

Afgørelse

fra

Landsskatteretten

6. juni 2023

Sagsnr. 23-0012998

I afgørelsen har deltaget: Anders Vangsø Mortensen, Niels Deichmann og Kristian Palmann Jensen

Klager: DR v/Søren Nielsen

Klage over: Vurderingsstyrelsens afgørelse af 22-12-2022

CVR-nr.: 62786515

Vurderingsstyrelsen har givet delvis afslag på anmodning om aktindsigt i rapporter til et ICE Styregruppemøde.

Landsskatteretten hjemviser sagen til Vurderingsstyrelsens fornyede behandling.

Faktiske oplysninger

Klageren anmodede den 16. november 2022 Vurderingsstyrelsen om aktindsigt i rapporter udarbejdet til ICE styregruppemøder for oktober 2022 og frem til "dags dato", det vil sige til og med den 16. november 2022.

ICE (ImplementeringsCenter for Ejendomsvurderinger) blev oprettet i 2014 for at løse opgaven med at give danskerne mere retvisende ejendomsvurderinger. Det fremgår blandt andet af Skatteministeriet pjece "Nye og mere retvisende ejendomsvurderinger" fra oktober 2016.

Af pjecen fremgår endvidere:

"Ejendomsvurderingerne blev suspenderet tilbage i 2013 – blandt andet på baggrund af kritik fra Rigsrevisionen. Siden da har det været SKATs 2011-vurdering af ejerboliger og 2012-vurdering af erhvervsjendomme (fratrasket en varierende rabat), som har dannet grundlag for opkrævningen af boligskatte.

I umiddelbar forlængelse af Rigsrevisionens kritik nedsatte den tidligere regering det såkaldte Ekspertudvalg om Ejendomsvurdering (Engbergudvalget), som fik til opgave at udvikle et helt nyt ejendomsvurderingssystem. I september 2014 afleverede udvalget sin endelige rapport. Den viste blandt andet, at det er muligt at etablere et mere gennemsnitligt vurderingssystem baseret på

bedre data og med afsæt i tidssvarende statistiske metoder. Rapporten indeholdt en prototype til vurdering af ejerboliger samt forslag til en række principper for det fremtidige vurderingssystem. Det arbejde er siden efteråret 2014 blevet videreført af Skatteministeriets Implementeringscenter for Ejendomsvurderinger (ICE). Undervejs har ICE samarbejdet med ejendomsmæglerbranchen, realkreditinstitutter, banker og universiteter med henblik på at udvikle nye vurderinger, der er markedskonforme og har så høj en kvalitet som muligt.

ICE har haft til opgave at etablere et nyt ejendomsvurderingssystem, som tager hånd om de centrale udfordringer med det nuværende system, som både Engbergudvalget og ICE har identificeret.”

Af Styregruppeaftalen for ICE fremgår blandt andet:

”0. Styregruppeaftale for ICE programmet

Denne aftale mellem styregruppens medlemmer beskriver medlemmernes ansvar og engagement i at sikre et succesfuldt resultat af ICE programmet.

0.1 Formål og afgrænsning

Styregruppens ansvarsområde er alle aktiviteterne i Implementeringscenter for Ejendomsvurderinger (ICE). ICE har som formål at udvikle et nyt ejendomsvurderingssystem, der kan understøtte sagsbehandlingen og udsendelsen af nye ejendomsvurderinger i henhold til ejendomsvurderingsloven.

Det indebærer en lang række udviklingsaktiviteter, herunder etablering af det nødvendige datagrundlag, udvikling af statistiske vurderingsmodeller, en automatisk tilbagebetalingsordning, en brugerportal og et sagsbehandlingssystem, der også understøtter/integrerer til klagesagsbehandlingen af de nye ejendomsvurderinger.

Øvrige aktiviteter knyttet til opbygning af nyt forvaltningsområde for vurdering og beskatning af ejendomme, herunder fx administrationsgrundlag, borgerkommunikation mv. er placeret i Vurderingsstyrelsen, men sker i et tæt samarbejde med ICE.

Styregruppen sammensættes, så den er i stand til kvalificeret at afveje beslutninger om forretningsmæssig funktionalitet, under skyldigt hensyn til at sikre fremdrift og styring af tid, risici og økonomi og inden for de lovgivningsmæssige rammer. Styregruppen er ansvarlig for de økonomiske rammer, og skal hyppigt forelægges opfølgning for den samlede økonomi.

0.2 Styregruppens sammensætning

Styregruppeformand er kunden, Vurderingsstyrelsen (VURDST), og næstformand er leverandøren, Udviklings- og Forenklingsstyrelsen (UFST). Fordelingen af formands- og næstformandsposterne skal ses i lyset af, at der er behov for at fremme den forretningsmæssige styring og forståelse i udviklingsarbejdet.

Styregruppen bemannes på følgende måde:

- o Formand: Styrelsesdirektør VURDST
- o Næstformand: Styrelsesdirektør UFST

Derudover bemannes Styregruppen i øvrigt med:

- o Styrelsesdirektør fra Skatteankestyrelsen (SANST)
- o Fagdirektør UFST (ICE)
- o Underdirektør for ejendomsvurdering fra VURDST

Observatører i Styregruppen:

- o Kontorchef Forretning og Styring (DEP).
- o Programchef UFST (ICE).
- o Teknisk programchef ICE
- o Underdirektør, Boligprogrammet (UFST)

Styregruppen kan efter behov invitere relevante deltagere fra UFST, VURDST eller andre dele af Skatteforvaltningen.

0.3 Ramme og roller

Med sammensætningen af styregruppemedlemmer og observatører er alle relevante dele af forretningen i Skatteforvaltningen og Skatteankestyrelsen repræsenteret, ligesom it-udviklingen, it-drift, dataleverancer og styringsområdet i UFST er repræsenteret.

Formanden har det overordnede ansvar for, at ICE leverer et ejendomsvurderingssystem inden for de lovgivningsmæssige og politisk fastsatte rammer.

Formanden har ansvaret for, at afklaringer og håndtering af issues, der har betydning på tværs af program-organisationerne på ejendomsområdet, eskaleres til porteføljestyregruppen på ejendomsområdet.

Formandskabet er placeret i den primære forretningsstyrelse, VURDST, hvilket skal sikre, at forretningen i programmet får en mere fremtrædende rolle ift. udviklingen af det nye ejendomsvurderingssystem.

Næstformanden skal understøtte formanden i dette arbejde og medvirke til at sikre forudsætningerne for dette.

Styregruppemedlemmerne skal bidrage med fagligt input, målsætninger og rammebetingelserne for, at ICE leverer den forudsatte systemunderstøttelse til forretningsstyrelserne.

..."

Vurderingsstyrelsens afgørelse

Vurderingsstyrelsen har givet delvis afslag på anmodningen om aktindsigt.

Vurderingsstyrelsen har oplyst, at der i den omhandlede periode har været afholdt ICE styregruppemøde den 4. november 2022, og at der er identificeret en sag (22-0868763), der bl.a. indeholder fem dokumenter med alt endeligt materiale med betegnelsen "rapporter", der er udsendt til deltagerne i forbindelse med ICE styregruppemødet den 4. november 2022.

Vurderingsstyrelsen har begrundet afgørelsen om delvis aktindsigt således:

"Vurderingsstyrelsen meddeler afslag på aktindsigt i samtlige dokumenter, jf. offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1.

Alle fem dokumenter indeholder imidlertid ekstraheringspligtige oplysninger, som vi udleverer, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., jf. § 24, stk. 2.

Vi meddeler desuden afslag på aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet i de undtagne akter, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1.

Vurderingsstyrelsens begrundelse

Da du ikke er part i Vurderingsstyrelsens sag om ICE styregruppemødet den 4. november 2022, er din anmodning behandlet efter offentlighedsloven.

Hovedreglen om retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 7

Hovedreglen om retten til aktindsigt fremgår af offentlighedslovens § 7, stk. 1-2, der har følgende ordlyd:

”§ 7, stk. 1. Enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

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

1) alle dokumenter, der vedrører den pågældende sag, og

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

Undtagelse af interne dokumenter, herunder ministerbetjeningsdokumenter, efter offentlighedslovens §§ 23- 24

Det ovennævnte udgangspunkt om retten til aktindsigt i eksisterende dokumenter modificeres blandt andet af bestemmelserne i offentlighedslovens § 23, stk. 1, og § 24, der har følgende ordlyd:

”§ 23, stk. 1. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter. Som interne dokumenter anses

1) dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående,

2) dokumenter, der efter § 24, stk. 1, udveksles på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, [...]

§ 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.

2) Forskellige ministerier.

Stk. 2. Oplysninger om sagens faktiske grundlag m.v. er efter reglerne i §§ 28 og 29 omfattet af retten til aktindsigt efter lovens almindelige regler uanset stk. 1.

Stk. 3. Selv om det må antages, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand i forbindelse med den pågældende sag m.v., gælder stk. 1 ikke

1) i sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed,

2) i sager om indgåelse af kontraktforhold og

3) i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver.”

Efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1 og 2, omfatter retten til aktindsigt ikke interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder eller mellem forskellige ministerier på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Af forarbejderne til bestemmelsen i § 24, stk. 1 fremgår bl.a. følgende:

*”Bestemmelsen i stk. 1 har [...] i første række til formål at sikre en beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces, når dokumenter og oplysninger udveksles mellem forskellige myndigheder i forbindelse med ministerbetjening. Bestemmelsen skal ses i lyset af, at en minister har brug for at få kvalificeret fortrolig rådgivning og bistand fra embedsværket også i sager, hvor ekspertisen er fordelt på flere forvaltningsmyndigheder, og bestemmelsen skal medvirke til, at ministeren på hensigtsmæssig måde kan varetage sine funktioner som regeringspolitiker.
[...]*”

Det er Vurderingsstyrelsens opfattelse, at din anmodning om aktindsigt i de fem dokumenter kan afslås i medfør af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1, da der er tale om interne dokumenter, der efter Vurderingsstyrelsens opfattelse er udvekslet i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at ministeren havde eller ville få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Vurderingsstyrelsen har ved vurderingen lagt vægt på, at dokumenterne er udvekslet mellem Vurderingsstyrelsen, Udviklings- og Forenklingsstyrelsen, Skatteankestyrelsen og Skatteministeriet i forbindelse med et styregruppemøde om udviklingen af det nye ejendomsvurderingssystem.

Vurderingsstyrelsen har på baggrund af sagens karakter, herunder de it-mæssige udfordringer, der har medvirket til et langvarigt udviklingsforløb med flere forskydninger af systemets ibrugtagning samt den offentlige, politiske og mediemæssige interesse der naturligt følger heraf, lagt til grund, at udvekslingen af dokumenterne er sket i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at ministeren havde eller ville få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Retten til aktindsigt i visse interne dokumenter efter offentlighedslovens § 26
Selvom interne dokumenter kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, skal der – efter lovens almindelige regler – meddeles aktindsigt i visse typer af interne dokumenter, som foreligger i endelig form, jf. offentlighedslovens § 26, der har følgende ordlyd:

”§ 26. Retten til aktindsigt omfatter uanset § 23, stk. 1, interne dokumenter, som foreligger i endelig form, når

- 1) dokumenterne alene gengiver indholdet af den endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse,*
- 2) dokumenterne alene indeholder en gengivelse af oplysninger, som der har været pligt til at notere efter § 13,*
- 3) dokumenterne er selvstændige dokumenter, der er udarbejdet for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder,*
- 4) dokumenterne indeholder generelle retningslinjer for behandlingen af bestemte sagstyper eller*
- 5) dokumenterne indeholder en systematiseret gengivelse af praksis på bestemte sagsområder.”*

Det er Vurderingsstyrelsens opfattelse, at de omhandlede dokumenter ikke tilhører de kategorier af interne dokumenter, der alligevel er omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 26.

Meddelelse af faktiske oplysninger og eksterne faglige vurderinger efter offentlighedslovens §§ 28-29

Selvom et dokument kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, skal der – efter lovens almindelige regler – meddeles indsigt i visse oplysninger i det undtagne dokument (den såkaldte ekstraheringspligt), jf. offentlighedsloven §§ 28-29, der lyder således:

”§ 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.*

§ 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.”

Vurderingsstyrelsen har vurderet, at alle fem dokumenter indeholder oplysninger om sagens faktiske grundlag, som er relevante for sagen. Disse oplysninger udleverer vi derfor i overensstemmelse med ekstraheringspligten i offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., jf. § 24, stk. 2.

Det er i øvrigt Vurderingsstyrelsens opfattelse, at dokumenterne ikke indeholder eksterne faglige vurderinger, jf. § 28, stk. 1, 2. pkt., eller interne faglige vurderinger i endelig form, der er omfattet af offentlighedslovens § 29.

Om aktindsigt efter princippet om meroffentlighed efter offentlighedslovens § 14, stk. 1
Følgende fremgår af offentlighedslovens § 14, stk. 1:

”§ 14, stk. 1. 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 Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger, databeskyttelsesloven og lov om retshåndhævende myndigheders behandling af personoplysninger.”

Vurderingsstyrelsen har foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger til grund for bestemmelsen i offentlighedslovens § 24, stk. 1, herunder hensynet til beskyttelsen af den interne politiske beslutningsproces, og på den anden side den berettigede interesse, du som journalist må have i, at vi imødekommer anmodningen om aktindsigt.

Vi har på baggrund af afvejningen ikke fundet grundlag for at udlevere de pågældende dokumenter, og derfor giver vi afslag på meroffentlighed efter offentlighedslovens § 14, stk. 1.”

Afgørelsen var vedlagt en aktliste og ekstraherede oplysninger fra de omtalte bilag. Af aktlisten fremgår:

Aktliste sag 22-0868763

Aktnr.	Dato	Modtager/afsendt/internt	Tema-indhold	Udleveret/undtaget
6.4	03-11-2022	Afsendt fra Vurderingsstyrelsen til Skatteministeriet, Udviklings- og Foreklingsstyrelsen og Skatteankestyrelsen	2_Testrapport ICE Release 5.1	Undtaget, jf. OFL § 24, stk. 1, nr. 1. Ekstraheringspligtige oplysninger udleveret, jf. OFL § 28, stk. 1, nr. 1.
6.5	03-11-2022	Afsendt fra Vurderingsstyrelsen til Skatteministeriet, Udviklings- og Foreklingsstyrelsen og Skatteankestyrelsen	2.1_R5.1 Testrapport - BILAG 1 - Handle Risk 31.10.2022	Undtaget, jf. OFL § 24, stk. 1, nr. 1. Ekstraheringspligtige oplysninger udleveret, jf. OFL § 28, stk. 1, nr. 1.
6.6	03-11	Afsendt fra Vurderingsstyrelsen til Skatteministeriet, Ud-	2.2_R5.1 Testrapport - BILAG 2 - A°bne de-	Undtaget, jf. OFL § 24, stk. 1, nr. 1. Ekstraheringsplig-

	2022	viklings- og Forenklingsstyrelsen og Skatteankestyrelsen	fects 03.11.2022 kl. 9.00	tige oplysninger udleveret, jf. OFL § 28, stk. 1, nr. 1.
6.7	03-11-2022	Afsendt fra Vurderingsstyrelsen til Skatteministeriet, Udviklings- og Forenklingsstyrelsen og Skatteankestyrelsen	2.3_R5.1 Testrapport - BILAG 3 - Postponed til 5.1 31.10.2022	Undtaget, jf. OFL § 24, stk. 1, nr. 1. Ekstraheringspligtige oplysninger udleveret, jf. OFL § 28, stk. 1, nr. 1.
6.8	03-11-2022	Afsendt fra Vurderingsstyrelsen til Skatteministeriet, Udviklings- og Forenklingsstyrelsen og Skatteankestyrelsen	2.4_R5.1 Testrapport - BILAG 4 - Testrapport - Sikkerhedstest R5.1	Undtaget, jf. OFL § 24, stk. 1, nr. 1. Ekstraheringspligtige oplysninger udleveret, jf. OFL § 28, stk. 1, nr. 1.

Af de udleverede oplysninger fremgår det blandt andet, at akt 6.4 er en testrapport vedrørende ICE Release 5.1 & Forretningsvendt Release 3.1 Test Version 2.3 – 02.11.2022. Rapporten indeholder blandt andet oplysninger om testresultater og fejloverblik samt overblik over udeståender. Akt 6.8 er en testrapport vedrørende IT-sikkerhedstest af R5.1 i ICE. Akterne 6.5, 6.6 og 6.7 er excelark med mange oplysninger. Fra akt 6.5 er oplysningerne i søjle C med overskriften "Name" udleveret. Fra akt 6.6 er oplysningerne i søjle G med overskriften "Summary" udleveret og fra akt 6.7 er oplysningerne i søjle D med overskrifterne "Beskrivelse" og "Postpome-Shortterm" udleveret.

Vurderingsstyrelsen har i en udtalelse til Skatteankestyrelsens indstilling til sagens afgørelse anført:

"Skatteankestyrelsen har den 30. marts 2023 anmodet om Vurderingsstyrelsens udtalelse til Skatteankestyrelsens indstilling til Landsskatteretten i sagen om Vurderingsstyrelsens afgørelse af 22. december 2022, om delvist afslag på aktindsigt i rapporter udarbejdet til ICE styregruppemødet den 4. november 2022.

Skatteankestyrelsen har indstillet, at Landsskatteretten hjemviser afgørelsen af 22. december 2022 til Vurderingsstyrelsens fornyede behandling med henvisning til, at det på det foreliggende grundlag ikke anses for godtgjort, at de omhandlede dokumenter kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1.

Vurderingsstyrelsens udtalelse

Indledningsvist skal det bemærkes, at Vurderingsstyrelsen anser ICE-styregruppens arbejde, herunder også det omhandlede mødemateriale, for at være en samlet sag om udviklingen af et nyt ejendomsvurderingssystem som beskrevet i punkt 0.1 i den vedlagte Styregruppeaftale for ICE-programmet. Det er denne sag, der henvises til i Vurderingsstyrelsens begrundelse for ministerens behov for rådgivning og bistand om sagen. Se tilsvarende omfattende definition af begrebet "en sag" i FOB2020-12.

Det er fortsat Vurderingsstyrelsens opfattelse, at de omhandlede dokumenter kan undtages fra aktindsigt i medfør af ministerbetjeningsreglen i offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1.

Vurderingsstyrelsen lægger herved vægt på, at formålet med ICE-styregruppen er at sikre udvikling af et nyt ejendomsvurderingssystem, der kan understøtte sagsbehandlingen og udsendelsen af nye ejendomsvurderinger i henhold til ejendomsvurderingsloven og fastsættelse af ny ejendomsbeskatning. Arbejdet i ICE-styregruppen relaterer sig således til den generelle implementering af Forlig om et nyt ejendomsvurderingssystem fra 2016 og forliget Tryghed om ejendomsbeskatningen fra 2017. Det indebærer en lang række udviklingsaktiviteter, som ICE-styregruppen er ansvarlig for.

I styregruppen deltager såvel repræsentanter fra Vurderingsstyrelsen som Udviklings- og For-
enklingstyrelsen med det formål, at styregruppen er i stand til kvalificeret at afveje beslutninger
under hensyn til forskellige relevante faktorer, herunder økonomi. Skatteministeriets departe-
ment deltager også som observatør i ICE-styregruppen. Formålet hermed er bl.a., at departemen-
tet, jf. den nævnte Styregruppeaftale for ICE-programmet, får viden fra styregruppens mødemate-
riale og drøftelser på møder om fremdrift og udfordringer med henblik på at kunne betjene mi-
nisteren ud fra denne viden.

Området (ejendomsvurdering og -beskatning) har stor interesse i pressen og i befolkningen og
derved også et væsentligt politisk fokus. Departementet bruger bl.a. den viden, som opnås via
ICE-styregruppen og mødematerialet til orientering af ministeren og til brug for ministerens ori-
entering af Folketingets medlemmer om status samt eventuelle nye initiativer. Oplysninger fra
ICE-styregruppemateriale benyttes ligeledes ifm. udarbejdelse af beslutningsgrundlag i sager,
som tilgår skatteministeren og til udarbejdelse af materiale til brug på forligskredsmøder. På bag-
grund af ICE-styregruppens drøftelser og fremlagt materiale opnår departementet således en vi-
den, som sidenhen bruges af ministeren til beslutninger som fx håndtering af udfordringer, her-
under igangsætning af mitigerende handlinger.

Som følge heraf er det vores vurdering, at departementets modtagelse af mødematerialet, som
et led i departementets deltagelse i ICE-styregruppen, er at betragte som en konkret "bestilling"
fra ministeriet, hvorfor alle fremsendte dokumenter må anses for omfattet af beskyttelsesinter-
essen i offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1.

Dertil kommer, at sagen om udviklingen af det nye ejendomsvurderingssystem erfaringsmæssigt
har medført et behov hos ministeren for embedsværkets rådgivning og bistand. Det skyldes bl.a.
de itmæssige udfordringer, der er opstået undervejs, og som har givet anledning til et langvarigt
udviklingsforløb med flere forskydninger af systemets ibrugtagning, samt økonomi. Udviklingsfor-
løbet har således bl.a. medført stor mediemæssig bevågenhed, der har krævet ministerens age-
ren både kommunikativt og politisk. Erfaringsmæssigt har den til enhver tid siddende minister så-
ledes haft brug for embedsværkets bistand for at holde sig opdateret på området og for at kunne
håndtere de udfordringer, der har vist sig undervejs i udviklingsforløbet.

Vurderingsstyrelsen er i øvrigt af den opfattelse, at hensynet til beslutningsprocesser i ICE-styre-
gruppen, taler for, at mødemateriale fra ICE-styregruppemødet kan undtages fra retten til aktind-
sigt efter ministerbetjeningsbestemmelsen. Vi lægger herved vægt på, at fuld offentlighed om
styregruppens drøftelser, overvejelser og beslutninger kan risikere at medføre en vis tilbagehol-
denhed i forhold til identificering af udfordringer i udviklingsarbejdet, samt i styregruppens drøf-
telser af mulige løsninger.

Endelig lægger vi vægt på, at der ikke gælder et krav om, at dokumenter skal være udarbejdet
med henblik på forelæggelse for en minister for at kunne anses for omfattet af beskyttelsesinter-
essen i offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1. Det afgørende er, at udvekslingen sker i en sam-
menhæng og på tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at ministeren har eller vil få
behov for bistand i den pågældende sag. Det er Vurderingsstyrelsens opfattelse, at det ud fra de
nævnte forhold konkret er tilfældet, da der er tale om et område af særlig politisk interesse, hvor
der er indgået politiske forlig, som skatteministeren har ansvaret for at udmønte.

Vi bemærker i øvrigt, at det fremgår af afgørelsen af 22. december 2022, at vi også har vurderet,
at de omhandlede dokumenter ikke er udleveringspligtige i medfør af offentlighedslovens § 26,
nr. 3. Vi har herved lagt vægt på, at dokumenterne udover egentlige faktuelle oplysninger også
indeholder interne faglige vurderinger og derfor ikke er omfattet af bestemmelsen. Bestemmel-
sens nr.1-2 og 4-5, ses ikke at være relevant i forhold til sagens akter.

Vurderingsstyrelsen henholder sig således fortsat til afgørelsen af 22. december 2022."

Klagerens opfattelse

Klageren har fremsat påstand om, at der skal gives yderligere aktindsigt.

Klageren har i en klage til Folketingets Ombudsmand anført:

”DR Nyheder påklager hermed Vurderingsstyrelsens afgørelse af 22. december 2022.

DR Nyheder mener ikke, at ministeriet i sin afgørelse i tilstrækkeligt omfang har efterlevet sin pligt til at udlevere samtlige ekstraheringspligtige oplysninger i sagen samt i tilstrækkeligt omfang udleveret oplysninger, som evt. falder under offentlighedslovens § 26.

Der er i sagen alene ekstraheret løse afsnit ud af e-mails, korrespondance og akter. DR Nyheder anmoder hermed om at få prøvet sagen.

DR Nyheder påklager dette og anmoder om, at Vurderingsstyrelsen hurtigst muligt fremsender de manglende oplysninger i sagen.”

Ombudsmanden sendte klagen til behandling i Vurderingsstyrelsen, der har fastholdt afgørelsen og videresendt klagen.

Klageren er fremkommet med følgende bemærkninger til Vurderingsstyrelsens udtalelse:

”DR takker for muligheden for at udtale sig i sagen. Sagen omhandler klage over afslag om anmodning om aktindsigt i materiale vedr. testrapporter om det nye ejendomsvurderingssystem.

I sin skrivelse af 29. april 2023 forklarer Vurderingsstyrelsen:

”Vurderingsstyrelsen er i øvrigt af den opfattelse, at hensynet til beslutningsprocesser i ICE-styregruppen, taler for, at mødemateriale fra ICE-styregruppemødet kan undtages fra retten til aktindsigt efter ministerbetjeningsbestemmelsen. Vi lægger herved vægt på, at fuld offentlighed om styregruppens drøftelser, overvejelser og beslutninger kan risikere at medføre en vis tilbageholdenhed i forhold til identificering af udfordringer i udviklingsarbejdet, samt i styregruppens drøftelser af mulige løsninger.”

Set fra offentlighedens side er det væsentligt, at skattevæsnet delagtiggør offentligheden i oplysninger om evt. udfordringer med det system, som ejere af mere end 1,5 millioner private ejendomme i de kommende måneder ifølge den nuværende plan kommer til at skulle gøre brug af. Systemet har allerede udsendt cirka 146.000 af de nye 2020-vurderinger til boligejere i hele landet.

Offentlighed om evt. udfordringer vil modsat hemmeligholdelse kunne styrke vurderingssystemet, idet boligejerne bedre vil have en chance for at gennemskue og nå at opdage fejl inden for de frister på fire uger, som boligejerne er underlagt i det nye system. Vidensdeling med offentligheden gennem indsigt i skatteforvaltningens arbejde vil også kunne hjælpe Vurderingsstyrelsen med at tilpasse og korrigere systemet for problemer, der eks. opstår ifm. de kommende udsendelser.

DR mener derfor, at sagen er principiel. Herunder er det væsentligt, at Vurderingsstyrelsen som minimum nærmere godtgør, hvordan sagen er omfattet af bestemmelsen om ministerbetjening.

I sagen vurderer Vurderingsstyrelsen alene, om OFL § 24 kan begrænses efter lovens § 26, men vurderer ikke begrænsning efter OFL § 28 (og evt. § 29).

§ 26 handler om dokumenter, der "alene" indeholder og "selvstændige" dokumenter om faktiske omstændigheder.

§ 28 handler om pligten til at trække ud (ekstrahere) oplysninger om en sags faktiske grundlag fra et internt dokument og udlevere disse oplysninger.

Oplysninger om testresultater må klart være oplysninger om sagens faktiske grundlag, og de skal trækkes ud og udleveres efter § 28. DR mener ikke, at dette er sket i det omfang, som loven foreskriver.

Retten til oplysninger om sagens faktiske forhold (§ 28) må omfatte oplysninger om problemer, der viser sig under forberedelsen.

Planen for ejendomsvurderingssystemet er offentliggjort, og derfor er interne faglige vurderinger, der udveksles under forberedelsen, omfattet af § 29, når de har en endelig form. Faglige vurderinger, der sendes fra et organ til et andet, må betragtes som endelige (det er ikke længere kladder, der rettes i og skrives på)."

Landsskatterettens afgørelse

Sagen vedrører aktindsigt i fem testrapporter, som Vurderingsstyrelsen udsendte til deltagerne i ICE-styregruppen i forbindelse med styregruppens møde den 4. november 2022.

Lov om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven) har, ifølge lovens § 1, stk. 1, til formål at sikre åbenhed hos myndigheder m.v. med henblik på navnlig at understøtte

- 1) informations- og ytringsfriheden,
- 2) borgernes deltagelse i demokratiet,
- 3) offentlighedens kontrol med den offentlige forvaltning,
- 4) mediernes formidling af informationer til offentligheden og
- 5) tilliden til den offentlige forvaltning.

Det fremgår af offentlighedslovens § 7, at enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. Retten til aktindsigt begrænses af de undtagelser, der er nævnt i offentlighedslovens §§ 19-35.

Retten til aktindsigt omfatter ifølge § 23, stk. 1, ikke interne dokumenter. Som interne dokumenter anses

- 1) dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående,
- 2) dokumenter, der efter § 24, stk. 1, udveksles på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, og
- 3) dokumenter, der efter § 25 udveksles i forbindelse med økonomiske eller politiske forhandlinger eller i forbindelse med drøftelser om fælles kommunale og regionale politiske initiativer.

Offentlighedslovens § 24 er formuleret således:

"§ 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.

2) Forskellige ministerier.

Stk. 2. Oplysninger om sagens faktiske grundlag m.v. er efter reglerne i §§ 28 og 29 omfattet af retten til aktindsigt efter lovens almindelige regler uanset stk. 1.

Stk. 3. Selv om det må antages, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand i forbindelse med den pågældende sag m.v., gælder stk. 1 ikke

- 1) i sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed,
- 2) i sager om indgåelse af kontraktforhold,
- 3) i forbindelse med udførelse af et ministeriums kontrol eller tilsynsopgaver.”

De fem dokumenter, som sagen omhandler, fremstår som interne dokumenter, som Vurderingsstyrelsen har udvekslet med Udviklings- og Forenklingsstyrelsen, Skatteankestyrelsen og Skatteministeriets departement i forbindelse med mødet den 4. november 2022 i styregruppen for ICE. Der er tale om myndigheder inden for samme ministerområde, og udvekslingen anses derfor for at være sket inden for rammerne af den kreds, der er omfattet af bestemmelsen i offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1.

Spørgsmålet er herefter, hvorvidt de øvrige betingelser for at undtage dokumenterne fra udlevering efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, er opfyldt.

Af forarbejderne til bestemmelsen i § 24, stk. 1 (jf. lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013), fremgår bl.a. følgende:

”Bestemmelsen i stk. 1, der er ny, indebærer bl.a., at ministerierne indbyrdes kan udveksle interne dokumenter og oplysninger i forbindelse med ministerbetjening.

Bestemmelsen har sin baggrund i ændringerne i den administrative struktur og den politiske beslutningsproces, herunder navnlig den øgede deltagelse af styrelser og direktorater i ministerbetjeningen samt det øgede tværministerielle samarbejde om sager og beslutninger af politisk karakter, som har styrket behovet for, at forvaltningsmyndighederne i fortrolighed kan udveksle dokumenter og oplysninger som led i ministerbetjening. Der henvises i den forbindelse til betænkningens kapitel 16, pkt. 6.4.3 (side 392 ff.).

Bestemmelsen i stk. 1 har på den baggrund i første række til formål at sikre en beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces, når dokumenter og oplysninger udveksles mellem forskellige myndigheder i forbindelse med ministerbetjening. Bestemmelsen skal ses i lyset af, at en minister har brug for at få kvalificeret fortrolig rådgivning og bistand fra embedsværket også i sager, hvor ekspertisen er fordelt på flere forvaltningsmyndigheder, og bestemmelsen skal medvirke til, at ministeren på hensigtsmæssig måde kan varetage sine funktioner som regeringspolitiker.

Formålet med bestemmelsen er endvidere at sikre en beskyttelse af de offentligt ansattes adgang til – inden for den politisk prægede ministerrådgivning – på en fri og formløs måde at foretage deres overvejelser og udføre det forberedende arbejde, uden det pres en eventuel senere offentliggørelse af rent foreløbige overvejelser kan udgøre. En sådan beskyttelse må antages at forbedre forudsætningerne for, at en minister kan få en tilstrækkelig kvalificeret bistand, da de offentligt ansatte – på grund af den nævnte beskyttelse – formentlig i videre omfang vil overveje forskellige og alternative løsningsmuligheder i forhold til den enkelte problemstilling.

Bestemmelsen i stk. 1 finder alene anvendelse, hvor interne dokumenter og oplysninger udveksles i forbindelse med ministerbetjening. Dette er – i lyset af den politiske aftale, jf. pkt. 1.1 og pkt. 4.14.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger – i bestemmelsens ordlyd beskrevet på den måde, at dokumenter og oplysninger alene kan undtages fra aktindsigt, hvis der på det tidspunkt, hvor de pågældende dokumenter eller oplysninger udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder eller mellem forskellige ministerier, er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand. Det vil således fortsat gælde som et almindeligt udgangspunkt, at udveksling af internt materiale mellem forskellige forvaltningsmyndigheder i forbindelse med udførelsen af opgaver, der ikke vedrører ministerbetjening, bevirker, at materialet bliver undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler, jf. lovforslagets § 23, stk. 2.

Det afgørende for, om et dokument eller en oplysning, der udveksles mellem f.eks. to ministerier i stk. 1's forstand sker i forbindelse med ministerbetjening, er, om udvekslingen sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at ministeren har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand. Det vil dog uden videre kunne lægges til grund, at ministeren har brug for rådgivning og bistand, såfremt udvekslingen af dokumenter mellem to forskellige forvaltningsmyndigheder sker i et tilfælde, hvor ministeren selv eller ministersekretariatet på ministerens vegne har bedt embedsværket f.eks. undersøge eller overveje et spørgsmål. I mange tilfælde vil der imidlertid ikke foreligge en konkret »bestilling« fra ministeren, og ved vurderingen af, om der er konkret grund til at antage, at der vil opstå et behov for at yde ministeren bistand m.v., må der i stedet for lægges vægt på, om ministeren i den konkrete sammenhæng erfaringsmæssigt får brug for embedsværkets bistand, eller om det i øvrigt ud fra sagens mere eller mindre politiske karakter må forventes, at ministeren får brug herfor.

Bestemmelsen i stk. 1 skal fortolkes og anvendes restriktivt, og i tilfælde, hvor der foreligger tvivl om, hvorvidt bestemmelsen finder anvendelse, skal der lægges vægt på, om hensynet til den interne og politiske beslutningsproces taler for, at de pågældende dokumenter eller oplysninger kan undtages fra retten til aktindsigt.

Bestemmelsen finder således anvendelse, hvor udvekslingen sker i forbindelse med det, der kan betegnes »den politiske« ministerbetjening.

Som eksempler på opgaver, der vil være omfattet af bestemmelsen, kan bl.a. nævnes embedsværkets rådgivning af ministeren om mulige politiske problemer i en sag samt løsningen heraf, embedsværkets bistand i forbindelse med forberedelse af forhandlinger med f.eks. andre ministerier eller oppositionen, embedsværkets bistand i forbindelse med ministerens deltagelse i en forespørgselsdebat eller et samråd i Folketinget, embedsværkets bistand i forbindelse med ministerens deltagelse i et telefonisk eller »fysisk« møde med andre ministre, embedsværkets udarbejdelse af lovforslag og besvarelse af folketingsspørgsmål samt embedsværkets bistand i forbindelse med forberedelse og iværksættelse af politiske initiativer som politikoplæg, reformprogrammer, handlingsplaner og idékataloger.

...

Om bestemmelsens anvendelsesområde henvises i øvrigt til betænkningens kapitel 16, pkt. 6.4.4.4 og pkt. 6.4.4.5 og lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 4.14.4.3, hvor der er nævnt nogle yderligere konkrete eksempler på opgaver, der vil være omfattet af bestemmelsen.

...

Omfattet af bestemmelsen er forskellige typer af interne dokumenter (og oplysninger), der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, herunder bl.a. udkast til »talepapir« og »beredskabsstalepunkter«, udkast til pressemeddelelser, materiale til brug for pressemøder m.v., udkast til

bidrag til besvarelse af folketingsspørgsmål, notater, redegørelser, idékataloger, sagkyndige udtalelser og vurderinger, handlingsplaner m.v.

Retsvirkningen af, at et internt dokument eller en intern oplysning anses for omfattet af bestemmelsen i stk. 1, er, at dokumentet eller oplysningen ikke i forbindelse med afgivelsen til en anden forvaltningsmyndighed mister sin interne karakter. Dokumenter eller oplysninger, der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, kan således ikke anses for afgivet til udenforstående. Ved udførelsen af opgaver i forbindelse med ministerbetjening kan f.eks. et ministeriums departement og en underordnet styrelse i princippet anses som en (funktionel) enhed.

Det forhold, at et internt dokument, der er omfattet af stk. 1's anvendelsesområde, ikke bliver anvendt af den modtagende myndighed, indebærer ikke, at dokumentet af den grund falder uden for bestemmelsen. Afgørende er, at dokumentet er udvekslet i forbindelse med ministerbetjening.

..."

Af Offentlighedskommissionens betænkning (nr. 1510/2009), kapitel 16, afsnit 6.4.4.2. Nærmere om udtrykket "ministerbetjening", fremgår blandt andet:

"Det forhold, at det afgørende for § 24, stk. 1's anvendelse er, om udvekslingen af dokumenter eller oplysninger sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor ministeren har eller må forventes at få brug for embedsværkets rådgivning og bistand, må i praksis forventes at betyde, at bestemmelsen fortrinsvist vil kunne anvendes i forhold til dokumenter eller oplysninger, der er udarbejdet med henblik på ministerbetjening, jf. også pkt. 6.4.4.5 nedenfor om de typer af dokumenter og oplysninger, der er omfattet af § 24, stk. 1. Som det fremgår af pkt. 6.4.4.5, vil også interne dokumenter, der tidligere er udarbejdet, dog kunne undtages, hvis de udveksles i forbindelse med ministerbetjening."

Om anvendelsesområdet for den foreslåede § 24, stk. 1, nr. 1, fremgår følgende af afsnit 6.4.4.4:

"Bestemmelsen i lovudkastets § 24, stk. 1, nr. 1, sikrer en udvidet beskyttelse af samarbejdet mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder i forbindelse med ministerbetjening.

Bestemmelsen vil således kunne finde anvendelse i forbindelse med udveksling af dokumenter og oplysninger mellem f.eks. Forsvarsministeriets departement og Forsvarskommandoen, ligesom bestemmelsen vil kunne finde anvendelse ved udveksling af dokumenter og oplysninger mellem to myndigheder, der er underordnet samme departement, f.eks. i forbindelse med udveksling af dokumenter mellem Arbejdsdirektoratet og Arbejdsmarkedsstyrelsen.

Lovudkastets § 24, stk. 1, nr. 1, finder anvendelse i tilfælde, hvor dokumenter og oplysninger udveksles i forbindelse med ministerbetjening. Dette vil bl.a. omfatte følgende tilfælde:

Som eksempel på anvendelsesområdet for lovudkastets § 24, stk. 1, nr. 1, kan nævnes det tilfælde, hvor en underordnet myndighed til brug for vedkommende minister udarbejder et lovudkast. Et sådant udkast vil på grund af bestemmelsen i lovudkastets § 24, stk. 1, nr. 1, kunne undtages fra aktindsigt såvel forud for som efter en eventuel fremsættelse af det pågældende lovforslag for Folketinget. Dette svarer til det, der følger af den gældende lovs § 10, nr. 2, der dog alene vedrører brevveksling om lovgivning mellem departementer og f.eks. ikke brevveksling om lovgivning mellem en underordnet styrelse og vedkommende departement.

Lovudkastets § 24, stk. 1, nr. 1, vil også finde anvendelse i de tilfælde, hvor en underordnet myndighed til brug for vedkommende minister udarbejder et udkast til besvarelse af et folketings spørgsmål. Det nævnte svarudkast vil kunne undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen.

Bestemmelsen i lovudkastets § 24, stk. 1, nr. 1, vil desuden finde anvendelse i de tilfælde, hvor et ministeriums departement til brug for ministerens besvarelse af et folketings spørgsmål anmoder en underordnet forvaltningsmyndighed om dennes eventuelle bemærkninger til et svarudkast, der er udarbejdet af det pågældende departement. Ministeriets svarudkast og den underordnede myndigheds udtalelse vil kunne undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen. Hvis den underordnede myndighed i forbindelse med høringen mundtligt fremsætter sine bemærkninger, som ministeriet noterer i et dokument, der ikke er omfattet af § 24, stk. 1, nr. 1, vil de nævnte oplysninger i sig selv være omfattede af § 24, stk. 1, nr. 1.

Bestemmelsen i lovudkastets § 24, stk. 1, nr. 1, vil endvidere kunne omfatte de tilfælde, hvor et politisk spørgsmål skal drøftes i Folketinget, og hvor et ministeriums departement anmoder en underordnet myndighed om at udarbejde et notat til brug for f.eks. ministerens overvejelser af, hvilket standpunkt ministeren bør indtage i forhold til det omtvistede spørgsmål. Det pågældende notat vil kunne undtages fra aktindsigt efter denne bestemmelse. Hvis den underordnede myndighed til brug for udarbejdelsen af det nævnte notat indhenter et bidrag fra en anden myndighed, der er underordnet samme ministerium, vil også dette bidrag kunne undtages fra aktindsigt efter § 24, stk. 1, nr. 1.

Lovudkastets § 24, stk. 1, nr. 1, vil herudover også kunne finde anvendelse i de tilfælde, hvor en minister overvejer, hvorvidt en række bestemmelser i en bekendtgørelse skal ændres. Hvis en underordnet styrelse anmodes om til brug for disse overvejelser at udarbejde et notat om fordele og ulemper ved at foretage en ændring af de omhandlede bestemmelser i bekendtgørelsen, vil dette notat også kunne undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen. Det samme gælder, hvis den underordnede styrelse udarbejder et udkast til bekendtgørelsen.

Bestemmelsen i lovudkastets § 24, stk. 1, nr. 1, vil også kunne finde anvendelse i tilfælde, hvor en minister i forbindelse med, at en sag har præget den politiske dagsorden, anmoder en underordnet myndighed om at udarbejde udkast til en pressemeddelelse om de politiske initiativer, som ministeren har tænkt sig at tage i anledning af den nævnte sag.

I forlængelse af det nævnte eksempel kan der peges på, at lovudkastets § 24, stk. 1, nr. 1, også vil kunne finde anvendelse, hvor ministerens beslutning om nye politiske tiltag ikke har sin baggrund i en bestemt sag, som har præget den politiske dagsorden, men hvor ministeren på eget initiativ beslutter, at der skal gøres en særlig indsats på et af ministeriets områder. Såfremt ministeren herefter anmoder en af sine underordnede myndigheder om at udarbejde et idékatalog, vil de dokumenter, der udveksles i den forbindelse, være omfattet af bestemmelsen. Hvis ministeren i forlængelse af modtagelsen af idekataloget anmoder den underordnede myndighed om at udarbejde et notat, som indeholder overvejelser om, hvorvidt der bør udarbejdes lovforslag, vil dette notat også være omfattet af bestemmelsen.

Det bemærkes, at det forhold, at lovudkastets § 24, stk. 1, alene finder anvendelse i tilfælde, hvor interne dokumenter og oplysninger udveksles i forbindelse med ministerbetjening, indebærer, at ikke ethvert dokument eller enhver oplysning som en underordnet myndighed (f.eks. en styrelse) sender til et departement, vil være omfattet af bestemmelsen. Det er – som nævnt – en forudsætning, at udvekslingen sker som led i ministerbetjening, og det vil således fortsat gælde som et almindeligt udgangspunkt, at udveksling af internt arbejdsmateriale mellem forskellige forvaltningsmyndigheder i forbindelse med udførelsen af opgaver, der ikke vedrører ministerbetjening i § 24's forstand, bevirker, at materialet bliver undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler.”

Vurderingsstyrelsen har undtaget de fem testrapporter fra aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1, og anført, at der er tale om interne dokumenter, der efter Vurderingsstyrelsens opfattelse er udvekslet i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at ministeren havde eller ville få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Ifølge forarbejderne til § 24, stk. 1, finder bestemmelsen anvendelse, hvor interne dokumenter og oplysninger udveksles som led i ministerbetjening, og bestemmelsen skal fortolkes og anvendes restriktivt. I tilfælde, hvor der foreligger tvivl om, hvorvidt bestemmelsen finder anvendelse, skal der lægges vægt på, om hensynet til den interne og politiske beslutningsproces taler for, at de pågældende dokumenter eller oplysninger kan undtages fra retten til aktindsigt.

Udvekslingen af testrapporterne er efter det oplyste sket mellem deltagerne i ICE-styregruppen, og der er ingen oplysninger om, at udvekslingen af de fem dokumenter konkret er sket som led i ministerbetjening.

Om anvendelsen af § 24 fremgår det af Justitsministeriets besvarelse af 28. januar 2011 af spørgsmål nr. 25 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (LF 90 af 8. december 2010):

“Som anført i besvarelsen af spørgsmål nr. 18 vedrørende lovforslaget, er det afgørende for, om et dokument kan anses for et ministerbetjeningsdokument omfattet af lovforslagets § 24, stk. 1, om udvekslingen sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor ministeren har eller må forventes at få behov for embedsværkets rådgivning og bistand vedrørende den pågældende sag. Det er således ikke en betingelse for, at et dokument kan undtages efter § 24, at ministerens behov knytter sig til netop det pågældende dokument.

Der henvises i øvrigt til besvarelsen af spørgsmål nr. 20 vedrørende lovforslaget, hvor det bl.a. er anført, at det efter Justitsministeriets opfattelse ville være en utilstrækkelig beskyttelse af det forberedende arbejde, som foregår af hensyn til ministeren, hvis § 24 f.eks. alene kunne bruges i forhold til dokumenter, der skulle forelægges ministeren. Det tværgående samarbejde mellem ministerier og styrelser, der er nødvendigt for at forberede f.eks. de politiske beslutninger, som træffes af ministeren, kræver således i praksis meget ofte udveksling af dokumenter, som på den ene side ikke skal forelægges vedkommende minister, men som på den anden side er nødvendige for at sikre kvaliteten i den beslutning, der i et sådant tilfælde skal træffes af ministeren.”

Vurderingsstyrelsen har henvist til sagens karakter, herunder de it-mæssige udfordringer, der har medvirket til et langvarigt udviklingsforløb med flere forskydninger af systemets ibrugtagning samt den offentlige, politiske og mediemæssige interesse, der naturligt følger heraf, og lagt til grund, at udvekslingen af dokumenterne er sket i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at ministeren havde eller ville få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Vurderingsstyrelsen har i udtalelsen under klagesagens behandling oplyst, at styrelsen anser ICE-styregruppens arbejde, herunder også det omhandlede mødemateriale, for at være en samlet sag om udviklingen af et nyt ejendomsvurderingssystem som beskrevet i punkt 0.1 i Styregruppeaftale for ICE-programmet, og det er denne sag, styrelsen henviser til i begrundelsen for afgørelsen. Vurderingsstyrelsen har i den forbindelse henvist til FOB2020-12 som indeholdende en tilsvarende definition af begrebet ”en sag”.

FOB 2020-12 vedrører Statsministeriets delvise afslag på aktindsigt i materiale om et planlagt præsidentbesøg. Af udtalelsen fremgår det blandt andet, at en del af de omhandlede dokumenter var udvekslet mellem medlemmerne af den styregruppe, som blev oprettet i anledning af et eventuelt besøg af den amerikanske præsident, og hvis faste medlemmer bestod af Statsministeriet, Finansministeriet, Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet, mens øvrige medlemmer kunne inddrages i gruppen ad hoc efter behov.

Det fremgår endvidere, at det var ombudsmandens opfattelse, at de dokumenter, som Statsministeriet havde undtaget efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, – på nær et enkelt dokument – fremstod som udarbejdet og udvekslet i forbindelse med ministerbetjening, og videre:

”... Det er min opfattelse, at de dokumenter, som Statsministeriet har undtaget efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, – på nær et enkelt dokument, jf. pkt. 4.4.4 nedenfor – fremstår som udarbejdet og udvekslet i forbindelse med ministerbetjening. Jeg har herved lagt vægt på dokumenternes karakter sammenholdt med de typer af dokumenter, som i forarbejderne til § 24 er nævnt som omfattet af bestemmelsen, og den sammenhæng, som dokumenterne indgår i, herunder tidspunktet for dokumenternes udveksling.

Nogle de undtagne dokumenter falder ned i kerneområdet for ministerbetjeningsdokumenter ved at angå embedsværkets rådgivning af ministre. Blandt de undtagne dokumenter er der dog også dokumenter, som indeholder oplysninger af mere praktisk og koordinerende karakter, herunder bl.a. forhold om logistik.

Det er imidlertid ikke en betingelse for, at et dokument kan undtages efter § 24, stk. 1, at dokumentet vil skulle forelægges ministeren, eller at ministerens behov for rådgivning knytter sig til netop det pågældende dokument og dets indhold. Afgørende for bestemmelsens anvendelse er derimod, om udvekslingen sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at ministeren har behov for rådgivning og bistand vedrørende den pågældende sag – eller som formuleret i sagen FOB 2016-10, at ”dokumenterne er udvekslet i forbindelse med udførelse af opgaver, der ifølge forarbejderne vil være omfattet af bestemmelsen”. Jeg henviser til pkt. 4.1 ovenfor.

Jeg er således enig med Statsministeriet i, at de omhandlede dokumenter – på nær ét dokument – er omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, og derfor som udgangspunkt er undtaget fra retten til aktindsigt.”

Nærværende sag omhandler aktindsigt i testrapporter, som Vurderingsstyrelsen har udsendt til deltagerne i ICE-styregruppen. Dokumenterne fremstår ikke som udarbejdet og udvekslet i forbindelse med ministerbetjening, og de er ikke af samme karakter som de typer af dokumenter, som i forarbejderne til § 24 er nævnt som omfattet af bestemmelsen.

Opgaven med udvikling af det nye ejendomsvurderingssystem er henlagt til ICE, og de dokumenter, der er udarbejdet og udvekslet i styregruppen, må som udgangspunkt antages at vedrøre udviklingen af det nye ejendomsvurderingssystem.

Det forhold, at Skatteministeriets departement deltager som observatør i styregruppen, og departementet i et vist omfang bruger den viden, som opnås via ICE-styregruppen og mødematerialet, til orientering af ministeren og Folketingets medlemmer, til nye initiativer og beslutningsgrundlag i sager, som tilgår ministeren, samt til udarbejdelse af materiale til brug på forligskredsmøder, kan ikke føre til, at udviklingen af det nye ejendomsvurderingssystem kan anses som én sag, hvis dokumenter, her-

under de i nærværende sag omhandlede testrapporter, som er udvekslet mellem deltagerne i styregruppen, kan anses for at være ministerbetjeningsdokumenter og dermed er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24.

Det forhold, at dokumenterne er udvekslet på et tidspunkt, hvor ministeren havde og ville få behov for embedsværkets rådgivning og bistand vedrørende det nye ejendomsvurderingssystem, er ikke i sig selv tilstrækkeligt til, at alle dokumenterne er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedsloven § 24.

Ordlyden af § 24 giver ikke grundlag for at udstrække bestemmelsens anvendelsesområde til at omfatte alt materiale vedrørende udviklingen af det nye ejendomsvurderingssystem, udvekslet i styregruppen, og det vil efter Landsskatterettens opfattelse også være i strid med § 24's formål.

På den baggrund finder Landsskatteretten, at Vurderingsstyrelsen ikke kunne nægte aktindsigt i de omhandlede dokumenter med den begrundelse, at ICE-styregruppens arbejde er en samlet sag, og at alle dokumenter, der vedrører sagen, er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24.

Landsskatteretten hjemviser derfor afgørelsen til Vurderingsstyrelsens fornyede behandling.

Anders Vangsø Mortensen
Retsformand

Mie Mikkelsen
Sagsbehandler

Afgørelsen sendes til

DR, Emil Holms Kanal 20, 2300 København S

Vurderingsstyrelsen, sagsnr. 22-1022355