* Såfremt der efter stk. 1 afgives dokumenter, der er omfattet af bestemmelser om undtagelse af interne dokumenter fra retten til aktindsigt i lov om offentlighed i forvaltningen, vil sådanne dokumenter fortsat være undtaget fra aktindsigt efter afgivelsen til rigsrevisor.”

Endelig har Skatteministeriet undtaget seks dokumenter fra aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 27, nr. 4. Bestemmelsen fastsætter følgende:

”§ 27. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

...

4) Brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres.

...”

## 2.2. Min vurdering

For så vidt angår de dokumenter, der er undtaget efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, er det som nævnt ovenfor under pkt. 1 anført i Skatteministeriets afgørelse af 18. september 2020, at dokumenterne er indgået i den interne beslutningsproces i ministeriet og ikke afgivet til udenforstående.

Efter min gennemgang af sagen, og da dokumenterne ikke ses at være afgivet til udenforstående, er jeg enig med Skatteministeriet i, at dokumenterne er omfattet af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Som nævnt ovenfor under pkt. 1, fremgår det af Skatteministeriets afgørelse, at de dokumenter, der er undtaget efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1, er udvekslet mellem Skatteministeriets departement og Skattestyrelsen.

Efter min gennemgang af sagen kan jeg ikke kritisere, at Skatteministeriet har fundet, at dokumenterne må anses for udvekslet på et tidspunkt, hvor der var ”konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand”.

Jeg er desuden enig med Skatteministeriet i, at de dokumenter, som er udleveret til Rigsrevisionen under henvisning til § 12, stk. 1, i lov om revision af statens regnskaber m.m., fortsat kan undtages fra aktindsigt.

For så vidt angår de seks dokumenter, som ministeriet har undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 27, nr. 4, fremgår det som nævnt ovenfor under pkt. 1 af Skatteministeriets afgørelse af 18. september 2020, at dokumenterne vedrører en brevveksling om juridiske tvivlsspørgsmål (med Kammeradvokaten). Jeg forstår, at ministeriet har anset sagsanlæg for en nærliggende mulighed.

På baggrund af min gennemgang af de seks dokumenter er jeg enig med Skatteministeriet i, at der er tale om en brevveksling, der er omfattet af offentlighedslovens § 27, nr. 4.

Efter min gennemgang af dokumenterne har jeg således ikke grundlag for at kritisere, at Skatteministeriet har anset de omhandlede dokumenter for undtaget fra aktindsigt efter henholdsvis § 23, stk. 1, nr. 1, § 24, stk. 1, nr. 1, og § 27, nr. 4, i offentlighedsloven, jf. dog nedenfor om ekstrahering.

### 3. Ekstrahering efter offentlighedslovens § 28

#### 3.1. Retsgrundlaget

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 28 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.”

Pligten til at ekstrahere oplysninger om en sags faktiske grundlag er nærmere beskrevet i forarbejderne til offentlighedsloven. Af forarbejderne til bestemmelsen i § 28 (jf. lovforslag nr. LF 144 af 7. februar 2013) fremgår 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.

...

Bestemmelsen i *stk. 2, nr. 2*, fastslår, at myndighederne m.v. ikke er forpligtede til at foretage ekstrahering efter stk. 1, hvis de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten. Denne adgang til at undlade at foretage ekstrahering følger allerede af gældende ret, og bestemmelsen er således udtryk for en lovfæstelse af denne retstilstand.

Endvidere fastslår bestemmelsen i *stk. 2, nr. 3*, at der ikke skal foretages ekstrahering, hvis oplysningerne er offentligt tilgængelige. Herved tænkes der navnlig på, at de pågældende oplysninger er tilgængelige for offentligheden via internettet. I sådanne tilfælde kan den aktindsigtssøgende således henvises til, at oplysningerne kan findes på internettet, f.eks. myndighedens hjemmeside.”

For så vidt angår anvendelsen af offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2 og 3, henviser jeg til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 2. udgave (2020), s. 611 ff., hvor der er anført bl.a. følgende:

”Det er ikke en betingelse for at anvende § 28, stk. 2, nr. 2, at oplysningerne i de udleverede dokumenter er ’ordret identiske’ med oplysningerne i de dokumenter, hvorfra der ikke foretages ekstrahering. Det afgørende må være, at oplysningerne ’i alt væsentligt’ indeholdes i de udleverede dokumenter, jf. bl.a. Folketingets Ombudsmands udtalelse af 19. april 2016 (sag nr. 16/00046).

...



Når en myndighed anvender § 28, stk. 2, nr. 2, skal myndigheden i afgørelsen anføre, hvilke af de undtagne dokumenter der indeholder de udleverede ekstraheringspligtige oplysninger, og at oplysningerne ikke ekstraheres, fordi de fremgår af de udleverede dokumenter, jf. bl.a. FOB 2015-48. Er der tale om et mere omfangsrigt dokument, kan det ikke afvises, at myndigheden efter omstændighederne bør henvise præcist til, hvor de ekstraheringspligtige oplysninger kan findes i det udleverede dokument.

...

Efter § 28, stk. 2 nr. 3, skal der ikke foretages ekstrahering, hvis oplysningerne er offentligt tilgængelige. (...)

I de tilfælde, hvor de ellers ekstraheringspligtige oplysninger er offentligt tilgængelige, kan den aktindsigtssøgende således henvises til, at oplysningerne kan findes på f.eks. myndighedens hjemmeside, men der gælder dog et krav om, at henvisningen skal være så præcis, at den aktindsigtssøgende kan konstatere, hvilke konkrete oplysninger myndigheden har undladt at ekstrahere, jf. bl.a. FOB 2015-59 og FOB 2016-10 samt pkt. 3.3 i kommentaren til § 40, stk. 1. Hvis de ekstraheringspligtige oplysninger fra et dokument samlet set er offentliggjort flere forskellige steder på f.eks. internettet, bør myndigheden dog undlade at henvise hertil, men bør gennemføre ekstraheringen på den måde, der er angivet under pkt. 4 i kommentaren til § 28, stk. 1, jf. FOB 2019-14.

Endvidere gælder et krav om, at det af afgørelsen fremgår, hvilke af de undtagne dokumenter der indeholder de offentliggjorte ekstraheringspligtige oplysninger, jf. bl.a. FOB 2015-48. Det er naturligvis et krav for at undlade ekstrahering, at de pågældende oplysninger rent faktisk også genfindes i det offentligt tilgængelige materiale, jf. Folketingets Ombudsmands udtalelse af 1. oktober 2014 (sag nr. 14/02248 og 14/02396), hvor dette ikke var tilfældet.

Det må – i lighed med det, der er anført ovenfor under pkt. 3 – antages, at det ikke er en betingelse for at anvende § 28, stk. 2, nr. 3, at de offentliggjorte oplysninger er 'ordret identiske' med oplysningerne i de undtagne dokumenter, hvorfra der ikke foretages ekstrahering. Det afgørende må være, at oplysningerne 'i alt væsentligt' er offentliggjort, jf. bl.a. FOB 2015-42 og Folketingets Ombudsmands udtalelse af 20. januar 2016 (sag nr. 15/04170)."

### 3.2. Ombudsmandens praksis

Ombudsmanden har ved flere lejligheder forholdt sig nærmere til rækkevidden af offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt. Ombudsmanden har i den forbindelse givet udtryk for bl.a., at oplysninger om noget, som allerede er sket eller besluttet, som udgangspunkt er ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., mens det modsatte er udgangspunktet for oplysninger, der bygger på fremadrettede vurderinger. Jeg kan i den forbindelse henvise til sagerne [FOB 2014-14](#), [FOB 2016-26](#), [FOB 2017-20](#), [FOB 2020-12](#) og [FOB 2020-31](#).

Ombudsmanden har endvidere udtalt sig om betydningen af § 28, stk. 2, nr. 2 og 3. Jeg henviser til bl.a. følgende sager:

I [FOB 2015-26](#) fandt ombudsmanden, at et ministeriums begrundelse for en aktindsigtsafgørelse var utilstrækkelig, bl.a. fordi det ikke fremgik af afgørelsen, i hvilke dokumenter ministeriet havde ment, at der var ekstraheringspligtige oplysninger, men hvor der alligevel ikke var foretaget ekstrahering, fordi oplysningerne enten fremgik af andre dokumenter, som blev udleveret i forbindelse med aktindsigten, eller som var offentligt tilgængelige.

I [FOB 2015-48](#) udtalte ombudsmanden i overensstemmelse hermed, at selv om oplysninger i sagen kunne undtages efter offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2 og 3, burde det være fremgået af afgørelsen i sagen, at der var ekstraheringspligtige oplysninger i dokumenterne, og der burde have været en henvisning til, hvor oplysningerne kunne findes i offentliggjorte (og udleverede) dokumenter. Se tilsvarende udtalelse af 15. september 2017 i sag nr. 17/00491 samt alene i forhold til § 28, stk. 2, nr. 2, udtalelse af 16. august 2016 i sag nr. 16/01669 og alene i forhold til § 28, stk. 2, nr. 3, [FOB 2015-42](#) og udtalelse af 11. januar 2019 i sag nr. 18/03351.

I [FOB 2015-59](#) udtalte ombudsmanden, at i tilfælde, hvor ellers ekstraheringspligtige oplysninger ikke ekstraheres i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3, skal angivelsen af, hvor de pågældende oplysninger er tilgængelige, være så præcis, at den aktindsigtssøgende kan konstatere, hvilke konkrete oplysninger myndigheden har undladt at ekstrahere, og dermed så præcis, at den manglende ekstrahering ikke resulterer i en reel forringelse af retten til aktindsigt i forhold til tilfælde, hvor bestemmelsen ikke kan anvendes (og hvor der derfor skal ske ekstrahering).

I [FOB 2017-26](#) fandt ombudsmanden, at Statsministeriet burde have henvist til offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2, i alle tilfælde, hvor oplysninger, der var ekstraheringspligtige efter § 28, stk. 1, 1. pkt., i medfør af denne bestemmelse alligevel ikke blev udleveret. Ombudsmanden anførte desuden, at ministeriet burde have oplyst, at de ekstraheringspligtige oplysninger, der indgår i akt 6, dokument 2, ikke blev udleveret, jf. § 28, stk. 2, nr. 2. Jeg har i

den forbindelse noteret mig, at ministeriet i afgørelsen af 6. marts 2017 har bemærket, at det efter ministeriets opfattelse ville have været mest rigtigt at anføre, at de ekstraheringspligtige oplysninger i dokumentet var ekstraheret fra akt 14, dokument 2, og akt 26, dokument 2. Det er jeg enig i.”

De nævnte sager er offentliggjort på [www.offentlighedsportalen.dk](http://www.offentlighedsportalen.dk) og til dels på min hjemmeside, [www.ombudsmanden.dk](http://www.ombudsmanden.dk).

### 3.3. Min vurdering

3.3.1. I forbindelse med en vurdering af, om der er ekstraheringspligt efter offentlighedslovens § 28, skal en myndighed først foretage en vurdering af, om der i de enkelte dokumenter omfattes af en aktindsigtsanmodning er oplysninger, som er ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt. Omfattet heraf er dels egentlige faktuelle oplysninger, dels bl.a. beskrivelser af allerede indtrufne begivenheder eller tiltag, det er besluttet at iværksætte, mv.

Hvis der i de enkelte dokumenter er ekstraheringspligtige oplysninger, skal der som udgangspunkt gives indsigt heri, medmindre undtagelserne i § 28, stk. 2 (her stk. 2, nr. 2 og 3), kan anvendes.

Ud over disse materielle krav for at undlade ekstrahering gælder der et formelt krav, hvorefter det skal fremgå af afgørelsen, hvis der i et dokument er ekstraheringspligtige oplysninger, jf. § 28, stk. 1, 1. pkt., som alligevel ikke udleveres, det være sig, fordi oplysningerne fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, jf. § 28, stk. 2, nr. 2, eller fordi de er offentligt tilgængelige, jf. § 28, stk. 2, nr. 3.

Såfremt oplysningerne ikke udleveres, fordi de fremgår af andre dokumenter, der udleveres i forbindelse med aktindsigten, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2, vil det desuden være mest rigtigt at anføre, i hvilket andet udleveret dokument de ekstraheringspligtige oplysninger da findes, jf. [FOB 2017-26](#) og Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 2. udgave (2020), s. 612.

Hvis de pågældende ekstraheringspligtige oplysninger ikke udleveres, fordi de er offentligt tilgængelige, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3, skal der i afgørelsen være en henvisning til, hvor oplysningerne kan findes. Henvisningen skal være så præcis, at det kan konstateres, hvilke konkrete oplysninger myndigheden har undladt at ekstrahere. Jeg henviser nærmere til retsgrundlaget ovenfor under pkt. 3.1 samt til [FOB 2015-59](#), som er gengivet ovenfor under pkt. 3.2.

3.3.2. Skatteministeriet har i de 28 dokumenter, som er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, § 24, stk. 1, nr. 1, og § 27, nr.

4, ikke fundet, at der er ekstraheringspligtige oplysninger efter offentlighedslovens § 28.

På baggrund af ministeriets afgørelse af 18. september 2020 og ministeriets udtalelse til mig af 3. november 2020 er det ikke klart for mig, om ministeriet mener, at der ikke er ekstraheringspligtige oplysninger efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., i de pågældende dokumenter, eller om der er ekstraheringspligtige oplysninger, som ministeriet ikke har udleveret under henvisning til offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2 eller nr. 3.

Jeg kan imidlertid efter min gennemgang af sagens dokumenter konstatere, at flere af de dokumenter, som Skatteministeriet har undtaget efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, § 24, stk. 1, nr. 1, og § 27, nr. 4, indeholder oplysninger, der efter min opfattelse som udgangspunkt må anses for ekstraheringspligtige efter § 28, stk. 1, 1. pkt., i offentlighedsloven.

Jeg har således fundet en række eksempler på egentlige faktuelle oplysninger og på beskrivelser af allerede indtrufne begivenheder eller tiltag, det er besluttet at iværksætte mv. Nogle af disse oplysninger fremgår ikke umiddelbart af de dokumenter, som du har fået udleveret, og som er offentligt tilgængelige. Andre af oplysningerne har en vis lighed med oplysninger, som du har fået udleveret.

Jeg har i et særskilt brev til Skatteministeriet gjort ministeriet bekendt med min opfattelse, og jeg har samtidig henstillet, at sagen genoptages, således at der bliver truffet en ny afgørelse om aktindsigt over for dig.

I brevet til ministeriet (men altså ikke til dig) har jeg henvist til konkrete eksempler på oplysninger, som efter min opfattelse som udgangspunkt er ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt.

## **4. Ekstrahering efter offentlighedslovens § 29**

### **4.1. Retsgrundlag**

Offentlighedslovens § 29 har følgende ordlyd:

”§ 29. Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, i det omfang oplysningerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan el.lign. Det gælder dog ikke oplysninger om interne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning eller rådgivning af formandskabet for KL og for Danske Regioner.

Stk. 2. § 28, stk. 2, finder tilsvarende anvendelse.”

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

”Bestemmelsen i *stk. 1* indebærer som noget nyt en ret til indsigt i oplysninger om *interne faglige vurderinger* i endelig form, som findes i dokumenter, der er omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3, hvis oplysningerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende. (...)

...

Ved en *faglig vurdering* forstås – i lighed med det tilsvarende udtryk i lovforslagets § 28, stk. 1, 2. pkt. – en vurdering, der er foretaget af en person, institution eller myndighed, som på grund af sin faglige viden og indsigt har *særlige forudsætninger* for at udtale sig om et bestemt spørgsmål. En faglig vurdering i bestemmelsens forstand omfatter således også den kollektive, embedsmæssige særlige indsigt, der oparbejdes (i myndigheden) som følge af en kontinuerlig beskæftigelse med særlige områder.

...

Bestemmelsen i *stk. 1, 2. pkt., 1. led*, fastslår, at der ikke er ret til aktindsigt i interne faglige vurderinger, som er indeholdt i dokumenter, der er udarbejdet til brug for *ministerrådgivning*. Bestemmelsen indebærer således, at der i sådanne tilfælde ikke skal meddeles aktindsigt i interne faglige vurderinger, selv om de pågældende vurderinger foreligger i endelig form og indgår i en sag om et offentliggjort politisk initiativ.

*Baggrunden* for bestemmelsen er, at en efterfølgende adgang til aktindsigt i den faglige rådgivning, der er indeholdt i et ministerrådgivningsdokument, i sig selv må antages at kunne begrænse ministerens politiske ’råderum’, ligesom efterfølgende offentlighed om indholdet af ministerrådgivningsdokumenter vil begrænse embedsværkets frihed i forhold til den faglige rådgivning, hvilket vil kunne føre til en forringelse af den faglige rådgivning, som ministeren modtager fra embedsværket. Der er således et helt særligt behov for fortrolighed i forbindelse med den direkte ministerrådgivning.

*Formålet* med bestemmelsen i *stk. 1, 2. pkt., 1. led*, er på den baggrund

at opretholde den *fulde fortrolighed* om overvejelserne i den inderste politiske beslutningsproces og den inderste regeringsproces, ligesom bestemmelsen skal sikre kvaliteten i den rådgivning, som embedsværket yder regeringen og dens ministre.

Det afgørende for, om et dokument er omfattet af bestemmelsen i stk. 1, 2. pkt., 1. led, er, om dokumentet er udarbejdet med henblik på at skulle tjene som grundlag for den *direkte ministerrådgivning*. Et sådant dokument kan tage sigte på at rådgive en enkelt eller flere forskellige ministre, og således vil bl.a. dokumenter, der udarbejdes til Regeringens Økonomiske Udvalg, Regeringens Koordinations Udvalg eller Regeringens Udenrigspolitiske Udvalg, være omfattet af bestemmelsen. Det vil sige, at der i dokumenter, der udarbejdes til brug for møder mellem ministre, ikke vil skulle foretages ekstrahering af interne faglige vurderinger i endelig form for så vidt der er tale om, at vurderingerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag m.v.

I tilfælde, hvor der foreligger tvivl om, hvorvidt bestemmelsen finder anvendelse, skal der lægges vægt på, om hensynet til den inderste politiske beslutningsproces eller den inderste regeringsproces taler for, at der i forhold til dokumentet opretholdes den fulde fortrolighed.”

#### **4.2. Min vurdering**

Som det fremgår ovenfor, gælder der visse grundlæggende betingelser for ekstraheringspligtens indtræden efter offentlighedslovens § 29, stk. 1, 1. pkt. Ekstraheringspligten efter denne bestemmelse gælder således alene oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, i det omfang oplysningerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan e.l.

Efter bestemmelsen i § 29, stk. 1, 2. pkt., gælder ekstraheringspligten efter stk. 1, 1. pkt., ikke, når der er tale om interne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning. Som det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, jf. pkt. 4.1 ovenfor, er det afgørende for, om et dokument er omfattet af bestemmelsen i stk. 1, 2. pkt., at dokumentet er udarbejdet med henblik på at skulle tjene som grundlag for den *direkte ministerrådgivning*.

Jeg har på baggrund af Skatteministeriets udtalelse af 3. november 2020 forstået, at det er ministeriets vurdering, at dokument nr. 5.c, 6.k.1 og 6.k.3 indeholder oplysninger om en intern faglig vurdering i endelig form, jf. offentlighedslovens § 29, stk. 1, 1. pkt. Ministeriet har oplyst, at der er tale om en tiltræden af Kammeradvokatens fortolkning af opkrævningslovens renteregler.

Jeg har endvidere forstået, at Skatteministeriet har undtaget oplysningerne om den interne faglige vurdering i de tre dokumenter fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 29, stk. 1, 2. pkt., idet oplysningerne efter ministeriets opfattelse dannede grundlag for rådgivning af skatteministeren i forbindelse med orienteringen af bl.a. Skatteudvalget den 24. juni 2020 (dokument nr. 10.c), som du har fået udleveret.

Skatteministeriet har imidlertid efter min opfattelse ikke redegjort nærmere for, hvordan betingelserne for ekstraheringspligtens indtræden efter offentlighedslovens § 29, stk. 1, 1. pkt., er opfyldt i sagen, samt hvorfor der efter ministeriets opfattelse er tale om ministerrådgivning, jf. § 29, stk. 1, 2. pkt.

Jeg har på den baggrund henstillet til Skatteministeriet, at ministeriet i forbindelse med sin nye afgørelse til dig nærmere redegør for ministeriets anvendelse af offentlighedslovens § 29.

## **5. Afslutning**

Det fremgår af Skatteministeriets afgørelse af 18. september 2020, at ministeriet ikke har fundet grundlag for at give aktindsigt efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14.

Da jeg har henstillet til Skatteministeriet at genoptage sagen med henblik på fornyet overvejelse af spørgsmålet om ekstrahering efter offentlighedslovens §§ 28 og 29, har jeg ikke fundet grundlag for at forholde mig til ministeriets afslag på meroffentlighed.

Jeg har bedt Skatteministeriet om at underrette mig om sin nye afgørelse.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen, medmindre du – efter at have modtaget den nye afgørelse om aktindsigt – retter henvendelse til mig igen.