

**2011 13-5****Aktindsigt i generel sag om medarbejderes rejser**

En journalist klagede til ombudsmanden over Skatteministeriets afslag på aktindsigt i oplysninger om ni rejser som ansatte i SKAT havde foretaget. Skatteministeriet havde over for journalisten begrundet afslaget med at ministeriet ikke ved søgning i journalsystemerne havde kunnet finde dokumenter eller oplysninger om rejserne.

17. august 2011

**Forvaltningsret:
11241.1
114.3**

Under ombudsmandens behandling af sagen lokaliserede Skatteministeriet ni spørgeskemaer om rejserne. Spørgeskemaerne var udfyldt af ansatte og skulle bruges til en undersøgelse i forbindelse med den redegørelse til Folketinget som journalisten havde henvist til i sin anmodning om aktindsigt.

Skatteministeriet gjorde i sin udtalelse til ombudsmanden gældende at journalisten ikke kunne få aktindsigt i spørgeskemaerne fordi de var en del af de ansattes personalesager. Ministeriet henviste til offentlighedslovens § 2, stk. 2. Ombudsmanden udtalte at spørgeskemaerne efter hans opfattelse var en del af sagen om den generelle undersøgelse til brug for redegørelsen til Folketinget. Ombudsmanden mente derfor ikke at offentlighedslovens § 2, stk. 2, kunne begrunde undtagelse fra aktindsigt. Skatteministeriet burde have foretaget en konkret vurdering af om oplysningerne kunne undtages fra aktindsigt.

Desuden kunne den begrundelse Skatteministeriet havde givet journalisten for afslaget på aktindsigt, efter ombudsmandens mening give det ukorrekte indtryk at ministeriet ikke var i besiddelse af dokumenter eller oplysninger om de ni rejser. Ombudsmanden kritiserede derfor at ministeriet havde givet en misvisende begrundelse for afslaget.

Ombudsmanden bad ministeriet om at genoptage sagen.

(J.nr. 2011-1088-8019)

Ombudsmandens udtalelse

"Den 26. januar 2011 bad du om aktindsigt i Skatteministeriets dokumenter, bilag, korrespondance og andet materiale vedrørende ni rejser som ansatte hos SKAT havde foretaget. Du henviste til at rejserne var omtalt på s. 16-17 i 'Redegørelse til Folketinget om undersøgelse af gaver og andre fordele' (Redegørelse til Folketinget om undersøgelse af gaver og andre fordele mv., 25. januar 2011, Skatteministeriets j.nr. 2010-151-0003, offentliggjort af Skatteudvalget 2010-11, SAU alm. del Bilag 111).

Under pkt. 10 i Skatteministeriets afgørelse af 2. marts 2011 afslog ministeriet aktindsigt i oplysninger om de ni rejser. Afslaget blev begrundet med at udgifterne ikke var afholdt af ministeriet, og at der ved søgning i journal- og rejsesystem ikke fandtes oplysninger registreret om rejserne. I en udtalelse af 11. april 2011 har ministeriet supplerende redegjort for sagen. Ministeriet har i udtalelsen bl.a. redegjort for ni spørgeskemaer. Jeg har haft lejlighed til at gennemgå disse spørgeskemaer, og jeg må ud fra ministeriets udtalelse af 11. april 2011 og dokumenternes indhold gå ud fra at spørgeskemaerne handler om de ni rejser.

På den baggrund behandler jeg i det følgende først spørgsmålet om Skatteministeriets afslag på aktindsigt i de ni spørgeskemaer som det er uddybet i ministeriets udtalelse til mig af 11. april 2011. Derefter behandler jeg spørgsmålet om ministeriets begrundelse for afslaget i afgørelsen af 2. marts 2011.

Afslag på aktindsigt

Skatteministeriet henviser i sin udtalelse til mig af 11. april 2011 til offentlighedslovens § 2 som begrundelse for at afslå aktindsigt i de ni spørgeskemaer (lov om offentlighed i forvaltningen, lov nr. 572 af 19. december 1985 som ændret ved bl.a. lov nr. 276 af 13. april 1998).

§ 2, stk. 2, i offentlighedsloven lyder sådan:

'§ 2. ...

Stk. 2. Bortset fra bestemmelsen i § 6 gælder loven endvidere ikke for sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste. Det samme gælder for andre sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige tjeneste, jf. dog stk. 3 og § 4, stk. 2.'

De sager der antages at være omfattet af bestemmelsen, er såkaldte almindelige personalesager – dvs. sager der oprettes ved en medarbejders tiltræden, og hvor der løbende lægges oplysninger om medarbejderen. Det kan

f.eks. være oplysninger om løn, tillæg, ferie, erklæringer om tavshedspligt, personalebedømmelse mv. Også sager om særlige forhold som suspension, afskedigelse eller disciplinærfølgning er omfattet af § 2 i offentlighedsloven ligesom f.eks. sager om klager over medarbejderen. Derimod kan offentlighedslovens § 2 ikke bruges på generelle personalesager. Jeg henviser til betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 468, John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 92 ff, og sagen som gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2004, s. 114.

Skatteministeriet har i sin udtalelse til mig oplyst at ministeriet opfatter spørgeskemaerne som dokumenter der indgår i medarbejdernes personalesager.

Det fremgår imidlertid af sagen og af Skatteministeriets udtalelse at spørgeskemaerne er indgået til ministeriet som en del af en større undersøgelse til brug for ministeriets redegørelse til Folketinget af 25. januar 2011. Hensigten med denne undersøgelse var ifølge redegørelsen at klarlægge om der i ministeriet i perioden 1993-2010 herskede en kultur i forbindelse med modtagelse af gaver, deltagelse i arrangementer og afholdelse af tjenesterejser som kunne give anledning til de beskyldninger som en tidligere kontorchef havde fremsat. Jeg henviser til s. 2 i redegørelsen af 25. januar 2011. Jeg må desuden gå ud fra at det journalnummer der er angivet på redegørelsen, er et selvstændigt journalnummer – og at personalesagerne har andre journalnumre.

På baggrund af ovenstående mener jeg at den generelle undersøgelse til brug for redegørelsen til Folketinget må regnes som en selvstændig sag. Endvidere er det min opfattelse at udarbejdelsen af spørgeskemaerne ikke indgik i en undersøgelse rettet mod de enkelte medarbejders udøvelse af deres opgaver, men at skemaerne blev udsendt til brug for ministeriets interne undersøgelse i forbindelse med udarbejdelsen af redegørelsen til Folketinget. Jeg henviser i den forbindelse til at Skatteministeriets departementschef i en e-mail af 23. april 2010 til alle der var omfattet af undersøgelsen, skrev følgende:

'I tirsdags sendte jeg spørgerammen ud til brug for redegørelsen til Folketinget om gaver og andre fordele til personer i Skatteministeriet. Der har som et meget naturligt led været en efterfølgende debat om spørgerammen, den videre proces og omfanget af offentliggørelsen af redegørelsen og dens underliggende bilag.

...

Først og fremmest vil jeg dog gerne melde klart ud, at formålet med redegørelsen er, at der sker en kollektiv afdækning af, hvorledes de faktiske forhold har været i Skatteministeriet med hensyn til at modtage gaver og andre for-

dele mv. fra 1993 og frem. Der skal ikke herske tvivl om, at vi i ledelsen ikke på nogen måde ønsker at hænge enkeltpersoner ud. Som jeg redegjorde for på mødet, er vores udgangspunkt, at vi står os bedst ved at fortælle mest muligt om, hvordan vi har opført os.'

På den baggrund mener jeg at spørgeskemaerne skulle regnes som en del af sagen om Skatteministeriets interne udredningsarbejde i offentlighedslovens forstand. Den omstændighed at spørgeskemaerne eventuelt måtte være indjournaliseret på de enkelte medarbejderes personalesager, kan ikke i sig selv føre til at de bliver omfattet af offentlighedslovens § 2, stk. 2. Jeg henviser til at det ved vurderingen af om et dokument hører til en given sag i offentlighedslovens forstand, ikke i sig selv er afgørende hvordan dokumentet er journaliseret. Spørgsmålet er nærmere omtalt i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 476.

Jeg mener derfor ikke at Skatteministeriet var berettiget til i medfør af offentlighedslovens § 2 at afslå aktindsigt i de ni spørgeskemaer om de rejser som ansatte hos SKAT havde foretaget.

Jeg har gjort Skatteministeriet bekendt med min opfattelse og henstillet til ministeriet at genoptage behandlingen af din sag og inddrage det jeg har anført i min udtalelse.

Jeg har ikke taget stilling til om undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens kapitel 3 kan anvendes i sagen.

Skatteministeriets begrundelse

I sin afgørelse af 2. marts 2011 skrev Skatteministeriet bl.a. sådan:

'Vedrørende anmodning om aktindsigt i dokumenter, bilag, korrespondance og andet materiale vedr. de 9 rejser, betalt af private aktører, som ansatte i Skatteministeriet/SKAT deltog i for perioden 1996-2008 jf. Skatteministeriets Redegørelse til Folketinget kan vi oplyse, at udgifter ikke er afholdt af Skatteministeriet og at ved søgning i vores journal- og rejsesystem findes der ingen oplysninger registreret om ovennævnte rejser.'

Forvaltningsloven indeholder i kapitel 6 (§§ 22-24) bestemmelser om begrundelsespligten og begrundelsens indhold (lovbekendtgørelse nr. 1365 af 7. december 2007). Lovens § 22 og § 24 lyder i uddrag sådan:

'§ 22. En afgørelse skal, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.'

'§ 24. En begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen. Stk. 2. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.'

En begrundelse for en forvaltningsafgørelse skal fremtræde som en forklaring på hvorfor afgørelsen har fået det indhold den har. Se bl.a. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer (2001), 3. udgave, s. 442.

Jeg må gå ud fra at Skatteministeriet på afgørelsestidspunktet både var i besiddelse af de ni spørgeskemaer med oplysninger om de ni rejser du beskrev i din e-mail af 26. januar 2011, og var bekendt med at skemaerne befandt sig i ministeriet. Ministeriets begrundelse for afslaget af 2. marts 2011 er efter min mening egnet til at give det ukorrekte indtryk at ministeriet ikke var i besiddelse af dokumenter med oplysninger om de ni rejser du ønskede oplysninger om. Jeg mener det er kritisabelt at ministeriet på den måde gav en misvisende begrundelse.

Jeg har gjort Skatteministeriet bekendt med min opfattelse. Jeg foretager mig ikke mere vedrørende ministeriets begrundelse i afgørelsen af 2. marts 2011.

Jeg må forstå Skatteministeriets afgørelse og udtalelsen af 11. april 2011 til mig sådan at ministeriet ikke har overvejet om der skulle gives meroffentlighed i din sag efter offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt. Da ministeriet endnu ikke har taget stilling til om spørgeskemaerne kan undtages fra aktindsigt efter reglerne i offentlighedslovens kapitel 3, mener jeg imidlertid ikke at jeg bør tage stilling til spørgsmålet om meroffentlighed.

Jeg har gjort Skatteministeriet bekendt med min opfattelse og henstillet til ministeriet at genoptage behandlingen af din sag og inddrage det jeg har anført i min udtalelse."

Sagsfremstilling – 2010-1088-8019

Journalisten A sendte (den 24. januar 2011 og) den 26. januar 2011 e-mails om en aktindsigtsanmodning til Skatteministeriet. Han skrev bl.a.:

"Hermed anmoder jeg om aktindsigt i dokumenter, bilag, korrespondance og andet materiale vedr. de ni rejser betalt af private aktører, som ansatte i Skatteministeriet og Told/Skat deltog i i perioden 1996-2008,

og som er nævnt i 'Redegørelse til Folketinget om undersøgelse af gaver og andre fordele mv.' s. 16 og 17.

Det drejer sig om rejser til:

- 1) Norge 2005.
- 2) Holland 2008.
- 3) Litauen 1996.
- 4) Frankrig 2000.
- 5) Holland 2004.
- 6) Sverige 2007.
- 7) Island 2008.
- 8) Irland 2008.
- 9) England 2008.

Såfremt der har været andre rejser betalt af private aktører, som ansatte har deltaget i, ønsker jeg også at få aktindsigt i dokumenter, bilag, korrespondance og andet materiale i disse sager.”

Skatteministeriet traf afgørelse i sagen den 3. marts 2011. I afgørelsen står bl.a. sådan:

”Afgørelse af anmodning om aktindsigt

Du har ved e-mails af 24. og 26. januar 2011 bedt om aktindsigt i følgende:

...

10. Dokumenter, bilag, korrespondance og andet materiale vedr. de 9 rejser, betalt af private aktører, som ansatte i Skatteministeriet/SKAT deltog i for perioden 1996-2008 jf. Skatteministeriets Redegørelse til Folketinget.

...

Ad pkt. 10, j.nr. 11-023809

Vedrørende anmodning om aktindsigt i dokumenter, bilag, korrespondance og andet materiale vedr. de 9 rejser, betalt af private aktører, som ansatte i Skatteministeriet/SKAT deltog i for perioden 1996-2008 jf. Skatteministeriets Redegørelse til Folketinget kan vi oplyse, at udgifter ikke er afholdt af Skatteministeriet og at ved søgning i vores journal- og rejsesystem findes der ingen oplysninger registreret om ovennævnte rejser.

Klagevejledning:

Afgørelsen kan ikke påklages til anden administrativ myndighed.”

A klagede til mig i en e-mail af 3. marts 2011. I klagen skrev han bl.a.:

”Hermed beder jeg ombudsmanden om at undersøge, om det virkelig kan have sin rigtighed, at Skatteministeriet ikke ligger inde med ét eneste bilag vedr. ni tilfælde, hvor skattechefer har været på rejser i udlandet betalt af andre end Skatteministeriet.

Sagerne er nævnt i Skatteministeriets ‘Redegørelse til Folketinget om undersøgelse af gaver og andre fordele mv.’ af 25. januar 2011 s. 16-17. Jeg har anmodet om aktindsigt i materialet, men Skatteministeriet har den 2. marts 2011 oplyst, at ‘ved søgning i vores journal- og rejse-system findes der ingen oplysninger registreret om ovennævnte rejser’ – se eventuelt afsnittet ‘Ad pkt. 10, j.nr. 11-023809’ i vedhæftede brev fra Skatteministeriet.”

På baggrund af A’s klage bad jeg i brev af 7. marts 2011 Skatteministeriet om en udtalelse og om at låne mig sagens akter.

Skatteministeriet svarede mig i brev af 11. april 2011. I ministeriets brev står bl.a.:

”Skatteministeriets udtalelse

Klagens indhold

(A) spørger i sin klage, om det virkelig kan have sin rigtighed, at Skatteministeriet ikke ligger inde med ét eneste bilag vedrørende ni tilfælde, hvor skattechefer har været på rejse i udlandet betalt af andre end Skatteministeriet.

Skatteministeriets bemærkninger

Det kan indledningsvis oplyses, at der ikke i Skatteministeriets rejseafregningssystem findes dokumenter mv., der indeholder oplysninger om de 9 rejser, betalt af private aktører, som ansatte i Skatteministeriet/SKAT har foretaget, da udgifterne til rejserne ikke har været afholdt af Skatteministeriet.

Det kan endvidere oplyses, at de udfyldte spørgeskemaer, som de 367 nuværende såvel som tidligere chefer har afgivet til brug for Skatteministeriets redegørelse til Folketinget om undersøgelse af gaver og andre fordele mv. af 25. januar 2011, hver især alene indeholder oplysninger, der indgår i sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold.

Skatteministeriet opfatter således det enkelte udfyldte spørgeskema som et dokument, der indgår i den pågældende chefs personalesag. De afgivne svar er derfor omfattet af offentlighedslovens § 2, stk. 2, hvorefter loven som udgangspunkt ikke gælder for sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold.

Dette gælder efter Skatteministeriets opfattelse også, selvom svarene fra de 367 chefer ikke er samlet ind enkeltvis og uafhængigt af hinanden, men i det foreliggende tilfælde er indgået som en del af en større undersøgelse til brug for Skatteministeriets redegørelse til Folketinget. Det beror på, at formålet med redegørelsen alene har været at udarbejde en samlet fremstilling af de svar, der ved undersøgelsen er fremkommet om de pågældende chefers modtagelse af gaver og andre fordele.

Den kollektive afdækningsproces af tjenstlige forhold betyder derfor – efter Skatteministeriets opfattelse – ikke, at de enkelte chefer kan fratages den beskyttelse, der ligger i offentlighedslovens § 2, stk. 2.

Det kan oplyses, at de indkomne svar, som ligger til grund for Redegørelsen, alene indeholder oplysninger om gaver og andre fordele, som chefer i Skatteministeriet har modtaget. Der findes derfor ikke i de indkomne svar oplysninger om tjenesterejser mv., som i henhold til offentlighedslovens § 2, stk. 3, er omfattet af retten til aktindsigt.

Afslutningsvis kan det oplyses, at det er Skatteministeriets opfattelse, at bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 2 skal fortolkes restriktivt, således at der alene kan gives aktindsigt i oplysninger om de forhold, som positivt er opregnet som omfattet af loven, det vil sige i den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser, jf. offentlighedsloven § 2, stk. 3, 1. pkt., samt aktindsigt i oplysninger om disciplinære reaktioner af advarsel og derover for så vidt angår ansatte i chefstillinger, jf. offentlighedslovens § 2, stk. 3, 2. pkt.

Efter anmodning vedlægges følgende akter

Akterne i aktindsigtssagen:

Anmodning om aktindsigt – rejser betalt af private aktører af 26. januar 2011. Afgørelse af anmodning om aktindsigt af 2. marts 2011.

Akterne i sagen om ministeriets redegørelse af 25. januar 2011:

Redegørelse til Folketinget om undersøgelse af gaver og andre fordele mv. af 25. januar 2011.

9 svarskemaer fra chefer vedrørende de omtalte rejser betalt af private aktører.”

Jeg sendte den 19. april 2011 en kopi til A af Skatteministeriets udtalelse og bad om hans eventuelle bemærkninger til udtalelsen inden fire uger.

Den 27. maj 2011 skrev jeg til A at jeg nu – da jeg ikke havde modtaget nogen bemærkninger fra ham – ville forsøge at behandle sagen på grundlag af akterne i sagen.