



2016-42

Afgørelse om aktindsigt i lovgivningssag skal træffes af det ministerium, som sagen hører under

En journalist anmodede Nationalbanken om aktindsigt i Nationalbankens korrespondance med Skatteministeriet og to andre ministerier om SKATs ejendomsvurderinger.

Nationalbanken anså bl.a. nogle dokumenter om en strategisk arbejdsgruppe under Skatteministeriet for at være omfattet af anmodningen. På baggrund af Skatteministeriets oplysning om, at dokumenterne også indgik i ministeriets sag om forberedelse af en ny ejendomsvurderingslov, overlod Nationalbanken det til ministeriet at træffe afgørelse.

Skatteministeriet undtog alle dokumenter i sagen om den strategiske arbejdsgruppe og aktlisten, der hørte til sagen, fra aktindsigt, under henvisning til at retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 20 ikke omfatter lovgivningssager, og at retsvirkningen af § 20 er, at alle sagens dokumenter er undtaget.

Journalisten klagede herefter til ombudsmanden over begge afgørelser.

Ombudsmanden kunne ikke kritisere, at Nationalbanken havde overladt det til ministeriet at træffe afgørelse i forhold til disse dokumenter. Ombudsmanden henviste til, at offentlighedslovens § 36, stk. 1 – trods ordlyden – på baggrund af forarbejderne må forstås sådan, at kompetencen til at træffe afgørelse i aktindsigtssager om lovgivning ligger hos det ministerium, som har ansvaret for lovgivningssagen.

Ombudsmanden fandt heller ikke grundlag for at kritisere, at Skatteministeriet havde anset hele sagen om den strategiske arbejdsgruppe for at være en del af ministeriets overordnede lovgivningssag om en ny vurderingslov og på den baggrund havde undtaget alle sagens dokumenter og aktlisten fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 20. Ombudsmanden bemærkede bl.a., at det afgørende for anvendelsen af § 20 ikke er, på hvilken sag et dokument er journaliseret, men om dokumentet rent faktisk kan henregnes til en lovgivningssag.

(Sag nr. 16/02340 og sag nr. 16/02433)

28. oktober 2016

Forvaltningsret

1113.1 – 11241.1 – 12.2

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

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

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad drejer sagen sig om?

Sagen drejer sig om, hvorvidt du – på baggrund af din anmodning om aktindsigt i Nationalbankens korrespondance med Finansministeriet, Økonomiministeriet og Skatteministeriet vedrørende SKATs ejendomsvurderinger og andre dokumenter herom – har fået aktindsigt i det omfang, som du efter offentlighedsloven har krav på.

Nationalbanken gav dig aktindsigt i alle dokumenter omfattet af din anmodning, med undtagelse af dokumenter vedrørende den strategiske arbejdsgruppe nedsat af Skatteministeriet med henblik på samarbejde om tilvejebringelse af bedre markedsdata og metoder til vurdering af erhvervsejendomme og -grunde.

Denne del af sagen blev videresendt til behandling i Skatteministeriet, med henvisning til at Skatteministeriet havde oplyst Nationalbanken om, at de pågældende dokumenter indgik i Skatteministeriets forberedende arbejde med henblik på udarbejdelse af forslag til ny vurderingslov, og at spørgsmål om aktindsigt i lovsager efter Justitsministeriets vejledning om offentlighedsloven skulle afgøres af det ministerium, under hvis område sagen hører.

Skatteministeriet traf den 8. februar 2016 afgørelse om at undtage alle dokumenter om den strategiske arbejdsgruppe fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 20. Efter denne bestemmelse omfatter retten til aktindsigt ikke sager om lovgivning, herunder bevillingslove, før lovforslag er fremsat for Folketinget.

Ministeriet henviste til, at dokumenterne var udvekslet som led i det lovforberedende arbejde med en ny vurderingslov, som bl.a. ville fastlægge grundlaget for de nye ejendomsvurderinger på erhvervsejendomme og -grunde. Videre henviste ministeriet til, at konsekvensen af, at der var tale om en lovgivningssag, var, at alle sagens dokumenter – herunder om den strategiske arbejdsgruppe – var undtaget fra aktindsigt, så længe der ikke var fremsat lovforslag.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Skatteministeriet overvejede, om der var grundlag for at udlevere dokumenterne til dig efter princippet om meroffentlighed, men fandt ikke grundlag herfor.

Den 15. februar 2016 gav Skatteministeriet dig endvidere afslag på aktindsigt i aktlisten vedrørende sagen om den strategiske arbejdsgruppe, idet ministeriet henviste til, at bestemmelsen i offentlighedslovens § 20 førte til, at også aktlisten var undtaget fra aktindsigt. Ministeriet afslog desuden at udlevere aktlisten som et udslag af meroffentlighed.

Jeg bemærker, at min undersøgelse kun omfatter Nationalbankens afgørelse af 4. februar 2016, Skatteministeriets afgørelse af 8. februar 2016 og Skatteministeriets afgørelse af 15. februar 2016 for så vidt angår den del af afgørelsen, der angår afslag på aktindsigt i aktlisten.

De afgørelser, som myndighederne har truffet om din ret til aktindsigt i aktindsigtssagerne (efter forvaltningsloven), har jeg således ikke undersøgt. Jeg henviser i øvrigt til mit brev af 2. juni 2016, hvor jeg har orienteret dig om afgrænsningen af min undersøgelse.

2. Retsgrundlag

2.1. Offentlighedslovens § 20 – lovgivnings-sager

Følgende fremgår af offentlighedslovens § 20:

”§ 20. Retten til aktindsigt omfatter ikke sager om lovgivning, herunder bevillingslove, før lovforslag er fremsat for Folketinget.”

Om anvendelsesområdet for § 20 fremgår bl.a. følgende af de specielle bemærkninger til bestemmelsen (lovforslag nr. L 144, fremsat den 7. februar 2013, Folketinget 2012-13):

”Bestemmelsen indeholder en tidsbegrænset undtagelse fra retten til aktindsigt og svarer indholdsmæssigt til den gældende lovs § 2, stk. 1, 3. pkt. Der henvises herom til pkt. 4.1.1.12, jf. pkt. 3.4.1.5 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Formålet med bestemmelsen er navnlig at give centraladministrationen mulighed for at forberede lovgivningsinitiativer i samarbejde med udenforstående, herunder selvstændige kommissioner og udvalg, uden at skulle arbejde under presset af, at også overvejelser af mere foreløbig karakter undergives offentlighed. Bestemmelsen indgår sammen med navnlig lovforslagets § 24 stk. 1, og § 27, nr. 2, som et led i den samlede beskyttelse af den politiske beslutningsproces.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Bestemmelsen finder alene anvendelse, hvis der foreligger et *lovgivningsprojekt af et bestemt, relativt præcist angivet indhold*, særlig i henseende til, hvilke emner der søges reguleret. En sag falder således udenfor bestemmelsens anvendelsesområde, hvis det er ganske usikkert, om den pågældende sag vil munde ud i, at der udarbejdes et lovforslag. Det er dog ikke en betingelse, at et lovforslag kan forventes fremsat inden for nær fremtid, jf. betænkningens kapitel 15, pkt. 7.3.2.1 (side 483 ff.).

Bestemmelsen *omfatter* sager om udarbejdelse af ny lovgivning, herunder ny bevillingslov, samt konkrete bevillingsager, der forelægges for Folketingets Finansudvalg. Derimod omfatter bestemmelsen ikke sager om fortolkning af allerede gældende lovgivning, sager om udarbejdelse af administrative forskrifter eller sager om vedtagelse af EU-retsakter (forordninger, direktiver m.v.).

Bestemmelsen hjemler som nævnt alene en *tidsbegrænset undtagelse* fra adgangen til aktindsigt. Efter det tidspunkt, hvor et lovforslag måtte være fremsat, vil der således være adgang til aktindsigt i sagens dokumenter efter lovens almindelige regler.

...

I tilfælde, hvor overvejelserne om et eventuelt lovgivningsinitiativ ikke giver anledning til fremsættelse af lovforslag, indebærer bestemmelsen en udelukkelse af adgangen til aktindsigt i den pågældende lovgivningssag. Dette følger af bestemmelsens ordlyd, hvorefter offentlighedsloven gælder, når lovforslag *er fremsat* for Folketinget.

...

Retsvirkningen af, at en sag er omfattet af bestemmelsen, er, at samtlige sagens dokumenter og oplysninger er undtaget fra aktindsigt efter loven. Dette gælder, uanset om de pågældende dokumenter er tilvejebragt i forbindelse med den pågældende sag eller ej. Er der f.eks. tale om et lovgivningsprojekt, der er henlagt til et lovforberedende udvalg, vil alt udvalgets materiale være undtaget fra aktindsigt efter § 20.

Der kan vedrørende bestemmelsens nærmere rækkevidde i øvrigt henvises til beskrivelsen af gældende ret i betænkningens kapitel 15, pkt. 4 (side 453 ff.), samt kommissionens overvejelser i kapitel 15, pkt. 7.3.2 (side 483 ff.).”

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Om Offentlighedskommissionens overvejelser vedrørende bestemmelsens anvendelsesområde fremgår af den nævnte betænkning (nr. 1510/2009) på s. 484 bl.a. følgende:

”Det er endvidere kommissionens opfattelse, at bestemmelsen – i overensstemmelse med gældende praksis – alene bør finde anvendelse, hvis der foreligger et lovgivningsprojekt af et bestemt, relativt præcist angivet indhold, særlig i henseende til, hvilke emner der søges reguleret. En sag bør således ikke falde inden for bestemmelsens anvendelsesområde, hvis det er ganske usikkert, om den pågældende sag vil munde ud i, at der vil blive udarbejdet et udkast til et lovforslag.

Derimod finder kommissionen det ikke uden videre afgørende for bestemmelsens anvendelse, om et lovudkast kan forventes fremsat inden for nær fremtid. Dette skyldes, at behandlingen af centraladministrationens sager om udarbejdelse – eller overvejelser om udarbejdelse – af lovgivningsinitiativer, efter omstændighederne kan strække sig over en længere periode, og det hensyn, der ligger bag bestemmelsen (beskyttelsen af den politiske beslutningsproces), gør sig også gældende i tilfælde, hvor det tager lang tid at færdiggøre overvejelserne og eventuelt udarbejde lovgivningsinitiativet.”

I Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), er der på s. 352 desuden anført følgende:

”Som det fremgår under pkt. 2.1 vil dokumenter, der er udarbejdet af og eventuelt udelukkende findes hos en anden myndighed, end den som har hovedansvaret for lovgivningssagen, også kunne være en del af lovgivningssagen. Dette skal ses i sammenhæng med, at sagsbegrebet, når der er tale om generelt præget virksomhed, er helt upræcist. Den journaliseringsmæssige og praktiske behandling (sagsomslag mv.) og opbevaring af dokumenterne er vejledende og ikke afgørende for, om dokumenterne kan henregnes til lovgivningssagen, jf. Folketingets Ombudsmands udtalelse af 15. april 2009 (j.nr. 2008-2637-601), refereret under pkt. 2.1 ovenfor.”

Den nævnte ombudsmandssag (j.nr. 2008-2637-601) angik en situation, hvor en journalist havde anmodet Justitsministeriet om aktindsigt i alle dokumenter vedrørende en arbejdsgruppe om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed (nedsat af det daværende Integrationsministerium), hvori bl.a. Justitsministeriet deltog. Arbejdsgruppen havde efter sit kommissorium bl.a. til opgave at vurdere behovet for nye initiativer på området, herunder lovgivning.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Ombudsmanden lagde til grund, at der var tale om en sag om lovgivning efter den tilsvarende bestemmelse i § 2, stk. 1, 2. pkt., i den tidligere offentlighedslov (lov nr. 572 af 19. december 1985), og fandt ikke grundlag for at kritisere, at Justitsministeriet betragtede et notat, der var udarbejdet af Rigspolitiet, og som indgik i Justitsministeriets sag om arbejdsgruppen – men ikke i Integrationsministeriets lovgivningssag – som en del af lovgivningssagen.

Jeg kan endvidere henvise til min udtalelse af 21. november 2015 (offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside som sag nr. 2015-56) med nogle generelle betragtninger om sagsbegrebet og journalisering.

2.2. Offentlighedslovens § 7, stk. 2, nr. 2 – ret til aktindsigt i aktlisten

Offentlighedslovens § 7, stk. 2, nr. 2, lyder således:

”§ 7.

...

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

...

2) indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.”

Følgende fremgår bl.a. af forarbejderne til bestemmelsen (lovforslag nr. L 144, fremsat den 7. februar 2013, Folketinget 2012-13, lovforslagets specielle bemærkninger):

”Bestemmelsen i *stk. 2, nr. 2*, giver som hidtil adgang til aktindsigt i indførsler i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter (journalindførslen/aktlisten). Det gælder uanset, om journalen m.v. føres manuelt eller elektronisk.

Bestemmelsen indebærer, at den pågældende myndighed m.v. på eget initiativ – og samtidig med sagens øvrige dokumenter – skal meddele aktindsigt i journalindførslen (aktlisten). Den aktindsigtssøgende har således et selvstændigt krav på aktindsigt i journalindførslen, og afslag herpå kan alene meddeles, hvis den pågældende indførsel indeholder oplysninger, der i sig selv er omfattet af de bestemmelser i loven, der undtager oplysninger fra retten til aktindsigt, jf. lovforslagets §§ 30-35, eller hvis oplysningerne er omfattet af særlovgivningens undtagelsesbestemmelser. Der gælder dog ikke en ret til aktindsigt i journalindførslen, hvis aktindsigtsanmodningen angår en sag, f.eks. en straffesag, der som sådan er undtaget fra loven, jf. lovforslagets § 19, stk. 1.”

2.3. Offentlighedslovens § 36, stk. 1 – afgørelseskompetence

Offentlighedslovens § 36, stk. 1, lyder således:

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

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

Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen (lovforslag nr. L 144, fremsat den 7. februar 2013, Folketinget 2012-13, de specielle bemærkninger til § 36), at bestemmelsen er identisk med § 15, stk. 1, i den tidligere gældende offentlighedslov (lov nr. 572 af 19. december 1985).

Det fremgår i tilknytning hertil af de almindelige bemærkninger til lovforslaget (pkt. 4.1.1.20), at bestemmelsen ikke tilsigter at ændre tidligere gældende ret. Der er således tale om en uændret videreførelse af den tidligere retstilstand.

Om gældende ret efter 1985-loven fremgår af lovens forarbejder bl.a. følgende (lovforslag nr. L 5, fremsat den 2. oktober 1985, Folketinget 1985-86, de specielle bemærkninger til § 15):

”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.

...

Begæringer om aktindsigt i sager om lovgivning skal i overensstemmelse med bestemmelsen i 1. pkt. afgøres af det ministerium, under hvis område sagen hører.”

Af Justitsministeriets vejledning til offentlighedsloven (optaget i Retsinformation som vejledning nr. 9847 af 19. december 2013) fremgår i tilknytning hertil følgende:

”10.1.

...

Anmodninger om aktindsigt i sager om lovgivning, herunder høring i forbindelse med lovgivning, skal afgøres af det ministerium, under hvis område sagen hører. Spørgsmålet om aktindsigt i korrespondance med andre myndigheder om lovgivningssagen skal således afgøres af det på-

gældende ministerium, uanset at korrespondancen også er i andre myndigheders besiddelse.”

I Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), er der på s. 631 desuden anført følgende:

”Anmodninger om aktindsigt i sager om lovgivning, herunder høring i forbindelse med lovgivning, *skal* afgøres af det ministerium, under hvis område sagen hører, jf. F.T. 1985-86, tillæg A, sp. 232, samt pkt. 10.1 i Justitsministeriets vejledning til offentlighedsloven. Dette indebærer – i lighed med aktindsigt i afgørelsessager, jf. pkt. 2.1 – at det pågældende ressortministerium træffer afgørelsen om aktindsigt i forhold til samtlige sagens dokumenter, herunder dokumenter på sagen, der hidrører fra en anden myndighed, jf. f.eks. L.A. 2006-7613-0025, der drejede sig om aktindsigt i Justitsministeriets sag om en ny offentlighedslov. Det gælder dog ikke i forhold til dokumenter, der ikke indgår i ressortministeriets lovgivningssag, men som alene indgår i en anden myndigheds sag, jf. L.A. 2005-7613-0013 om aktindsigt i sagen vedrørende lov om de færøske myndigheders overtagelse af sager og sagsområder, der hører under Statsministeriet.”

3. Nationalbankens beslutning om at overlade det til Skatteministeriet at træffe afgørelse vedrørende dokumenter om den strategiske arbejdsgruppe

3.1. Nationalbanken oplyste dig i afgørelsen af 4. februar 2016 om, at de dokumenter omfattet af din anmodning, som angik den strategiske arbejdsgruppe, var sendt videre til Skatteministeriet på baggrund af Skatteministeriets oplysning om, at dokumenterne indgik i det forberedende arbejde med henblik på udarbejdelse af forslag til ny ejendomsvurderingslov.

Det fremgik i tilknytning hertil, at den strategiske arbejdsgruppe var nedsat af Skatteministeriet med henblik på samarbejde om tilvejebringelse af bedre markedsdata og metoder til vurdering af erhvervsejendomme og -grunde.

Nationalbanken henviste til, at det fremgår af pkt. 10.1 i Justitsministeriets vejledning om offentlighedsloven, at spørgsmål om aktindsigt i dokumenter om lovgivning skal afgøres af det ministerium, under hvis område sagen hører. Det ville i dette tilfælde sige Skatteministeriet, som havde nedsat arbejdsgruppen.

Nationalbanken overlod dermed afgørelseskompetencen til Skatteministeriet og tog således ikke stilling til, om dokumenterne (helt eller delvist) kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 20.

3.2. Som anført under pkt. 2.3 er kompetencen – og dermed forpligtelsen – til at træffe afgørelse i aktindsigtssager om lovgivning uanset ordlyden af den generelle kompetenceregulering i § 36 ifølge forarbejderne tillagt det ressortministerium, som er ansvarligt for lovgivningssagen. Dette fremgår også af Justitsministeriets vejledning.

Det anførte gælder, uanset om dokumenterne også indgår på sager i andre myndigheder, således som det er tilfældet i den foreliggende sag for så vidt angår dokumenterne om den strategiske arbejdsgruppe.

Set i lyset af at den strategiske arbejdsgruppe var nedsat af Skatteministeriet, kan det ikke give mig anledning til bemærkninger, at Nationalbanken – alene på baggrund af Skatteministeriets oplysning om, at dokumenterne om den strategiske arbejdsgruppe (også) indgik i en lovgivningssag i ministeriet – overlod det til ministeriet at træffe afgørelse i forhold til din anmodning om aktindsigt i disse dokumenter.

Nationalbanken var således ud fra oplysningerne fra Skatteministeriet berettiget – og forpligtet – til at lægge til grund, at afgørelseskompetencen vedrørende dokumenterne om den strategiske arbejdsgruppe tilkom ministeriet.

Det forhold, at det eventuelt senere måtte vise sig, at Skatteministeriets sag ikke kunne karakteriseres som en lovgivningssag, eller at dokumenterne om den strategiske arbejdsgruppe ikke kunne anses for en del af lovsagen – og at § 20 derfor ikke fandt anvendelse – er i den forbindelse uden betydning. Det skyldes, at bestemmelsen i § 36, stk. 1, udelukkende er en kompetenceregulering.

Da Nationalbanken i øvrigt imødekom din aktindsigtsanmodning fuldt ud, har jeg ikke grundlag for at foretage mig yderligere i forhold til Nationalbankens afgørelse af 4. februar 2016.

4. Skatteministeriets anvendelse af offentlighedsloven § 20

4.1. Skatteministeriet henviste i afgørelsen af 8. februar 2016 til, at korrespondancen og de øvrige dokumenter vedrørende den strategiske arbejdsgruppe er udvekslet som led i det lovforberedende arbejde med en ny vurderingslov, som bl.a. vil fastlægge grundlaget for de nye ejendomsvurderinger på erhvervsjendomme og -grunde.

Ministeriet fandt på den baggrund, at dokumenterne indgik i en lovgivningssag i ministeriet.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Under henvisning til at der endnu ikke var fremsat lovforslag, fandt ministeriet samlet set, at alle dokumenter vedrørende den strategiske arbejdsgruppe kunne undtages efter offentlighedslovens § 20.

Skatteministeriet har i sin udtalelse af 12. august 2016 nærmere uddybet begrundelsen for, at dokumenterne efter ministeriets opfattelse indgår i en lovgivningssag.

Overordnet har ministeriet gjort gældende, at den strategiske arbejdsgruppe er nedsat som en del af den forberedelse af ny lovgivning på ejendomsvurderingsområdet, som pågår i Implementeringscenter for Ejendomsvurderinger.

Om Implementeringscenter for Ejendomsvurderinger har ministeriet oplyst, at der er tale om en særlig enhed (projektorganisation) i Skatteministeriets departement, etableret den 6. oktober 2014 med henblik på at arbejde videre med de anbefalinger, som det uafhængige ekspertudvalg – Engbergudvalget – fremkom med i en rapport (af 11. september 2014) om nye modeller for ejendomsvurderinger.

Det fremgår, at centeret har til opgave at udarbejde forslag til en ny vurderingslov, udvikle de endelige vurderingsmodeller og udvikle et nyt it-system, der kan understøtte ejendomsvurderingerne.

Arbejdet i implementeringscenteret (og i Engbergudvalget) har ifølge det af ministeriet oplyste afdækket en række udfordringer med det nuværende vurderingssystem, herunder forældet it-understøttelse, dataudfordringer samt manglende gennemsigtighed og markedskonformitet i vurderingsmodellerne.

Før der kan fremsættes forslag til en ny vurderingslov, skal der i regi af implementeringscenteret derfor foretages bl.a. analyser og afklaringer af det mulige indhold i et nyt ejendomsvurderingssystem, herunder tilvejebringelse af bedre markedsdata og metoder til vurdering af erhvervsjendomme og -grunde. Det er dette arbejde, der er forankret i den strategiske arbejdsgruppe.

Muligheden for at forbedre datagrundlaget og øge træfsikkerheden i vurderingssystemet udgør ifølge ministeriet en af forudsætningerne for vurderingen af, hvilke modeller for vurdering af erhvervsjendomme der er brugbare. Ministeriet bemærker i tilknytning hertil, at drøftelserne i den strategiske arbejdsgruppe har væsentlig betydning for, hvilke vurderingsmodeller der vil indgå i regeringens udspil, og herunder blive udmøntet i et forslag til en ny vurderingslov.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Det er ministeriets opfattelse, at det samme gør sig gældende for drøftelserne om nedsættelsen af arbejdsgruppen, bl.a. de forskellige indledende afstemninger med de deltagende myndigheder, herunder Nationalbanken.

Skatteministeriet har i tilknytning hertil oplyst, at det gennem hele forløbet har været meningen, at der som led i udviklingen af et nyt ejendomsvurderingssystem skal fremsættes forslag til ny vurderingslov. Ministeriet bemærker, at regeringen har haft et lovforslag på lovprogrammet i 2015/16, men at lovforslaget [på tidspunktet for ministeriets udtalelse] først forventes fremsat i folketingssamlingen 2016/17.

På den baggrund er det samlet Skatteministeriets opfattelse, at der ved organiseringen af arbejdet i Implementeringscenter for Ejendomsvurderinger "foreligger et *lovgivningsprojekt af et bestemt, relativt præcist angivet indhold, særlig i henseende til, hvilket emne, der søges reguleret*", og at korrespondancen og de øvrige dokumenter om den strategiske arbejdsgruppe indgår i denne lovgivningssag.

4.2. Jeg har fra Skatteministeriet modtaget de dokumenter, som ministeriet har anført udgør "lovgivningssagen i forhold til korrespondancen mellem Skatteministeriet og Nationalbanken om den strategiske arbejdsgruppe" (jf. ministeriets brev af 1. juli 2016), samt en aktliste vedrørende de pågældende dokumenter.

Dokumenterne omfatter udkast til kommissorium for den strategiske arbejdsgruppe, interne forelæggelser om kommissoriet/nedsættelsen af arbejdsgruppen, praktiske forhold vedrørende planlægningen og afviklingen af arbejdsgruppens møder samt indledende afstemninger med Nationalbanken.

Jeg har forstået, at den nævnte sag er afgrænset ud fra din aktindsigtsanmodning og udgør en delmængde af den sag om den strategiske arbejdsgruppe, der er oprettet i ministeriet (ministeriets j.nr. 15-2913600), og som efter ministeriets opfattelse – jf. pkt. 4.1 ovenfor – kan henregnes til ministeriets generelle lovgivningssag om en ny vurderingslov.

Jeg bemærker også, at det afgørende i forhold til anvendelsen af § 20 ikke er, hvordan (herunder på hvilken sag) et dokument er journaliseret, men om dokumentet rent faktisk kan henregnes til en lovgivningssag. Jeg henviser til det, der er anført under pkt. 2.1 om sagsbegrebet i sager om generelt præget virksomhed.

Det er således uden betydning for spørgsmålet om, hvorvidt dokumenterne kan henregnes til en lovgivningssag, om dokumenterne er journaliseret på en sag, der som sådan er betegnet som en lovgivningssag. Det er ligeledes uden betydning, om dokumenterne tillige – eller eventuelt udelukkende – indgår på

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

en sag hos en anden myndighed end den, der er hovedansvarlig for lovgivningssagen.

4.3. Spørgsmålet er herefter, om Skatteministeriets sag om den strategiske arbejdsgruppe – og dermed sagen betegnet som ”lovgivningssagen i forhold til korrespondancen mellem Skatteministeriet og Nationalbanken om den strategiske arbejdsgruppe” – kan karakteriseres som en lovgivningssag i offentlighedslovens § 20's forstand.

Som det fremgår af forarbejderne, finder bestemmelsen alene anvendelse, hvis der foreligger et lovgivningsprojekt af et bestemt, relativt præcist angivet indhold, særlig i henseende til hvilke emner der søges reguleret.

En sag falder uden for bestemmelsens anvendelsesområde, hvis det er ganske usikkert, om sagen vil munde ud i, at der udarbejdes et lovforslag. Som anført i forarbejderne er det imidlertid ikke en betingelse, at lovforslaget ventes fremsat inden for nær fremtid. Dette hænger – som bl.a. anført i betænkning nr. 1510/2009 – sammen med, at hensynet bag § 20 (beskyttelsen af den politiske beslutningsproces) også gør sig gældende i tilfælde, hvor det tager lang tid at færdiggøre overvejelserne og udarbejde lovgivningsinitiativet.

Efter min gennemgang af sagen og på baggrund af forarbejderne til offentlighedslovens § 20 er det samlet min opfattelse, at sagen om den strategiske arbejdsgruppe må anses for at være en del af Skatteministeriets overordnede lovgivningssag om en ny vurderingslov og dermed omfattet af § 20's anvendelsesområde.

Jeg har lagt vægt på, at arbejdet i Implementeringscenter for Ejendomsvurderinger efter min opfattelse som sådan har karakter af et lovgivningsprojekt om et bestemt emne (et nyt ejendomsvurderingssystem). Jeg henviser til det, som Skatteministeriet har anført i sin udtalelse til mig, og til ministeriets pressemeddelelse af 11. september 2014 (tilgængelig på ministeriets hjemmeside). Her fremgår, at Implementeringscenter for Ejendomsvurderinger bl.a. skal stå for ”afklaring af juridiske forhold og udarbejdelse af forslag til ny vurderingslov”.

Endvidere har jeg lagt vægt på, at de drøftelser, der foregår i regi af den strategiske arbejdsgruppe – om tilvejebringelse af bedre markedsdata og metoder til vurdering af erhvervsjendomme og -grunde – efter det oplyste har væsentlig betydning for valget af nye vurderingsmodeller på området for erhvervsjendomme og -grunde og dermed udmøntningen heraf i det kommende forslag til en ny vurderingslov.

Jeg bemærker i den forbindelse, at nedsættelsen af den strategiske arbejdsgruppe (med den sammensætning, der fremgår af kommissoriet) skal ses i

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

sammenhæng med, at udfordringerne med at tilvejebringe et tilstrækkelig kvalificeret datagrundlag for ejendomsvurderingerne særligt gør sig gældende på erhvervsområdet (se ”Kommissorium for samarbejde om bedre markedsdata og metoder til vurdering af erhvervsjendomme og grunde”, Skatteministeriets notat af 1. februar 2016, tilgængeligt på ministeriets hjemmeside).

Jeg bemærker i øvrigt – med henvisning til ministeriets oplysning om forventet tidspunkt for fremsættelse af forslag til ny vurderingslov – at der stadig ikke er fremsat lovforslag.

4.4. Spørgsmålet er herefter, om alle de undtagne dokumenter kan henregnes til lovgivningssagen og dermed undtages med hjemmel i offentlighedslovens § 20.

Jeg har gennemgået dokumenterne, som jeg har modtaget fra ministeriet.

Der er som tidligere nævnt tale om interne dokumenter om bl.a. nedsættelsen af arbejdsgruppen og fastlæggelsen af arbejdsgruppens kommissorium (herunder udkast til kommissorium), korrespondance om den praktiske tilrettelæggelse af Nationalbankens deltagelse i møder i arbejdsgruppen og indledende afstemninger med Nationalbanken. Dokumenterne hidrører fra perioden 21. oktober 2015 til 1. februar 2016.

Det fremgår som anført af forarbejderne til § 20 (jf. pkt. 2.1 ovenfor), at retsvirkningen af, at en sag er omfattet af bestemmelsen, er, at samtlige sagens dokumenter og oplysninger er undtaget fra aktindsigt efter loven.

Da alle de undtagne dokumenter vedrører forhold i tilknytning til den strategiske arbejdsgruppe og således kan henregnes til lovgivningssagen om den strategiske arbejdsgruppe, kan jeg ikke kritisere, at Skatteministeriet har undtaget samtlige dokumenter fra aktindsigt efter lovens § 20.

Det er derfor uden betydning, at en del af dokumenterne, som er anset for omfattet af din anmodning, vedrører perioden forud for den formelle nedsættelse af arbejdsgruppen den 18. januar 2016 (jf. din bemærkning i klagen til mig).

Heller ikke det forhold, at den endelige udgave af kommissoriet for den strategiske arbejdsgruppe den 12. februar 2016 blev offentliggjort på ministeriets hjemmeside, kan føre til en anden vurdering af sagen.

5. Skatteministeriets anvendelse af offentlighedslovens § 7, stk. 2, nr. 2

5.1. Du anmodede ved e-mail af 10. februar 2016 om at få udleveret "en liste over de akter, som er omfattet af Skatteministeriets afslag".

Ministeriet meddelte dig på baggrund heraf ved afgørelse af 15. februar 2016 afslag på aktindsigt i aktlisten vedrørende sagen om den strategiske arbejdsgruppe.

Jeg lægger til grund, at "sagen" også i denne sammenhæng skal forstås som "lovgivningssagen i forhold til korrespondancen mellem Skatteministeriet og Nationalbanken om den strategiske arbejdsgruppe", jf. nærmere pkt. 4.2 ovenfor.

Ministeriet begrundede afgørelsen med, at også aktlisten var undtaget fra retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 20.

5.2. Den aktindsigtssøgende har efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 7, stk. 2, nr. 2, krav på aktindsigt i aktlisten vedrørende den sag, som aktindsigtsanmodningen angår.

Det gælder dog ikke, hvis aktindsigtsanmodningen angår en sagstype, der som sådan er undtaget fra retten til aktindsigt efter loven – f.eks. en straffesag eller en lovgivningssag. Jeg henviser til forarbejderne til § 7, stk. 2, nr. 2, citeret under pkt. 2.2 ovenfor.

Da det som anført ovenfor under pkt. 4.3 er min opfattelse, at den sag, som du søgte aktindsigt i, havde karakter af en lovgivningssag, kan det ikke give mig anledning til kritik, at Skatteministeriet meddelte dig afslag på aktindsigt i aktlisten.

6. Meroffentlighed

Offentlighedslovens § 14 om meroffentlighed lyder således:

”§ 14. Det skal i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt overvejes, om der kan gives aktindsigt i dokumenter og oplysninger i videre omfang, end hvad der følger af §§ 23-35. Der kan gives aktindsigt i videre omfang, medmindre det vil være i strid med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt og regler i lov om behandling af personoplysninger.

Stk. 2. Stk. 1 gælder også i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt i dokumenter og oplysninger, som indgår i sager, der er undtaget fra aktindsigt efter §§ 19-21.”

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Det fremgår af Skatteministeriets afgørelser af 8. og 15. februar 2016, at ministeriet har overvejet spørgsmålet om meroffentlighed i forhold til både sagens dokumenter og den tilhørende aktliste.

Efter min gennemgang af sagen har jeg ikke grundlag for at kritisere, at ministeriet ikke gav dig aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.

Sagsfremstilling

Ved e-mail af 12. januar 2016 bad du Nationalbanken om aktindsigt på følgende måde:

”Jeg skal hermed venligst efter reglerne i offentlighedsloven anmode om aktindsigt i Nationalbankens korrespondance med Finansministeriet, Økonomiministeriet og Skatteministeriet vedrørende Skats ejendomsvurderinger og andre dokumenter, der knytter sig til dette, herunder notater, telefonnotater med mere.

Som udgangspunkt vil jeg gerne anmode om dokumenter fra 1. januar 2011 og fremefter.

...

Jeg skal samtidig venligst anmode om en journalliste.”

Nationalbanken var herefter i dialog med Skatteministeriet om besvarelsen af din henvendelse.

Nationalbanken traf den 4. februar 2016 afgørelse i sagen. Af afgørelsen fremgik følgende:

”Nationalbanken kan imødekomme din anmodning om aktindsigt i følgende dokumenter, som vedhæftes i kopi:

- E-mail korrespondance (u/ bilag) mellem Nationalbanken og Skat i perioden november-december 2011 og september 2013 vedrørende vurderingsstatistik.

Vi har ikke vedlagt bilag til ovennævnte e-mail korrespondance, der alene indeholder statistisk information. Hvis du ønsker at modtage kopi af bilagene beder vi dig meddele os dette, idet vi i så fald efter høring af SKAT vil tage stilling til, om bilagene kan udleveres.

Nationalbanken har videresendt din anmodning om aktindsigt til Skatteministeriet til videre behandling af anmodningen for så vidt angår følgende dokumenter:

- Korrespondance og dokumenter vedrørende strategisk arbejdsgruppe nedsat af Skatteministeriet med henblik på at samarbejde om bedre data og metoder til vurdering af erhvervsejendomme og grunde.

Videresendelsen til Skatteministeriet sker på baggrund af oplysning fra Skatteministeriet om, at dokumenterne indgår i forberedende arbejde med henblik på udarbejdelse af forslag til ny lov om ejendomsvurderinger.

Spørgsmål om aktindsigt i dokumenter om lovgivning skal, jf. Justitsministeriets vejledning om offentlighedsloven afsnit 10.1, afgøres af det ministerium, under hvis område sagen hører, i dette tilfælde Skatteministeriet, der har nedsat arbejdsgruppen.

Du vil derfor kunne forvente at modtage svar fra Skatteministeriet på din anmodning om aktindsigt for så vidt angår ovennævnte korrespondance og dokumenter.”

Skatteministeriet traf den 8. februar 2016 følgende afgørelse i relation til dokumenterne vedrørende den strategiske arbejdsgruppe:

”Skatteministeriet kan ikke imødekomme din anmodning om aktindsigt, jf. begrundelsen nedenfor.

Efter offentlighedslovens § 7 kan enhver med de i §§ 19-35 nævnte undtagelser 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.

Efter offentlighedslovens § 20 omfatter retten til aktindsigt ikke sager om lovgivning, herunder bevillingslove, før lovforslag er fremsat for Folketinget. Bestemmelserne indebærer, at samtlige sagens dokumenter og oplysninger er undtaget fra aktindsigt efter loven indtil det tidspunkt, hvor der er fremsat lovforslag for Folketinget.

Korrespondancen og dokumenterne vedrørende den strategiske arbejdsgruppe, herunder i særdeleshed det udvalg, der er nedsat med deltagelse af blandt andet Danmarks Nationalbank og Skatteministeriets departement, som du anmoder om aktindsigt i, er udvekslet som led i det lovforberedende arbejde med en ny vurderingslov, som blandt andet vil fastlægge grundlaget for de nye ejendomsvurderinger på erhvervsjendomme og -grunde. Idet der ikke er fremsat lovforslag, er alle dokumenter, herunder korrespondancen og dokumenterne vedrørende den strategiske arbejdsgruppe, undtaget efter lovens § 20.

Skatteministeriet har endvidere vurderet, hvorvidt der helt eller delvist kan gives aktindsigt i korrespondancen og dokumenterne vedrørende den strategiske arbejdsgruppe efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 2. Skatteministeriet har således ud fra en af-

vejning af på den ene side hensynet til din berettigede interesse i at modtage aktindsigt i videre omfang og på den anden side det hensyn til den politiske beslutningsproces, der ligger bag undtagelsesbestemmelsen i § 20, fundet, at der ikke er grundlag for at give aktindsigt i korrespondancen og dokumenterne vedrørende den strategiske arbejdsgruppe efter meroffentlighedsprincippet.

...

Til orientering kan det oplyses, at [Implementeringscenter for Ejendoms-vurderinger (ICE)] blev etableret i oktober 2014 (...) som en særskilt projektorganisation i Skatteministeriets departement for at foretage en række af de afklaringer, der udestod efter afrapporteringen af Ekspertudvalget om ejendomsvurderinger, før end der kunne fremsættes et forslag til en ny vurderingslov. ICE skal blandt andet på baggrund af ekspertudvalgets anbefalinger udvikle mere gennemsigtige og gennemsikrede vurderinger, herunder ved at udvikle et nyt it-system og forberede forslag til ny vurderingslov om erhvervsejendomme og -grunde.”

Ved e-mail af 10. februar 2016 bad du Nationalbanken om at træffe afgørelse om din ret til aktindsigt i alle dokumenter omfattet af din anmodning, ligesom du bad om en aktliste vedrørende alle dokumenterne. Du bad endvidere om aktindsigt i din sag hos Nationalbanken.

Samme dag bad du Skatteministeriet om ”en liste over de akter, som er omfattet af Skatteministeriets afslag”, ligesom du bad om aktindsigt i korrespondancen mellem Nationalbanken og Skatteministeriet om besvarelsen af din anmodning, samt i eventuelle telefonnotater, andre notater og dokumenter, der knyttede sig til besvarelsen.

Ved brev af 15. februar 2016 fastholdt Nationalbanken, at alene Skatteministeriet havde kompetence til at træffe afgørelse om aktindsigt i dokumenter vedrørende den strategiske arbejdsgruppe.

Din anmodning om udlevering af en aktliste vedrørende bl.a. dokumenter, der var omfattet af Skatteministeriets afgørelse af 8. februar 2016, kunne endvidere ikke imødekommes. Nationalbanken henviste herved til, at retten til aktindsigt i aktlisten i henhold til offentlighedslovens § 7, stk. 2, nr. 2, ikke gjaldt, i det omfang anmodningen angik en sagstype, der (som sådan) var undtaget fra aktindsigt, herunder en lovgivningssag, jf. offentlighedslovens § 20. Nationalbanken ville senere vende tilbage med svar på din anmodning om aktindsigt i aktindsigtssagen.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Samme dag traf Skatteministeriet afgørelse i relation til de yderligere oplysninger, som du den 10. februar 2016 havde bedt om aktindsigt i. Ministeriet skrev bl.a. således:

”Efter offentlighedslovens § 20 omfatter retten til aktindsigt ikke sager om lovgivning, herunder bevillingslove, før lovforslag er fremsat for Folketinget. Bestemmelserne indebærer, at samtlige sagens dokumenter og oplysninger er undtaget fra aktindsigt efter loven indtil det tidspunkt, hvor der er fremsat lovforslag for Folketinget. Bestemmelserne indebærer også, at aktlister ligeledes er undtaget fra retten til aktindsigt.

Korrespondancen og dokumenterne med tilhørende aktliste vedr. den strategiske arbejdsgruppe er udvekslet som led i det lovforberedende arbejde med en ny vurderingslov, som blandt andet vil fastlægge grundlaget for de nye ejendomsvurderinger på erhvervsjendomme og -grunde. Idet der ikke er fremsat lovforslag, er aktlisten undtaget efter offentlighedslovens § 20.

Skatteministeriet har endvidere vurderet, hvorvidt der helt eller delvist kan gives aktindsigt i aktlisten over korrespondancen og dokumenterne vedr. den strategiske arbejdsgruppe efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 2. Skatteministeriet har således ud fra en afvejning af på den ene side hensynet til din berettigede interesse i at modtage aktindsigt i videre omfang og på den anden side det hensyn til den politiske beslutningsproces, der ligger bag undtagelsesbestemmelsen i § 20, fundet, at der ikke er grundlag for at give aktindsigt i aktlisten i forbindelse med korrespondancen og dokumenterne vedr. den strategiske arbejdsgruppe efter meroffentlighedsprincippet.

...

Til orientering kan det oplyses, at Skatteministeriets departement den 12. februar 2016 har offentliggjort kommissoriet for den strategiske arbejdsgruppe på Skatteministeriets hjemmeside (<http://www.skm.dk/media/1329067/Kommissorium-vedr-erhvervsdata.Pdf>).”

For så vidt angik den øvrige del af din anmodning meddelte Skatteministeriet dig aktindsigt i aktindsigtssagen med undtagelse af akt nr. 8-10, som blev undtaget fra aktindsigt efter forvaltningslovens § 12, stk. 1, om interne dokumenter.

Den 24. februar 2016 traf Nationalbanken afgørelse om at meddele dig aktindsigt i din aktindsigtssag bortset fra fire dokumenter, som Nationalbanken undtog som interne.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Ved e-mail af 23. maj 2016 klagede du til mig over de afgørelser, som Nationalbanken og Skatteministeriet havde truffet i sagen. Det var din opfattelse, at myndighedernes afgørelser ikke var i overensstemmelse med offentlighedslovens og forvaltningslovens bestemmelser. Du skrev bl.a. således:

”Det er efter min mening tvivlsomt, om dokumenterne kan undtages med henvisning til, at der er tale om en sag om lovgivning, idet:

- Det fremgår af kommissoriet (som jeg fundet på Skatteministeriets hjemmeside), at der er tale om et samarbejde om tilvejebringelse af bedre markedsdata.
- Arbejdsgruppen har ifølge mine oplysninger afholdt sit første møde den 18. januar 2016, og kommissoriet, som jeg vedlægger, er dateret 1. februar 2016. Begge datoer er efter fremsendelsen af min anmodning om aktindsigt. Det rejser spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om, at dokumenterne er blevet betegnet som en del af en lovforberedende sag med tilbagevirkende kraft.
- Jeg må gå ud fra, at kommissoriet er udvekslet mellem arbejdsgruppens deltagere, og det er således meningsløst at undtage både dokumentet og journalisten, som må indeholde kommissoriet, for aktindsigt, når Skatteministeriet selv har lagt kommissoriet ud på sin hjemmeside. (<http://www.skm.dk/media/1329067/Kommissorium-vedr-erhvervsdata.pdf>)”

Jeg bad ved brev af 2. juni 2016 Nationalbanken og Skatteministeriet om udtalelser i sagen. Jeg skrev bl.a. følgende (i brevene til begge myndigheder):

”Som det fremgår af det vedlagte brev til A af dags dato, har jeg besluttet kun at undersøge Nationalbankens afgørelse af 4. februar 2016, Skatteministeriets afgørelse af 8. februar 2016 og den del af Skatteministeriets afgørelse af 15. februar 2016, der angår afslag på indsigt i aktlisten efter offentlighedsloven.

...

Det fremgår nærmere af afsnittet 'Min anmodning om udtalelser', hvad jeg beder henholdsvis Nationalbanken og Skatteministeriet om at udtale sig om.

...

Det fremgår af sagens oplysninger mv., at Skatteministeriet den 1. oktober 2014 etablerede Implementeringscentret for Ejendomsvurderinger

(ICE) med henblik på at udvikle og implementere et nyt ejendomsvurderingssystem. ICE skulle bl.a. afklare juridiske forhold og udarbejde et forslag til ny vurderingslov.

Det fremgår videre af sagens oplysninger, at Skatteministeriet den 1. februar 2016 offentliggjorde et 'Kommissorium for samarbejde om bedre markedsdata og metoder til vurdering af erhvervsejendomme og grunde'. Det fremgår af kommissoriet, at der nedsættes en strategisk arbejdsgruppe, der omfatter de vigtigste interessenter og vidensorganisationer på området for vurdering af erhvervsejendomme og grunde, og som 'i tæt samarbejde med ICE' skal 'arbejde med løsninger for tilvejebringelse af bedre markedsdata og understøtte opbygningen af registre af høj kvalitet'. Den strategiske arbejdsgruppe vil bestå af medlemmer fra Skatteministeriet, Erhvervs- og Vækstministeriet, Finanstilsynet, Finansiell Stabilitet, Danmarks Statistik, Nationalbanken, Kommunernes Landsforening, Realkreditrådet, Realkreditforeningen, Finansrådet og Ejendomsforeningen Danmark.

...

Min anmodning om udtalelser

A's aktindsigtsanmodning er af 12. januar 2016 og vedrører som nævnt 'Nationalbankens korrespondance med Finansministeriet, Økonomiministeriet og Skatteministeriet vedrørende Skats ejendomsvurderinger (...)', og der anmodes om at modtage dokumenter fra 1. januar 2011 og fremefter.

Offentlighedsloven giver som udgangspunkt kun ret til aktindsigt i de dokumenter og oplysninger, der eksisterer i forbindelse med sagen på tidspunktet for aktindsigtsanmodningens modtagelse. Se bl.a. Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 1. udgave (2014), s. 171.

Den strategiske arbejdsgruppe er ifølge kommissoriet nedsat *efter* A's aktindsigtsanmodning. Jeg går således ud fra, at der ikke på tidspunktet for A's aktindsigtsanmodning forelå dokumenter hos Nationalbanken og/eller Skatteministeriet, som var produkter af arbejdsgruppens arbejde.

Det står mig i den forbindelse ikke klart, hvilke dokumenter der efter Nationalbankens og Skatteministeriets opfattelse indgik i den sag, som blev anset for en lovsag, jf. offentlighedslovens § 20, og som Nationalbanken ikke anså sig for kompetent til at behandle, og som Skatteministeriet afsløgte at give aktindsigt i. Det er herunder ikke klart, om også dokumenter vedrørende ICE (fra 1. oktober 2014) er blevet anset som en del af lovsagen.

Jeg beder på den baggrund *Nationalbanken* om at udtale sig om, hvorvidt afgørelsen af 4. februar 2016 skal forstås sådan, at A har fået fuld aktindsigt i al Nationalbankens korrespondance med Finansministeriet, Økonomiministeriet og Skatteministeriet vedrørende Skats ejendomsvurderinger fra 1. januar 2011 og frem med undtagelse af de dokumenter, som efter Nationalbankens opfattelse indgik i en lovsag i Skatteministeriet. Jeg beder også Nationalbanken udtale sig om, fra hvilken tidsperiode de dokumenter, som Nationalbanken ikke anså sig for kompetent til at behandle, stammer.

Jeg beder *Skatteministeriet* om – under hensyn til det ovenfor anførte om arbejdsgruppens nedsættelse – at udtale sig om, hvilke dokumenter i ministeriet omfattet af A's aktindsigtsanmodning af 12. januar 2016, som er blevet anset for at indgå i lovsagen, og som A derfor har fået afslag på aktindsigt i. Jeg beder også Skatteministeriet om at redegøre nærmere for, hvorfor dokumenterne er blevet anset for at indgå i en lovsag, jf. offentlighedslovens § 20."

Nationalbanken besvarede den 15. juni 2016 min høring således:

"Jeg bekræfter, at Nationalbankens afgørelse af 4. februar 2016 skal forstås sådan, at A har fået fuld aktindsigt i al Nationalbankens korrespondance med Finansministeriet, Økonomiministeriet og Skatteministeriet vedr. SKATs ejendomsvurderinger fra 1. januar 2011 og frem, med undtagelse af de dokumenter, som efter Nationalbankens opfattelse vedrørte en sag, som ifølge Skatteministeriets oplysninger var en lovgivningssag, jf. offentlighedslovens § 20.

Jeg kan endvidere oplyse, at de dokumenter, som Nationalbanken anser for omfattet af henvisningen til Skatteministeriet stammer fra perioden 9. november 2015-7. januar 2016."

Jeg modtog Skatteministeriets udtalelse den 12. august 2016. Følgende fremgik bl.a. af udtalelsen:

"Skatteministeriets udtalelse

I. Hvilke dokumenter i Skatteministeriet omfattet af A's aktindsigtsanmodning af 12. januar 2016, som er blevet anset for at indgå i lovsagen, og som A derfor har fået afslag på aktindsigt i

I mail af 12. januar 2016 til Danmarks Nationalbank har journalist A anmodet om aktindsigt i *'Nationalbankens korrespondance med Finansministeriet, Økonomiministeriet og Skatteministeriet vedrørende Skats*

ejendomsvurderinger og andre dokumenter, der knytter sig til dette, herunder notater, telefonnotater med mere.

Danmarks Nationalbank videresendte ved mail af 4. februar 2016 journalist A's anmodning til Skatteministeriets departement, som rette afgørelsesmyndighed for så vidt angår: *'korrespondance og dokumenter vedrørende strategisk arbejdsgruppe nedsat af Skatteministeriet med henblik på samarbejde om bedre data og metoder til vurdering af erhvervsejendomme og grunde'*.

Skatteministeriet identificerede i forbindelse med behandlingen af anmodningen om aktindsigt de dokumenter, der er omfattet af journalist A's aktindsigtsanmodning af 12. januar 2016.

Skatteministeriet har anset alle dokumenterne, for så vidt angår korrespondance og dokumenter vedrørende den strategiske arbejdsgruppe, som blev nedsat på opstartsmøde den 18. januar 2016 med henblik på samarbejde om bedre data og metoder til vurdering af erhvervsejendomme og grunde, for at indgå som en del af lovgivningssagen i forhold til korrespondancen mellem Skatteministeriet og Danmarks Nationalbank om den strategiske arbejdsgruppe om samarbejde om bedre data og metoder til vurdering af erhvervsejendomme og -grunde.

Den strategiske arbejdsgruppe er nedsat som en del af den forberedelse af ny lovgivning, der pågår i Implementeringscenter for Ejendomsvurderinger. Det er Skatteministeriets vurdering, at der ved organiseringen af arbejdet i Implementeringscenter for Ejendomsvurderinger foreligger et *lovgivningsprojekt af et bestemt, relativt præcist angivet indhold, særlig i henseende til, hvilket emne der søges reguleret, jf. nærmere om anvendelsen af offentlighedslovens § 20* nedenfor.

Skatteministeriet forholdt sig i sin afgørelse af 8. februar 2016 til de dokumenter, der er tilgået sagen til og med den 4. februar 2016, hvor anmodningen om aktindsigt blev videresendt fra Danmarks Nationalbank til Skatteministeriet. Skatteministeriets vurdering omfatter derfor også perioden fra aktindsigtsanmodningen blev indgivet til Danmarks Nationalbank (den 12. januar 2016) til Skatteministeriet modtog samme henvendelse (den 4. februar 2016), jf. opfattelsen hos Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 171.

Dokumenterne omfatter såvel udkast til kommissorium, interne forelæggelser om samme samt praktiske forhold vedrørende planlægningen og afviklingen af arbejdsgruppens møder. I Skatteministeriets afslag om aktindsigt af 8. februar 2016 indgår ligeledes den endelige version af kommissoriet for arbejdsgruppens arbejde, der er dateret den 1. februar

2016, men som først blev offentliggjort den 12. februar 2016 på Skatteministeriets hjemmeside (jf. <http://www.skm.dk/media/1329067/Kommissorium-vedr-erhvervsdata.pdf>).

Det bemærkes i den forbindelse, at journalist A ved Skatteministeriets afgørelse om aktindsigt af 15. februar 2016 blev gjort opmærksom på, at ministeriet havde offentliggjort det endelige kommissorium for arbejdsgruppens arbejde, som tidligere var omfattet af ministeriets afslag på aktindsigt, den 12. februar 2016.

II. Hvorfor dokumenterne er blevet anset for at indgå i en lovsag, jf. offentlighedslovens § 20

Det følger af § 7 i lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven), at enhver, med de i §§ 19-35 nævnte undtagelser, kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. Det gælder alle dokumenter, der vedrører den pågældende sag, og indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter, jf. § 7, stk. 2.

Efter offentlighedslovens § 20 omfatter retten til aktindsigt dog ikke sager om lovgivning, herunder bevillingslove, før lovforslag er fremsat for Folketinget. Bestemmelsen indebærer, at samtlige sagens dokumenter og oplysninger er undtaget fra aktindsigt efter loven indtil det tidspunkt, hvor der er fremsat lovforslag for Folketinget.

Det fremgår i den forbindelse af Justitsministeriets vejledning til offentlighedsloven (vejl. 2013-12-19 nr. 9847) om disse bestemmelser, jf. pkt. 5.2.1, at:

'Bestemmelsen finder alene anvendelse, hvis der foreligger et lovgivningsprojekt af et bestemt, relativt præcist angivet indhold, særlig i henseende til, hvilke emner der søges reguleret. En sag falder således uden for bestemmelsens anvendelsesområde, hvis det er ganske usikkert, om den pågældende sag vil munde ud i, at der udarbejdes et lovforslag. Det er dog ikke en betingelse, at et lovforslag kan forventes fremsat inden for nær fremtid'.

Skatteministeriet har i sin afgørelse af 8. februar 2016 lagt til grund, at de dokumenter, som journalist A anmoder om aktindsigt i, er udarbejdet som led i det lovforberedende arbejde med en ny vurderingslov, som blandt andet vil fastlægge grundlaget for den nye ejendomsvurdering. Idet der

ikke er fremsat lovforslag, er dokumenterne derfor undtaget efter offentlighedslovens § 20.

Som led i arbejdet med at genoprette tilliden til de offentlige ejendomsvurderinger blev der i 2013 oprettet et uafhængigt ekspertudvalg om ejendomsvurdering (Engbergudvalget). I forlængelse heraf besluttede den daværende regering at etablere et Implementeringscenter for Ejendomsvurderinger i Skatteministeriets departement, som skal forberede en ny vurderingslov og udvikle et nyt ejendomsvurderingssystem med udgangspunkt i anbefalingerne fra Engbergudvalget. Implementeringscenter for Ejendomsvurderinger blev herefter oprettet den 6. oktober 2014 som en særskilt programorganisation i Skatteministeriets departement.

Implementeringscenter for Ejendomsvurderinger har til opgave at udarbejde et forslag til en ny vurderingslov, udvikle de endelige vurderingsmodeller og udvikle et nyt it-system, der kan understøtte udsendelsen af nye ejendomsvurderinger mv.

Det er Skatteministeriets vurdering, at der ved organiseringen af arbejdet i Implementeringscenter for Ejendomsvurderinger foreligger et *lovgivningsprojekt af et bestemt, relativt præcist angivet indhold*, særlig i henseende til, hvilket emne der søges reguleret.

Den strategiske arbejdsgruppe er nedsat som en del af den forberedelse af ny lovgivning, der pågår i Implementeringscenter for Ejendomsvurderinger, jf. gennemgangen neden for.

Der er både i forbindelse med Engbergudvalget og Implementeringscenter for Ejendomsvurderingers arbejde blevet konstateret en række væsentlige udfordringer med det nuværende ejendomsvurderingssystem, herunder en forældet it-understøttelse, dataudfordringer samt manglende gennemsigtighed og markedskonformitet i vurderingsmodellerne mv.

Endvidere er den nuværende vurderingslov fra 1956 med senere ændringer, og det har under hele forløbet været forudsætningen, at der som led i udviklingen af et nyt ejendomsvurderingssystem skal fremsættes forslag til en ny vurderingslov. Regeringen har derfor også haft et lovforslag om et nyt ejendomsvurderingssystem på lovprogrammet i 2015/16. Lovforslaget forventes dog på nuværende tidspunkt først fremsat i den kommende folketingssamling i 2016/17.

Forud for fremsættelsen af lovforslaget skal der derfor også ske en række afklaringer og analysearbejder i regi af Implementeringscenter for Ejendomsvurderinger af det mulige indhold i et nyt ejendomsvurderings-

system, herunder tilvejebringelse af markedsdata samt metoder til vurdering af erhvervsejendomme og -grunde.

Mulighederne for forbedring af datagrundlaget og forøgelse af træfsikkerheden i ejendomsvurderingssystemet udgør dermed en af forudsætningerne for, hvilke modeller for vurdering af erhvervsejendomme, der er farbare, og med hvilke forudsætninger. Drøftelserne om nedsættelsen og senere drøftelserne i den strategiske arbejdsgruppe er dermed af væsentlig betydning for, hvilke modeller regeringen kan præsentere i forbindelse med sit udspil og de nærmere præciseringer heraf i et forslag til en ny vurderingslov.

Skatteministeriet vurderer også, at tilsvarende gælder drøftelserne om arbejdsgruppens nedsættelse samt forskellige indledende afstemninger mellem myndigheder, som udgør grundlaget for ministeriets afgørelse af afslag på aktindsigt af 8. februar 2016.

Skatteministeriet fastholder dermed, at korrespondancen og dokumenterne vedrørende den strategiske arbejdsgruppe, der er nedsat med deltagelse af blandt andet Danmarks Nationalbank og Skatteministeriets departement, som journalist A anmodede om aktindsigt i, er udvekslet som led i det lovforberedende arbejde med en ny vurderingslov, som blandt andet vil fastlægge grundlaget for de nye ejendomsvurderinger af erhvervsejendomme og -grunde. Idet der ikke er fremsat lovforslag, vil alle dokumenter, herunder korrespondancen og dokumenterne vedrørende den strategiske arbejdsgruppe, være undtaget efter lovens § 20.

Det bemærkes, at Skatteministeriet i forbindelse med afgørelsen af 8. februar 2016 overvejede, hvorvidt der helt eller delvist kan gives aktindsigt i korrespondancen og dokumenterne efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 2. Skatteministeriet har således ud fra en afvejning af på den ene side hensynet til journalist A's berettigede interesse i at modtage aktindsigt i videre omfang og på den anden side det hensyn til den politiske beslutningsproces, der ligger bag undtagelsesbestemmelsen i § 20, fundet, at der ikke er grundlag for at give aktindsigt i korrespondancen og dokumenterne vedrørende den strategiske arbejdsgruppe efter meroffentlighedsprincippet.

Ministeriets anvendelse af offentlighedsloven § 20 i afgørelsen af 15. februar 2016

Som nævnt ovenfor følger det af § 7 i lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven), at enhver, med de i §§ 19-35 nævnte undtagelser, kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

Af § 7, stk. 2, fremgår det, at retten til aktindsigt med de i §§ 19-35 nævnte undtagelser omfatter

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

Efter offentlighedslovens § 20 omfatter retten til aktindsigt dog ikke sager om lovgivning, herunder bevillingslove, før lovforslag er fremsat for Folketinget. Bestemmelserne indebærer, at samtlige sagens dokumenter og oplysninger er undtaget fra aktindsigt efter loven indtil det tidspunkt, hvor der er fremsat lovforslag for Folketinget.

Det fremgår i den forbindelse af Justitsministeriets vejledning til offentlighedsloven (vejl. 2013-12-19 nr. 9847) om disse bestemmelser, jf. pkt. 4.1.5, at (ministeriets fremhævelse):

'Bestemmelsen indebærer, at den pågældende myndighed mv. på eget initiativ – og samtidig med sagens øvrige dokumenter – skal meddele aktindsigt i journalindførslen (aktlisten). Den aktindsigtssøgende har således et selvstændigt krav på aktindsigt i journalindførslen, og afslag herpå kan alene meddeles, hvis den pågældende indførsel indeholder oplysninger, der i sig selv er omfattet af de bestemmelser i loven, der undtager oplysninger fra retten til aktindsigt, jf. §§ 30-35, eller hvis oplysningerne er omfattet af særlovgivningens undtagelsesbestemmelser. Der gælder dog ikke en ret til aktindsigt i journalindførslen, hvis aktindsigtsanmodningen angår en sag, f.eks. en straffesag, der som sådan er undtaget fra loven'.

Af vejledningen fremgår dermed, at retten til aktindsigt ikke gælder i selve journalindførslen, herunder også aktlisten, hvis sagen under ét er undtaget med udgangspunkt i de i §§ 19-35 nævnte undtagelser til retten til aktindsigt.

Det fremgår derudover af Justitsministeriets vejledning om Offentlighedsloven, jf. pkt. 5.2.4, at (ministeriets fremhævelse):

'Retsvirkningen af, at en sag er omfattet af § 20, er, at samtlige sagens dokumenter og oplysninger er undtaget fra aktindsigt efter loven. Dette gælder, uanset om de pågældende dokumenter er tilvejebragt i forbindelse med den pågældende sag eller ej. Er der f.eks. tale om et lovgivningsprojekt, der er henlagt til et lovforberedende udvalg, vil alt udvalgets materiale være undtaget fra aktindsigt efter bestemmelsen'.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Skatteministeriet har på den baggrund i afgørelse af 15. februar 2016 givet afslag på anmodningen om aktindsigt i aktlisten med henvisning til offentlighedslovens § 20. Skatteministeriet vurderer fortsat, at der er tale om en sag, der er omfattet af offentlighedslovens § 20, og dermed undtaget fra aktindsigt, jf. gennemgangen oven for. Skatteministeriet fastholder dermed, at aktlisten vedrørende den strategiske arbejdsgruppe også er en del af det lovforberedende arbejde. Idet der ikke er fremsat lovforslag, er aktlisten undtaget efter offentlighedslovens § 20.

Skatteministeriet har endvidere vurderet, hvorvidt der helt eller delvist kan gives aktindsigt i aktlisten over korrespondancen og dokumenterne vedrørende den strategiske arbejdsgruppe efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 2. Skatteministeriet har således ud fra en afvejning af på den ene side hensynet til journalist A's berettigede interesse i at modtage aktindsigt i videre omfang og på den anden side det hensyn til den politiske beslutningsproces, der ligger bag undtagelsesbestemmelsen i § 20, fundet, at der ikke er grundlag for at give aktindsigt i aktlisten over korrespondancen og dokumenterne vedrørende den strategiske arbejdsgruppe efter meroffentlighedsprincippet.”

Ved brev af 16. august 2016 sendte jeg dig en kopi af myndighedernes udtalelser og bad om dine eventuelle bemærkninger hertil inden 2 uger. Jeg tilkendegav i den forbindelse, at jeg var opmærksom på, at du ved telefonisk henvendelse til ombudsmandsinstitutionen den 23. juni 2016 havde oplyst, at du ikke havde bemærkninger til Nationalbankens brev af 15. juni 2016.

Du bemærkede ved e-mail af 2. september 2016, at du kunne henholde dig til de argumenter, som du havde fremført i klagen, og ikke havde yderligere at tilføje.

Ved brev af 6. september 2016 meddelte jeg dig, at sagen var klar til behandling.