

FOLKETINGETS OMBUDSMAND

Gammel Torv 22. 1457 København K
Telefon 33 13 25 12. Telefax 33 13 07 17
Personlig henvendelse 10-15

Dato: **31 AUG. 2005**

J.nr.: 1997-3491-980
Sagsbehandler: LIA
(Bedes anført ved henvendelser)
Akt. nr.: 84

Folketingets Retsudvalg
Christiansborg
1240 København K

MODTAGET

1 SEP. 2005 10³⁵

Den Centrale Indlevering

+ bilag

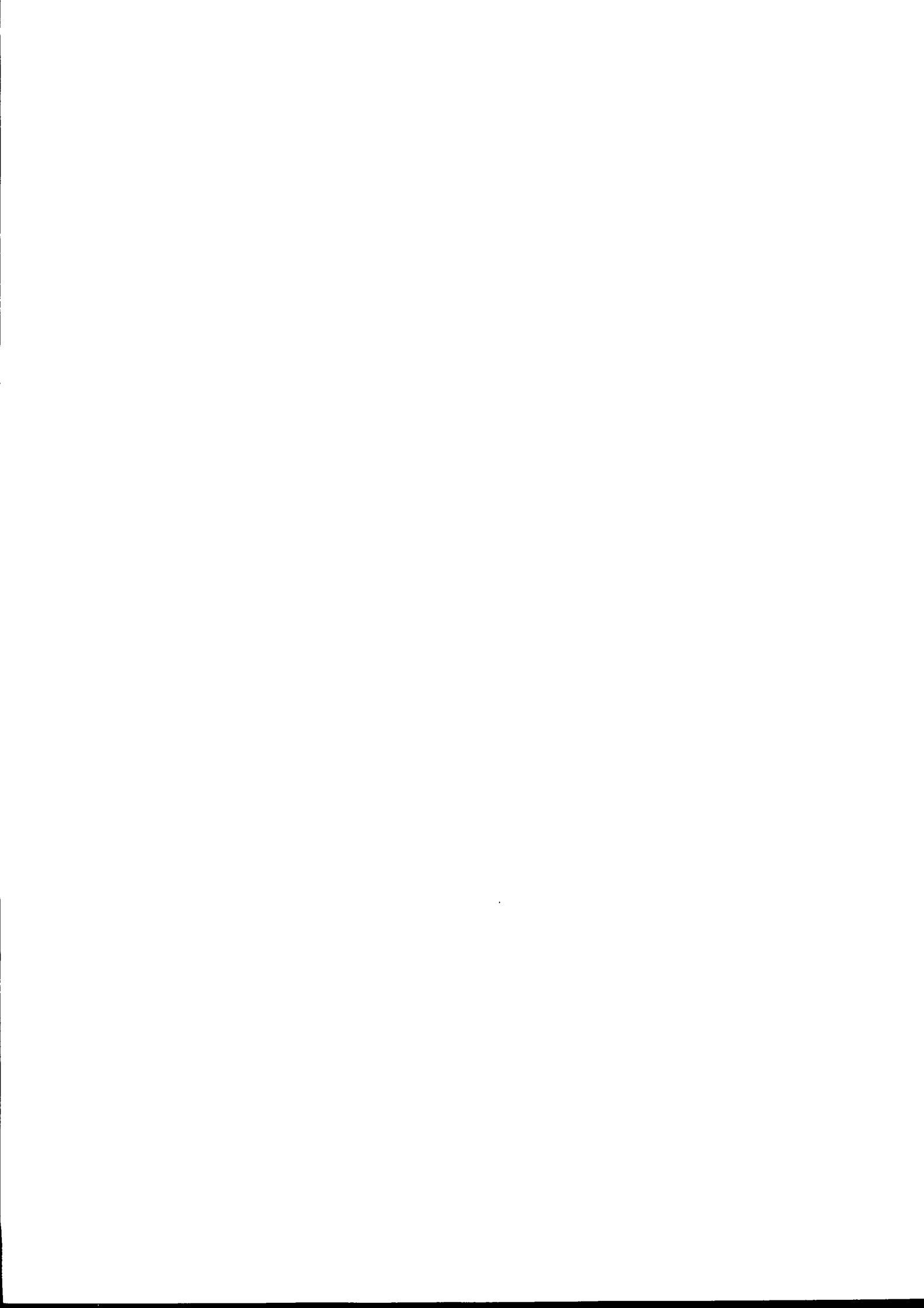
Vedrørende egen drift rapport vedrørende undersøgelse af et antal sager om aktindsigt fra Told- og Skattestyrelsen

Hermed sender jeg til orientering et eksemplar af min endelige rapport om egen driftundersøgelsen vedrørende et antal sager om aktindsigt fra Told- og Skattestyrelsen.

Med venlig hilsen



Hans Gammeltoft-Hansen



Endelig rapport
om ombudsmandens undersøgelse
vedrørende et antal sager om aktindsigt fra
Told- og Skattestyrelsen

I. INDLEDNING OG SAMMENFATNING	s. 4
II. KARAKTERISTIK AF DET UDVALGTE OMRÅDE	s. 7
A. Indledning	s. 7
B. Forvaltningsloven og offentlighedslovens regler om aktindsigt	s. 7
1. Lovenes anvendelsesområde	s. 7
2. Lovenes systematik	s. 8
3. Hovedreglen	s. 8
4. Undtagelse af hele sager.....	s. 9
5. Undtagelse af dokumenter.....	s. 10
6. Undtagelse af enkelte oplysninger	s. 11
7. Tavshedspligtsbestemmelers betydning for aktindsigt efter forvaltningsloven og offentlighedsloven	s. 12
8. Egenaces	s. 13
C. Særlige tavshedspligtsbestemmelser i skattelovgivningen	s. 13
D. Ægtefællereglen i skattestyrelseslovens § 37A	s. 13
E. Persondataloven	s. 14
F. Forvaltningsprocessuelle regler i aktindsigtssager	s. 17
1. Almindelige forvaltningsretlige sagsbehandlingsregler	s. 17
2. Særlige forvaltningsprocessuelle regler i relation til aktindsigtssager.....	s. 17
G. Kompetencen og klagesystemet i aktindsigtssager	s. 19
III. UNDERSØGELSENS INDHOLD	s. 27
A. Kortlægning af sagerne	s. 27
B. Partsbegrebet	s. 30
C. Afgørelsesbegrebet	s. 40
D. Sagsidentifikation.....	s. 41
E. Undtagelser fra aktindsigt	s. 42
1. Undtagelse af sager	s. 42
a) Personalesager.....	s. 42
b) Sager om strafferetlig forfølgning/sager inden for strafferetsplejen	s. 44

2. Undtagelse af dokumenter.....	s. 46
a) Interne arbejdsdokumenter.....	s. 46
b) Sekretariatsdokumenter	s. 58
c) Myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug for retssager eller ved overvejelse af om retssag skal føres	s. 62
3. Undtagelse af oplysninger	s. 66
a) Forvaltningslovens § 15	s. 66
b) Offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1	s. 69
c) Offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2	s. 72
4. Tavshedspligt	s. 78
a) Retsgrundlaget	s. 78
b) § 37 er en speciel tavshedspligt	s. 83
c) Hvilke oplysninger er omfattet af § 37?	s. 85
d) Pligt til ekstrahering?	s. 86
f) Aktindsigt i anonymiseret form	s. 91
F. Sagsbehandlingen m.m.	s. 94
1. Kompetencen i første instans	s. 94
2. Sagens oplysning	s. 96
3. Videre sendelse	s. 99
4. Udsættelse af sagens afgørelse.....	s. 101
5. Partshøring	s. 102
6. Notatpligt.....	s. 111
7. Begrundelse.....	s. 112
8. Klagevejledning	s. 116
a) Om domstolsprøvelse	s. 116
b) Administrativ rekurs	s. 118
9. 10-dages-frist	s. 120
10. Underretning efter persondataloven	s. 121

I. INDLEDNING OG SAMMENFATNING

A. Indledning

I 1990 afsluttede jeg en egen drift-undersøgelse angående et antal sager fra det daværende Skattedepartement vedrørende aktindsigt. I rapporten vedrørende undersøgelsen, der er offentliggjort i Folketingets Ombudsmands beretning for 1989, s. 241ff, konkluderede jeg at myndighederne i deres behandling af de undersøgte aktindsigts-sager ikke fuldt ud havde levet op til den standard som lovgivningen på dette område og principperne for god forvaltningsskik forudsætter.

Blandt andet på den baggrund besluttede jeg ultimo 1997 at gennemføre en opfølgning af nævnte undersøgelse, jf. ombudsmandslovens § 17, stk. 2, ved gennemgang af 50 sager fra Told- og Skattestyrelsen om aktindsigt. Den nye undersøgelse blev rettet mod Told- og Skattestyrelsen som følge af den ændring af myndighedsstrukturen og klagevejene på skatteområdet som fulgte af den nye skattestyrelseslov der var trådt i kraft den 1. april 1990 (lov nr. 824 af 19. december 1989).

Ved den nye lov blev de tidligere myndigheder Statsskattedirektoratet og Tolddirektoratet erstattet af Told- og Skattestyrelsen. Skatteministeren blev ved loven desuden bemyndiget til at fastsætte regler om klageadgang, herunder regler om at afgørelser ikke kunne indbringes for højere administrativ myndighed, jf. skattestyrelseslovens § 38. Denne bemyndigelse (og bemyndigelserne i forvaltningslovens § 16, stk. 5, og offentlighedslovens § 15, stk. 3) blev for så vidt angår afgørelser om aktindsigt, bl.a. udnyttet således at afgørelser om aktindsigt fra Told- og Skattestyrelsen – både 1. instans-afgørelser og afgørelser i klagesager – ikke længere kunne påklages til Skatteministeriets departement, jf. herved bekendtgørelse nr. 653 af 18. september 1990 om klage over visse skatte- og vurderingsmyndigheders afgørelser om aktindsigt, afløst af bekendtgørelse nr. 513 af 16. juni 1994 om klage over afgørelser om aktindsigt. Ved sidstnævnte bekendtgørelse blev Told- og Skattestyrelsen desuden gjort kompetent til at træffe afgørelse om aktindsigt i ligningsrådssager som sekretariat for Ligningsrådet. Bekendtgørelsernes bestemmelser er senere indarbejdet i de såkaldte sagsudlægningsbekendtgørelser (bekendtgørelse nr. 196 af 26. marts 1998, bekendtgørelse nr. 336 af 10. juni 1998, bekendtgørelse nr. 565 af 2. juli 1999, bekendtgørelse nr. 1070 af 17. december 1999, bekendtgørelse nr. 303 af 2. maj 2000, bekendtgørelse nr. 1107 af 13. december 2000, bekendtgørelse nr. 948 af 30. oktober 2001 og bekendtgørelse nr. 520 af 25. juni 2002). Det nævnte system er blevet bibeholdt. Se nærmere nedenfor i afsnit II.G, Kompetence og klagesystemet i aktindsigtssager.

Jeg meddelte min beslutning om at gennemføre den nye undersøgelse til Told- og Skattestyrelsen i brev af 22. december 1997, og jeg bad i brevet styrelsen om at del-

tage i et møde med henblik på en nærmere drøftelse af emnets afgrænsning og undersøgelsens tilrettelæggelse.

Den 13. marts 1998 afholdt jeg et møde med repræsentanter for Told- og Skattestyrelsen. På mødet aftalte jeg undersøgelsens nærmere tilrettelæggelse og afgrænsning med styrelsen, herunder hvorledes de 50 sager som skulle indgå i undersøgelsen, skulle udvælges. Med brev af 26. marts 1998 modtog jeg herefter 50 sager om aktindsigt fra Told- og Skattestyrelsen.

Af ressourcemæssige grunde blev undersøgelsen af de 50 sager sat i bero.

I brev af 23. april 2002 meddelte jeg Told- og Skattestyrelsen at der nu skulle være mulighed for at gennemføre projektet inden for en kortere tidshorizont. Blandt andet for at fremme undersøgelsesresultatets aktualitet meddelte jeg styrelsen at jeg havde besluttet at anmode om at de 50 sager jeg havde lånt af styrelsen, blev byttet til nogle nyere sager udvalgt efter de samme kriterier som oprindeligt aftalt.

Den 15. juli 2002 modtog jeg 54 nye sager om aktindsigt fra Told- og Skattestyrelsen. Sagerne er afsluttet af Told- og Skattestyrelsen i perioden 16. januar 2001 til 17. april 2002.

Den 7. januar 2004 sendte jeg Told- og Skattestyrelsen min foreløbige rapport om undersøgelsen af sagerne. Told- og Skattestyrelsen afgav på baggrund heraf en udtalelse af 1. februar 2005. Styrelsens bemærkninger er gengivet de steder i rapporten som bemærkningerne vedrører. Derudover er udtalelsen i sin helhed optaget som bilag til rapporten.

De 54 sager er omtalt i denne rapport i anonymiseret form. Told- og Skattestyrelsens journalnumre er erstattet med sagsnumrene fra 1 til 54, personer og selskaber der optræder i sagerne, er benævnt ved bogstavbetegnelser, og lokale og regionale myndigheder (kommuner og told- og skatteregioner) er omtalt ved anonymiserede artsbetegnelser.

B. Sammenfatning

Undersøgelsen har vist at Told- og Skattestyrelsens afgørelser for så vidt angår omfanget af den meddelte aktindsigt i det væsentligste er i overensstemmelse med lovgivningen. I kun få af de undersøgte sager har det kunnet konstateres at der er undtaget oplysninger eller dokumenter som der burde være meddelt aktindsigt i. Disse sager har især drejet sig om anvendelsen af bestemmelsen i offentlighedslovens § 12. Se nærmere nedenfor i afsnit III E 3 c.

Undersøgelsen har vedrørende det hjemmelsmæssige grundlag kun vist generelle problemer i forbindelse med fortolkningen og anvendelsen af bestemmelsen i offentlighedslovens § 14, jf. skattestyrelseslovens § 37. Jeg har kritiseret styrelsens fortolkning hvorefter et dokument der indeholder oplysninger omfattet af skattestyrelseslovens § 37, kan undtages fra aktindsigt i sin helhed efter offentlighedslovens § 14, jf. skattestyrelseslovens § 37. Se nærmere herom nedenfor i afsnit III E 4 d.

Undersøgelsen har vist at Told- og Skattestyrelsens sagsbehandling generelt set er god og ikke mindst hurtig. Der er kun konstateret relativt få, tilfældige og ofte mindre væsentlige fejl og mangler i de undersøgte sager.

Dog har der vist sig nogle generelle problemer hvad angår spørgsmålet om anvendelsen i aktindsigtssagerne af en lovbestemt frist fastsat i skattestyrelseslovens § 31, stk. 3 for indbringelse af endelige administrative afgørelser for domstolene og af en klagefrist for administrativ prøvelse fastsat i sagsudlægningsbekendtgørelsen.

Jeg har tilkendegivet som min opfattelse af 3-måneders fristen i skattestyrelseslovens § 31, stk. 3, for indbringelse for domstolene af en endelig administrativ afgørelse ikke finder anvendelse på isolerede aktindsigtsafgørelser. Under hensyn til at der allerede inden jeg afgav min foreløbige rapport i sagen den 7. januar 2004, var taget skridt til at løse dette problem ved en ændring af procesvejledningen, har jeg meddelt Told- og Skattestyrelsen at jeg ikke foretager mig mere vedrørende dette spørgsmål. Se nærmere herom nedenfor i afsnit III F 8.

Jeg har udtalt at 3-måneders fristen fastsat i sagsudlægningsbekendtgørelsen for klage over (visse) afgørelser truffet i henhold til bekendtgørelsen til en anden forvaltningsmyndighed ikke er gældende i forbindelse med aktindsigtsafgørelser. Jeg udtalte i min foreløbige rapport at jeg ikke foretog mere idet Skatteministeriet i forbindelse med min behandling af en konkret sag havde oplyst at ministeriet i forbindelse med en revision af sagsudlægningsbekendtgørelsen ville overveje spørgsmålet om ophævelse af klagefristen for administrativ klage over afgørelser om aktindsigt. Sagsudlægningsbekendtgørelsen er imidlertid ikke blevet ændret siden jeg afgav min foreløbige rapport, og jeg har derfor bedt nu bedt Told- og Skattestyrelsen om underretning om hvad der videre sker i sagen. Se nærmere herom nedenfor i afsnit III F 8.

Told- og Skattestyrelsen har i flere sager valgt at anonymisere dokumenter med henblik på at kunne give aktindsigt i dem. Jeg har konstateret at der ikke er tale om en ensartet praksis hvad angår anonymisering. Jeg har på den baggrund udtalt at der kan være et behov for at Told- og Skattestyrelsen udarbejder nærmere retningslinjer om udlevering af anonymiserede dokumenter. Se nærmere herom nedenfor i afsnit III E 4 f.

II. KARAKTERISTIK AF DET UDVALGTE OMRÅDE

A. Indledning

I det følgende gives der en oversigt over de regler vedrørende aktindsigt mv. som er relevante i forbindelse med undersøgelsen. I det omfang reglerne efter en gennemgang af sagerne har været genstand for yderligere undersøgelse, er de beskrevet mere indgående nedenfor i afsnit III, Undersøgelsen.

Undersøgelsen angår de regler der gjaldt da Told- og Skattestyrelsen behandlede og eventuelt tillige traf afgørelse i de aktindsigtssager der indgår i undersøgelsen. Ligeledes angår beskrivelsen af reglerne i de følgende afsnit primært de regler der gjaldt dengang. Således indgår bl.a. den ændring af myndighedsstrukturen og klagevejen på skatteområdet der følger af ændringen af skattestyrelsesloven ved lov nr. 292 af 15. maj 2002 hvorved vurderingsrådene og skyldrådene blev nedlagt og opgaven vedrørende vurdering af fast ejendom blev henlagt til told- og skatteforvaltningen med klageadgang til nyoprettede vurderingsankenævn, ikke. Heller ikke den ændring der gennemførtes ved bekendtgørelse nr. 520 af 25. juni 2002 hvorefter landet nu er ind delt i 8 skatteområder i stedet for som tidligere i henholdsvis 29 told- og skatteregioner og 8 toldcentre, indgår.

B. Forvaltningsloven og offentlighedslovens regler om aktindsigt

Bestemmelser om aktindsigt findes i kapitel 4 i forvaltningsloven (lov nr. 571 af 19. december 1985, som ændret ved lov nr. 347 af 6. juni 1991, lov nr. 215 af 22. april 2002, lov nr. 382 af 6. juni 2002, lov nr. 215 af 31. marts 2004 og lov nr. 552 af 24. juni 2004) og i offentlighedsloven (lov nr. 572 af 19. december 1985, som ændret ved lov nr. 347 af 6. juni 1991, lov nr. 504 af 30. juni 1993, lov nr. 276 af 13. maj 1998 og lov nr. 429 af 31. maj 2000).

1. Lovenes anvendelsesområde

Både forvaltningsloven og offentlighedsloven gælder for de organer eller myndigheder der er en del af "den offentlige forvaltning", jf. forvaltningslovens § 1, stk. 1, og offentlighedslovens § 1, stk. 1. Alle de skattemyndigheder der indgår i denne undersøgelse, er omfattet af forvaltningsloven og offentlighedsloven.

Forvaltningslovens regler gælder kun i forbindelse med afgørelsessager, jf. forvaltningslovens § 2, stk. 1, og § 9, stk. 1, 1. pkt. I modsætning hertil gælder offentlighedsloven for al virksomhed i det offentlige, jf. offentlighedslovens § 1, stk. 1, dvs. både for afgørelsesvirksomhed, faktisk forvaltningsvirksomhed og forvaltningsorga-

nernes udøvelse af privatretlig virksomhed. En modifikation følger dog af offentlighedslovens § 4 der begrænser retten til aktindsigt til at omfatte "dokumenter der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed".

Offentlighedsloven gælder for "enhver", jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt., mens forvaltningslovens rettigheder tilkommer "parter", jf. forvaltningslovens § 9, stk. 1, 1. pkt.

Anmodninger om aktindsigt i sager der ikke er afgørelsessager, skal altid afgøres efter offentlighedsloven uanset ansøgerens stilling i forhold til sagen, idet forvaltningslovens som nævnt ovenfor kun gælder i afgørelsessager. Den der beder om aktindsigt, er altid part i selve aktindsigtssagen, dvs. i forbindelse med afgørelsen af om og i hvilken udstrækning der skal meddeles den ønskede aktindsigt. Selve aktindsigtssagen er en afgørelsessag.

Både efter forvaltningsloven og offentlighedsloven skal den der anmoder om aktindsigt, identificere den sag eller de dokumenter der søges aktindsigt i, jf. forvaltningslovens § 9, stk. 1, 2. pkt., og offentlighedslovens § 4, stk. 3.

2. Lovenes systematik

Forvaltningslovens kapitel 4 og offentlighedsloven er i det væsentlige bygget op omkring følgende systematik: Indledningsvis fastslås hovedreglen hvorefter der tilkommer parten/borgerne aktindsigt. Dernæst gøres der undtagelser fra hovedreglen: Først nævnes nogle sagstyper der ikke eller ikke fuldt ud er omfattet af hovedreglen, dernæst begrænses retten til aktindsigt ved at visse dokumenttyper i sager som principielt er omfattet, undtages, og endelig åbnes der mulighed for at oplysninger tilbageholdes på grund af deres karakter. Til sidst tages der stilling til fremgangsmåden ved behandlingen af ansøgninger om aktindsigt, herunder hvilke myndigheder der skal træffe afgørelse.

3. Hovedreglen

Både efter forvaltningsloven og offentlighedsloven skal den aktindsigtssøgende have aktindsigt i samtlige sagens oplysninger medmindre der er hjemmel til at undtage fra aktindsigt, jf. forvaltningslovens § 9, stk. 1, 1. pkt., og § 10, stk. 1, og offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt.

Offentlighedsloven er en minimumslov, og myndighederne kan give aktindsigt i videre omfang (meroffentlighed) end loven tilsiger, medmindre andet følger af tavs-

hedspligtsreglerne, jf. § 4, stk. 1, 2. pkt. Myndighederne har pligt til at overveje mer-offentlighed.

4. Undtagelse af hele sager

De mest vidtgående undtagelser fra forvaltningslovens og offentlighedslovens hovedregler om aktindsigt undtager hele sager fra aktindsigt:

De almindelige regler om partsaktindsigt i forvaltningslovens kapitel 4 gælder ikke i relation til sager om strafferetlig forfølgning af lovovertrædelser, jf. forvaltningslovens § 9, stk. 3. For sådanne sager gælder nogle snævrere bestemmelser i forvaltningslovens § 18 om partens adgang til aktindsigt efter straffesagens afslutning.

Sager inden for strafferetsplejen er ikke omfattet af offentlighedsloven, jf. lovens § 2, stk. 1., 1. pkt. Ikke-parter i en straffesag har således ikke ret til aktindsigt i disse sager. Bestemmelserne i offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt., har et noget videre anvendelsesområde end bestemmelserne i forvaltningslovens § 9, stk. 3, og § 18. Således er bl.a. visse sager om fuldbyrdelse af straffedomme omfattet af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 2, men ikke af undtagelsesbestemmelsen i forvaltningslovens § 9, stk. 3. For så vidt angår parter, er der således adgang til aktindsigt i sådanne sager efter de almindelige bestemmelser i forvaltningslovens kapitel 4. Ved en lovændring i 2002 (lov nr. 382 af 6. juni 2002) indsattes i § 9 i forvaltningsloven som stk. 4 imidlertid en yderligere begrænsning i retten til partsaktindsigt. Ifølge det nye stk. 4 gælder reglerne om partsaktindsigt i forbindelse med varetægtsfængsling, fuldbyrdelse af fængselsstraf og forvaring ikke i følgende sager: 1) valg af varetægtsfængsel eller afsoningsinstitution, 2) overførsel til andet varetægtsfængsel eller anden afsoningsinstitution, 3) overførsel til anden afdeling i et varetægtsfængsel eller en afsoningsinstitution og 4) udelukkelse fra fællesskab.

I sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste har parten kun ret til aktindsigt i dokumenter mv. der vedrører den pågældendes egne forhold (og således ikke i medansøgers forhold), jf. forvaltningslovens § 10, stk. 2.

Ansættelses- og forfremmelsessager er heller ikke omfattet af offentlighedslovens aktindsigtsbestemmelser, jf. offentlighedslovens § 2, stk. 1, 2. pkt. Det samme gælder sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige tjeneste (personalesager), jf. offentlighedslovens § 2, stk. 2. I personalsagerne gælder loven dog for visse nærmere bestemte oplysninger, jf. offentlighedslovens § 2, stk. 3.

Offentlighedsloven indeholder i § 2, stk. 2, den særlige regel at sager om lovgivning ~~kun er undergivet aktindsigt for så vidt lovforslag er fremsat for Folketinget.~~

Endelig er sager om færøske og grønlandske anliggender undtaget fra aktindsigt i medfør af forvaltningslovens § 37 og offentlighedslovens § 18. Der gælder dog regler om aktindsigt vedtaget af de to hjemmestyrer som i alt væsentligt svarer til de danske.

5. Undtagelse af dokumenter

Andre af forvaltningslovens og offentlighedslovens undtagelser fra hovedreglen om aktindsigt medfører at enkelte dokumenter efter deres art er undtaget fra aktindsigt. Disse undtagelser indebærer at dokumentet som udgangspunkt ikke er omfattet af retten til aktindsigt uanset dokumentets indhold. Udgangspunktet modificeres bl.a. af nogle væsentlige bestemmelser i forvaltningslovens § 12, stk. 2, og § 11, stk. 1, hvorefter oplysninger i de anførte dokumenter om faktiske omstændigheder der er af væsentlig betydning for sagsforholdet, uanset bestemmelserne om undtagelse, skal meddeles i overensstemmelse med de almindelige aktindsigtsregler (ekstraheringspligt).

Interne arbejdsdokumenter er som udgangspunkt ikke omfattet af retten til aktindsigt, jf. forvaltningslovens § 12, stk. 1, og offentlighedslovens § 7.

Udgangspunktet hvorefter interne arbejdsdokumenter er undtaget fra aktindsigt, modificeres af 3 væsentlige undtagelser:

For det første er visse typer af dokumenter som er omfattet af reglerne om interne arbejdsdokumenter, jf. forvaltningslovens § 12, stk. 1, og offentlighedslovens § 7, alligevel ikke undtaget fra aktindsigt, jf. forvaltningslovens § 13 og offentlighedslovens § 8. De dokumenter der således ikke er undtaget, er bl.a. kollegiale organers beslutningsprotokoller, dokumenter der udelukkende indeholder notater i henhold til notatpligtsreglen i offentlighedslovens § 6, besigtigelsesrapporter og afhøringsprotokoller mv., samt forvaltningsmyndighedernes interne forskrifter for sagernes behandling (de såkaldte "skuffecirkulærer").

For det andet mister interne arbejdsdokumenter deres interne karakter hvis de afgives til en udenforstående borger, virksomhed, anden forvaltningsmyndighed osv.

For det tredje gælder der den ovennævnte ekstraheringspligt.

Efter bestemmelserne i forvaltningslovens § 14 og offentlighedslovens § 10 er forskellige andre dokumenter efter deres art undtaget fra aktindsigt. Retten til aktindsigt omfatter efter disse bestemmelser bl.a. ikke statsrådsprotokoller, referater og nogle særlige dokumenter udarbejdet i forbindelse med møder mellem ministre, brevveksling mellem ministerier om lovgivning, dokumenter der udveksles i forbindelse med

at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed, brevveksling med sagkyndige i forbindelse med retssager og i en vis udstrækning materiale der indgår i offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser.

I relation til disse dokumenter – bortset fra dokumenter vedrørende statistik og videnskabelige undersøgelser, jf. offentlighedslovens § 10, nr. 5 – gælder der imidlertid også regler om ekstraheringspligt, jf. forvaltningslovens § 14, stk. 2, og offentlighedslovens § 11.

6. Undtagelse af enkelte oplysninger

Bestemmelserne i forvaltningslovens § 15 og bestemmelserne i offentlighedslovens §§ 12, 13 (og 14) angår undtagelse af enkelte oplysninger.

Både efter forvaltningsloven og offentlighedsloven kan oplysninger efter omstændighederne undtages fra aktindsigt ud fra modstående hensyn til private interesser, jf. forvaltningslovens § 15, stk. 1, og offentlighedslovens §§ 12 og 13:

Efter forvaltningslovens § 15, stk. 1, kan retten til aktindsigt "begrænses i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private ... interesser".

Offentlighedslovens § 12, stk. 1, indeholder to bestemmelser vedrørende undtagelse af hensyn til private interesser: nr. 1 der omhandler oplysninger om enkeltpersoners private forhold. Sådanne oplysninger er undtaget allerede som følge af oplysningernes art. Nr. 2 angår visse oplysninger om erhvervsforhold (forretningshemmeligheder). Efter bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 2, kræves det for at oplysninger er undtaget fra aktindsigt, dels at der er tale om oplysninger af den bestemte art, og dels at det herudover på grundlag af en konkret vurdering vil have mindst én af nogle nærmere angivne skadevirkninger for erhvervsvirksomheden hvis der meddeles aktindsigt.

Herudover vil private interesser af ganske særlig karakter kunne bevirke undtagelse af oplysninger fra aktindsigt i medfør af en opsamlingsbestemmelse i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6: "Retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private ... interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet".

Efter offentlighedslovens § 13 skal det således blot være nødvendigt at undtage en ~~oplysning fra aktindsigt ud fra væsentlige modhensyn til private interesser. Efter for-~~valtningslovens § 15 derimod skal partens kvalificerede interesse i aktindsigt afvejes

over for modhensyn til de private interesser der efter bestemmelsen skal være af afgørende karakter.

Retten til aktindsigt kan både efter forvaltningslovens og offentlighedslovens bestemmelser begrænses af hensyn til offentlige interesser. En række forskellige offentlige interesser som kan bevirke undtagelse af enkelte oplysninger fra aktindsigt, er opregnet i forvaltningslovens § 15, stk. 1, og offentlighedslovens § 13, stk. 1. Disse offentlige interesser kan kort karakteriseres som hensyn til landets sikkerhed, forsvar og udenrigspolitiske interesser mv., hensynet til forfølgning af lovovertrædelser mv., kontrol- og planlægningshensyn, visse offentlige økonomiske interesser og, for så vidt angår offentlighedsloven, tillige visse særlige offentlige interesser, jf. offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6.

For så vidt angår de offentlige interesser, er der den samme forskel som ovenfor nævnt ved de private interesser for så vidt angår afvejningstemaet i de to bestemmelser i henholdsvis forvaltningslovens § 15 og offentlighedslovens § 13. Efter offentlighedslovens § 13 kan en oplysning undtages fra aktindsigt hvis "det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn" som nævnt i bestemmelsen. Derimod kræves det efter forvaltningslovens § 15 at "partens interesse i at kunne benytte sit kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn" til de i bestemmelsen nævnte offentlige interesser.

I forvaltningslovens § 15, stk. 2, og i offentlighedslovens § 13, stk. 2, findes bestemmelser hvorefter den aktindsigtsbegærende, dersom de modhensyn der har ført til undtagelsen kun gør sig gældende for en del af et dokument, skal gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.

7. Tavshedspligtsbestemmelser betydning for aktindsigt efter forvaltningsloven og offentlighedsloven

De almindelige tavshedspligtsbestemmelser i straffelovens §§ 152-152f og forvaltningslovens § 27 har hverken betydning for retten til aktindsigt efter forvaltningsloven eller efter offentlighedsloven, jf. forvaltningslovens § 9, stk. 2, og offentlighedslovens § 14, 2. pkt. Dog har de betydning for adgangen til meraktindsigt.

Derimod har specielle tavshedspligtregler betydning for retten til aktindsigt efter offentlighedsloven, jf. lovens § 14, 1. pkt., sammenholdt med 2. pkt. idet pligten til at meddele oplysninger er begrænset af sådanne særlige tavshedspligtsbestemmelser. Særlige tavshedspligtsforskrifter har derimod ingen betydning for retten til aktindsigt efter forvaltningsloven, jf. lovens § 9, stk. 2. Afgørelsen af om der skal meddeles aktindsigt efter forvaltningsloven, beror således udelukkende på reglerne i forvaltningslovens kapitel 4.

Ved en særlig tavshedspligtsforskrift forstås en tavshedspligtsbestemmelse i særlovgivningen som er mere restriktiv end de almindelige tavshedspligtsbestemmelser i straffelovens kapitel 16 og forvaltningslovens § 27. Se bl.a. nedenfor i afsnit II.C og III.E.4 vedrørende særlige tavshedspligtsbestemmelser i skattelovgivningen.

8. Egenaces

I offentlighedslovens § 4, stk. 2, er der fastsat en udvidet adgang til aktindsigt for personer hvis personlige forhold er omtalt i et dokument hos den offentlige forvaltning – såkaldt egenaces. Sådanne personer kan med de undtagelser der er i offentlighedslovens §§ 7-11 og § 14, forlange at blive gjort bekendt med de oplysninger der vedrører deres forhold. Det gælder dog ikke i det omfang de hensyn der er nævnt i § 13, eller hensynet til den pågældende selv eller andre med afgørende vægt taler imod, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 2, 2. pkt. I forhold til personer som ønsker indsigt i dokumenter om egne personlige forhold, er det uden betydning for omfanget af indsigten om anmodningen om indsigt afgøres efter offentlighedslovens bestemmelser om egenaces eller efter forvaltningslovens bestemmelser om aktindsigt for parter, jf. bl.a. den sag der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2001, s. 514ff.

C. Særlige tavshedspligtsbestemmelser i skattelovgivningen

På skatteområdet findes særlige tavshedspligtsbestemmelser bl.a. i skattestyrelseslovens § 37 (jf. lovbekendtgørelse nr. 868 af 12. august 2004), i skattekontrollovens § 6 F (lovbekendtgørelse nr. 869 af 12. august 2004), i vurderingslovens § 29A (jf. lovbekendtgørelse nr. 823 af 18. september 2001 (ophævet pr. 17. maj 2002 ved lov nr. 292 af 15. maj 2002)) og i nogle dobbeltbeskatningsoverenskomster. Alene reglen i skattestyrelseslovens § 37 har relevans for denne undersøgelse.

I mange af de sager der indgår i undersøgelsen, er der undtaget dokumenter fra aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 14, jf. skattestyrelseslovens § 37. Reglen i skattestyrelseslovens § 37 vil blive omtalt nærmere nedenfor i afsnit III.E.4.

D. Ægtefællereglen i skattestyrelseslovens § 37A

Offentlighedslovens og forvaltningslovens aktindsigtsbestemmelser suppleres på ~~skatteområdet af en særlig bestemmelse i skattestyrelseslovens § 37A (jf. lovbe-~~
kendtgørelse nr. 868 af 12. august 2004) om ægtefællers adgang til aktindsigt i den

anden ægtefælles ligningssag. Afgørelse om adgang til indsigt i indholdet af ægtefælles selvangivelse og skatteansættelse træffes af den kommunale skattemyndighed, jf. bestemmelsens ordlyd. Den kommunale skattemyndigheds afgørelse kan påklages til den relevante told- og skatteregion hvis afgørelse ikke kan påklages til anden administrativ myndighed, jf. nedenfor i afsnittet om kompetence og klageadgang i aktindsigtssager. Allerede fordi afgørelser vedrørende indsigt i ægtefælles skatteforhold ikke kan påklages til Told- og Skattestyrelsen, har bestemmelsen i skattestyrelseslovens § 37A ikke relevans for denne undersøgelse og vil derfor ikke blive omtalt yderligere.

E. Persondataloven

Persondataloven (lov nr. 429 af 31. maj 2000) indeholder generelle regler om behandling af personoplysninger, herunder regler om ret til indsigt for de registrerede. Loven omfatter først og fremmest behandling af personoplysninger som helt eller delvis foretages ved hjælp af elektronisk databehandling, jf. lovens § 1, stk. 1. Det er uden betydning om oplysningerne indgår i et edb-register.

Told- og Skattestyrelsen anvender elektronisk databehandling bl.a. i forbindelse med tekstbehandling af breve og andre dokumenter, i forbindelse med journalisering af sager og akter i styrelsens edb-system og i forbindelse med scanning, e-mailing og brug af telefax. Styrelsens behandling af personoplysninger ved sådan elektronisk databehandling er således omfattet af reglerne i persondataloven.

Persondataloven indeholder forskellige bestemmelser som giver borgerne (registrerede) mulighed for eller ret til at få oplysninger: Persondatalovens kapitel 4 indeholder generelle regler om behandling af personoplysninger. Især §§ 6-8 er betydningsfulde. Reglerne handler bl.a. om den dataansvarliges mulighed for at videregive oplysninger. Persondatalovens kapitel 9 giver den registrerede ret til indsigt i hvorvidt der behandles oplysninger om vedkommende, og ret til at få meddelelse om hvilke oplysninger der behandles, kategorier af modtagere af oplysninger samt tilgængelig information om hvorfra oplysningerne stammer. Den registrerede skal desuden efter §§ 28 og 29 have underretning om at der indsamles personoplysninger, og med hvilket formål, og om at registreringen giver den registrerede rettigheder efter persondataloven.

I forarbejderne til loven, jf. Folketingstidende 1999-2000, Tillæg A, s. 3971ff, er der bl.a. anført følgende om forholdet til reglerne om aktindsigt i forvaltningsloven og offentlighedsloven:

~~”Samspillet mellem reglerne om adgang til indsigt efter lovforslaget, forvaltningsloven og offentlighedsloven kan i hovedtræk beskrives således:~~

Efter lovforslaget har trejdemand ikke ret til aktindsigt i oplysninger om andre personer. Spørgsmålet skal derfor afgøres efter anden lovgivning, herunder reglerne i offentlighedsloven.

Efter lovforslaget har den registrerede ret til egenaces. Der er også ret til aktindsigt (egenaces) efter reglerne i offentlighedsloven. Afgørelsen skal træffes på det retsgrundlag, der er mest gunstigt for den pågældende.

En part i en afgørelsessag har ret til indsigt i oplysninger om sig selv (egenaces) efter lovforslagets regler herom og efter reglerne om aktindsigt i forvaltningsloven. Afgørelsen skal træffes på det retsgrundlag, der er mest gunstigt for den pågældende.”

Persondataloven begrænser således ikke retten til aktindsigt efter forvaltningsloven og offentlighedsloven, herunder bl.a. ikke retten til for den der er part i en sag, at få partsaktindsigt efter forvaltningslovens regler i personoplysninger som fremgår af sagsakterne vedrørende andre personer. Se også Korfits Nielsen og Waaben, Persondataloven med kommentarer (2001), s. 479f.

Ingen af sagerne der indgår i undersøgelsen, er afgjort efter indsigtsreglerne i persondatalovens kapitel 9. Sagerne er behandlet enten efter forvaltningslovens eller offentlighedslovens regler.

Persondatalovens indsigtsregler i kapitel 9 kan imidlertid have betydning for undersøgelsen, jf. bl.a. det ovenfor anførte om at en afgørelse om indsigt som udgangspunkt bør træffes på det retsgrundlag som er mest gunstigt for den pågældende. Se bl.a. de ovenfor citerede forarbejder.

Efter persondatalovens § 31 har en person ret til indsigt i oplysninger om sig selv (egenaces). Dette gælder uanset at den registrerede er part i en afgørelsessag og dermed også har ret til partsaktindsigt efter reglerne i forvaltningslovens kapitel 4. At en forvaltningsmyndighed skal træffe afgørelse på det gunstigste retsgrundlag, har på områder hvor der ikke gælder særlige tavshedspligtbestemmelser, i forhold til forvaltningsloven kun begrænset betydning for omfanget af indsigtsretten: der er kun sammenfald i forhold til retten til at få oplysninger om sig selv, og reglerne i de to love vil på dette punkt i vid udstrækning føre til samme resultat idet oplysninger der behandles for den offentlige forvaltning som led i administrativ sagsbehandling, efter persondatalovens § 32, stk. 2, kan undtages fra indsigtsretten i samme omfang som efter reglerne i offentlighedslovens § 2 samt §§ 7-11 og § 14. Herudover følger det af persondatalovens § 32, stk. 1, jf. § 30, at der ikke skal gives indsigt hvis den registreredes interesse i at få kendskab til oplysninger findes at burde vige for afgørende hensyn til forskellige private eller offentlige interesser. Disse undtagelser i § 32, stk.

1 og 2, svarer (når der ses bort fra offentlighedslovens § 14) i det væsentlige til undtagelsesbestemmelser i forvaltningsloven.

I forhold til skatteområdet hvor der som beskrevet ovenfor for visse oplysningers vedkommende gælder en særlig tavshedspligtsregel i skattestyrelseslovens § 37, er det imidlertid af særlig betydning at der i persondatalovens § 32, stk. 2, også er henvist til reglen i offentlighedslovens § 14 om at retten til aktindsigt efter loven er begrænset af sådanne særlige tavshedspligtsbestemmelser. Særlige tavshedspligtsbestemmelser må således efter persondatalovens system antages at gå forud for de generelle indsigtsregler i persondataloven. Se bl.a. vejledning om processuelle regler på Told-Skats område 2005-2, s. 318, og Korfits Nielsen og Waaben, Persondataloven med kommentarer (2001), s. 334, hvor der i relation til afvejningsreglen i persondatalovens § 32, stk. 1, er anført følgende: "Hvor afvejningen af de forskellige interesser allerede er foretaget i lovgivningen, f.eks. hvor der er fastsat særlige bestemmelser om tavshedspligt med henblik på at tilgodese nærmere bestemte private eller offentlige interesser, vil der normalt kunne gøres undtagelse fra indsigtsretten. Der må dog foretages en konkret fortolkning af den enkelte tavshedspligtsbestemmelse, herunder bestemmelsens baggrund." Rækkevidden af dette synspunkt begrænses i praksis af at skattestyrelseslovens § 37 ikke anses at afskære en myndighed fra at videregive oplysninger til den oplysningerne vedrører.

En vurdering efter forvaltningslovens regler vil i lyset heraf på den del af skatteområdet der er dækket af den særlige tavshedspligtsregel i skattestyrelseslovens § 37 (se nærmere om reglen nedenfor i afsnit III.E.4), formentlig altid for så vidt angår omfanget af indsigtsretten, føre til et gunstigere resultat end en vurdering efter persondatalovens regler, idet aktindsigt efter forvaltningsloven hverken er begrænset af almindelig eller særlig tavshedspligt, jf. forvaltningslovens § 9, stk. 2.

I de af sagerne hvor en fysisk enkeltperson (bl.a.) har anmodet om indsigt i oplysninger vedrørende vedkommende selv, ville en vurdering efter persondataloven i relation til omfanget af aktindsigt således formentlig under ingen omstændigheder føre til et gunstigere resultat for så vidt angår omfanget af indsigtsretten. Jeg har på denne baggrund ikke fundet grundlag for at gennemgå sagerne med henblik på at undersøge om en vurdering af omfanget indsigtsretten efter persondataloven ville have ført til et andet resultat.

Dog finder jeg anledning til at bemærke at det generelle princip som fastslået i EU-databeskyttelsesdirektivet og persondataloven om at en person som udgangspunkt har ret til indsigt i oplysninger der er registreret om vedkommende selv, må føre til at myndighederne i videst muligt omfang må være imødekommende over for ønsker om egenaces. Dette vil efter min opfattelse være muligt også på dette område hvor der gælder en særlig tavshedspligtsbestemmelse, idet den person oplysninger angår, ~~som regel ikke kan betragtes om uvedkommende i skattestyrelseslovens § 37's for-~~

stand. Se bl.a. vejledning om Processuelle regler på Told-Skats område 2005-2, s. 326, og *sag 1* (som er beskrevet nedenfor) hvor der meddeles aktindsigt i oplysninger vedrørende den pågældende selv, formentlig ud fra en betragtning om at den pågældende ikke er uvedkommende. Se tillige nedenfor i afsnit III.E.4.d.

Efter indsigtsreglen i persondatalovens § 31 skal der ud over indsigt i hvilke oplysninger om den pågældende der behandles, også gives visse såkaldte kontekstuelle oplysninger, dvs. oplysninger om formålet med behandlingen af oplysningerne, kategorier af modtagere af oplysningerne og tilgængelig information om hvorfra oplysningerne stammer, jf. ovenfor. Det forhold at en afgørelse om indsigt skal træffes på det gunstigste retsgrundlag, må medføre at der i forhold til fysiske personer der ønsker egenacces, uanset efter hvilke regler afgørelsen herom træffes, må være en pligt til at meddele disse kontekstuelle oplysninger. Jeg finder dog ikke anledning til at udtale kritik af myndighederne i anledning af at der ikke er meddelt sådanne kontekstuelle oplysninger.

Spørgsmålet om iagttagelse af reglerne om underretningspligt i persondatalovens §§ 28 og 29 bliver behandlet nedenfor i afsnit III.F.10.

F. Forvaltningsprocessuelle regler i aktindsigtssager

1. Almindelige forvaltningsretlige sagsbehandlingsregler

De sagsbehandlingsregler der findes i den almindelige forvaltningsret, gælder også i aktindsigtssager. Aktindsigtssager er afgørelsessager, jf. forvaltningslovens § 2, stk. 1, sammenholdt med forvaltningslovens § 16, stk. 1, 2 og 4, og offentlighedslovens § 15, stk. 2, og § 16, stk. 1 og 2. Dette indebærer at samtlige sagsbehandlingsregler i forvaltningsloven også gælder i aktindsigtssager. Således gælder reglerne om inhabilitet (forvaltningslovens kapitel 2), om myndighedernes vejledningspligt (forvaltningslovens § 7), om partsrepræsentation (forvaltningslovens § 8), om partshøring (forvaltningslovens kapitel 5), om begrundelse (forvaltningslovens kapitel 6) og om klagevejledning (forvaltningslovens kapitel 7) også i aktindsigtssager.

Herudover gælder i et vist omfang reglerne i persondataloven, jf. ovenfor.

2. Særlige forvaltningsprocessuelle regler i relation til aktindsigtssager

Forvaltningsloven og offentlighedsloven indeholder en række sagsbehandlingsregler der er specielt gældende i forbindelse med aktindsigtssager:

Forvaltningsloven indeholder i § 11 en væsentlig regel hvorefter afgørelse i den underliggende (materielle) sag som hovedregel skal udsættes hvis parten i en afgørelsessag begærer aktindsigt inden der er truffet afgørelse i den underliggende sag.

Aktindsigtsafgørelser efter såvel forvaltningsloven som offentlighedsloven kan påklages særskilt, jf. forvaltningslovens § 16, stk. 4, 1. pkt., og offentlighedslovens § 15, stk. 2. Dette indebærer at den der har fået helt eller delvis afslag på aktindsigt, ikke behøver at afvente realitetsafgørelsen i sagen før afgørelsen vedrørende aktindsigtsspørgsmålet eventuelt påklages.

For så vidt angår aktindsigtsafgørelser efter forvaltningsloven, bevirker en særskilt klage over aktindsigtsafgørelsen der indgives inden der er truffet afgørelse i den underliggende sag, at afgørelsen i den underliggende sag skal udsættes indtil der er taget stilling til klagen over aktindsigtsafgørelsen, jf. forvaltningsloven § 16, stk. 4, 2. pkt. Hvis der indgives anmodning om aktindsigt mens sagen er under anke, og anmodningen indgives til underinstansen, er denne forpligtet til at videresende anmodningen til klageinstansen, jf. forvaltningslovens § 7, stk. 2.

I skattesager kan der i den forbindelse opstå et særligt problem idet klagevejene vedrørende en regional told- og skattemyndigheds afgørelser om henholdsvis skatteansættelser og aktindsigt er forskellige. Klage over en afgørelse om skatteansættelse skal gå til Landsskatteretten, jf. skattestyrelseslovens § 23, mens afslag på aktindsigt kan påklages til Told- og Skattestyrelsen, jf. nærmere nedenfor. Hvis der anmodes om aktindsigt hos den regionale told- og skattemyndighed efter at den materielle sag er afsluttet, og der gives afslag på aktindsigt, må Told- og Skattestyrelsen, hvis der klages dertil over afslaget på aktindsigt og afgørelsen i den materielle sag i mellemtiden er blevet påklaget til Landsskatteretten, skulle give besked til Landsskatteretten med henblik på udsættelse af den materielle sag indtil aktindsigtsspørgsmålet er afgjort. Det samme gælder hvis den regionale told- og skattemyndighed inden afslutningen af den materielle sag har givet afslag på aktindsigt, men der først klages over dette afslag på aktindsigt til Told- og Skattestyrelsen efter at der er truffet afgørelse i den materielle sag og der er klaget over denne afgørelse til Landsskatteretten.

Forvaltningsmyndigheder skal træffe afgørelse vedrørende begæringer om aktindsigt inden for kortere tid. I overensstemmelse hermed er det i forvaltningslovens § 16, stk. 2, 1. pkt., og i offentlighedslovens § 16, stk. 1, bestemt at afgørelse i aktindsigts-sager skal træffes snarest.

Der skal så vidt muligt træffes afgørelse om aktindsigtsspørgsmålet inden en svarfrist på 10 dage, jf. forvaltningslovens § 16, stk. 2, 2. pkt., og offentlighedslovens § 16, stk. 2, men der er ikke noget absolut krav herom. Den aktindsigtssøgende har derimod som minimum krav på at forvaltningsmyndigheden inden fristens udløb underretter vedkommende om grunden til at en afgørelse vedrørende selve aktindsigts-

spørgsmålet endnu ikke har kunnet træffes, og om hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge. 10-dages-fristen regnes fra myndighedens modtagelse af anmodningen om aktindsigt. Fristen gælder for den myndighed der modtager en begæring om aktindsigt, men ikke for en rekursmyndigheds behandling af en klage vedrørende aktindsigt.

Aktindsigt kan enten gennemføres ved at den aktindsigtssøgende gennemser sagens originale akter på stedet, eller ved at der gives den aktindsigtssøgende kopi af sagens akter. Parten i en afgørelsessag har som hovedregel krav på at få kopi af sagens akter, jf. forvaltningslovens § 16, stk. 3. Ifølge ordlyden af reglen i offentlighedslovens § 16, stk. 1, står forvaltningsmyndigheden mere frit ved afgørelsen af om aktindsigt i medfør af offentlighedsloven skal gennemføres ved gennemsyn eller ved kopi. Det er dog forudsat i forarbejderne til loven at en anmodning om kopier kun kan afslås når der er en særlig begrundelse herfor, f.eks. dokumenternes karakter, antallet af dokumenter eller deres form.

Regler om betaling i forbindelse med aktindsigt er med hjemmel i henholdsvis forvaltningslovens § 16, stk. 3, 3. pkt., og offentlighedslovens § 16, stk. 4, fastsat i Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 646 af 18. september 1986 om betaling for afskrifter og fotokopier der udleveres i henhold til forvaltningsloven, og i bekendtgørelse nr. 647 af samme dato om betaling for afskrifter og fotokopier der udleveres i henhold til lov om offentlighed i forvaltningen.

Ved aktindsigt efter forvaltningsloven kræves der ikke betaling for det første sæt afskrifter/kopier der udleveres til parten. Ved aktindsigt efter offentlighedsloven kan der – bortset fra egenaces i medfør af offentlighedslovens § 4, stk. 2 – kræves betaling hvis den meddelte aktindsigt udgør mere end 16 sider, og hvis vedkommende har begæret aktindsigt i form af afskrift eller kopi. Betalingen udgør 10 kr. for første side og 1 kr. for hver af de følgende sider.

Endelig indeholder forvaltningslovens § 17 en særlig forvaltningsprocessuel bestemmelse hvorefter myndigheden kan træffe afgørelse om suspension af klagefristen i den underliggende realitetssag i tilfælde hvor aktindsigtsafgørelsen bliver påklaget inden udløbet af klagefristen i realitetssagen. Bestemmelsen er ikke en bestemmelse om automatisk udsættelse af sagen (som bestemmelserne i § 11 og § 16, stk. 4, 2. pkt., jf. § 11), men kræver en udtrykkelig beslutning fra vedkommende forvaltningsmyndighed.

G. Kompetencen og klagesystemet i aktindsigtssager

~~Efter forvaltningsloven og offentlighedsloven tilkommer kompetencen til at træffe afgørelse i 1. instans vedrørende aktindsigtsspørgsmål den forvaltningsmyndighed~~

der skal træffe eller har truffet afgørelse i den underliggende (materielle) sag hvori der begæres aktindsigt, eller som i øvrigt behandler eller har behandlet den underliggende sag, jf. forvaltningslovens § 16, stk. 1, og offentlighedslovens § 15, stk. 1.

Efter forvaltningslovens § 16, stk. 4, 1. pkt., og offentlighedslovens § 15, stk. 2, gælder som udgangspunkt i aktindsigtssager det samme klagesystem som er gældende for så vidt angår den materielle sag hvori der begæres aktindsigt. Det anførte gælder både i relation til den almindelige ulovbestemte rekurs og i relation til særlige lovbestemte rekursystemer.

Forvaltningslovens § 16, stk. 5, og offentlighedsloven § 15, stk. 3, indeholder imidlertid hjemmel til at der ved bekendtgørelse kan ske fravigelse af de ovennævnte kompetence- og klageregler.

Skattestyrelseslovens § 38, stk. 1 (jf. lovbekendtgørelse nr. 859 af 13. september 2000), indeholder følgende bemyndigelsesbestemmelse:

”§ 38. Skatteministeren kan bemyndige de statslige eller kommunale skattemyndigheder til at træffe afgørelser efter denne lov. Det samme gælder afgørelser på ministerens forretningsområde i øvrigt. Endvidere kan ministeren fastsætte regler om adgang til at klage over afgørelserne, herunder om, at afgørelserne ikke kan indbringes for højere administrativ myndighed.”

Bestemmelsen i skattestyrelseslovens § 38 blev ændret ved lov nr. 292 af 15. maj 2002. Skattestyrelseslovens § 38 A (jf. lovbekendtgørelse nr. 868 af 12. august 2004) indeholder nu følgende bestemmelser:

”§ 38 A. Skatteministeren fastsætter landets inddeling i told- og skatte kredse og placeringen af regionale told- og skatteforvaltninger. Skatteministeren kan i øvrigt oprette særlige centrale eller regionale forvaltningsorganer under den centrale told- og skatteforvaltning.

Stk. 2. Skatteministeren kan bemyndige statslige told- og skatteforvaltninger eller kommunale myndigheder til at træffe afgørelse på ministerens forretningsområde. Endvidere kan ministeren fastsætte regler om adgang til at klage, herunder om, at der ikke kan klages til anden administrativ myndighed.”

Med hjemmel bl.a. i reglerne forvaltningslovens § 16, stk. 4, og skattestyrelseslovens henholdsvis § 38 og § 38 A, er udstedt den såkaldte sagsudlægningsbekendtgørelse som bl.a. indeholder kompetence- og klageregler i aktindsigtssager på skatteområdet. Bekendtgørelsen er ændret flere gange i løbet af den tid hvor aktindsigtssagerne der indgår i undersøgelsen, er blevet behandlet.

Bekendtgørelse nr. 303 af 2. maj 2000 om sagsudlægning som gjaldt i perioden fra den 13. maj 2000 til den 1. januar 2001, indeholdt bl.a. følgende regler:

”Kapitel 2

1. instans

...

Told- og Skattestyrelsen

§ 11.

...

Stk. 4. Told- og Skattestyrelsen bemyndiges til som sekretariat for Ligningsrådet at træffe afgørelse om aktindsigt i Ligningsrådssager.

...

Kapitel 3

Klage

Klagefrist

§ 16. Fristen for klage som nævnt i §§ 17-20 er, for så vidt ikke andet er bestemt, 3 måneder.

Klage til told- og skatteregioner

§ 17. Den lokale told- og skatteregion bemyndiges til, med den i stk. 2 nævnte undtagelse, af afgøre klager over:

...

4) Afgørelser om aktindsigt, der er truffet af en kommunal skattemyndighed eller et skatteankenævn. Det samme gælder afgørelser om aktindsigt, der er truffet af Københavns eller Frederiksberg kommuner efter § 2, stk. 2.

Stk. 2. Klager som nævnt i stk. 1 over Københavns Kommune afgøres af Told- og Skatteregion København.

Stk. 3. Den i § 5 nævnte lokale told- og skatteregion bemyndiges til at afgøre klager over afgørelser om aktindsigt, der er truffet af et vurderingsråd eller et skyldråd.

Klage til Told- og Skattestyrelsen

§ 18. Told- og Skattestyrelsen bemyndiges til at afgøre klager over:

...

4) Afgørelser om aktindsigt, der er truffet af en told- og skatteregion eller et told-center. Dette gælder dog ikke afgørelser efter § 17, stk. 1, nr. 4, eller § 17, stk. 3.

...

Afgørelser, der ikke kan påklages administrativt

§ 21. Følgende afgørelser kan ikke påklages til anden administrativ myndighed:

...

- 2) Afgørelser truffet af en told- og skatteregion efter § 17. Dette gælder dog ikke afgørelser, der kan påklages efter § 18, nr. 2.
- 3) Afgørelser truffet af Told- og Skattestyrelsen efter § 11, stk. 1, nr. 1, § 11, stk. 1, nr. 2, 1. pkt., § 11, stk. 1, nr. 3, 1. pkt., § 11, stk. 1, nr. 4 eller 6-11, § 11, stk. 3 eller 4, § 15 eller § 18, eller efter bogføringslovens § 1, stk. 2. Endvidere afgørelser om aktindsigt, truffet af Told- og Skattestyrelsen i 1. instans."

Bekendtgørelse nr. 1107 af 13. december 2000 om sagsudlægning som gjaldt i perioden fra den 1. januar 2001 til 1. december 2001, indeholdt bl.a. følgende bestemmelser:

"Kapitel 2
1. instans

...

Told- og Skattestyrelsen

§ 11.

...

Stk. 4. Told- og Skattestyrelsen bemyndiges til som sekretariat for Ligningsrådet at træffe afgørelse om aktindsigt i Ligningsrådssager.

...

Kapitel 3
Klage
Klagefrist

§ 16. Fristen for at klage som nævnt i §§ 17-20 er, for så vidt ikke andet er bestemt, 3 måneder.

Klage til told- og skatteregioner

~~§ 17. Den lokale told- og skatteregion bemyndiges til, med den i stk. 2 nævnte undtagelse, at afgøre klager over:~~

...

3) Afgørelser om aktindsigt, der er truffet af en kommunal skattemyndighed eller et skatteankenævn. Det samme gælder afgørelser om aktindsigt, der er truffet af Københavns eller Frederiksberg kommuner efter § 2, stk. 2.

Stk. 2. Klager som nævnt i stk. 1 over Københavns Kommune afgøres af Told- og Skatteregion København.

Stk. 3. Den i § 5 nævnte told- og skatteregion bemyndiges til at afgøre klager over:

1) afgørelser om aktindsigt, truffet af et vurderingsråd eller et skyldråd.

...

Klage til Told- og Skattestyrelsen

§ 18. Told- og Skattestyrelsen bemyndiges til at afgøre klager over:

1) Afgørelser truffet af en told- og skatteregion, et toldcenter eller af skatteforvaltningerne i henholdsvis Københavns og Frederiksberg kommuner efter § 2, § 4, § 5, stk. 2, § 6, § 7, § 10, § 15 eller § 22. Dette gælder dog ikke afgørelser som nævnt i § 1, stk. 3, eller § 21, nr. 1, og afgørelser der kan påklages efter § 17, stk. 1, nr. 1, eller § 19, stk. 1.

2) Afgørelser om aktindsigt, der er truffet af en told- og skatteregion eller et toldcenter. Dette gælder dog ikke afgørelser efter § 17, stk. 1, nr. 3, eller § 17, stk. 3.

...

Afgørelser, der ikke kan påklages administrativt

§ 21. Følgende afgørelser kan ikke påklages til anden administrativ myndighed:

...

2) Afgørelser truffet af en told- og skatteregion efter § 17.

3) Afgørelser truffet af Told- og Skattestyrelsen efter § 11, stk. 1, nr. 1, § 11, stk. 1, nr. 2, 1. pkt., § 11, stk. 1, nr. 3, 1. pkt., § 11, stk. 1, nr. 4 eller 6-12, § 11, stk. 3, 4, eller 6, § 15 eller § 18, eller efter bogføringslovens § 1, stk. 2. Endvidere afgørelser om aktindsigt, truffet af Told- og Skattestyrelsen i 1. instans.”

Bekendtgørelse nr. 948 af 30. oktober 2001 om myndighedsinddeling og sagsudlægning som gjaldt i perioden fra den 1. december 2001 til den 1. juli 2002, indeholdt bl.a. følgende bestemmelser:

”Kapitel 6

1. instans

...

Told- og Skattestyrelsen

§ 15.

...

Stk. 4. Told- og Skattestyrelsen bemyndiges til som sekretariat for Ligningsrådet at træffe afgørelse om aktindsigt i Ligningsrådssager.

...

Kapitel 7
Klage
Klagefrist

§ 20. Fristen for klage som nævnt i §§ 21-24 er, for så vidt andet ikke er bestemt, 3 måneder.

Klage til told- og skatteregioner

§ 21. Den lokale told- og skatteregion bemyndiges til, med den i stk. 2 nævnte undtagelse, at afgøre klager over:

...

3) Afgørelser om aktindsigt, der er truffet af en kommunal skattemyndighed eller et skatteankenævn. Det samme gælder afgørelser om aktindsigt, der er truffet af Københavns eller Frederiksberg kommuner efter § 6, stk. 2.

Stk. 2. Klager som nævnt i stk. 1 over afgørelser truffet af Københavns Kommune afgøres af Told- og Skatteregion København.

Stk. 3. Den i § 9 nævnte told- og skatteregion bemyndiges til at afgøre klager over: Afgørelser om aktindsigt truffet af et vurderingsråd eller et skyldråd.

...

Klage til Told- og Skattestyrelsen

§ 22. Told- og Skattestyrelsen bemyndiges til at afgøre klager over:

...

2) Afgørelser om aktindsigt, der er truffet af en told- og skatteregion eller et told-center. Dette gælder dog ikke afgørelser efter § 21, stk. 1, nr. 3, eller § 21, stk. 3, nr. 1.

...

Afgørelser, der ikke kan påklages administrativt

§ 25. Følgende afgørelser kan ikke påklages til anden administrativ myndighed:

...

- 2) Afgørelser truffet af en told- og skatteregion efter § 21.
- 3) Afgørelser truffet af Told- og Skattestyrelsen efter § 15, stk. 1, nr. 1, § 15, stk. 1, nr. 2, § 15, stk. 1, nr. 3, § 15, stk. 1, nr. 4 eller 6-12, § 15, stk. 3 eller 4, § 19 eller § 22, eller efter bogføringslovens § 1, stk. 2. Endvidere afgørelser om aktindsigt, truffet af Told- og Skattestyrelsen i 1. instans, samt Told- og Skattestyrelsens stillingtagen til spørgsmål om sagsbehandling."

Bekendtgørelse nr. 520 af 25. juni 2002 om myndighedsinddeling og sagsudlægning som trådte i kraft den 1. juli 2002, indeholder bl.a. følgende regler:

"Kapitel 6

1. instans

Told- og Skattestyrelsen

§ 14.

...

Stk. 3. Told- og Skattestyrelsen bemyndiges til som sekretariat for Ligningsrådet at træffe afgørelse om aktindsigt i Ligningsrådssager.

...

Kapitel 7

Klage

Klagefrist

§ 20. Fristen for klage som nævnt i §§ 21-25 er, for så vidt andet ikke er bestemt, 3 måneder.

Klage til regionale told- og skattemyndigheder

§ 21. Den regionale told- og skattemyndighed bemyndiges til, med den i stk. 2 nævnte undtagelse, at afgøre klager over:

...

- 3) Afgørelser om aktindsigt, der er truffet af en kommunal skattemyndighed eller et skatteankenævn. Det samme gælder afgørelser om aktindsigt, der er truffet af Københavns eller Frederiksberg Kommuner efter § 6, stk. 2.

...

Stk. 3. Den i § 30 nævnte regionale told- og skattemyndighed bemyndiges til at afgøre klager over afgørelser om aktindsigt truffet af et vurderingsråd eller et skyldråd.

Klage til Told- og Skattestyrelsen

§ 22. Told- og Skattestyrelsen bemyndiges til at afgøre klager over:

...

- 2) Afgørelser om aktindsigt, der er truffet af en regional told- og skattemyndighed eller af ToldSkat Selskabsrevisionen. Dette gælder dog ikke afgørelser efter § 21, stk. 1, nr. 3, eller § 21, stk. 3.

...

Afgørelser, der ikke kan påklages administrativt

§ 26. Følgende afgørelser kan ikke påklages til anden administrativ myndighed:

...

- 2) Afgørelser truffet af en regional told- og skattemyndighed efter § 21.

...

- 4) Afgørelser truffet af Told- og Skattestyrelsen efter § 14, stk. 1, nr. 1, § 14, stk. 1, nr. 2, § 14, stk. 1, nr. 3, 1. pkt., § 14, stk. 1, nr. 4-9, § 14, stk. 2 eller 3, § 19 eller § 22, eller efter bogføringslovens § 1, stk. 2. Endvidere afgørelser om aktindsigt truffet af Told- og Skattestyrelsen i 1. instans, samt Told- og Skattestyrelsens stillingtagen til spørgsmål om sagsbehandling."

Den relevante kompetencefordeling og de relevante klageregler vedrørende aktindsigt på skatteområdet har således i hele perioden hvor afgørelserne i de sager der indgår i undersøgelsen, er truffet, været følgende:

- a) Kompetence til at træffe afgørelse i 1. instans tilkommer den myndighed der har kompetence til at træffe afgørelse vedrørende sagens indhold i den sag hvortil aktindsigtssagen knytter sig. Dog tilkommer kompetencen til at træffe afgørelse om aktindsigt i ligningsrådssager Told- og Skattestyrelsen som sekretariat for Ligningsrådet.
- b) Afgørelser om aktindsigt fra en kommunal skatteforvaltning, et skatteankenævn, et vurderingsråd eller skyldråd kan påklages til en (nærmere bestemt) told- og skatte-region. Told- og skatteregionens afgørelse i sagen kan ikke påklages videre.
- c) Afgørelser om aktindsigt fra en told- og skatteregion eller et toldcenter kan påklages til Told- og Skattestyrelsen. Told- og Skattestyrelsens afgørelse i sagen kan ikke påklages videre.
- d) Afgørelser om aktindsigt som Told- og Skattestyrelsen træffer i 1. instans, herunder afgørelser hvor styrelsen efter de ovennævnte regler træffer afgørelse som sekretariat for Ligningsrådet, kan ikke påklages videre.
- e) Klagefristen med hensyn til klager over aktindsigtsafgørelser er fastsat til 3 måneder.

III. UNDERSØGELSENS INDHOLD

A. Kortlægning af sagerne

2 sager (*sagerne 42 og 46*) drejede sig om spørgsmål som ikke var omfattet af de ovennævnte regler om aktindsigt:

Sag nr. 42:

Sagen angår edition efter reglerne i retsplejeloven. I en skattestraffesag mod to personer anmodede forsvareren for den ene person om at retten afsagde kendelse om at Told- og Skattestyrelsen skulle udlevere en indstilling fra styrelsen til Ligningsrådet og Ligningsrådets mødereferat i en sag der drejede sig om samme skattearrangement som straffesagen. Retten bemærkede under retsmødet at der, forinden der blev afsagt kendelse, måtte indhentes en udtalelse fra Ligningsrådet vedrørende spørgsmålet om udlevering, jf. retsplejelovens § 806, stk. 6.

En politimester anmodede herefter på vegne af anklagemyndigheden Told- og Skattestyrelsen om en udtalelse om hvorvidt styrelsen ville efterkomme ~~en begæring om udlevering~~

Told- og Skattestyrelsen udtalte efter at have forelagt sagen for Ligningsrådet at mødereferatet fra Ligningsrådet ikke var omfattet af aktindsigt idet der var tale om et rent internt arbejdsdokument som Told- og Skattestyrelsen havde udarbejdet og udvekslet i forbindelse med styrelsens udførelse af sekretariatsopgaver for Ligningsrådet, jf. forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 1, og offentlighedslovens § 10, nr. 3. Ligningsrådet havde derfor besluttet at rådet ikke ville udlevere mødereferatet.

Forsvareren bad herefter retten om at afsige kendelse om udlevering af dokumenterne. Retten forespurgte i den anledning om Told- og Skattestyrelsen havde yderligere bemærkninger, hvilket styrelsen afkræftede.

----- 0 -----

Sag nr. 46:

Sag nr. 46 har sammenhæng med *sag nr. 23*. *Sag nr. 23* angår en situation hvor en advokat, A, på vegne af sin klient, B, klagede til Told- og Skattestyrelsen over en told- og skatteregions afgørelse om delvis afslag på aktindsigt i en civil skattesag mod B. Regionen havde undtaget dokumenter i sagen fra aktindsigt med henvisning til at alle akterne også indgik i en skattestraffesag mod B, jf. forvaltningslovens § 9, stk. 3, og til at regionen efter aftale med politiet havde udleveret 18 ringbind med materiale til B sammen med en agterskrivelse. I forbindelse med afgørelsen forlængede regionen en frist til at komme med indsigelser mod forslaget til ændret skatteansættelse for B. Forslaget var indeholdt i den nævnte agterskrivelse. Efter at der var blevet klaget over afgørelsen om afslag på aktindsigt til Told- og Skattestyrelsen, blev fristen forlænget endnu engang.

Told- og Skattestyrelsen ændrede regionens afgørelse for så vidt angik de dokumenter der også indgik i den civile skattesag. Nogle af disse dokumenter indgik i de 18 ringbind der allerede var blevet udleveret til B. Styrelsen bad regionen om at udlevere de resterende akter til B.

Efter at styrelsen havde truffet afgørelse i aktindsigtssagen bad A igen om at få udsat fristen til at komme med indsigelse. Denne anmodning blev ikke besvaret af regionen før regionen afsagde kendelse om ændret skatteansættelse for B. Da A protesterede mod kendelsen, gjorde regionen ham opmærksom på at det var Landsskatteretten der var rette klageinstans i forhold til formalia.

A indbragte herefter sagen for Landsskatteretten. Til støtte for sin klage til Landsskatteretten anførte A bl.a. at det materiale han havde fået aktindsigt i

efter sin klage til Told- og Skattestyrelsen, kun var en lille del af det materiale som lå til grund for regionens afgørelse i sagen. Oprindeligt var der blevet beslaglagt materiale der fyldte 20-30 flyttekasser.

I *sag nr. 46* stillede regionen i anledning af A's klage til Landsretten nogle spørgsmål til Told- og Skattestyrelsen, bl.a. i relation til udleveringen af dokumenter i sagen. Styrelsen besvarede henvendelsen telefonisk og oplyste at eventuelle formalitetsspørgsmål i relation til aktindsigt var afgjort i forbindelse med styrelsens tidligere afgørelse i sagen. Der er således ikke tale om en ny aktindsigtssag hos styrelsen.

De to sager *42 og 46* udgår på ovenstående baggrund af undersøgelsen.

I 7 af sagerne (*sagerne 1, 10, 11, 15, 23, 43 og 49*) har Told- og Skattestyrelsen truffet afgørelse som klageinstans, dvs. truffet afgørelse på baggrund af en klage over en told- og skatteregions afslag på aktindsigt.

15 af sagerne (*sagerne 12, 14, 16, 19, 27, 28, 29, 34, 37, 40, 41, 44, 51, 53 og 54*) drejer sig om aktindsigt i Ligningsrådets sager om bindende forhåndsbesked hvor Told- og Skattestyrelsens således, jf. de ovenfor refererede regler, har truffet afgørelse som sekretariat for Ligningsrådet.

5 sager (*sagerne 3, 6, 9, 24 og 25*) drejer sig om anmodninger om aktindsigt i erstatningsrapporter udarbejdet af regionerne i forbindelse med selskabstømning. I alle disse 5 sager har styrelsen oversendt henvendelserne til den region der har udarbejdet erstatningsrapporten.

De resterende 25 sager (*sagerne 2, 4, 5, 7, 8, 13, 17, 18, 20, 21, 22, 26, 30, 31, 32, 33, 35, 36, 38, 39, 45, 47, 48, 50 og 55*) drejer sig om aktindsigt i Told- og Skattestyrelsens egne sager eller dokumenter.

Af sagerne (med undtagelse af dem som ikke direkte drejer sig om aktindsigt, og dem som angår spørgsmål om aktindsigt i erstatningsrapporter i forbindelse med selskabstømning (*sagerne 3, 6, 9, 24, 25, 42, og 46*) angår 6 sager anmodninger om aktindsigt i konkrete sager vedrørende momspligt (*sagerne 2, 4, 8, 36, 45 og 50*). 36 sager angår anmodninger om aktindsigt i konkrete sager vedrørende indkomstbeskatning for personer eller selskaber (+ betaling af boafgift og frigivelse af båndlagte midler) (herunder kontrol, opkrævning, inddrivelse mv.) (*sagerne 1, 7, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 27, 28, 29, 30, 32, 33, 34, 37, 38, 39, 40, 41, 43, 44, 47, 48, 49, 51, 52, 53 og 54*). 5 sager (*sagerne 5, 13, 26, 31 og 35*) angår anmodninger om aktindsigt i generelle sager/spørgsmål hos Told- og Skattestyrelsen.

I 19 af sagerne (*sagerne 4, 7, 10, 14, 17, 18, 20, 21, 23, 30, 32, 33, 37, 40, 43, 47, 48, 52, og 54*) er spørgsmålet om aktindsigt vurderet efter reglerne i forvaltningsloven, mens det i 26 af sagerne er vurderet i forhold til reglerne i offentlighedsloven (*sagerne 1, 2, 5, 8, 11, 12, 13, 16, 19, 26, 27, 28, 29, 31, 34, 35, 36, 38, 39, 41, 44, 45, 49, 50, 51 og 53*). I 3 af sagerne (*sagerne 1, 11 og 49*) har spørgsmålet om partsstatus været genstand for nærmere overvejelser, jf. nærmere nedenfor. I 2 sager (*sagerne 15 og 22*) blev klage/anmodning om aktindsigt trukket tilbage inden der blev taget endelig stilling til spørgsmålet.

I en sag (*sag 10*) er der senere klaget til Folketingets Ombudsmand. Denne sag udgår på den baggrund ligeledes af undersøgelsen.

B. Partsbegrebet

I 3 sager (*sagerne 1, 11 og 49*) har spørgsmålet om partsstatus som nævnt ovenfor været genstand for nærmere overvejelser.

På det foreliggende grundlag kunne spørgsmålet om partsstatus for den aktindsigts-søgende efter min opfattelse have været overvejet i yderligere en sag (*sag 37*).

Der er ingen definition i forvaltningsloven af hvad der skal forstås ved en part, men det er forudsat i forarbejderne at udtrykket skal forstås i overensstemmelse med det almindelige forvaltningsretlige partsbegreb, især som dette i litteratur og praksis er blevet udviklet med udgangspunkt i partsoffentlighedsloven af 1964 og offentlighedsloven af 1970.

I rapporten vedrørende egen drift-projektet fra 1989 om et antal sager fra det daværende Skattedepartement vedrørende aktindsigt beskrev jeg generelt partsbegrebet således:

”Parter i en sag er sådanne personer, som har en særlig interesse i sagens afgørelse; interessen skal både være individuel og væsentlig. At interessen skal være individuel indebærer, at der ofte ikke vil være parter i forbindelse med afgørelsessager, der angår en større og/eller ubestemt gruppe af personer. Dette vil således normalt være tilfældet i forbindelse med generelle forvaltningsafgørelser (f.eks. en bekendtgørelse). Interessens væsentlighed må vurderes i forhold til den afgørelse, der er tale om, og der kan ikke angives nogen generel målestok for interessens væsentlighed. Afgørende er at den pågældendes persons interesse er nært knyttet til sagens udfald. Det kan i denne forbindelse vurderes om den pågældendes persons interesse i sagens udfald ud fra en almindelig vurdering klart har en mere kvalificeret karakter end andre personers interesse i sagens udfald. Interessen kan såvel være af økonomisk som af personlig karakter i øvrigt (f.eks. den pågældendes helbred eller familiemæssige relationer).”

Den generelle beskrivelse af partsbegrebet som gengivet her er stadig dækkende. Ud fra denne beskrivelse er kerneområdet for begrebet adressaten for en afgørelse, herunder klager i en klagesag. Adressater opfylder umiddelbart kravet om at have en væsentlig og individuel interesse i sagens udfald. For andre end adressater må der foretages en konkret vurdering af den mulige parts tilknytning til og interesse i sagen og dens udfald. I tvivlstilfælde bør anvendes en formålspræget fortolkning, dvs. der bør lægges vægt på den pågældendes reelle behov for at kunne udøve partsbeføjelser og på disse beføjelsers egnethed til at sikre en rimelig indflydelse på beslutningsprocessen, jf. Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 80.

Partsstatus er således ikke udelukket ved enhver form for afledet interesse. Ved bedømmelsen af om en afledet interesse er tilstrækkelig væsentlig til at kunne medføre partsstatus, må der foretages en konkret vurdering hvorunder bl.a. mængden af de led der indgår mellem sagens udfald og den aktuelle betydning for den pågældende, tages i betragtning.

I rapporten fra 1989 omtalte jeg 9 konkrete sager hvor afgrænsningen af partsbegrebet havde givet anledning til tvivl. Nogle af disse sager var sager hvor udfaldet af en (juridisk) persons (part 1) skattesag (automatisk) kunne have betydning for en anden (juridisk) persons (part 2) skatteforhold. Spørgsmålet var således om og under hvilke omstændigheder part 2 skulle betragtes som part i forvaltningslovens forstand i part 1's skattesag. De ovenfor nævnte formålsbetragtninger fører til at part 2, når afgørelsen i part 1's sag 1 bevirker at part 2's skatteansættelse automatisk konsekvensændres, må betragtes som part i forvaltningslovens forstand i part 1's sag.

I en redegørelse fra Skatteministeriets Retssikkerhedsudvalg af 8. august 1994 (trykt i Redegørelse fra Retssikkerhedsudvalget, Skatteministeriet, Februar 1996) beskrev udvalget bl.a. denne problemstilling. Om fortolkningen af ombudsmandens udtalelser vedrørende partsbegrebet som gengivet i rapporten vedrørende egen driftprojektet fra 1989, skrev udvalget bl.a. følgende:

”Af afgørelserne kan man formentlig herefter udlede følgende:

Kan der spores en vis automatik i de afledede skattemæssige konsekvenser for part 2, taler det for at anse denne part for egentlig part i forvaltningslovens forstand om det spørgsmål, parterne har fællesinteresse i. Det gælder, hvadenten der er tale om en parts-tvist (sag 1 og 3) eller ej (sag 2).

Ombudsmanden henviser i sag 1 til, at konsekvensændringen af part 2's ansættelse må skyldes en 'nødvendig (nærmest mekanisk) følge af de skatteretlige regler'.

~~Umiddelbart taler det for at give partsstilling efter forvaltningsloven til alle parter i retsforhold, for hvem beskatningen bør ske 'symmetrisk' (f.eks. fradrag hos part 1~~

og indtægtsførsel hos part 2) eller for hvem beskatningen bør foretages ensartet (sag 2).

Selv om ombudsmanden i sag 1 ikke finder det afgørende, hvad en anticiperet stillingtagen vil føre til af konsekvenser for part 2, må det dog antages, at der må lægges vægt på, hvor 'mekanisk' konsekvensændringerne faktisk foretages.

I sag 1 og 3 var der tale om ægtefæller, formentlig bosiddende i samme kommune, og i sag 2 blev ansættelsesændringen foretaget af kommunen efter 'pålæg' fra amtsligningsrådet. Disse forhold bevirker, at de skatteretlige konsekvensændringer for part 2's ansættelse foretages 'nærmest mekanisk'."

Retspraksis på skatteområdet er i overensstemmelse hermed: Det er ikke udelukket at part 2 kan blive betragtet som part i forvaltningslovens forstand. Det kræves dog at udfaldet af part 1's sag nærmest mekanisk fører til en ændret beskatning for part 2, f.eks. hvis skatteansættelsen for et selskab der er sambeskattet med et andet, ændres, eller hvis ændringen af skatteansættelsen for en ægtefælle automatisk fører til en ændret skatteansættelse også for den anden ægtefælle, jf. bl.a. U2001.899H og U2002.1399H.

Sag nr. 1:

Sagen drejede sig om spørgsmålet om A's adgang til aktindsigt i dokumenter i relation til et regnskabskontrolbesøg som en told- og skatteregion i 1995 havde foretaget hos et selskab, B.

Ved kontrollen havde regionen konstateret at der var sket udbetalinger fra B til A via en rejseforskudskonto, og at disse udbetalinger var sket uden at der var indeholdt A-skat. Dette havde ført til at regionen havde fremsendt oplysninger vedrørende udbetalingerne til A's bopælskommune. I forbindelse med fremsendelse af kontroloplysningerne udtalte regionen som sin opfattelse at der havde været tale om et ansættelsesforhold mellem B og A, og at rejseforskudskontoen havde været en mulighed for omgåelse af kildeskattelovgivningens regler om indeholdelse af A-skat. Regionen oplyste at B der var under tvangsopløsning, havde meddelt at det var meningen at A efter nogen tids ansættelse skulle have været aktionær i selskabet, men at dette af flere grunde ikke blev til noget.

A's revisor søgte på vegne af A om aktindsigt i regnskabskontROLSAGEN hos regionen. Anmodningen om aktindsigt skete til brug for en verserende sag om A's skatteforhold ved Landsskatteretten.

Told- og skatteregionen afviste at give A aktindsigt i sagen med henvisning til at A ikke var part i sagen vedrørende regnskabskontrollen mod B. Den omstændighed at regionen havde videregivet en oplysning der indgik i en anden myndigheds behandling af A's skatteforhold, ændrede efter regionens opfattelse ikke ved at A måtte betragtes som uvedkommende i relation til den foretagne kontrol af B's regnskaber. Det var i øvrigt regionens opfattelse at regionens beslutning om videregivelse af kontroloplysninger ikke i sig selv var en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Regionen henviste herudover til at reglerne om aktindsigt efter offentlighedsloven var begrænset af de særlige tavshedspligtsforskrifter der fremgår af reglen i skattestyrelseslovens § 37.

A's revisor klagede over afgørelsen til Told- og Skattestyrelsen og gjorde i den forbindelse bl.a. gældende at regionen i forbindelse med videregivelsen af oplysningerne til A's bopælskommune havde givet udtryk for sin egen skatteretlige vurdering af sagen, og at denne vurdering var blevet lagt til grund af bopælskommunen. På den baggrund måtte reglerne om partsaktindsigt i forvaltningsloven finde anvendelse i forhold til regionens sag.

Told- og Skattestyrelsen var enig i at A ikke kunne anses for part i den sag hos regionen der var opstået som følge af kontrolbesøget hos B. Styrelsen lagde i den forbindelse vægt på at der i sagen vedrørende B for så vidt angik A alene indgik kontroloplysninger for tidligere indkomstår, og at disse oplysninger var fremsendt til den kommunale ligningsmyndighed der som kompetent myndighed traf afgørelse vedrørende A's skatteansættelser for disse år. Sagen blev herefter vurderet i forhold til offentlighedslovens regler. Styrelsen henviste til reglerne i offentlighedslovens § 14, jf. skattestyrelseslovens § 37 hvorefter dokumenterne var undtaget fra aktindsigt. Der kunne heller ikke gives meroffentlighed da dokumenterne var omfattet af tavshedspligt. Styrelsen gav imidlertid aktindsigt i de dokumenter der var sendt til A's bopælskommune, og som således også indgik i bopælskommunens sag vedrørende A. Styrelsen imødekom således i et vist omfang A's klage.

Ombudsmandens udtalelse

Jeg går ud fra at kontrolbesøget hos B blev foretaget efter skattekontrollovens regler for at foretage kontrol af regnskabsmateriale som eventuelt kunne have betydning for skatteansættelsen af B. Oplysninger om A indgik i dette regnskabsmateriale, men da regionen ikke selv havde kompetence til at træffe afgørelse om skatteansættelse af A, blev materialet videresendt til A's bopælskommune som måtte vurdere om der skulle foretages noget i anledning af de modtagne oplysninger. A havde dermed ikke en direkte interesse i udfaldet af sagen hos regionen idet denne ikke kunne angå skatte-

ansættelsen af A. Hans eventuelle interesse i virksomhedens forhold var en afledet interesse.

Jeg er enig i at A ikke havde en så direkte og væsentlig interesse i sagen hos regionen at han kunne betragtes som part i sagen. Jeg er også enig at regionens videregivelse af oplysninger, selv om regionen gav udtryk for en vurdering af sagen i forbindelse med videregivelsen, ikke var en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Styrelsen synes endvidere at have lagt til grund at skattestyrelseslovens § 37 ikke var til hinder for at oplysningerne om A's forhold blev udleveret til ham, og således at A havde krav på oplysningerne i medfør af offentlighedsloven. Styrelsen synes videre at have lagt til grund at § 37 ikke var til hinder for at oplysningerne blev udleveret fra regionen til A's hjemkommune. Jeg er enig i denne opfattelse. Jeg har for så vidt angår udleveringen af oplysningerne til A om hans egne forhold lagt vægt på at A ikke kunne betragtes som uvedkommende i skattestyrelseslovens § 37's forstand, og at oplysningerne dermed kunne og skulle udleveres til ham efter de almindelige regler om egen acces i offentlighedsloven og persondataloven. Se nærmere ovenfor i afsnit II E nedenfor i afsnit III E 4.

----- 0 -----

Sag nr. 11:

Sagen drejede sig om retten til aktindsigt i to sager vedrørende et aktieselskab i likvidation, S, dels en sag vedrørende skatteansættelse og dels en sag vedrørende skatteopkrævning. Anmodningen om aktindsigt blev fremsat over for en told- og skatteregion af en person, A, som tidligere havde været bestyrelsesmedlem og aktionær i S. A oplyste at han stadig havde ejerinteresser i S gennem et andet selskab, T, som han ejede 50 % af, og som havde den bestemmende indflydelse i S. Der var imidlertid strid om ejerforholdene i T, og der verserede bl.a. retssager herom.

Told- og skatteregionen afviste aktindsigt efter forvaltningsloven under henvisning til at A "som tidligere aktionær i selskabet ikke i henhold til forvaltningslovens § 9 har partsstatus". Regionen henviste til reglerne i offentlighedslovens § 14, jf. skattestyrelseslovens § 37, og meddelte at der som følge af disse regler ikke kunne gives aktindsigt i sagerne efter reglerne i offentlighedsloven.

A klagede til Told- og Skattestyrelsen. I forbindelse med klagesagen fremkom A med yderligere oplysninger vedrørende ejerforholdene til T og oplysninger vedrørende sin tidligere direkte aktionærstatus i S. Styrelsen indhen-

tede under klagesagen desuden oplysninger fra regionen om hvorvidt regionen havde vurderet om hver enkelt dokument kunne undtages fra aktindsigt efter bestemmelserne i offentlighedsloven, jf. skattestyrelseslovens § 37. Regionen oplyste at den havde foretaget en sådan vurdering, og at det var regionens opfattelse at alle dokumenterne indeholdt oplysninger om en juridisk persons økonomiske og erhvervsmæssige forhold, og at alle dokumenterne dermed kunne undtages efter offentlighedslovens § 14, jf. skattestyrelseslovens § 37.

Told- og Skattestyrelsen traf afgørelse om at styrelsen ikke kunne imødekomme A's klage. Styrelsen lagde i den forbindelse vægt på at A ikke kunne anses for part i relation til skattemyndighedernes to sager vedrørende S. Styrelsen gav følgende begrundelse herfor:

"Selskabet eller den/de, der tegner selskabet, er således utvivlsomt part. Som fremført af regionen i bemærkninger af (...) fremgår det af udskrift af 17/1-2001 fra Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, at De (A) sad i bestyrelsen frem til 18/7-1994, og at en vedtægtsændring af 2/3-1993 angiver, at selskabet tegnes af to direktører i forening, af en direktør i forening med et bestyrelsesmedlem eller af den samlede bestyrelse i forening, jf. rapporten side 3. Det fremgår endvidere, at ledelsen er fra-trådt den 31/8-1998, at advokat (...) samtidig er tiltrådt som likvidator, og at det herefter er ham der tegner selskabet, jf. rapporten side 2.

De kan derfor ikke anses for part som afgørelsernes adressat i de to sager.

Andre end adressaten kan også anses for part, hvis den/de efter en konkret vurdering kan antages at have en væsentlig, individuel og retlig interesse i sagernes afgørelse og udfald.

De har i Deres anmodning om aktindsigt anført, at denne skal ses på baggrund af Deres ejerinteresser i selskabet. De har endvidere i Deres efterfølgende telefaxer bl.a. anført, at De indirekte er aktionær, at Deres ejerrettigheder "*med udgangspunkt i forhold vedrørende bestyrelse og revisor for (S) er tilsidesat*", og at der verserer en retssag herom i Luxembourg (berammet til 19/3-2001, dvs. som nu skulle være afgjort). De har endvidere, som ovenfor anført, fremlagt en række dokumenter med henblik på at dokumentere Deres retmæssige ejerrettigheder. Spørgsmålet om, hvorvidt De kan antages at have en væsentlig, individuel og retlig interesse, skal som anført alene vurderes i forhold til udfaldet af de to skattesager om selskabets ansættelse og opkrævning. Det er styrelsens opfattelse, at en sådan interesse ikke foreligger, uanset om Deres status som aktionær var afklaret, idet en aktionær generelt ikke berøres individuelt og direkte af udfaldet i sådanne sager vedrørende selskabet."

Styrelsen afslog endvidere at give aktindsigt efter offentlighedslovens regler, jf. reglen i offentlighedslovens § 14, jf. § 37.

Denne sag – og et par andre sager i undersøgelsen – rejser spørgsmålet om partstatus i relation til sager vedrørende selskaber for nuværende eller tidligere medlemmer af ejerkredsen eller ledelsen.

Ombudsmandens udtalelse

Jeg forstår styrelsen således at i sager vedrørende aktieselskaber må selskabet selv og den/de tegningsberettigede umiddelbart betragtes som parter. Herudover beror det på en konkret vurdering om andre kan betragtes som parter. En aktionær berøres generelt ikke individuelt eller direkte af udfaldet af sager vedrørende selskabet og kan dermed som udgangspunkt ikke betragtes som part.

Jeg er enig i at selskabet som adressat for afgørelsen var part i sagen. For så vidt angår den/de tegningsberettigede, er jeg også enig i at en aktindsigtsanmodning fra den/disse vil skulle bedømmes efter forvaltningslovens regler. Det beror efter min opfattelse imidlertid ikke på at de som personer er selvstændige parter, men på at de gennem tegningsberettigelsen er givet en (stillings)fuldmagt til at handle på selskabets (partens) vegne.

Jeg er ligeledes enig i at eventuel partsstatus for andre, herunder nuværende eller tidligere medlemmer af ejerkredsen eller ledelsen for selskabet, må bero på en konkret vurdering af om de pågældende har en kvalificeret interesse i sagens udfald, og jeg er også enig i at det vil være undtagelsen at medlemmer af ejerkredsen har en så væsentlig og direkte interesse i sagens udfald at de kan betragtes som parter. Det samme må gælde for medlemmer af ledelsen der ikke handler i kraft af tegningsberettigelse. Det kan dog ikke anses for udelukket at der kan blive tale om partsstatus, jf. det ovenfor beskrevne om afledede interesser.

Jeg har ikke bemærkninger til at A ikke blev betragtet som part i forhold til de to sager vedrørende S. Jeg har i den forbindelse lagt vægt på at der blev foretaget en konkret vurdering af forholdet, og på at jeg er enig i at A's interesse i sagen i form af et eventuelt indirekte ejerskab gennem besiddelse af aktier i T ikke var tilstrækkelig kvalificeret til at han kunne betragtes som part.

----- 0 -----

Sag nr. 37:

Sagen drejer sig om aktindsigt i en sag om bindende forhåndsbesked angående beskatning af medarbejderobligationer udstedt af et aktieselskab, S, un-

der tvangsopløsning. Anmodningen om aktindsigt blev fremsat over for Told- og Skattestyrelsen af et andet selskab, A, som ejede 50 % af aktierne i S. Ved anmodningen om aktindsigt i ansøgningen om bindende forhåndsbesked henviste A til at A som følge af aktiebesiddelsen måtte være part i sagen, og at aktindsigt derfor skulle meddeles efter forvaltningslovens regler. På tidspunktet for anmodningen om aktindsigt var ansøgningen om bindende forhåndsbesked endnu ikke indgivet, men styrelsen oplyste til A at A ville modtage en kopi af akterne så snart styrelsen havde modtaget ansøgningen. Kort tid efter modtog styrelsen ansøgningen som herefter blev fremsendt til A. Det fremgår ikke af sagen at der blev gjort overvejelser om A's partsstatus, og således heller ikke om afgørelsen blev truffet efter forvaltningslovens eller offentlighedslovens regler.

I min foreløbige rapport bad jeg Told- og Skattestyrelsen om oplysninger om hvorfor det ikke var genstand for nærmere overvejelser om A var part i sagen.

I styrelsens udtalelse af 1. februar 2005 anførte styrelsen følgende.

"Styrelsen kan oplyse, at det har været genstand for nærmere overvejelser, om A var part i sagen.

Styrelsen erkender dog, at det alene var A's oplysninger om ejerforhold med henvisning til seneste årsregnskab, der blev lagt til grund for vurderingen.

Styrelsen erkender således også, at øvrige relevante oplysninger i sagen – om at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen havde begæret selskabet S tvangsopløst, samt at advokat B var indsat som likvidator og tegnede selskabet på det tidspunkt hvor styrelsen modtog anmodningen om aktindsigt fra A – burde have været inddraget i spørgsmålet om hvorvidt A kunne tillægges partsstatus.

Told- og Skattestyrelsen er enig i, at en sådan vurdering burde være fremgået af afgørelsen om aktindsigt, ligesom det udtrykkelig burde være fremgået af afgørelsen, om den blev truffet efter forvaltningslovens eller offentlighedslovens regler."

Ombudsmandens endelige udtalelse

Som anført oven for må vurderingen af eventuel partsstatus for et medlem af ejerkredsen for et selskab bero på en konkret vurdering af om den pågældende har en kvalificeret interesse i sagens udfald.

Jeg må ud fra det Told- og Skattestyrelsen har anført, lægge til grund at det har været genstand for nærmere overvejelser om A var part i sagen, men at overvejelserne alene skete ud fra oplysningerne om ejerforholdene i det seneste årsregnskab.

Jeg er enig med styrelsen i at øvrige relevante oplysninger i sagen burde have været inddraget i spørgsmålet om hvorvidt A kunne tillægges partsstatus. Jeg er også enig i

at det burde være fremgået at afgørelsen at A's partsstatus var blevet overvejet og hvilke elementer der var indgået i vurderingen. Det burde hermed også være fremgået om afgørelsen var truffet efter forvaltningslovens eller offentlighedslovens regler.

----- 0 -----

Sag nr. 49:

Sagen drejede sig om retten til aktindsigt i dokumenter der lå til grund for en agterskrivelse om ændring af skatteansættelsen for en fond, A. Dokumenterne var en del af et større materiale tilvejebragt ved en ransagning og beslaglæggelse hos A som følge af mistanke om strafbare forhold. Anmodningen om aktindsigt blev fremsat af advokaten B for 5 personer som tidligere havde siddet i bestyrelsen for A, men som ca. ½ år inden anmodningen var blevet afsat fra disse bestyrelsesposter. A's interesser blev efter afsættelsen af de 5 personer fra bestyrelsen, varetaget af en advokat, D. Agterskrivelsen var blevet sendt til D som skulle besvare skrivelsen. D havde imidlertid anmodet de tidligere bestyrelsesmedlemmer om eventuelle bemærkninger til agterskrivelsen. Advokat B orienterede advokat D om han havde indgivet anmodningen om aktindsigt til told- og skatteregionen, og D skrev i den anledning til regionen at han gik ud fra at regionen ikke meddelte oplysninger til advokat B eller til advokat C som også repræsenterede de 5 personer, idet advokat B og C ikke repræsenterede A.

Told- og Skatteregionen lagde i sin afgørelse til grund at de 5 personer ikke var part i sagen idet de var blevet afsat som bestyrelsesmedlemmer for A og dermed ikke havde nogen forbindelse til denne. Regionen afslog at give de 5 personer aktindsigt i oplysninger vedrørende A's forhold efter offentlighedslovens regler under henvisning til reglen i § 14, jf. § 37, i skattestyrelsesloven. Regionen lagde vægt på at de 5 personer i relation til tavshedspligtsbestemmelserne måtte betragtes som uvedkommende i forhold til fonden.

Advokat B klagede til Told- og Skattestyrelsen over regionens afgørelse. I forbindelse med klagesagens behandling bad styrelsen regionen om oplysninger om hvorvidt det materiale der var ønsket aktindsigt i, alene indgik i "sager inden for strafferetsplejen", eller om en del af materialet indgik både i straffesager og i den civile ansættelsessag vedrørende A eller i den civile sag alene. Regionen afgav i den forbindelse en udtalelse til styrelsen hvoraf bl.a. fremgik at regionen i agterskrivelsen havde henvist til 7 bilag, og at disse bilag tillige indgik i straffesager mod bl.a. nogle af de 5 tidligere bestyrelsesmedlemmer. I udtalelsen var foretaget en nærmere beskrivelse af de 7 bilag og en fornyet vurdering af hvorvidt der kunne gives aktindsigt i dem. Regio-

nens vurderede nu at alene bilag 2, 3 og 6 ikke kunne udleveres. En uge efter at den første udtalelse var afgivet, blev der fremsendt en ny udtalelse fra regionen til styrelsen med det samme indhold, men således at omtalen af bilagene var anonymiseret. Det fremgår ikke af sagen hvad baggrunden for denne nye udtalelse var.

Styrelsen vurderede at de 5 tidligere bestyrelsesmedlemmer ikke var part i sagen, og at de derfor ikke kunne få aktindsigt efter forvaltningslovens regler. Styrelsen gav følgende begrundelse herfor:

"Det fremgår af sagen, at agterskrivelsen vedrørende (A)'s ansættelse er sendt til advokat (D) som har repræsenteret (A) og varetaget dens interesser siden Civilretsdirektoratet den (...) afsatte Deres klienter som medlemmer af bestyrelsen. Advokat (D) er, som den afgørelsen i ansættelsessagen rettes til, utvivlsomt part.

Andre personer, der har en mere afledet, men væsentlig, individuel og retlig interesse i sagens udfald, kan efter omstændighederne også anses som parter. Der skal her anlægges en konkret vurdering af hvor væsentlig en sådan eventuel afledet interesse er, og herunder hvor stærkt behovet er for at den pågældende tillægges partsbeføjelser.

De anfører i klagen, at *'Hvis (A) og dermed også de afsatte bestyrelsesmedlemmer skal have noget grundlag for at besvare agterskrivelsen ..., er det afgørende, at (A) gøres bekendt med, ...Hvis (A) skal have et rimeligt grundlag for at varetage sine interesser, er det nødvendigt, at (A)'s afsatte bestyrelsesmedlemmer modtager svar på de stillede spørgsmål'*.

Det fremgår af sagen, som anført oven for, at det ikke er Dem, men advokat (D) der varetager (A)'s interesser, og det er derfor også advokat (D), der over for skattemyndighederne skal besvare agterskrivelsen.

Told- og Skattestyrelsen finder derfor ikke, at hverken De eller de afsatte bestyrelsesmedlemmer på dette grundlag kan anses for parter i (A)'s ansættelsessag.

Advokat (D) har i breve af (...) og (...) til henholdsvis regionen og regionen samt styrelsen understreget, at hverken De eller advokat (C) er anmodet om at varetage (A)'s interesser. Det er uden betydning for spørgsmålet om Deres partsstatus, at advokat (D) har anmodet advokat (C) om at indhente den tidligere bestyrelses eventuelle bemærkninger, da der ikke samtidig foreligger en fuldmagt fra advokat (D) til Dem, om at De på (A)'s vegne er berettiget til at indhente materiale. Tværtimod fremgår det af advokat (D)'s brev af (...) til Dem og advokat (C) *'at ingen af de herrer varetager (A)'s interesser, og ingen af de herrer har adkomst til at bede Told- og Skatteregionen, eller andre myndigheder, om oplysninger vedrørende (A)'s forhold.'*

Told- og Skattestyrelsen finder ligeledes på dette grundlag, at De ikke kan tillægges partsbeføjelser i forhold til (A)'s ansættelsessag. Deres anmodning om aktindsigt er derfor afgjort efter offentlighedslovens regler om aktindsigt for enhver."

For så vidt angik aktindsigt efter offentlighedsloven, henviste styrelsen til bestemmelsen i § 14, jf. skattestyrelseslovens § 37. Det blev med henvisning til disse bestemmelser afslået at give aktindsigt i bilagene 1-6 idet disse indeholdt oplysninger om fysiske eller juridiske personers økonomiske eller erhvervsmæssige forhold. Bilag 7, som var en udskrift af dombogen fra Vestre Landsret, blev derimod udleveret.

Ombudsmandens endelige udtalelse

Advokat D kunne efter min opfattelse som person ikke betragtes som selvstændig part i sagen vedrørende skatteansættelsen af A. I lighed med det der er anført ovenfor vedrørende de tegningsberettigede, er det min opfattelse at D blot var repræsentant for parten A.

Jeg er enig i at de 5 tidligere bestyrelsesmedlemmer ikke var adressater for afgørelsen vedrørende skatteansættelsen af A. Jeg er ligeledes enig i at de interesser som de i øvrigt havde i sagen, ikke var af en sådan direkte karakter at de havde partsstatus i sagen.

Told- og Skattestyrelsen ses ikke at have overvejet spørgsmålet om aktindsigt til de 5 personer ud fra egen acces reglerne. Som anført ovenfor i afsnit II E og i afsnit III E 4 bør en myndighed i videst muligt omfang være imødekommende over for ønsker om egen acces. Egen acces vil være muligt idet den person en oplysning angår, ikke betragtes som uvedkommende i skattestyrelseslovens § 37's forstand.

C. Afgørelsesbegrebet

Spørgsmålet om hvorvidt der er tale om en afgørelsessag, har ikke været genstand for overvejelser i nogen af de undersøgte sager.

Det bemærkes at en bindende forhåndsbesked, jf. skattestyrelseslovens §§ 20 A-20 C må betragtes som en afgørelse i forvaltningslovens forstand, jf. Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 61. Se også den sag der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1998, s. 240ff. Dette synes også at være lagt til grund i forbindelse med myndighedernes sagsbehandling.

D. Sagsidentifikation

I 3 sager (*sagerne 16, 39 og 48*) foreligger der spørgsmål om identifikation af sagen. I 2 af sagerne (*sagerne 16 og 39*) er det efter at den der havde anmodet om aktindsigt, havde præciseret sin anmodning, lykkedes at finde frem til den relevante sag.

Sag nr. 48:

En person, A, rettede henvendelse til Told- og Skattestyrelsen. Han oplyste at han i 1992 havde investeret i en anpart i et 10-mands-selskab. Et års tid senere blev der rejst skattesag i den anledning. Skattemyndighederne fandt ifølge A i den forbindelse ud af at der var stiftet ca. 5 andre selskaber med enslydende kontrakter og dokumenter, bortset fra visse detaljer. A anmodede Told- og Skattestyrelsen om aktindsigt i dokumenter vedrørende de 5 selskaber. Han skulle bruge dokumenterne i forbindelse med en ansvarssag han førte mod det revisionsfirma som havde været rådgiver i forbindelse med indgåelsen af aftalerne. Ud over navnet på revisionsfirmaet oplyste A navnet på "leasetager" og anførte at der desuden i 10-mands-selskaberne optrådte en ejer, en tidligere leasetager og en långivende bank, alle med bopæl det samme sted.

Styrelsen meddelte at den ud fra de oplysninger som A havde givet, ikke kunne finde frem til en sag der havde været behandlet i styrelsen. Styrelsen kunne derfor ikke imødekomme anmodningen om aktindsigt. Styrelsen henviste til § 4, stk. 3, i offentlighedsloven hvorefter en begæring om aktindsigt skal angive den sag der ønskes aktindsigt i. Styrelsens oplyste til A's orientering at sagerne om 10-mands-projekterne fra omkring 1991 og 1992 som hovedregel blev behandlet af de lokale myndigheder, dvs. kommunerne som skatteansættende myndigheder i 1. instans. Styrelsen henviste derfor A til eventuelt at rette henvendelse til en af de kommunale skattemyndigheder som havde skatteansat deltagerne i det projekt han havde deltaget i.

Ombudsmandens udtalelse

Sagens behandling giver mig ikke anledning til bemærkninger.

E. Undtagelser fra aktindsigt

1. Undtagelse af sager

I kapitel II.B.4 er der redegjort for de tilfælde hvor hele sager efter undtagelsesbestemmelser i forvaltningsloven og offentlighedsloven kan undtages fra aktindsigt.

Af disse undtagelser er i en sag (*sag 43*) anvendt undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 2, 2. pkt., jf. § 2, stk. 3, om undtagelse af sager om enkeltpersoners ansættelse i det offentlige tjeneste.

I 2 sager (*sag 15 og sag 23*) har der været spørgsmål om anvendelse af forvaltningslovens § 9, stk. 3, om undtagelse af sager om strafferetlig forfølgning af lovovertrædelser, og i en sag (*sag 49*) om anvendelse af offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt., om sager inden for strafferetsplejen.

a) Personalesager

Bestemmelserne i offentlighedslovens § 2, stk. 2 og 3, har følgende ordlyd:

”§ 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.

Stk. 3. I sager som nævnt i stk. 2, 2. pkt., gælder loven for oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser. For så vidt angår ansatte i chefstillinger, gælder loven endvidere for oplysninger om disciplinære reaktioner af advarsel eller derover. Det gælder dog kun for et tidsrum af to år efter, at den endelige afgørelse herom er truffet.”

Sag nr. 43:

I sagen bad A om aktindsigt i brevveksling vedrørende A's skatteansættelse mellem A's hjemkommune og den told- og skatteregion som kommunen hørte under vedrørende hans skatteansættelse. Kommunen svarede at kom-

munen på grund af ferie først forventede at behandle sagen inden for 14 dage. Sagsbehandleren hos kommunen som havde underskrevet brevet, hed Mona til fornavn.

Kort efter at A havde bedt om aktindsigt hos kommunen, gennemførte kommunen og told- og skatteregionen et kontrolbesøg hos A. Der deltog to medarbejdere fra told- og skatteregionen i kontrolbesøget. Den ene af disse sagsbehandlere hed Mona til fornavn.

Mere end et år efter kontrolbesøget anmodede A told- og skatteregionen om aktindsigt i sagen vedrørende kontrolbesøget. Han bad desuden om oplysninger om hvem der havde deltaget i kontrolbesøget, og om disses sygdom og ferie i den måned hvor kontrolbesøget havde fundet sted.

Told- og Skatteregionen gav A aktindsigt i det materiale som fandtes vedrørende kontrolbesøget, og oplyste hvilke medarbejdere fra regionen der havde deltaget i besøget. Regionen afviste imidlertid at give aktindsigt i oplysninger om medarbejdernes ferie og sygdom og henviste i den forbindelse til offentlighedslovens § 2, stk. 2 og 3.

A klagede til Told- og Skattestyrelsen over afgørelsen. Til støtte for klagen anførte han at han ønskede aktindsigt i oplysningerne om ferie og sygdom idet kommunen havde udsat besvarelsen at hans aktindsigtsanmodning på grund af ferie, og at det var hans opfattelse at dette var løgn, og at udsættelsen alene skulle sikre at medarbejderen kunne deltage i kontrolbesøget.

I anledning af klagen fastholdt regionen i en udtalelse til styrelsen at der ikke kunne gives aktindsigt i oplysningerne om ferie og sygdom. Regionen oplyste at det var dens opfattelse at der muligvis var sket en sammenblanding af forskellige myndigheder og navne, idet både sagsbehandleren hos kommunen og regionen hed Mona til fornavn.

Styrelsen stadfæstede regionens afslag med følgende begrundelse:

”Told- og Skattestyrelsen kan ikke imødekomme den ønskede aktindsigt i personaleoplysninger om (B)’s og (C)’s ferie- og sygdomsperioder i oktober 2000.

Medarbejdernes personlige forhold vedrørende ferie- og sygdom angår ikke sagsbehandlingen af Deres sag. Ansattes ferie- og sygdomsperioder indgår ikke i den konkrete sagsbehandling og er i øvrigt sagsbehandlingen uvedkommende. Disse oplysninger indgår således ikke i Deres sag. De er således for så vidt angår disse oplysninger ikke part efter forvaltningsloven. Deres anmodning om aktindsigt om sagsbehandlerens ferie- og sygdomsforløb skal derfor ikke behandles efter forvaltningsloven, men efter offentlighedsloven.

Efter offentlighedslovens § 2, stk. 2, 2. pkt. er oplysninger om enkeltpersoners forhold i det offentlige tjeneste fritaget for aktindsigt. Således kan Told- og Skattestyrelsen ikke indrømme Dem aktindsigt i personaleoplysninger om (B)'s og (C)'s ferie- og sygdomsperioder i oktober 2000."

Ombudsmandens udtalelse

Jeg er enig med Told- og Skattestyrelsen i at oplysninger om ferie- og sygdomsperioder for de af regionens medarbejdere der deltog i kontrolbesøget, ikke er en del af sagen vedrørende kontrolbesøget. Jeg er derfor også enig i at aktindsigt i oplysningerne må bedømmes efter reglerne i offentlighedsloven om aktindsigt i personalesager. Da oplysninger om ferie- og sygdomsperioder ikke er omfattet af de oplysninger som der efter offentlighedslovens § 2, stk. 3, er ret til få indsigt i, kan det ikke give mig anledning til bemærkninger at oplysningerne blev undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 2, stk. 2, 2. pkt.

b) Sager om strafferetlig forfølgning/sager inden for strafferetsplejen

Sagerne 23 og 49 der begge tillige er refereret ovenfor i henholdsvis afsnit III.A og III.B, illustrerer at straffesagsakter der indgår i en sag der ikke er en straffesag, ikke er omfattet af undtagelsesbestemmelserne i forvaltningslovens § 9, stk. 3, og offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt., jf. bl.a. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (1999), s. 273, John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 84, og Folketingets Ombudsmands beretning for 1989, s. 271f.

Bestemmelserne har følgende ordlyd:

"§ 9.

...

Stk. 3. Bestemmelser i dette kapitel gælder ikke sager om strafferetlig forfølgning af lovovertrædelser, jfr. dog § 18."

"§ 2. Loven gælder ikke for sager inden for strafferetsplejen ...

..."

Sag nr. 23:

I *sag 23* havde en advokat, A, på vegne af sin klient, B, klaget til Told- og Skattestyrelsen over en told- og skatteregions afgørelse om delvis afslag på aktindsigt i en civil skattesag mod B. Regionen havde undtaget dokumenter i sagen fra aktindsigt med henvisning til at alle akterne også indgik i en skattestraffesag mod B, jf. forvaltningslovens § 9, stk. 3, og til at regionen efter aftale med politiet havde udleveret 18 ringbind med materiale til B sammen med en agterskrivelse.

Told- og Skattestyrelsen bad i forbindelse med klagen regionen om at gennemgå akterne i de sager der var anmodet om aktindsigt i, med henblik på at konstatere om akterne kun indgik i skattestraffesagen mod B, både i den civile sag og straffesagen eller kun i den civile sag. Efter at have modtaget resultatet af gennemgangen ændrede styrelsens regionens afgørelse for så vidt angik de dokumenter der også indgik i den civile skattesag. Nogle af disse dokumenter indgik i de 18 ringbind der allerede var blevet udleveret til B. Styrelsen bad regionen om at udlevere de resterende akter til B.

Ombudsmandens udtalelse

Idet styrelsen ved klagesagens behandling rettede op på regionens fejlagtige opfattelse af hvilke dokumenter der kunne undtages fra aktindsigt, kan styrelsens behandling af sagen ikke give mig anledning til bemærkninger.

----- 0 -----

Sag nr. 49:

I forbindelse med klagesagens behandling i *sag 49* bad styrelsen regionen om oplysninger om hvorvidt det materiale der var ønsket aktindsigt i, alene indgik i "sager inden for strafferetsplejen", eller om en del af materialet indgik både i straffesager og i den civile ansættelsessag vedrørende A eller i den civile sag alene. Regionen afgav i den forbindelse en udtalelse til styrelsen hvoraf bl.a. fremgik at regionen i agterskrivelsen havde henvist til 7 bilag, og at disse bilag tillige indgik i straffesager mod bl.a. nogle af de 5 tidligere bestyrelsesmedlemmer.

Ombudsmandens udtalelse

Da de akter der var tale om aktindsigt i, alle tillige indgik i den civile sag, blev aktindsigt i disse dokumenter ikke vurderet i forhold til offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt., men i forhold til offentlighedslovens øvrige regler. Dette kan ikke give mig anledning til bemærkninger.

----- 0 -----

Sag nr. 15:

I *sag 15* klagede en advokat, A, på vegne af sin klient, B, over at en told- og skatteregion havde afvist at give aktindsigt i civile sager mod B. A var indforstået med at der ikke kunne gives aktindsigt i sager omkring strafferetlig forfølgning af lovovertrædelser, jf. forvaltningslovens § 9, stk. 3, men hans anmodning om aktindsigt angik udelukkende de civile sager.

I forbindelse med klagesagens behandling oplyste regionen over for styrelsen at der ikke eksisterede civile sager vedrørende B, og at dette var årsagen til at det i brevet til A var blevet afvist at give aktindsigt. Regionen oplyste desuden at A automatisk ville blive meddelt aktindsigt i civile sager mod B hvis sådanne skulle blive rejst. Styrelsen oplyste herefter A om at der var tale om en misforståelse, og at regionens svar ikke skulle opfattes som et afslag på aktindsigt.

Ombudsmandens udtalelse

Sagens behandling kan ikke give mig anledning til bemærkninger.

2. Undtagelse af dokumenter

I kapitel II.B.5 er der redegjort for de tilfælde hvor dokumenter efter undtagelsesbestemmelser i forvaltningsloven og offentlighedsloven kan undtages fra aktindsigt.

a) Interne arbejdsdokumenter

I 4 sager (*sagerne 4, 14, 35 og 50*) er der spørgsmål om undtagelse af dokumenter under henvisning til bestemmelserne om interne arbejdsdokumenter, jf. forvaltnings-

lovens § 12, stk. 1, og offentlighedslovens § 7, og ekstrahering af oplysninger fra sådanne dokumenter, jf. forvaltningslovens § 12, stk. 2, og offentlighedslovens § 11.

Bestemmelserne har følgende ordlyd:

”§ 12. Retten til aktindsigt omfatter ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses

- 1) dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug ved behandlingen af en sag,
- 2) brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed og
- 3) brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes udvalg, afdelinger og andre administrative organer eller mellem disse organer indbyrdes.

Stk. 2. Oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagens afgørelse, og som alene indeholdes i interne arbejdsdokumenter, skal uanset bestemmelsen i stk. 1 meddeles i overensstemmelse med reglerne i dette kapitel.”

”§ 7. Retten til aktindsigt omfatter ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses

- 1) dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug,
- 2) brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed og
- 3) brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes udvalg, afdelinger og andre organer eller mellem disse organer indbyrdes.

...

§ 11. Oplysninger i dokumenter, der er omfattet af § 7 og § 10, nr. 1-4, om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet, skal uanset disse bestemmelser meddeles i overensstemmelse med lovens almindelige regler.”

Retten til aktindsigt omfatter ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses bl.a. dokumenter der udarbejdes af en myndighed til eget brug ved behandlingen af en sag, jf. forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 1 (og offentlighedslovens § 7, nr. 1). Ved afgrænsningen af hvornår et dokument skal anses for internt, må der tages udgangspunkt i begrundelsen for at disse dokumenter er undtaget: Ønsket om at sikre de ansatte en adgang til på en fri og formløs måde at foretage deres overvejelser og udføre det forberedende arbejde uden det pres en eventuel senere offentliggørelse af overvejelserne kan være, jf. Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 409f. I tvivlstilfælde vil et afgørende moment ofte være om dokumentet alene eller næsten udelukkende indeholder eller i øvrigt afspejler en forvaltningsmyndigheds interne overvejelser med hensyn til en sags fortsatte behandling eller afgørelse, jf. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (1999), s. 291f.

Eksempler på interne dokumenter kan være referater eller notater udarbejdet med henblik på forelæggelse for en overordnet, oplæg til brug for møder eller referater af møder eller andre drøftelser, også med udenforstående, så længe de udarbejdes til myndighedens eget brug. Også råmateriale i form af egne notater der indgår i forberedelsen af en sag, er som udgangspunkt internt arbejdsdokumenter.

Bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 1, omfatter kun dokumenter der er udarbejdet inden for den pågældende myndighed. Notater, sagkyndige udtalelser og vurderinger mm. der af en myndighed indhentes fra andre offentlige myndigheder eller private, kan normalt ikke anses for internt arbejdsmateriale. Se de nævnte steder med den refererede praksis på området.

Der er som nævnt ovenfor i afsnit II.B.5 tre vigtige undtagelser til reglerne om at interne arbejdsdokumenter kan undtages fra aktindsigt:

Formålet med at undtage internt arbejdsmateriale fra aktindsigt tilsigter kun at friholde dokumenter der forbliver hos den pågældende myndighed, fra aktindsigt. Når et internt dokument eller en del heraf oversendes til en anden myndighed eller i øvrigt afgives til udenforstående, mister dokumentet i almindelighed sin interne karakter og vil derfor være undergivet aktindsigt efter forvaltningslovens eller offentlighedslovens almindelige regler. I denne forbindelse er det vigtigt at være opmærksom på hvornår der er tale om videregivelse til en anden myndighed eller blot videregivelse til en anden afdeling inden for samme myndighed. I sidstnævnte tilfælde vil dokumenterne nemlig ikke miste deres interne karakter.

Der gælder efter forvaltningslovens § 12, stk. 2, og offentlighedslovens § 11 en pligt til uanset bestemmelserne i forvaltningslovens § 12, stk. 1, og offentlighedslovens § 7 at videregive oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder som er af væsentlig betydning for sagens afgørelse, og som alene indeholdes i et internt arbejdsdokument: den såkaldte ekstraheringspligt. Hvis der søges om aktindsigt i interne dokumenter, må myndigheden altid vurdere om dele af dokumentet indeholder faktiske oplysninger som skal udleveres. Ikke enhver oplysning er omfattet af ekstraheringspligten idet den kun gælder oplysninger af væsentlig betydning for sagens afgørelse eller sagsforholdet. Om denne betingelse er opfyldt, må undergives en konkret vurdering.

Bestemmelserne i forvaltningslovens § 13 og offentlighedslovens § 8 begrænser retten til at undtage nogle nærmere angivne typer af interne dokumenter fra aktindsigt efter bestemmelserne om interne arbejdsdokumenter. Se nærmere ovenfor i afsnit II.B.5. For alle typer af dokumenter nævnt i forvaltningslovens § 13 og offentlighedslovens § 8 gælder at de kun undergives aktindsigt hvis de er udarbejdet som selvstændige dokumenter, og først når de er endeligt udarbejdet.

Sag nr. 4:

I sag 4 søgte firmaet A aktindsigt i sin egen sag hos Told- og Skattestyrelsen vedrørende spørgsmålet om hvorvidt A var momspligtig eller pligtig til at betale lønsumsbidrag.

Told- og Skattestyrelsen meddelte A at styrelsen havde forstået anmodningen som en anmodning om aktindsigt i fire nærmere bestemte sager (med fire forskellige journalnumre). Styrelsen imødekom anmodningen delvis, men undtog visse nærmere bestemte dokumenter fra aktindsigt med følgende begrundelse:

”Told- og Skattestyrelsen kan delvis imødekomme Deres anmodning. Der er således indrømmet aktindsigt i samtlige dokumenter i sagen med undtagelse af nogle interne arbejdspapirer i endelig form, samt et antal arbejdsudkast.

Et af de interne arbejdspapirer i endelig form, som der ikke er indrømmet aktindsigt i, indeholder vurderinger af sagen. Andre indeholder overvejelser om tilrettelæggelsen af den videre sagsbehandling samt korte beskeder om samme. Men de pågældende interne arbejdspapirer indeholder ikke konkrete oplysninger om faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagsforløbet, som ikke fremgår af andre dokumenter i sagen. De pågældende papirer er derfor undtaget fra aktindsigt efter forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 1, ligesom papirene ikke er omfattet af retten til aktindsigt efter lovens § 12, stk. 2, eller § 13.

Der er ikke givet aktindsigt i styrelsens arbejdsudkast, idet arbejdsudkastene ikke indeholder konkrete oplysninger om faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagsforløbet, som ikke fremgår af andre dokumenter i sagen. Udkastene er derfor undtaget fra aktindsigt efter forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 1, ligesom udkastene ikke er omfattet af retten til aktindsigt efter lovens § 12, stk. 2, eller § 13”.

I min foreløbige udtalelse skrev jeg følgende:

”I Told- og Skattestyrelsens afgørelse i sagen indeles de interne dokumenter der undtages fra aktindsigt, i arbejdspapirer i endelig form og i arbejdsudkast. For begge deles vedkommende må man forstå afgørelsen således at de dokumenter som er undtaget, udelukkende indeholder vurderinger og overvejelser af tilrettelæggelsen af den videre sagsbehandling. Det er ifølge afgørelsen blevet overvejet om der var oplysninger der skulle ekstraheres som følge af at der var tale om oplysninger om faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagsforholdet der ikke fremgår af andre dokumenter i sagen, jf. forvaltningslovens § 12, stk. 2. Det er ligeledes blevet overvejet om dokumenterne er omfattet af forvaltningslovens § 13.

De undtagne dokumenter ligger ikke på aktindsigtssagen. I hvert fald er det ikke markeret hvilke dokumenter der blev undtaget. Jeg har derfor ikke mulighed for at kontrollere rigtigheden af styrelsens oplysninger om at dokumenterne kan undtages fra aktindsigt under henvisning til forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 1.

Jeg beder Told- og Skattestyrelsen om at sende de undtagne dokumenter. Samtidig beder jeg styrelsen om at oplyse om dokumenterne har været afgivet til udenforstående"

Med styrelsens udtalelse af 1. februar 2005 modtog jeg de dokumenter som blev undtaget fra aktindsigt. Styrelsen oplyste samtidig at dokumenterne ikke havde været afgivet til udenforstående:

Ombudsmandens endelige udtalelse

Jeg har gennemgået de undtagne dokumenter. Blandt dokumenterne ligger et uddrag af momsvejledningen 1999 vedrørende forsikringsvirksomhed mv. § 13, stk. 1, nr. 10. Der ligger også en kopi af et brev af 18. november 2000 fra A til Skatteministeriet. Disse dokumenter kan ikke betragtes som interne dokumenter. Imidlertid ligger de også som en del af sagens øvrige akter, så jeg går ud fra at der er givet aktindsigt i dem. Herudover har jeg ikke bemærkninger til at styrelsen har undtaget de pågældende dokumenter fra aktindsigt i medfør af forvaltningslovens § 12.

----- 0 -----

Sag nr. 14:

I Sag 14 anmodede en Andelsboligforening, A, om aktindsigt i sin egen sag om bindende forhåndsbesked. Told- og Skattestyrelsen meddelte A aktindsigt som part efter forvaltningslovens § 9, stk. 1, og vedlagde tillige en aktliste. To dokumenter i sagen blev ikke vedlagt "da der er tale om interne arbejdsdokumenter, jf. forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 2".

I min foreløbige udtalelse i sagen skrev jeg følgende:

"Hverken aktlisten eller de undtagne dokumenter ligger på sagen.

Jeg anmoder om at modtage dette materiale med henblik på kontrol af rigtigheden af at dokumenterne blev undtaget.

Jeg finder dog allerede på nuværende tidspunkt anledning til at bemærke følgende:

Afgørelser om bindende forhåndsbesked træffes af Ligningsrådet, jf. Skattestyrelseslovens § 20 A, stk. 1. Told- og Skattestyrelsen er sekretariat for Ligningsrådet, jf. § 1, stk. 5, i bekendtgørelse nr. 201 af 23. marts 1990 af forretningsorden for Ligningsrådet. Ifølge sag-sudlægningsbekendtgørelserne er Told- og Skattestyrelsen bemyndiget til som sekretariat for Ligningsrådet at træffe afgørelse om aktindsigt i Ligningsrådssager.

Bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 2, som der henvises til i afgørelsen, angår brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed.

Ligningsrådet og Told- og Skattestyrelsen er to forskellige myndigheder. Dette er klart forudsat i skattestyrelsesloven hvor der i kapitel 2 og 2A er tillagt Ligningsrådet selvstændige beføjelser. Se også Folketingets Ombudsmands beretning for 1989, s. 278, hvor det blev antaget at Ligningsrådet og det daværende Statsskattedirektoratet var to forskellige myndigheder.

Hvis de dokumenter der er blevet undtaget fra aktindsigt i sagen, er brevveksling mellem Ligningsrådet og Told- og Skattestyrelsen, er jeg således ikke enig i at bestemmelsen i forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 2, kan anvendes. Derimod vil bestemmelsen i forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 2, om dokumenter der udveksles i forbindelse med at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed, eventuelt kunne anvendes, jf. nærmere nedenfor.

Der ses ikke i sagen at være taget stilling til om der var oplysninger i de undtagne dokumenter der skulle ekstraheres.

Jeg beder om Told- og Skattestyrelsens bemærkninger til disse betragtninger."

I sin udtalelse af 1. februar 2005 anførte Told- og Skattestyrelsen følgende:

"Der blev begæret aktindsigt den 20. marts 2001. Ved brev af 28. marts 2001 blev aktindsigten effektueret vedrørende de dokumenter, der befandt sig på sagen på det pågældende tidspunkt, jf. akt nr. 1-5.

Akt nr. 2 og 4 blev undtaget fra aktindsigt efter forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 2, som interne arbejdsdokumenter.

Akt nr. 2 er en udtalelse fra selskabsbeskatningskontoret i styrelsen. Akt nr. 4 er en anmodning til personafdelingen i styrelsen om en udtalelse. Akt nr. 2 og 4 angår således ikke korrespondance med Ligningsrådet, men brevveksling med andre kontorer eller afdelinger inden for styrelsen. Akterne er derved efter styrelsens opfattelse omfattet af forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 2, idet de alene blev udvekslet inden for den del af styrelsen, som i forhold til den aktuelle sag fungerede som sekretariat for Ligningsrådet.

Styrelsen er enig i, at det – med henvisning til forvaltningslovens § 12, stk. 2 – burde være fremgået af afgørelsen, hvorvidt der i de undtagne dokumenter var oplysninger, der skulle ekstraheres."

Ombudsmandens endelige udtalelse

Det fremgår af Told- og Skattestyrelsens udtalelse at anmodningen om aktindsigt blev fremsat på et tidspunkt hvor sagen vedrørende bindende forhåndsbesked var under forberedelse i styrelsen, og hvor der endnu ikke var afgivet indstilling til Ligningsrådet. Der forelå derfor på det tidspunkt ikke korrespondance med Ligningsrådet.

De to akter der blev undtaget, var brevveksling mellem forskellige kontorer i styrelsen som led i sekretariatsbetjeningen. Det kan på den baggrund ikke give mig anledning til bemærkninger at akterne blev undtaget med henvisning til forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 2.

Jeg forstår i øvrigt styrelsen sådan at det *ikke* blev overvejet om der i de undtagne dokumenter var oplysninger der skulle ekstraheres efter forvaltningslovens § 12, stk. 2. Der burde have været foretaget sådanne overvejelser, og resultatet af overvejelserne burde være fremgået af afgørelsen. Dette er jeg enig i.

----- o -----

Sag nr. 35:

I sag 35 anmodede en journalist, A, pr. e-mail Skatteministeriet om aktindsigt i samtlige dokumenter og i sagsjournal vedrørende en sag om X Kommunes udlicitering af vurderings- og skatteankenævnsssekretariatet til et privat revisionsfirma, R. Skatteministeriet oversendte henvendelsen til Told- og Skattestyrelsen til besvarelse.

I sagen lå et responsum fra Kammeradvokaten vedrørende spørgsmålet om hvorvidt afgørelser truffet af skatteankenævnet og vurderingsrådet under medvirken af det private firma kunne være ugyldige. Styrelsen oplyste over for A at anmodningen ikke kunne besvares med det samme, med følgende begrundelse:

”Anmodningen om aktindsigt vil blive effektueret snarest muligt, idet begrundelsen for, at anmodningen ikke umiddelbart kan efterkommes er, at når en sag rummer et responsum udarbejdet af Kammeradvokaten, skal der iværksættes en særlig procedure med henblik på at vurdere, om et sådant dokument opfylder betingelsen i offlovens § 10, nr. 4 for at kunne undtages fra aktindsigt.”

Told- og Skattestyrelsen skrev samtidig til Finansstyrelsen at styrelsen havde modtaget aktindsigtsanmodningen i sagen der således også gjaldt det pågæl-

dende responsum fra Kammeradvokaten. Told- og Skattestyrelsen skrev i øvrigt følgende til Finansstyrelsen:

"I henhold til den aftalte procedure om, at sådanne tilfælde skal forelægges for Finansstyrelsen, kan Told- og Skattestyrelsen oplyse, at man er indstillet på at imødekomme anmodningen om aktindsigt, idet ingen af undtagelserne i offentlighedslovens kap. 3 antages at kunne finde anvendelse, heller ikke bestemmelsen i offlovens § 10, nr. 4, eftersom der endnu ikke i konkrete sager er gjort ugyldighedsindsigelser gældende i forbindelse med et private firmas udførelse af sekretariatsbi-stand."

Finansstyrelsen svarede herefter følgende:

"Under henvisning til Told- og Skattestyrelsens brev af 8. oktober 2001 skal vi oplyse, at vi har forelagt spørgsmålet om aktindsigt i ovennævnte responsum for Kammeradvokaten, som har tilkendegivet, at undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 4, om brevveksling med sagkyndige til brug for eventuelle retssager efter fast praksis vil kunne anvendes også i situationer, hvor en konkret retssag rent faktisk endnu ikke er anlagt. Denne praksis er uimodsagt af Ombudsmanden.

Da der efter det foreliggende vil kunne blive tale om, at afgørelser truffet af (X) kommunes skatteankenævn og vurderingsråd muligvis kan blive kendt ugyldige i kommende konkrete situationer, er det efter vores opfattelse nærliggende, at spørgsmålet vil kunne blive gjort til genstand for retssager i tiden fremover, og vi skal derfor henstille, at responsummet undtages fra aktindsigt med henvisning til den citerede bestemmelse."

Told- og Skattestyrelsen imødekom herefter A's aktindsigtsanmodning, men undtog visse dokumenter. Styrelsen gav følgende begrundelse for afgørelsen:

"I fortsættelse af brev herfra af 8. oktober 2001 sendes vedlagt kopi af samtlige sagens akter excl. interne noter og lignende.

Sagsjournalen er desværre helt ukomplet, hvorfor det ikke tjener noget formål at fremsende den.

Det kan ikke helt udelukkes, at der mangler nogle bilag, der er fremsendt hertil fra Tilsynsrådet for (Y) Amt, hvorfor De venligst anmodes om at rette henvendelse dertil, hvis De vil være sikker på at have alle bilag, som Tilsynsrådet har vedlagt sine breve.

Derimod er Kammeradvokatens responsum ikke vedlagt, idet Told- og Skattestyrelsen finder, at det er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 4. Der kan i den forbindelse henvises til vedlagte kopi af Finansstyrelsens brev af 16. oktober 2001."

På samme sag ligger en anmodning om aktindsigt i samme materiale som ca. 7 måneder efter den første anmodning er fremsat af en anden person, B. Sagerne er behandlet under samme journalnummer. Told- og Skattestyrelsen meddelte B aktindsigt i sagens akter, men undtog visse dokumenter og oplysninger. Styrelsen gav følgende begrundelse for afgørelsen:

”Der er alene undtaget følgende akter:

- interne notater og udkast, jf. offentlighedslovens § 7
- udliciteringskontrakten mellem (X) kommune og (R), jf. offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2
- korrespondance med Kammeradvokaten vedrørende spørgsmålet om gyldigheden af de konkrete forvaltningsafgørelser truffet på grundlag af udliciteret sagsforberedelse, jf. offentlighedslovens § 10, nr. 4.”

I min foreløbige udtalelse i sagen skrev jeg følgende:

”På dette sted tages alene stilling til spørgsmålet om undtagelse af interne dokumenter fra aktindsigt. Spørgsmålet om undtagelsen af korrespondancen med Kammeradvokaten vil blive behandlet umiddelbart nedenfor i afsnit III.E.2.c.

Den materielle sags akter ligger ikke på aktindsigtssagen.

Jeg beder om at modtage disse akter med henblik på kontrol af rigtigheden af at der er undtaget dokumenter og oplysninger fra aktindsigt.

Der ses ikke at være taget stilling til om de interne dokumenter der er blevet undtaget fra aktindsigt, indeholdt sådanne oplysninger som skulle ekstraheres i medfør af offentlighedslovens § 11.

Jeg beder om Told- og Skattestyrelsens bemærkninger hertil.”

Af Told- og Skattestyrelsens udtalelse af 1. februar 2005 fremgik følgende:

”De interne dokumenter er undtaget fra aktindsigt i henhold til offentlighedslovens § 7. At henvisningen til denne bestemmelse alene er sket vedrørende den ene af de 2 anmodninger kan alene forklares som en beklagelig fejl. For så vidt angår spørgsmålet om ekstrahering fra de interne dokumenter i henhold til offentlighedslovens § 11 bemærkes, at Told- og Skattestyrelsen har vurderet, at disse dokumenter i det store og hele ikke rummer yderligere faktiske oplysninger af væsentlig betydning i forhold til de oplysninger, der fremgår af sagen i øvrigt. Dertil kommer, at en eventuel ekstrahering ikke skønnes at kunne ske på en meningsfyldt måde. Denne vurdering burde være fremgået af afgørelsen.”

Ombudsmandens endelige udtalelse

Jeg har fra Told- og Skattestyrelsen modtaget den materielle sags akter. Blandt akterne ligger dels et omslag mærket "Eksterne dokumenter omfattet af aktindsigt", dels et omslag mærket "Interne dokumenter". Jeg går ud fra at sorteringen af akter i interne og eksterne, angår begge de aktindsigtsanmodninger der blev fremsat i sagen.

Mange af de akter der ligger i omslaget med interne akter, går igen i omslaget med eksterne akter. Jeg lægger til grund at der er meddelt aktindsigt i de akter der findes i begge omslag.

Tilbage i omslaget med interne akter findes herefter følgende akter som jeg må lægge til grund at styrelsen har undtaget fra aktindsigt:

- 1) forskellige notater udarbejdet af Told- og Skattestyrelsens til brug for styrelsen behandling af sagen, herunder notater udarbejdet med henblik på forelæggelse for en overordnet medarbejder i styrelsen,
- 2) forskellig brevveksling mellem styrelsens afdelinger, pr. brev eller e-mail,
- 3) notater af 6. august 1999, 22. september 1999, 29. december 1999 og 8. februar 2002 udarbejdet af styrelsen til brug for forelæggelse af sagen for Skatteministeren (oplysningerne i notatet af 6. august 1999 er delvist indeholdt i et andet notat af 5. august 1999 til Skatteministeren. Dette notat er der blevet meddelt aktindsigt i).
- 4) et brev af 17. januar 2001 fra styrelsen til en skyldrådsformand,
- 5) en e-mail af 19. september 2001 fra en medarbejder i styrelsen til bl.a. en medarbejder i Skatteministeriets Departement og en e-mail fra 8. oktober 2001 fra en medarbejder i Skatteministeriets Departement til en medarbejder i styrelsen,
- 6) et notat af 8. februar 2002 udarbejdet af styrelsen, men som blev vedlagt notatet/forelæggelsen af samme dato for Skatteministeren.

Nogle af dokumenterne er kun relevante i forbindelse med den sidste aktindsigtsanmodning i sagen da de er oprettet efter der var truffet afgørelse vedrørende den første aktindsigtsanmodning.

Det kan ikke give mig anledning til bemærkninger at Told- og Skattestyrelsen anså de dokumenter der er nævnt under pkt. 1 og 2 for interne dokumenter, jf. § 7, stk. 1, nr. 1 og 2, i offentlighedsloven.

Dokumenterne nævnt under pkt. 3 til 5 mener jeg derimod ikke kan betragtes som interne dokumenter idet de ikke er udarbejdet til styrelsens eget brug. Jeg bemærker i den forbindelse at Skatteministeriets Departement og Told- og Skattestyrelsen er to

selvstændige myndigheder. Se bl.a. den sag der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1999, side 310 ff. Told- og Skattestyrelsen synes da også at have lagt dette til grund idet der er meddelt aktindsigt i andre notater udarbejdet til brug for forelæggelse af sagen for Skatteministeren end dem som er nævnt oven for under pkt. 3.

Dokumentet nævnt under pkt. 6 er som udgangspunkt et internt dokument, men dokumentet har mistet sin interne karakter ved udleveringen til Skatteministeriets Departement.

Jeg mener på denne baggrund ikke at Told- og Skattestyrelsen har kunnet undtage dokumenterne nævnt under pkt. 3-6 med henvisning til offentlighedslovens § 7.

Told- og Skattestyrelsen har i sin udtalelse anført at styrelsen i forbindelse med aktindsigtsafgørelserne overvejede ekstrahering men "at en eventuel ekstrahering ikke skønnedes at kunne ske på en meningsfyldt måde".

Jeg har i tidligere sager udtalt mig om spørgsmålet om pligten til at ekstrahere de dele af et dokument der ikke er omfattet af offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser. Jeg har anført at den omstændighed at udlevering af nogle oplysninger eller dokumenter fra en sag vil give et begrænset og tilfældigt billede af sagen ikke er tilstrækkeligt til at nægte aktindsigt i samtlige oplysninger. Kun hvis den delvise aktindsigt medfører en prisgivelse af det eller de forhold der er hjemmel til at hemmeligholde, eller hvis den delvise aktindsigt indebærer en klart vildledende information kan der gives afslag herpå. Se bl.a. de sager der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1974, side 328ff og for 1999, side 125ff.

Jeg er på den baggrund ikke enig med Told- og Skattestyrelsen i at det afgørende for om der skal ske ekstrahering er om det kan ske på en "meningsfyldt måde".

Jeg er derimod enig med styrelsen i at det burde være fremgået af aktindsigtsafgørelserne at styrelsen havde overvejet ekstrahering, og hvordan denne overvejelse var faldet ud.

----- 0 -----

Sag nr. 50:

I sag 50 anmodede et revisionsfirma, A, om aktindsigt i et bestemt brev fra Told- og Skattestyrelsen til en brancheforening vedrørende moms af kanti- nedrift. A bad desuden om aktindsigt i tilhørende dokumenter. I sagen indgik

en forespørgsel fra Told- og Skattestyrelsen til Kammeradvokaten vedrørende spørgsmålet om muligheden for at kræve tilbagebetaling af kantinemoms for kantiner der blev drevet af tredjemand for en arbejdsgivers regning og risiko. Af forespørgslen fremgår bl.a. følgende passage:

"Vi har endvidere tilkendegivet, at såfremt vi via 'forhandling' ikke kan nå til enighed om hvorvidt cateringvirksomheder kan få tilbagebetalt kantinemoms, kan det overvejes at der udvælges en form for prøvesager, under henvisning til at cateringvirksomhedens aftaler med deres kunder er baseret på ret enslydende aftaler, nemlig en (...) eller en (...)"

I sagen indgik ligeledes Kammeradvokatens svar på forespørgslen (den ligger imidlertid ikke på aktindsigtssagen).

Styrelsen imødekom delvis anmodningen, men undtog visse dokumenter og oplysninger. Styrelsen gav følgende begrundelse for afgørelsen:

"Der er flere dokumenter, der er undtaget fra aktindsigten, idet de angår firmaers drifts- og forretningsmæssige forhold, jf. offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2. Det er lagt til grund at det er af væsentlig økonomisk betydning for de pågældende firmaer, at der ikke gives aktindsigt i deres økonomiske forhold.

Endvidere er der undtaget to dokumenter, idet dokumenterne indgår i styrelsens overvejelser af, om der bør føres en retssag, jf. offentlighedslovens § 10, stk. 1, nr. 4.

Der er ligeledes undtaget dokumenter fra aktindsigten, idet disse er udarbejdet til internt brug, jf. offentlighedslovens § 7, stk. 1, nr. 1."

I min foreløbige udtalelse om sagen skrev jeg følgende:

"De dokumenter og oplysninger der ikke er givet aktindsigt i, ligger ikke på sagen.

Jeg beder om at modtage disse.

Der ses ikke at være taget stilling til om der var oplysninger i de interne dokumenter som skulle ekstraheres efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 11.

Jeg beder om Told- og Skattestyrelsens bemærkninger hertil."

I sin udtalelse af 1. februar 2005 anførte Told- og Skattestyrelsens følgende:

"I den pågældende sag blev der ikke givet aktindsigt i akterne 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 17, 18, 20, 21, 25, 28 og 29. Derudover blev der ikke givet aktindsigt i et ikke-journaliseret notat, samt eksempler på henholdsvis managementaftaler og abonnementsaftaler.

Akt nr. 4, 9, 20, 21, 28, 29 og det ikke-journaliserede notat er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 7, stk. 1, nr. 1 om interne arbejdsdokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug. Efter en fornyet gennemgang af disse dokumenter erkender Told- og Skattestyrelsen, at disse i varierende grad indeholder oplysninger, der skulle have været ekstraheret under henvisning til offentlighedslovens § 11.

...

Det bemærkes at akt nr. 5 beklageligvis er bortkommet, hvorfor det ikke har været muligt at konstatere efter hvilken af de ovennævnte bestemmelser akten oprindeligt blev undtaget fra aktindsigt."

Ombudsmandens endelige udtalelse

Akt nr. 4, 9, 20, 21, 28 og 29 og det ikke journaliserede notat blev undtaget efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 7.

Det ikke journaliserede notat, akt nr. 20 og akt nr. 29 er mødereferater. Akt nr. 4, 9, 21 og 28 er notater eller notatudkast udarbejdet af styrelsens til eget brug. Idet jeg lægger til grund at ingen af dokumenterne har været afgivet til udenforstående, er jeg enig med styrelsen i at dokumenterne er interne dokumenter omfattet af offentlighedslovens § 7, stk. , nr. 1. Jeg er også enig med styrelsen i at dokumenterne i varierende grad indeholder oplysninger der skulle have været ekstraheret efter offentlighedslovens § 11.

Akt 18 blev undtaget efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 4. Se herom nedenfor i afsnit III E 2 c.

De resterende akter (6, 7, 8, 10, 17 og 25) blev undtaget efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2. Se herom nedenfor i afsnit III E 3 c.

b) Sekretariatsdokumenter

I en sag (*sag 44*) er der spørgsmål om undtagelse af dokumenter under henvisning til bestemmelserne om sekretariatsdokumenter, jf. offentlighedslovens § 10, nr. 3, og ekstrahering af oplysninger fra sådanne dokumenter, jf. offentlighedslovens § 11.

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 3, har følgende ordlyd:

"§ 10. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

...

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

Sag nr. 44:

Sag 44 drejer sig om et revisionsfirma, A, som på vegne af et forsikrings-selskab anmodede om aktindsigt i Ligningsrådets sag om bindende forhåndsbesked. A oplyste i forbindelse med aktindsigtsanmodningen at A allerede havde fået aktindsigt i anonymiseret form i selve den bindende forhåndsbesked, og at anmodningen derfor drejede sig om de øvrige sagsakter.

Told- og Skattestyrelsen tog som sekretariat for Ligningsrådet stilling til anmodningen, jf. herved bestemmelserne i sagsudlægningsbekendtgørelsen.

Styrelsen svarede at den umiddelbart stillede sig undrende over for at den kopi af den bindende forhåndsbesked som var vedlagt aktindsigtsanmodningen som bilag, ikke var anonymiseret. Styrelsen oplyste at anmodningen skulle bedømmes efter reglerne i offentlighedsloven da A ikke var part i sagen. Styrelsen henviste til bestemmelserne i offentlighedslovens § 14, jf. skattestyrelseslovens § 37, men vedlagde en journaloversigt og anonymiserede kopier af 6 af de 8 akter i sagen. Akt 1 og 6 var ikke vedlagt under henvisning til at dokumenterne indeholdt oplysninger vedrørende de respektive juridiske personers økonomiske og erhvervsmæssige forhold. Idet de pågældende juridiske personer måtte anses for identificeret, var det styrelsens opfattelse at de pågældende oplysninger var omfattet af skattemyndighedernes tavshedspligt og dermed var undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 14, jf. skattestyrelseslovens § 37.

A ringede og skrev herefter til styrelsen og oplyste at A ikke havde vedlagt nogen bilag til sin anmodning om aktindsigt. A bad i lyset heraf styrelsen om at genoverveje sin afgørelse.

Styrelsen skrev herefter til A at den ville genoverveje hvorvidt offentlighedslovens § 14, jf. skattestyrelseslovens § 37, var til hinder for aktindsigt i akt nr. 1 (anmodningen om bindende forhåndsbesked med bilag). Akt nr. 6 (Told- og skattestyrelsens indstilling til Ligningsrådet i sagen) blev undtaget med henvisning til offentlighedslovens § 14, stk. 1, nr. 3 [skal formentlig være § 10, nr. 3], idet indstillingen var udarbejdet som led i styrelsens sekretariatsbetjening af Ligningsrådet.

Styrelsen afviste senere at give aktindsigt i akt nr. 1 under henvisning til offentlighedslovens § 14, jf. skattestyrelseslovens § 37.

I min foreløbige udtalelse anførte jeg følgende:

”Der skulle formentlig som nævnt for så vidt angår akt nr. 6, i stedet have været henvist til bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 3, om dokumenter der udveksles i forbindelse med at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed, idet der var tale om Told- og Skattestyrelsens indstilling til Ligningsrådet i sagen. Det er forudsat i skattestyrelsesloven at Told- og Skattestyrelsen er sekretariat for Ligningsrådet, og dette er også fastsat i § 1, stk. 5, i forretningsordenen for Ligningsrådet, jf. bekendtgørelse nr. 201 af 23. marts 1990. I det omfang der udveksles dokumenter mellem Told- og Skattestyrelsen og Ligningsrådet som led i sekretariatsbetjeningen, vil disse eventuelt kunne undtages efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 3, eller forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 2. Se bl.a. Folketingets Ombudsmands beretning for 1989, s. 279, om udveksling af dokumenter mellem Ligningsrådet og Statsskattedirektoratet. (Også i disse situationer vil der imidlertid skulle tages stilling til om der er oplysninger der skal ekstraheres, jf. offentlighedslovens § 11 og forvaltningslovens § 14, stk. 2).

Hvis akt nr. 6 ligesom de øvrige dokumenter i sagen indeholdt oplysninger omfattet af skattestyrelseslovens § 37, mener jeg som nærmere beskrevet nedenfor i afsnit III.E.4 at oplysningerne efter omstændighederne i stedet burde have været undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 14, jf. skattestyrelseslovens § 37. Hvis oplysninger er omfattet af skattestyrelseslovens § 37, er der, jf. offentlighedslovens § 14, ikke adgang til aktindsigt i dem efter de almindelige regler i offentlighedsloven. Bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 3, er derfor efter min opfattelse heller ikke relevant for så vidt angår sådanne oplysninger.

Jeg beder om styrelsens bemærkninger hertil samt om styrelsens begrundede stillingtagen til om oplysningerne kunne undtages i henhold til § 37.”

I sin udtalelse af 1. februar 2005 skrev Told- og Skattestyrelsen følgende:

”Akt nr. 6 blev undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 10, nr. 3 (der blev ved en beklagelig fejl henvist til offentlighedslovens § 14, stk. 1, nr. 3).

Det er anført i redegørelsen, at hvis akt nr. 6 (Told- og Skattestyrelsens indstilling til Ligningsrådet i sagen) indeholdt oplysninger omfattet af skattestyrelseslovens § 37, burde oplysningerne i stedet have været undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 14, jf. skattestyrelseslovens § 37, idet der efter offentlighedsloven ikke er adgang til aktindsigt i oplysningerne ”efter de almindelige regler i offentlighedsloven”. Og det tilføjes, at ”Bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 3 er derfor efter min opfattelse heller ikke relevant for så vidt angår sådanne oplysninger.”

Det er styrelsens opfattelse, at offentlighedslovens § 14 som udgangspunkt skal fortolkes således, at *oplysninger* omfattet af særlig tavshedspligt *kan begrænse pligten til at give aktindsigt*. Endvidere skal der ved fortolkningen lægges vægt på systematikken i offentlighedsloven hvorefter lovens § 2 undtager visse *sagstyper*, §§ 7 og 10 undtager *dokumenter*, og §§ 12-14 undtager *oplysninger* (jf. således også redegørelsen side 73 og styrelsens bemærkninger hertil side 8).

Det betyder efter styrelsens opfattelse, at hvis særligt tavshedsbelagte oplysninger omfattes af bestemmelsen i offentlighedslovens § 14 tillige indgår i sagstyper eller dokumenter, som efter deres art er omfattet af undtagelsesbestemmelserne i henholdsvis § 2 eller §§ 7 og 10 skal de som udgangspunkt undtages efter disse bestemmelser og ikke § 14.

Det er således ikke, som anført i redegørelsen side 70, styrelsens opfattelse, at "bestemmelsen i skattestyrelseslovens § 37 er en særlig tavshedspligtsbestemmelse, som jf. offentlighedslovens § 14 går forud for de "almindelige" undtagelsesbestemmelser i offentlighedsloven". Det er styrelsens opfattelse, at bestemmelsen i skattestyrelseslovens § 37, jf. offentlighedslovens § 14 *alene* går forud for de øvrige undtagelsesbestemmelser om *oplysninger* i offentlighedsloven, dvs. §§ 12 og 13.

Hvis et dokument – som i det foreliggende tilfælde akt 6 – indeholder oplysninger omfattet af den særlige tavshedspligt og samtidig efter sin art er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 3, skal det efter styrelsens opfattelse som udgangspunkt undtages fra aktindsigt efter denne bestemmelse.

Det skal endvidere vurderes om der efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 11 skal ekstraheres oplysninger om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet. Hvis dette er tilfældet, og hvis de ekstraherede oplysninger indeholder oplysninger omfattet af den særlige tavshedspligt, skal de ekstraherede oplysninger undtages i henhold til bestemmelsen i offentlighedslovens § 14, jf. skattestyrelseslovens § 37. Det fremgår beklageligvis ikke af afgørelsen om en sådan vurdering har været foretaget

Der er anmodet om styrelsens begrundede stillingtagen til om oplysningerne kunne undtages i henhold til § 37.

Indstillingen indeholder oplysninger om et forsikringsselskab påtænkte økonomiske og erhvervsmæssige foranstaltninger vedrørende tilknyttede forsikringskonsulenters ansættelsesforhold. Det er styrelsens opfattelse, at der er tale om oplysninger vedrørende en juridisk persons økonomiske og erhvervsmæssige forhold, og at oplysningerne derfor er omfattet af skattestyrelseslovens § 37.

Det skal afslutningsvis bemærkes, at hvis oplysningerne i indstillingen var blevet undtaget i henhold til offentlighedslovens § 14 i stedet for § 10, nr. 3, ville dokumentet efter styrelsens opfattelse kunne undtages som helhed, da der ikke til bestemmelsen i § 14 er knyttet en ekstraheringsbestemmelse som det er tilfældet i relation til § 10, nr. 3, jf. styrelsens nærmere begrundelse herfor i bemærkningerne side 8-10 til redegørelsens afsnit om pligt til ekstrahering."

Ombudsmandens endelige udtalelse

Jeg må fastholde min opfattelse om forståelsen af bestemmelsen i skattestyrelseslovens § 37, jf. offentlighedslovens § 14. Imidlertid burde den af styrelsen beskrevne fremgangsmåde og den fremgangsmåde som jeg har angivet, give samme resultat. Jeg har derfor ikke bemærkninger til den fremgangsmåde som styrelsen har skitseret. Imidlertid vil en fremgangsmåde hvorved det først vurderes om et dokument (i sin helhed) indeholder oplysninger omfattet af skattestyrelseslovens § 37, undertiden lette processen. Bl.a. vil det hvis alle oplysningerne i et dokument er omfattet af §

37, ikke være nødvendigt at undersøge om dokumentet er afgivet til udenforstående eller på anden måde er behandlet på en måde så de beskyttelsesformål der ligger i den anvendte undtagelsesbestemmelse, er opgivet. Herudover vil det ikke være nødvendigt at foretage en 2-ledet vurdering af oplysninger som skal ekstraheres efter offentlighedslovens § 11 og som samtidig er omfattet af skattestyrelseslovens § 37.

Det forhold at oplysninger generelt anses for at falde uden for offentlighedslovens regler om aktindsigt, vil formentlig desuden tydeliggøre at der ikke vil være muligt at give meroffentlighed i oplysningerne, medmindre der er indhentet samtykke fra den oplysningerne vedrører.

c) Myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug for retssager eller ved overvejelse af om retssag skal føres

I 2 sager (*sagerne 35 og 50*) som er refereret umiddelbart ovenfor, er der spørgsmål om undtagelse af dokumenter efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 4, om myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug for retssager eller ved overvejelser af om retssag skal føres, og om ekstrahering af oplysninger fra sådanne dokumenter, jf. offentlighedslovens § 11.

I begge sager har Told- og Skattestyrelsen undtaget responsa fra Kammeradvokaten (og yderligere brevveksling med Kammeradvokaten) vedrørende juridiske tvivlsproblemer i sagen fra aktindsigt.

Offentlighedslovens § 10, nr. 4, har følgende ordlyd:

”§ 10. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

...

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

Sag nr. 35 og sag nr. 50:

I *sag 35* drejede Kammeradvokatens udtalelse sig om lovligheden af at X Kommune havde udliciteret vurderings- og skatteankenævnets sekretariat til et privat revisionsfirma, og om eventuel ugyldighed af afgørelser truffet i forbindelse med denne udlicitering. I *sag 50* var spørgsmålet om firmaer der havde udliciteret kantinedrift, selv kunne kræve tilbagebetaling af kantineoms, eller om eventuelt det firma der var udliciteret til, kunne kræve moms tilbage.

I min foreløbige udtalelse skrev jeg følgende:

"I betænkning nr. 857/1978 om offentlighedens revision er bestemmelsens anvendelsesområde beskrevet på s. 237ff. På s. 239 og 240 er bl.a. anført følgende:

"Indledningsvis bemærkes, at bestemmelsens anvendelsesområde er brevveksling med *sagkyndige* i det angivne øjemed, dvs. til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres. Bestemmelsen kan ikke antages at være begrænset til sagkyndig rådgivning om juridiske tvivlsspørgsmål. Det må således anses for utvivlsomt, at også andre typer af sagkyndige udtalelser, f.eks. om tekniske, regnskabsmæssige og lægelige forhold, vil kunne undtages fra adgangen til aktindsigt med hjemmel i bestemmelsen, (...)

...

Undtagelsesadgangen efter § 5, nr. 7 [svarende til den nuværende § 10, nr. 4; min bemærkning], vedrører som nævnt ikke blot brevveksling med sagkyndige i forbindelse med verserende retssager, men også ved *overvejelse af*, om retssag bør føres. Det er givet, at enhver sådan brevveksling om muligheden for en retssag vil være omfattet af bestemmelsen, uanset at sandsynligheden for et sagsanlæg må betegnes som ringe. Det er imidlertid herudover antaget, at også brevveksling med sagkyndige om *juridiske tvivlsspørgsmål*, der ikke har direkte sammenhæng med et aktuelt eller eventuelt sagsanlæg, men hvor dette må underforstås som en nærliggende mulighed i forbindelse med den pågældende sag, vil kunne unddrages adgangen til aktindsigt med hjemmel i § 5, nr. 7. Dette har antagelig størst praktisk betydning i forhold til offentlige myndigheders brevveksling med kammeradvokaten eller andre juridisk sagkyndige om en påtænkt foranstaltningens lovlighed, (...)"

I John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 206, gøres samme synspunkter gældende: "Det er imidlertid herudover antaget, at også brevveksling med sagkyndige om juridiske tvivlsspørgsmål – men derimod næppe med hensyn til andre spørgsmål – der ikke har direkte sammenhæng med et aktuelt eller eventuelt sagsanlæg, men hvor dette må underforstås som en nærliggende mulighed i forbindelse med den pågældende sag, vil kunne undtages fra aktindsigt efter 4."

I Folketingets Ombudsmands praksis er dette synspunkt således også lagt til grund, se bl.a. Folketingets Ombudsmands beretninger for 1995, s. 81f, for 1997, s. 118, og for 2001, s. 281.

Således som styrelsen har beskrevet materialet som blev undtaget fra aktindsigt, kan det ikke give mig anledning til bemærkninger at det blev undtaget fra aktindsigt. Jeg har i den forbindelse lagt vægt på at der efter det oplyste var tale om brevveksling med sagkyndige om juridiske tvivlsspørgsmål, og at eventuelle sagsanlæg kunne være en (nærliggende) mulighed.

Jeg beder om at modtage materialet til brug for min endelige stillingtagen til spørgsmålet. Ligeledes beder jeg om nærmere oplysninger om indholdet af og formålet med den procedure som er anvendt i sag 35 hvor Finansstyrelsen involveres i spørgsmålet om, hvorvidt materiale i en sag kan undtages efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 4, herunder om hvorfor proceduren ikke er anvendt i sag 50. Jeg beder endvidere om styrelsens stillingtagen til om brevvekslingen kunne undtages i henhold til § 10, nr. 4."

I sin udtalelse af 1. februar 2005 skrev Told- og Skattestyrelsen følgende vedrørende sag nr. 35:

"Korrespondancen med Kammeradvokaten har været undtaget fra aktindsigt i henhold til offentlighedslovens § 10, nr. 4. Hvad angår baggrunden for proceduren med henvendelse til Finansstyrelsen henvises til det vedlagte brev af 10. nov. 1999 fra Finansstyrelsen, hvoraf fremgår, at fremgangsmåden har betydning for responsa, der ikke direkte er udarbejdet i tilknytning til verserende retssager. Told- og Skattestyrelsen er enig i Finansstyrelsens vurdering af, at offentlighedslovens § 10, nr. 4, i det foreliggende tilfælde har været til hinder for aktindsigt."

Om sag nr. 50 anførte styrelsen følgende:

"Endvidere er akt nr. 18 undtaget fra aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 10, nr. 4, om brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller til overvejelse af om retssag bør føres. Proceduren som er anvendt i sag nr. 35, hvor Finansstyrelsen blev involveret i spørgsmålet om undtagelse af et responsum fra Kammeradvokaten, er ikke anvendt i den her omtalte sag. Det beror på at styrelsen i denne sag har vurderet, at Kammeradvokatens udtalelse utvivlsomt kunne undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen, og at spørgsmålet om meroffentlighed ikke var aktuelt."

Af brevet af 10. november 1999 fra Finansstyrelsen til Skatteministeriet som der er henvist til oven for, fremgår bl.a. følgende.

"Vi skal oplyse, at Kammeradvokaten og Finansministeriet har indgået aftale om et tillæg til den gældende aftale af september 1996 om kammeradvokatorningen.

I overensstemmelse med dette tillæg skal vi på Finansministeriets vegne henstille til alle ministeriet og styrelser, at Kammeradvokatens udtalelser (responsa) ikke offentliggøres eller udleveres til udenforstående, før Finansministeriet har haft lejlighed til at fremkomme med en udtalelse herom. Henvendelser af denne karakter rettes til Finansstyrelsen, som administrerer kammeradvokataftalen, jf. nedenfor.

Om den nærmere baggrund for denne bestemmelse bemærkes, at Kammeradvokaten – som andre advokater – skelner mellem intern rådgivning til klienterne og argumentationer udtil på klientens vegne.

Kammeradvokatens udtalelser til en myndighed om en foreliggende sag opfattes efter fast praksis som intern rådgivning og indeholder ikke blot de argumenter, som tjener til støtte for myndighedernes opfattelse, men omfatter en belysning af alle sagens aspekter. Er myndighedens sag efter Kammeradvokatens opfattelse tvivlsom i bevismæssig eller retlig henseende, vil det også blive omtalt.

Kammeradvokatens udtalelser kan såvel efter offentlighedsloven som forvaltningsloven undtages fra aktindsigt efter bestemmelserne om myndighedernes brevveksling med sagkyndige til brug i retssager, men myndighederne kan desuagtet beslutte at offentliggøre udtalelserne efter princippet om meroffentlighed.

Imidlertid vil Kammeradvokatens udtalelser miste en del af deres informationsværdi, hvis Kammeradvokaten må tage hensyn til, at udtalelserne kan risikere at blive offentliggjort eller udleveret, eventuelt til modparten i en sag. Man har derfor fundet, at noget sådant bør undgås i videst muligt omfang."

Ombudsmandens endelige udtalelse

I sag nr. 35 anvendte Told- og Skattestyrelsen den beskrevne fremgangsmåde og undersøgte spørgsmålet om hvorvidt der kunne gives aktindsigt i Kammeradvokatens responsum ved en henvendelse til Finansministeriet. Kammeradvokatens responsum blev herefter undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 10, nr. 4 efter anmodning fra Finansstyrelsen. Som nævnt i min foreløbige udtalelse, kan dette ikke give mig anledning til bemærkninger i det der var tale om brevveksling med sagkyndige om juridiske tvivlsspørgsmål, og at eventuelle sagsanlæg kunne være en nærliggende mulighed. Dette var også tilfældet da aktindsigtsanmodning nr. 2 i sagen blev fremsat i maj 2002.

Jeg finder dog anledning til at understrege at den beskrevne praksis bygger på en sondring mellem intern rådgivning til klienten og argumentationen udadtil på klientens vegne. Denne sondring findes ikke i offentlighedslovens § 10, stk. 1, nr. 4. Det afgørende efter denne bestemmelse er om brevvekslingen sker i forbindelse med retssager eller ej, dvs. bestemmelsen kan anvendes på forhold som kan have såvel intern som ekstern karakter.

----- 0 -----

I sag nr. 50 anvendte Told- og Skattestyrelsen ikke fremgangsmåden med henvendelse til Finansstyrelsen. Ifølge styrelsens udtalelse skyldtes dette at Kammeradvokatens udtalelse utvivlsomt kunne undtages fra aktindsigt.

Kammeradvokatens udtalelse i sagen blev afgivet den 5. april 2001. Det ser i sagen ud som om at sagsforløbet blev afsluttet i sommeren 2001.

Anmodningen om aktindsigt blev først fremsat den 11. marts 2002.

Jeg har i en udtalelse som jeg har afgivet den 15. juni 2005 (mit j.nr. 2004-1907-701) anført at undtagelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 4 er begrundet i hensynet til at sikre at det offentlige på samme måde som en modpart har ret til som grundlag for

sine overvejelser forud for eller i forbindelse med en retssag at søge fornøden sagkyndig vejledning uden at andre skal have adgang til at gøre sig bekendt med sådanne responsa. Jeg anførte også at dette kunne umiddelbart tale for at bestemmelsen ikke kan anvendes når sådanne hensyn ikke længere taler imod aktindsigt, f.eks. når en retssag er afsluttet, eller myndighedernes overvejelser er endt med at der ikke skal føres sag. På den anden side fremgår det hverken af bestemmelsens ordlyd eller forarbejder at den på denne måde skal fortolkes indskrænkende. Se bl.a. Folketingets Ombudsmands beretning for 1995, side 81. Jeg fandt derfor i den konkrete sag ikke anledning til at kritisere at myndigheden – også efter at det stod klart at der ikke ville blive anlagt en retssag – fortsat fandt at bestemmelsen kunne anvendes. Imidlertid var det min opfattelse at hensynet til ikke at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet i almindelighed svækkes efter en retssag er afsluttet eller i takt med at risikoen for en retssag falder.

I lyset af den tid der i sag 50 var gået siden afgivelsen af responsaet og til anmodningen om aktindsigt blev fremsat, er det min opfattelse af Told- og Skattestyrelsen burde have overvejet om der kunne gives meroffentlighed i det. I den forbindelse ville det efter den beskrevne procedure have været naturligt at spørge Finansstyrelsen om der (stadig) var hensyn der talte imod at der blev givet aktindsigt i dokumentet.

3. Undtagelse af oplysninger

I en sag (*sag 7*) har der været spørgsmål om undtagelse af oplysninger fra aktindsigt i medfør af bestemmelsen i forvaltningslovens § 15. Ligeledes i en sag (*sag 36*) har der været spørgsmål om undtagelse af oplysninger fra aktindsigt i medfør af bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1.

I 5 sager (*sagerne 2, 8, 35, 45 og 50*) har der været spørgsmål om undtagelse af oplysninger fra aktindsigt i medfør af bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2.

I 18 sager (*sagerne 1, 5, 11, 12, 16, 26, 27, 28, 29, 31, 34, 38, 39, 41, 44, 49, 51 og 53*) er oplysninger blevet undtaget fra aktindsigt som omfattet af den særlige tavshedspligtsbestemmelse i skattestyrelseslovens § 37. Disse sager er omtalt nedenfor i afsnit d).

a) Forvaltningslovens § 15

Bestemmelsen i forvaltningslovens § 15 har følgende ordlyd:

”§ 15. Retten til aktindsigt kan i øvrigt begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, herunder

- 1) statens sikkerhed eller rigets forsvar,
- 2) rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner,
- 3) forebyggelse, opklaring eller forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrdelse og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning,
- 4) gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen, eller
- 5) det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed.

Stk. 2. Gør hensyn som nævnt i stk. 1 sig kun gældende for en del af et dokument, skal parten gøres bekendt med det øvrige indhold.”

Sag nr. 7:

I *sag 7* anmodede en forening, A, Told- og Skattestyrelsen om aktindsigt i sin egen sag vedrørende spørgsmålet om fritagelse for boafgift, jf. ligningslovens § 8 A. I sagen vedrørende A indgik nogle tidligere afgørelser i lignende sager. Disse var formentlig blevet anvendt som en del af det faglige grundlag med henblik på at belyse praksis på området.

Told- og Skattestyrelsen meddelte A aktindsigt i sagen efter forvaltningslovens §§ 9 og 10. Dog blev visse oplysninger undtaget efter forvaltningslovens § 15, stk. 1, ”under henvisning til at A’s tarv fandtes at burde vige for afgørende hensyn til andre private”.

Ombudsmandens udtalelse

For så vidt jeg kan konstatere i sagen, er de oplysninger der blevet undtaget fra aktindsigt efter forvaltningslovens § 15, oplysninger i de nævnte tidligere afgørelser i lignende sager. Det drejer sig om oplysninger om 1) navn og adresse på en afdød person som havde testamenteret penge til en forening med et lignende formål som A’s, 2) navn på den advokat som var eksekutor i boet hvor der var testamenteret penge til ovennævnte organisation, og 3) navn og adresse på en person som var kontaktperson for en organisation med et lignende formål som A’s.

Bestemmelsen i forvaltningslovens § 15 giver hjemmel til på grundlag af en konkret afvejning at begrænse partens adgang til aktindsigt med hensyn til bestemte oplys-

ninger eller dokumenter. Efter bestemmelsen kan dette ske når afgørende hensyn til offentlige eller private interesser – set over for partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv – overvejende taler imod at meddele aktindsigt.

Bestemmelsen i § 15 forudsætter at vedkommende myndighed foretager en konkret afvejning af modstående hensyn. Myndigheden kan således ikke nægte parten aktindsigt ud fra mere generelle overvejelser om skadevirkningerne ved at give aktindsigt med hensyn til oplysninger af en bestemt karakter, jf. Folketingstidende 1985-86, Tillæg A, sp. 140. Hensynet til offentlige eller private interesser må for at kunne begrunde indskrænkning i partens adgang til aktindsigt efter § 15 være af en sådan styrke at de i det konkrete tilfælde bedømmes som "afgørende modhensyn". Med anvendelsen af ordene "afgørende modhensyn" er det tilkendegivet at oplysninger kun kan undtages fra aktindsigt hvor der er nærliggende fare for at privates eller det offentliges interesser vil lide skade af betydning hvis begæringen imødekommes, jf. Folketingstidende 1969-70, Tillæg B, sp. 2138, og Folketingstidende 1963-64, Tillæg B, sp. 662.

Afvejningen skal ske for hvert enkelt dokument og oplysning i sagen hvori såvel hensynet til parten som til modstående hensyn til andre private eller offentlige interesser skal indgå. Det forhold at et eller flere dokumenter eller oplysninger må skønnes at være uden betydning for partens mulighed for at varetage sine interesser i forbindelse med sagens behandling, kan således ikke antages i sig selv at indeholde tilstrækkelig hjemmel for at undtage det eller de pågældende dokumenter eller oplysninger heri, jf. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (1999), s. 312.

Told- og Skattestyrelsens formulering af afgørelsen om aktindsigt indikerer at der ved undtagelsen af oplysningerne fra aktindsigt er foretaget en konkret vurdering af at hensynet til A's interesse bør vige for afgørende hensyn til andre private interesser. Imidlertid er det ikke nærmere tilkendegivet hvilke overvejelser der ligger bag udfaldet af vurderingen.

A's interesse i at benytte kendskab til oplysningerne om navne osv. på de personer der har været parter eller repræsentanter for parter i relation til tidligere sager der indgår som baggrunds materiale i A's sag, er formentlig ikke særligt tungtvejende. Dette forhold er imidlertid som ovenfor beskrevet ikke tilstrækkeligt til at undtage oplysningerne fra aktindsigt hvis ikke der foreligger afgørende modhensyn.

Jeg mener ikke at der foreligger sådanne afgørende modhensyn for så vidt angår oplysninger om navnet på den advokat som var eksekutor i boet. Ligeledes er det min opfattelse at det er tvivlsomt om der foreligger sådanne afgørende modhensyn for så vidt angår oplysningen om navn og adresse på den person der var formand

for/kontaktperson for den forening hvis formål lignede A's. Jeg går i den forbindelse ud fra at navnet på vedkommende var offentligt tilgængeligt eller offentligt kendt.

b) Offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1

Bestemmelserne i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, og § 12, stk. 2, har følgende ordlyd:

”§ 12. Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om
1) enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold,

...

Stk. 2. Omfattes kun en del af et dokument af bestemmelsen i stk. 1, skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.”

Sag nr. 36:

I sag 36 anmodede et revisionsfirma om aktindsigt i Told- og Skattestyrelsens udtalelse til Landsskatteretten i en konkret sag vedrørende momspligt for en lystbåd erhvervet i Tyskland.

Told- og Skattestyrelsen imødekom anmodningen, men undtog efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, oplysninger der angik enkeltpersoners forhold. Det skete ved at udtalelsen blev anonymiseret, dvs. at navnet på den person der havde erhvervet lystbåden, blev fjernet.

I min foreløbige udtalelse i sagen anførte jeg følgende.

”Efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold. Bestemmelsen er absolut i den forstand at hemmeligholdelse ikke er betinget af en konkret interesseafvejning, men alene afhænger af om det eller de dokumenter som begæringen om aktindsigt angår, indeholder oplysninger vedrørende ”enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold”. Hvis kun en del af et dokument omfattes af bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 1, skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold, jf. offentlighedslovens § 12, stk. 2.

Jeg er enig i at Told- og Skattestyrelsens udtalelse indeholder oplysninger om enkeltpersoners økonomiske forhold, og at disse oplysninger kunne undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1.

Jeg mener at Told- og Skattestyrelsen ved blot at anonymisere udtalelsen og udlevere resten af oplysningerne faktisk er gået videre end styrelsen var forpligtet til efter reglen i of-

fentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, jf. § 12, stk. 2, og at aktindsigt i den anonymiserede udtalelse er et udslag af meroffentlighed. Jeg gør i den forbindelse opmærksom på at anonymisering og ekstrahering er to forskellige begreber. Der er i en sag – hvis kun en del af et dokument er omfattet af bestemmelsen i § 12, stk. 1 – en forpligtelse til at gøre aktindsigtsanmoderen bekendt med dokumentets øvrige indhold, men der foreligger ikke en pligt til at anonymisere et dokument for at give aktindsigt, jf. nærmere nedenfor i afsnit d).

Jeg beder om Told- og Skattestyrelsens bemærkninger hertil, herunder til om Told- og Skattestyrelsen – før der blev givet meroffentlighed – sikrede sig at aktindsigtsanmoderen ikke kendte identiteten på den som oplysningerne angik.”

I sin udtalelse af 1. februar 2005 skrev Told- og Skattestyrelsen følgende:

”Det er Told- og Skattestyrelsens opfattelse, at der principielt ikke er givet meroffentlighed i det pågældende dokument.

Det kan indledningsvis oplyses, at personen der begærede aktindsigt er momskonsulent i et revisionsfirma og udelukkende havde interesse i styrelsens argumenter for eventuel momspligt fortolket ud fra momslovens § 11. Altså egentlig lovfortolkning set fra styrelsens synsvinkel.

Dokumentet, som der blev meddelt aktindsigt i, er styrelsens udtalelse til Landsskatteretten i en konkret sag, men udtalelsen indeholder ud over de undtagne oplysninger alene styrelsens fortolkning af momslovens § 11, som vedrører spørgsmålet om hvorvidt et lystfartøj kan anses for brugt eller ej og dermed spørgsmålet om hvorvidt der eventuelt skal betales dansk moms.

Det er således styrelsens opfattelse, at det udleverede dokument ikke indeholder oplysninger, der kan henføres til en privat person. Der oplyses kun, at det er et lystfartøj købt i Tyskland og at bådtypen er en Swan 36. Disse oplysninger er nødvendige ved fortolkningen af momslovens § 11, som indeholder kriterier om andre EU-lande og både over 7,5 meter. De pågældende oplysninger fremgår endvidere af SKM2002.63.LSR, der vedlægges i kopi.

Tyskland er et EU-land og bådtypen Swan 36 fortæller om størrelsen af båden. Der er ikke nævnt en adresse i Tyskland og ej heller et bådnummer eller lignende, der kan identificere båden og dermed personen, som ejer båden.

Den tilsyneladende ”anonymisering” af det udleverede dokument er således begrundet dels i undtagelse af de fjernede oplysninger efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, om enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold, og dels i den del af dokumentet der ikke er omfattet af bestemmelsen i stk. 1, jf. offentlighedslovens § 12, stk. 2 om ekstrahering. Denne begrundelse burde være fremgået af styrelsens afgørelse.

Styrelsen er dog opmærksom på, at anvendelse af bestemmelserne i offentlighedslovens § 12 som angivet også måtte forudsætte, at myndighederne havde sikret sig at den der fik meddelt aktindsigt ikke kendte identiteten på den person, som sagen i Landsskatteretten vedrørte, idet denne oplysning tillige måtte anses for omfattet af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1. Det fremgår ikke af sagen om dette var tilfældet.”

Ombudsmandens endelige udtalelse

Told- og Skattestyrelsen har i sin udtalelse anført at dokumentet ud over de slettede oplysninger alene indeholder oplysninger vedrørende fortolkning af momslovens § 11. Styrelsen synes ved denne vurdering af have lagt vægt på hvilken interesse aktindsigtsanmoderen havde i oplysningerne i dokumentet og på at (mindst) de samme oplysninger fremgår af Landsskatterettens kendelse i sagen som blev offentliggjort. Styrelsen finder at ansøgeren havde et krav på aktindsigt som følge af at de udleverede oplysninger i den anonymiserede form ikke kunne undtages efter § 12, stk. 1, nr. 1.

Hvis dokumentet allerede forelå i anonymiseret form hos styrelsen, er jeg for så vidt enig i at styrelsen havde en egentlig pligt til at udlevere det. Dette forudsætter imidlertid at anonymiseringen har været effektiv. I samme udstrækning oplysninger vil kunne henføres til bestemte personer, er det min opfattelse at en udlevering heraf ikke er berettiget eller pligtsmæssig.

Dokumentet indeholder nærmere oplysninger om hvilken bådtype der var tale om, de nærmere omstændigheder i forbindelse med erhvervelsen og leveringen af båden, og på baggrund heraf en vurdering af om der var tale om en afgiftspligtig erhvervelse. Disse oplysninger er efter min opfattelse oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1. Det er korrekt at oplysningerne – efter at styrelsen i forbindelse med aktindsigtsanmodningen anonymiserede dokumentet – ikke kan henføres til en bestemt person, men det ændrer ikke på vurderingen af at oplysningerne i forbindelse med aktindsigtsbegæringen måtte anses for omfattet af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1. Aktindsigtsanmoderens interesse i at få oplysningerne er underordnet for vurderingen af om oplysningerne er omfattet af § 12, stk. 1, nr. 1. Offentliggørelsen af Landsskatterettens kendelse skete efter at aktindsigtssagen var afsluttet, så dette har heller ingen betydning.

Udover oplysningerne omfattet af § 12, stk. 1, nr. 1, indeholder dokumentet oplysninger om den generelle forståelse af momsloven og momsdirektivet, bl.a. de første 5 afsnit og afsnit 7 på side 2 i dokumentet.

Når det forudsættes at aktindsigtsanmoderen ikke kendte identiteten på køber eller sælger af båden, har jeg imidlertid ingen bemærkninger til at styrelsens gav aktindsigt i dokumentet i anonymiseret form. Dette må betragtes som god service fra Told- og Skattestyrelsens side, men jeg må fastholde at dette var et udslag af meroffentlighed.

c) Offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, har følgende ordlyd:

”§ 12. Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om,

...

- 2) tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes.”

Sag nr. 2:

I sag 2 anmodede et revisionsfirma, A, Told- og Skattestyrelsen om aktindsigt i en afgørelse fra en told- og skatteregion vedrørende momspligt for handel med mælkekvoter. Afgørelsen var truffet i forhold til en brancheorganisation.

Told- og Skattestyrelsen meddelte aktindsigt i afgørelsen, men undtog oplysninger efter § 12, stk. 1, nr. 2, om forretningsmæssige forhold vedrørende den brancheorganisation som afgørelsen var truffet i forhold til.

Ombudsmandens endelige udtalelse

Det er ikke muligt at se i sagen hvilke oplysninger der blev undtaget fra aktindsigt.

Efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende for så vidt det er af væsentlig betydning for den person eller virksomhed oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes.

Hermed er ”forretningshemmeligheder” i en vis udstrækning undtaget fra retten til aktindsigt. I modsætning til hvad der gælder efter bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 1, er sådanne oplysninger imidlertid ikke uden videre undtaget fra den almindelige ret til aktindsigt. Undtagelse kan kun ske efter at der er foretaget en konkret vurdering dels af om der foreligger en forretningshemmelighed, dels af om aktindsigt vil kunne medføre væsentlig økonomisk skade. Til brug for myndighedernes vurdering af om oplysninger kan undtages fra aktindsigt i henhold til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, bør myndighederne i tvivlstilfælde indhente en udtalelse fra den hvis interesse kan være til hinder for at begæringen bliver imødekommet. En udtalelse fra den på-

gældende virksomhed imod udlevering af oplysninger er ikke i sig selv tilstrækkeligt til at aktindsigt kan afslås. Det er det offentlige der har ansvaret for offentlighedslovens overholdelse. Udtalelsen skal derfor kun indgå som et moment i myndighedens konkrete vurdering af spørgsmålet.

Hvis kun en del af et dokument er omfattet af bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 2, skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold, jf. offentlighedslovens § 12, stk. 2.

Der ses ikke i sagen at være foretaget en konkret vurdering af om der var tale om forretningshemmeligheder – der tales blot om ”forretningsmæssige oplysninger”, og der ses heller ikke at være foretaget en konkret vurdering af den eventuelle skadevirkning ved at meddele aktindsigt i oplysningerne.

Told- og Skattestyrelsen har i sin udtalelse af 1. februar 2005 oplyst at de oplysninger der blev undtaget var virksomhedens CVR-nr./SE-nr. Det burde være fremgået af afgørelsen at det var disse oplysninger der blev undtaget fra aktindsigt. Styrelsen er enig at der burde være foretaget en konkret vurdering af hvorvidt der var tale om forretningshemmeligheder, ligesom der burde være foretaget en konkret vurdering af de eventuelle skadevirkninger ved at meddele aktindsigt i oplysningerne. Disse vurderinger burde være fremgået af begrundelsen for afgørelsen.

----- 0 -----

Sag nr. 8:

I sag 8 anmodede et advokatfirma, A, Told- og Skattestyrelsen om aktindsigt i en sag vedrørende momsfrigørelse for tegnsprogsydelse leveret af en nærmere bestemt institution, B. Told- og Skattestyrelsen imødekom anmodningen delvis. Styrelsen undtog dog visse oplysninger om B's forretningsforhold med følgende begrundelse:

”Der er, efter offentlighedsloven § 12, stk. 1, nr. 2, undtaget oplysninger, der angår (B)'s drifts- og forretningsforhold, idet der vurderes at være en betydelig risiko for, at der påføres (B) en væsentlig skade ved udlevering af de pågældende oplysninger. Styrelsen bemærker, at nogle dokumenter er udtaget i deres helhed. Styrelsen har i denne forbindelse overvejet ekstrahering af visse oplysninger, men har vurderet at hensynet til (B) vægtes tungere end hensynet til aktindsigten i dokumenterne.”

Det fremgik af sagen at styrelsen forinden meddelelse af aktindsigt i dokumenter i sagen havde spurgt B om noget brochuremateriale var offentligt til-

gængeligt hvilket styrelsen fik bekræftet. Styrelsen havde også spurgt Amtrådsforeningen om en rapport der lå på sagen, tidligere var blevet offentliggjort hvilket også blev bekræftet.

Ombudsmandens endelige udtalelse

Det er ikke muligt at se på sagen hvilke oplysninger/dokumenter der er blevet undtaget fra aktindsigt.

Sådan som afgørelsen er formuleret, ser det ud til at der er foretaget en konkret vurdering af at der ville kunne påføres B væsentlig skade ved udlevering af oplysninger. Der er også taget stilling til ekstrahering, men på trods heraf er hele dokumenter undtaget "da man har vurderet at hensynet til (B) vægtes tungere end hensynet til aktindsigt i dokumentet".

Den vurdering der skal foretages efter bestemmelsen, er ikke en afvejning af den aktindsigtssøgendes interesse i at kende oplysningerne over for hensynet til virksomhedens interesse i at der ikke gives indsigt i forretningshemmelighederne. Hvis der foreligger oplysninger af den karakter som er nævnt i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, og hvis det vil være af væsentlig økonomisk betydning for den virksomhed som oplysningerne angår, at begæringen ikke imødekommes, kan oplysningerne undtages fra aktindsigt. Hvis kun en del af et dokument er omfattet af bestemmelsen, skal der gives aktindsigt i resten. Det ser ud som om Told- og Skattestyrelsen har vurderet spørgsmålet om ekstrahering i lyset af A's interesse i at kende oplysningerne.

Told- og Skattestyrelsen har i sin udtalelse af 1. februar 2005 erklæret sig enig i mine betragtninger og har erkendt at offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, ikke er anvendt korrekt i sagen.

----- 0 -----

Sag nr. 35:

I sag 35, hvis omstændigheder er beskrevet ovenfor i afsnit III.E.2.c, blev udliciteringskontrakten mellem X Kommune og revisionsfirmaet i sin helhed undtaget fra aktindsigt over for den ene aktindsigtsanmoder i medfør af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2 (men øjensynlig ikke over for den anden aktindsigtsanmoder).

I min foreløbige udtalelse i sagen skrev jeg følgende:

"Der ses ikke at være taget konkret stilling til om der var tale om forretningshemmeligheder, og til om det ville have væsentlig økonomisk betydning for revisionsfirmaet at give aktindsigt i oplysningerne. Endelig ses der ikke at være taget stilling til om der skulle være givet aktindsigt i nogle af oplysningerne i kontrakten efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 2.

Jeg beder om Told- og Skattestyrelsens bemærkninger hertil"

I sin udtalelse af 1. februar 2005 anførte Told- og Skattestyrelsen følgende:

Hvad angår kontrakten mellem X Kommune og revisionsfirmaet, som i sin helhed blev undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, har det været styrelsens vurdering, at der var tale om et nyt koncept, at kontraktens indhold derfor havde karakter af forretningshemmelighed, og at aktindsigt i kontrakten kunne medføre væsentlig økonomisk skade for revisionsfirmaet. Denne vurdering gjorde sig gældende for kontrakten som helhed, og der blev derfor ikke foretaget ekstrahering efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 2. Denne vurdering burde med henvisning til offentlighedslovens § 12, stk. 2 være fremgået af afgørelsen."

Ombudsmandens endelige udtalelse

Jeg forstår styrelsens bemærkninger således at der var foretaget en vurdering både af om der forelå oplysninger der kunne betegnes som forretningshemmeligheder og af om en udlevering af oplysningerne kunne antages at påføre virksomheden et økonomisk tab. Disse vurderinger fandt styrelsen at kunne foretage uden at der var indhentet en udtalelse herom fra virksomheden. Jeg finder det tvivlsomt om styrelsen havde tilstrækkeligt grundlag til alene på grundlag af kontrakten at træffe beslutning om den i sin helhed kunne undtages i medfør af § 12, stk. 1, nr. 2.

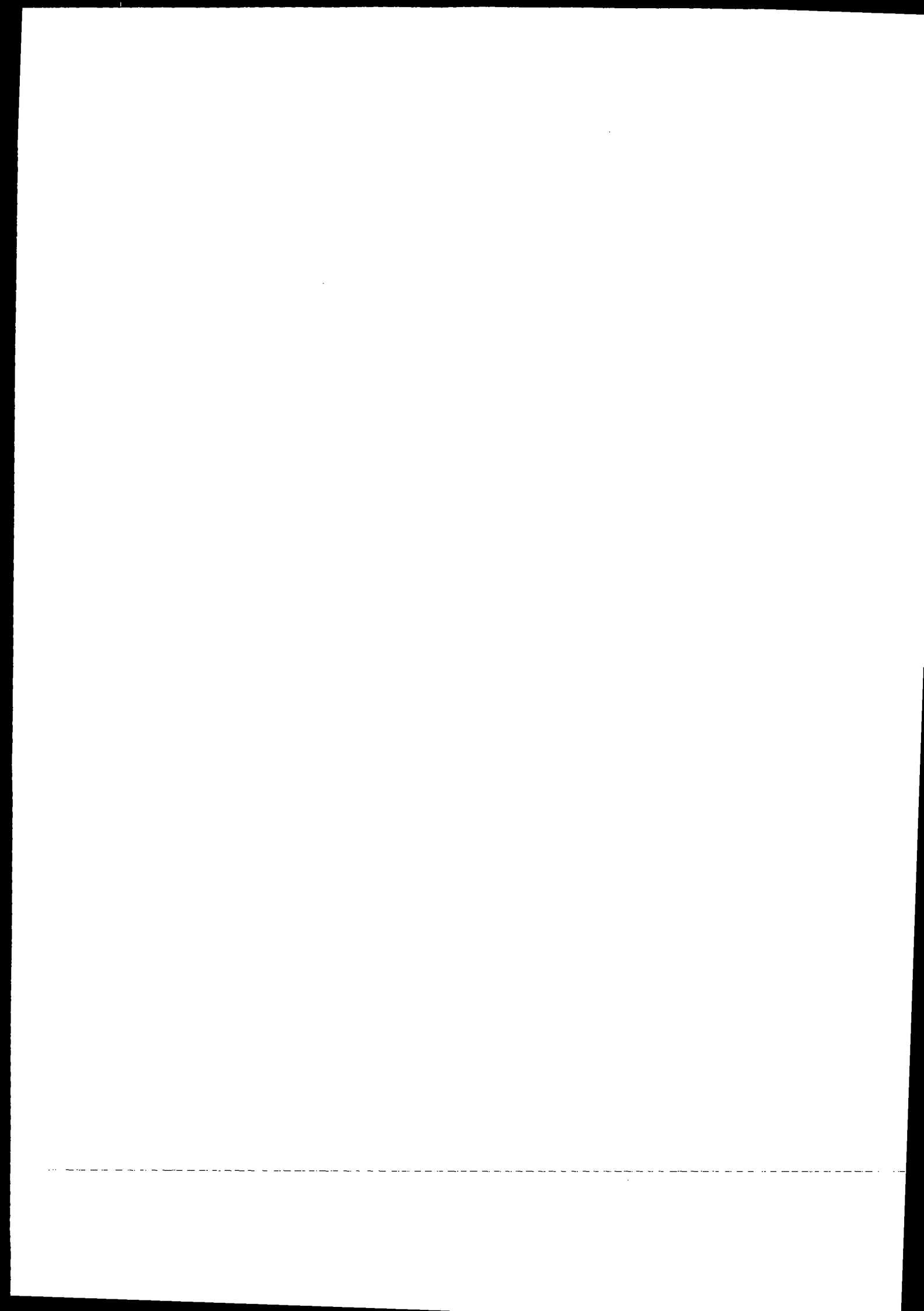
----- 0 -----

Sag nr. 45:

I sag 45 anmodede et advokatfirma, A, Told- og Skattestyrelsen om aktindsigt i styrelsens udtalelser og besvarelser vedrørende et spørgsmål om merværdiafgiftslovens anvendelse ved virksomheders køb af elektricitet på en navngiven el-børs og videresalg heraf inden for EU. Særligt ønskede A aktindsigt i breve stilet til et større revisionsfirma om emnet.

Styrelsen imødekom delvis anmodningen om aktindsigt og skrev følgende:

"De har i fax af 30. januar 2002 anmodet om aktindsigt i Told- og Skattestyrelsens udtalelser og besvarelser i forbindelse med momslovens anvendelse ved virksom-



heders køb af elektricitet på el-børsen (...) og videresalg heraf inden for EU. Særligt ønskes aktindsigt i breve stilet til et større revisionsfirma vedrørende emnet. Styrelsen har forstået Deres henvendelse således, at De alene ønsker aktindsigt i styrelsens udtalelser til revisionsfirmaet. Styrelsen har som følge heraf ikke vurderet Deres adgang til aktindsigt i det øvrige materiale, herunder henvendelsen til styrelsen fra revisionsfirmaet.

Styrelsen skal meddele Dem, at Deres begæring om aktindsigt ikke kan imødekommes efter forvaltningsloven. Derimod har styrelsen behandlet anmodningen efter reglerne i offentlighedsloven. Styrelsen kan under henvisning til offentlighedslovens § 4, stk. 1, og § 5, stk. 1, nr. 1, imødekomme Deres anmodning om aktindsigt i de omhandlede breve. Brevene er vedlagt i kopi. Oplysningerne om et navngivet selskab er anonymiseret, jf. offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2.”

I min foreløbige udtalelse i sagen skrev jeg følgende:

Det ser ud som om det selskab hvis navn er blevet anonymiseret i det materiale der er blevet givet aktindsigt i, er identisk med det selskab som A selv angav navnet på i forbindelse med aktindsigtsanmodningen.

Der ses ikke at være taget konkret stilling til om oplysningerne i dokumentet kunne karakteriseres som forretningshemmeligheder i offentlighedslovens §12, stk. 1, nr. 2's forstand.

I en sag som denne hvor aktindsigtsanmoderen kender identiteten på den som sagens oplysninger angår, er det af stor betydning at vurdere om oplysningerne kan undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2.

Når der gives aktindsigt i dokumentet i anonymiseret form kan dette (hvis dokumentet indeholder oplysninger omfattet af § 12, stk. 1, nr. 2) være et udslag af meroffentlighed. Meroffentlighed kan kun gives under respekt af tavshedspligten. Hvis der er tale om videregivelse i helt anonymiseret form, vil der ikke være tale om et brud på tavshedspligten. Hvis identiteten på den person oplysningerne angår, er kendt for den som oplysningerne videregives til, er anonymisering imidlertid ikke nogen løsning. Se ovenfor i omtalen af sag 36 og nedenfor i afsnit 4.

Jeg beder om Told- og Skattestyrelsens bemærkninger til disse betragtninger.”

I sin udtalelse i sagen af 1. februar 2005 anførte Told- og Skattestyrelsen følgende:

”Som det fremgår af aktindsigtssagen har Told- og Skattestyrelsen forinden, der blev meddelt aktindsigt, overvejet spørgsmålet om, hvorvidt identiteten på og oplysningerne om el-børsen i øvrigt kunne anses for forretningshemmeligheder, og om det var af væsentlig betydning for den pågældende børs, at der ikke blev meddelt aktindsigt i disse oplysninger. Resultatet af overvejelserne blev, at der var beskyttelsesværdige hensyn, der kunne varetagges ved undtagelse af oplysninger efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2.

Ved en revurdering af sagen er det imidlertid styrelsens opfattelse, at der ikke var tale om forretningshemmeligheder, da de oplysninger om den navngivne el-børs, som fremgik af

styrelsens udtalelser til revisionsfirmaet, var gjort tilgængelige på internettet af el-børsen selv og i øvrigt ikke i udtalelserne indgik i en sammenhæng, der kunne medføre at alle oplysninger herved fik karakter af forretningshemmelighed.

Styrelsen erkender således, at der ikke var grundlag for at undtage oplysninger i henhold til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2. Styrelsen erkender ligeledes, at et eventuelt beskyttelsesværdigt hensyn til selskabets forretningshemmeligheder ikke havde kunnet varetages ved anonymisering, da identiteten på el-børsen var kendt for advokatfirmaet."

Ombudsmandens endelige udtalelse

Det som styrelsen har anført i sin udtalelse, kan ikke give mig anledning til bemærkninger. Jeg finder dog anledning til at påpege at § 12, stk. 2, ikke er en regel om ekstraheringspligt på linie med § 11 i loven. § 12, stk. 2, bestemmer kun at dersom de modhensyn der har ført til undtagelsen efter § 12, stk. 1, kun gør sig gældende for en del af et dokument, skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold. Spørgsmålet er overvejende af terminologisk karakter, men kan alligevel have betydning for den korrekte anvendelse af reglerne.

----- 0 -----

Sag nr. 50:

I *sag 50*, hvis indhold er refereret ovenfor i afsnit III.E.2.c, blev der undtaget flere hele dokumenter fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, "idet de angik firmaers drifts- og forretningsmæssige forhold". Det blev lagt til grund at det var af væsentlig økonomisk betydning for de pågældende firmaer at der ikke blev givet aktindsigt i deres økonomiske forhold.

I min foreløbige udtalelse i sagen anførte jeg at de dokumenterne der blev undtaget fra aktindsigt, så vidt jeg kunne konstatere, ikke lå på sagen, og at det så ud til at der var foretaget en konkret vurdering af skadevirkningen. Jeg bad om Told- og Skattestyrelsens bemærkninger hertil.

I sin udtalelse af 1. februar 2005 anførte Told- og Skattestyrelsen følgende:

"Endelig er akt nr. 6, 7, 8, 10, 17 og 25 eksempler på management- og abonnementsaftaler, som er undtaget fra aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2. I forbindelse med anvendelse af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2 har styrelsen oprindeligt fundet, at ovennævnte akter kunne undtages fra aktindsigt i deres helhed. Dette beror

på dokumenternes særlige art og karakter af forretningshemmeligheder, samt anførelse af, at der er tale om fortrolige dokumenter (akt 8). Det blev endvidere vurderet, at aktindsigt i disse dokumenter kunne medføre væsentlig økonomisk skade for de pågældende firmaer.

Efter en fornyet gennemgang erkender Told- og Skattestyrelsen imidlertid, at de efter § 12, stk. 1, nr. 2, undtagne dokumenter indeholder oplysninger, der skulle have været ekstrahe- ret efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 2, da undtagelse af oplysninger kun kan ske, hvis aktindsigt i oplysningerne medfører skadevirkning af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, som oplysningerne vedrører.”

Ombudsmandens udtalelse

Det som Told- og Skattestyrelsen har anført i sin udtalelse, kan ikke give mig anled- ning til bemærkninger.

4. Tavshedspligt

I mange af sagerne der indgår i undersøgelsen (*sagerne 1, 5, 11, 12, 16, 26, 27, 28, 29, 31, 34, 38, 39, 41, 44, 49, 51 og 53*) er sagens dokumenter helt eller delvis blevet undtaget fra aktindsigt med henvisning til tavshedspligtsbestemmelsen i skattestyrel- seslovens § 37. Bestemmelsen har en særlig betydning for spørgsmålet om ret til akt- indsigt.

a) Retsgrundlaget

Offentlighedslovens § 14 har følgende ordlyd:

”§ 14. Pligten til at meddele oplysninger er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i of- fentlig tjeneste eller hverv. Det gælder ikke, for så vidt angår den almindelige tavshedspligt efter straffeloven, forvaltningsloven og tjenestemandsløvgivningen.”

§ 37 i skattestyrelsesloven har følgende ordlyd, jf. lovbekendtgørelse nr. 859 af 13. september 2000:

”§ 37. De kommunale og statslige skattemyndigheder skal under ansvar efter §§ 152, 152 a og 152 c-152 f i straffeloven iagttage ubetinget tavshed over for uvedkommende med hensyn til oplysninger om en fysisk eller en juridisk persons økonomiske, erhvervsmæssige eller privatlivet tilhørende forhold, som de under varetagelsen af deres arbejde bliver bekendt med. Det samme gælder de kommunale myndigheder, der forestår opkrævning og inddrivelse af skatter, for så vidt angår dette arbejde.”

Ved lov nr. 292 af 15. maj 2002 blev § 37 udvidet med bestemmelser om at tavshedspligten tillige gælder for sagkyndige medhjælpere og i øvrigt enhver der som følge af et i henhold til aftale med det offentlige påtaget arbejde kommer til kundskab om sådanne forhold. I lovekendtgørelse nr. 868 af 12. august 2004 er bestemmelsen herefter affattet således:

”§ 37. De kommunale og statslige skattemyndigheder skal under ansvar efter §§ 152, 152 a og 152 c-152 f i straffeloven iagttage ubetinget tavshed over for uvedkommende med hensyn til oplysninger om en fysisk eller en juridisk persons økonomiske, erhvervsmæssige eller privatlivet tilhørende forhold, som de under varetagelsen af deres arbejde bliver bekendt med. Det samme gælder de kommunale myndigheder, der forestår opkrævning og inddrivelse af skatter, for så vidt angår dette arbejde. Forpligtelsen gælder tillige for sagkyndige medhjælpere samt i øvrigt enhver, der som følge af et i henhold til aftale med det offentlige påtaget arbejde kommer til kundskab om sådanne forhold. Er aftalen indgået med en virksomhed, gælder forpligtelsen alle, der under deres arbejde i virksomheden får kundskab om forhold som de ovennævnte.”

Af forarbejderne til bestemmelsen i offentlighedslovens § 14 fremgår bl.a. følgende (Folketingstidende 1985-86, Tillæg A, sp. 230 og 231):

”I overensstemmelse med princippet i den gældende offentlighedslovs § 7 fastslås det i denne bestemmelse, at pligten til at meddele oplysninger efter offentlighedsloven er begrænset i det omfang, de pågældende dokumenter indeholder oplysninger, der er undergivet tavshedspligt efter særlige bestemmelser om tavshedspligt, der er fastsat ved lov eller hjemmel i lov. Pligten til at give aktindsigt begrænses som hidtil ikke af de almindelige regler om tavshedspligt i straffeloven og tjenestemandsløvgivningen, herunder de kommunale tjenstemandsvedtægter, eller de regler i den øvrige lovgivning, der alene gentager eller henviser til straffelovens regler, uden at der derved foretages en præcisering eller ændring af tavshedspligtens omfang. Det samme gælder bestemmelserne om tavshedspligt i det samtidigt hermed fremsatte forslag til forvaltningslov. Bestemmelser, der f.eks. alene har til formål at præcisere eller udvide kredsen af de personer, der skal være omfattet af tavshedspligten, vil således ikke begrænse pligten til at give aktindsigt.

...

Det er alene egentlige tavshedspligtsbestemmelser, der kan medføre indskrænkninger i pligten til at give aktindsigt efter § 14. Bestemmelser i lovgivningen, f.eks. om at møder skal holdes for lukkede døre, eller at offentlig gengivelse af, hvad der er passeret under et møde, ikke er tilladt, kan ikke anses for særlige tavshedspligtsbestemmelser efter § 14.

Straffelovens og forvaltningslovforslagets almindelige bestemmelser om tavshedspligt vil efter bestemmelsen ikke have betydning med hensyn til pligten til at give aktindsigt. Disse bestemmelser er dog fortsat afgørende for, i hvilket omfang en

myndighed er berettiget til at give aktindsigt i videre omfang, end hvad der er pligt til efter offentlighedslovens regler (meroffentlighed), jfr. således også formuleringen af bestemmelsen om 'meroffentlighed' i § 4, stk. 1, 2. pkt."

§ 37 blev indsat i skattestyrelsesloven ved lov nr. 238 af 2. april 1997. Af forarbejderne til bestemmelsen (Folketingstidende 1996-97, tillæg A, sp. 2802-2804 og sp. 2808f) fremgår:

"Almindelige bemærkninger

Formålet med lovforslaget er dels gennem en tilskudsordning at afbøde borgernes omkostninger ved køb af sagkyndig bistand ved klage til skatteankenævn, dels at samle og forenkle de væsentligste skatteproceslove.

Lovforslaget består af fire dele:

...

3) Sammenskrivning af skattestyrelsesloven, lov om bindende forhåndsbesked, omkostningsdækningsloven og bestemmelser om tavshedspligt i statsskatteloven og kildeskatteloven.

...

Lovforslaget

...

Det foreslås endvidere, at den særlige tavshedspligt for skattemyndighederne sammenskrives således, at beskrivelsen af de særligt tavshedsbelagte oplysninger ændres fra oplysninger om den skattepligtiges eller indeholdelsespligtiges økonomiske, erhvervmæssige eller privatlivet vedrørende forhold samt oplysninger om skattepligtiges indkomst- og formueforhold til alle oplysninger, som skattemyndighederne kommer i besiddelse af som led i deres arbejde, når oplysningerne er om en persons økonomiske, erhvervmæssige eller privatlivet vedrørende forhold. Den foreslåede formulering indebærer en mindre udvidelse af området for særligt tavshedsbelagte oplysninger.

...

Til nr. 9

Det foreslås, at reglerne i § 44 i statsskatteloven og § 87 i kildeskatteloven om skattemyndighedernes særlige tavshedspligter samles i skattestyrelsesloven.

----- Samtidig er lejligheden benyttet til at foreslå en redaktionel tilpasning af reglerne til gældende lovgivning. -----

For ansatte i den offentlige forvaltning gælder en almindelig betinget tavshedspligt efter § 27 i forvaltningsloven, jf. § 152 og §§ 152 c-152 f, i straffeloven.

For skattemyndighederne gælder derudover en ubetinget tavshedspligt efter § 87 i kildeskatteloven og for skatte- og inddrivelsesmyndighederne en ubetinget tavshedspligt efter § 44 i statsskatteloven.

Efter § 44 i statsskatteloven skal skatte- og inddrivelsesmyndighederne iagttage ubetinget tavshed overfor uvedkommende med hensyn til oplysninger om skatteydernes indkomst- og formueforhold, som de under varetagelsen af deres hverv kommer til kundskab om. Efter § 87 i kildeskatteloven skal skattemyndighederne iagttage ubetinget tavshed overfor uvedkommende med hensyn til oplysninger vedrørende de skattepligtiges eller de indeholdelsespligtiges økonomiske, erhvervs-mæssige eller privatlivet vedrørende forhold, som de under varetagelsen af deres hverv efter kildeskatteloven kommer til kundskab om.

Det foreslås, at disse regler om en særlig tavshedspligt for skattemyndighederne og for inddrivelsesmyndighederne sammenskrives og ændres således, at der for disse myndigheder skal gælde fælles regler om en ubetinget tavshedspligt overfor uvedkommende vedrørende oplysninger om en persons økonomiske, erhvervs-mæssige eller privatlivet tilhørende forhold, som disse myndigheder kommer i besiddelse af under udførelsen af deres arbejde. Denne omformulering af reglerne indebærer en mindre udvidelse af området for særligt tavshedsbelagte oplysninger. Den særlige tavshedspligt har sammenhæng med, dels at skatteretten vedrører næsten alle livets forhold, dels de særlige kontrolbeføjelser, som skattemyndighederne er tillagt.

De særlige tavshedsforskrifter for skattemyndighederne administreres således, at de tavshedsbelagte oplysninger ikke videregives til private, bortset fra parter i afgørelsessager, og at oplysningerne alene videregives til andre forvaltningsmyndigheder efter reglerne i § 28 i forvaltningsloven for videregivelse af fortrolige oplysninger til andre forvaltningsmyndigheder, jf. skatteministeriets cirkulære nr. 39 af 26. marts 1995.

Den særlige tavshedspligt omfatter også personer eller virksomheder, der er antaget af skattemyndighederne til at hjælpe med at løse de opgaver, der er pålagt skattemyndighederne. Endvidere omfatter tavshedspligten de læge medlemmer af skatteankenævn, Landsskatteretten og Ligningsrådet."

I Vejledning om Processuelle regler på Told-Skats område 2005-2 er der på s. 325ff bl.a. anført følgende:

"M.3.2. Særlig tavshedspligt jf. SSL § 37

Efter SSL § 37 skal de statslige og kommunale skattemyndigheder under ansvar efter straffelovens §§ 152-152 a og §§ 152 c-152 f iagttage ubetinget tavshed over for uvedkommende med hensyn til oplysninger om en fysisk eller juridisk persons

økonomiske, erhvervsmæssige eller privatlivet tilhørende forhold, som de under varetagelsen af deres arbejde bliver bekendt med. Det gælder ligeledes alle oplysninger af den omtalte art, der modtages i henhold til de af Danmark indgåede dobbeltbeskatningsaftaler og andre internationale aftaler på skatteområdet, jf. afsnit M.3.5.1.

De skattemyndigheder, der er omfattet af SSL § 37, er departementet, den kommunale skattemyndighed, skatteankenævn, Landsskatteretten, Ligningsrådet, Told- og Skattestyrelsen samt de regionale told- og skattemyndigheder. Tavshedspligten omfatter den del af disse myndigheders arbejde, der vedrører indkomstbeskatningen, herunder kontrolarbejdet, men ikke den del af disse myndigheders arbejde, der fx vedrører moms og told.

Den særlige tavshedspligt efter SSL § 37 omfatter såvel embedsmænd i skatteadministrationen som medlemmer af skatteankenævn, Ligningsråd og Landsskatteretten. Tavshedspligten omfatter herudover den, som i øvrigt er beskæftiget med skatteadministrative opgaver for en af de skattemyndigheder, der er omfattet af SSL § 37.

Den særlige tavshedspligt efter SSL § 37 gælder efter bestemmelsen tilsvarende for de kommunale opkrævnings- og inddrivelsesmyndigheder for så vidt angår opkrævnings- og inddrivelsesarbejdet vedrørende indkomstskatten.

Den særlige tavshedspligt gælder tillige for sagkyndige medhjælpere samt i øvrigt enhver, der som følge af et i henhold til aftale med det offentlige påtaget arbejde kommer til kundskab om sådanne forhold. Er aftalen indgået med en virksomhed, gælder forpligtelsen for alle, der under deres arbejde i virksomheden får kundskab om forhold som de ovennævnte.

Den særlige tavshedspligt omfatter oplysninger, der kan henføres til en bestemt fysisk eller juridisk person, og som vedrører den pågældendes økonomiske, erhvervsmæssige eller privatlivet tilhørende forhold. Den særlige tavshedspligt omfatter alle oplysninger af den nævnte art, og ikke kun oplysninger om indkomst- og formueforhold, som man får kendskab til under ligningen af den borger/virksomhed, som oplysningen er om, eller oplysninger af den nævnte karakter, som man får kendskab til ved administration af kildeskatteloven.

Vejledning om afgrænsningen af oplysninger om økonomiske eller privatlivet tilhørende forhold kan søges i OFL § 12, stk. 1, nr. 1, jf. afsnit M.1.2.2.

Reglerne i SSL § 37 pålægger de omfattede myndigheder en ubetinget tavshedspligt overfor uvedkommende. En nærmere fastlæggelse af tavshedspligtens omfang beror således på undtagelser efter særlig lovhjemmel samt fortolkningen af 'uvedkommende', jf. afsnit M.3.2.1.

M.3.2.1. Videregivelse af fortrolige oplysninger til private

Begrebet uvedkommende fortolkes restriktivt i forhold til private. Skattemyndighederne må derfor ikke uden særlig lovhjemmel udlevere oplysninger omfattet af tavshedspligten efter SSL § 37 til andre private end den, der har afgivet oplysningen eller den, som oplysningen er om. Sådant særlig lovhjemmel findes bl.a. i forvaltningslovens regler om aktindsigt for parter og i persondataloven i det omfang den registreredes retsstilling ikke forringes herved, jf. persondatalovens § 2, stk. 1."

b) § 37 er en speciel tavshedspligt

Som det fremgår af ordlyden af skattestyrelseslovens § 37 (og det ovenfor citerede fra procesvejledningen), omfatter tavshedspligten den del af skattemyndighedens arbejde der vedrører indkomstbeskatningen, herunder kontrolarbejdet, men ikke den del af disse myndigheders arbejde der f.eks. vedrører moms og told.

I de af undersøgelsens sager der vedrører moms, og hvor aktindsigt er vurderet i forhold til offentlighedslovens regler (*sagerne 2, 8, 36, 45 og 50*), er der således heller ikke henvist til offentlighedslovens § 14, jf. skattestyrelseslovens § 37. Spørgsmålet om aktindsigt er vurderet efter de "almindelige" regler i offentlighedsloven.

Den første offentlighedslov, offentlighedsloven af 1970 (lov nr. 280 af 10. juni 1970), indeholdt i § 7 en bestemmelse som i sit indhold svarede til den nugældende § 14. I betænkning nr. 325 af 1963 om offentlighed i forvaltningen som lå til grund for loven, er der i relation til bestemmelsen i § 7 som bilag 10 trykt en oversigt over specielle tavshedspligtsforskrifter. I denne oversigt over specielle tavshedspligtsforskrifter er nævnt den dagældende bestemmelse i statsskattelovens § 44 hvorefter der påhvilede ligningsmyndighederne og Landsskatterettens medlemmer og medarbejdere ubetinget tavshed med hensyn til de oplysninger som under varetagelsen af deres hverv måtte komme til deres kundskab.

I forarbejderne til 1970-loven (Folketingstidende 1969-70, Tillæg B, sp. 2131f) er bilaget med oversigten over specielle tavshedspligtsforskrifter for den offentlige forvaltning ajourført. I oversigtens punkt 9 er kildeskattelovens § 87 og statsskattelovens § 44 nævnt som særlige tavshedspligtsforskrifter.

I betænkning 857/1978 om offentlighedslovens revision er der i kapitel XI: Forholdet til tavshedspligtsforskrifter, på s. 300-302 anført følgende:

"2. Udvalget kan i det hele tilslutte sig de principielle synspunkter, der må antages at ligge bag bestemmelsen i den gældende lovs § 7.

Efter udvalgets opfattelse har disse synspunkter imidlertid ikke i tilstrækkelig grad fundet udtryk i denne bestemmelse og den måde, hvorpå den har måttet anvendes i praksis i forhold til særlovgivningens bestemmelser om tavshedspligt. Dette gælder

særligt, for så vidt angår en ikke ubetydelig del af de specielle tavshedspligtsforskrifter.

Særlovgivningens bestemmelser om tavshedspligt kan nærmere systematiseres i følgende hovedgrupper:

...

c. En tredje gruppe omfatter *tavshedspligtsforskrifter, der nok indeholder en præcisering af tavshedspligtens omfang, men hvis afgrænsning af forhold, der omfattes af tavshedspligten, er meget vidtfavnende.*

...

En anden typisk formulering findes i kildeskattelovens § 87 og statsskattelovens § 44:

...

Det er klart forudsat i forarbejderne til offentlighedsloven, at de ovenfor nævnte bestemmelser må anses som specielle tavshedspligtsforskrifter, der i medfør af offentlighedslovens § 7, 1. pkt., herefter tillige får virkning som specielle, lovbestemte undtagelser fra offentlighedsprincippet,

...”

Med støtte i forarbejderne til skattestyrelseslovens § 37 – og til de bestemmelser den afløste og var en udvidelse til, nemlig statsskattelovens § 44 og kildeskattelovens § 87 – er der således ingen tvivl om at reglen er en særlig tavshedspligtsbestemmelse som får virkning som undtagelse fra det almindelige offentlighedsprincip i offentlighedslovens § 4. Hvis oplysninger er omfattet af bestemmelsen i skattestyrelseslovens § 37, kan skattemyndighederne således undtage dem fra aktindsigt uden at skulle vurdere om de konkret kan undtages i henhold til offentlighedslovens § 12. Se også Poul Bostrup m.fl., Skattestyrelsesloven med kommentarer (2000), side 493 f, Poul Bostrup mfl., Skatteproces, 2. udgave (2002), s. 498, Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 438, og Folketingets Ombudsmands beretning for 1989, s. 252f.

I sagerne der indgår i undersøgelsen, er det lagt til grund af skattemyndighederne at bestemmelsen i skattestyrelseslovens § 37 er en særlig tavshedspligtsbestemmelse som jf. offentlighedslovens § 14 går forud for de ”almindelige” undtagelsesbestemmelser i offentlighedsloven. Se dog *sag 44* som er omtalt ovenfor i afsnit III.E.2.b, hvor et dokument i en sag blev undtaget fra aktindsigt i medfør af bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 3, selv om det formentlig også indeholdt oplysninger omfattet af skattestyrelseslovens § 37.

c) Hvilke oplysninger er omfattet af § 37?

Tavshedspligten omfatter oplysninger der kan henføres til en bestemt fysisk eller juridisk person, og som vedrører den pågældendes økonomiske, erhvervsmæssige eller privatlivet tilhørende forhold. Tavshedspligten gælder for alle oplysninger af den nævnte karakter og ikke kun for oplysninger om indkomst- og formueforhold som de omfattede myndigheder/personer får kendskab til under ligningen af den borger/virksomhed som oplysningen er om, eller oplysninger af den nævnte karakter som de får kendskab til ved administrationen af kildeskatteloven.

Bestemmelsen må forstås med nogle forbehold. Den blotte omstændighed at en oplysning er af erhvervsmæssig, økonomisk eller privat karakter, er ikke tilstrækkelig til at den er omfattet af § 37. Offentligt kendte eller tilgængelige oplysninger og oplysninger som efter almindelig opfattelse er ufortrolige, er således ikke omfattet. Den nærmere afgrænsning af hvad der er økonomiske eller privatlivet tilhørende forhold, må tage udgangspunkt i offentlighedslovens § 12, stk. 1, jf. procesvejledningen som citeret ovenfor og Poul Bostrup mfl., Skatteproces, 2. udgave (2002), s. 303. For så vidt angår "oplysninger om erhvervsmæssige forhold", kan der søges en vis vejledning i bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 2. I en tidligere sag (mit j.nr. 1997-2803-201) har jeg udtalt at "oplysninger om erhvervsmæssige forhold" som udgangspunkt må antages at være oplysninger vedrørende en virksomheds produkter, konkurrencemæssige forhold og lignende. I den konkrete sag mente jeg ikke at have grundlag for at kritisere at oplysninger i en lysavis om skattearrangementer, og hvilke virksomheder som udbød dem, blev anset for undergivet tavshedspligt. Oplysningerne var i et vist omfang offentligt tilgængelige, men der blev i sagen lagt vægt på at oplysningerne indgik i en anden sammenhæng end de var offentliggjort i: i lysavisen indgik oplysningerne på en liste over skattearrangementer der potentielt ikke kunne godkendes af skattemyndighederne.

Oplysninger omfattet af skattestyrelseslovens § 37 kan som anført uanset deres indhold ikke undrages fra aktindsigt hvis de efter gældende ret eller almindeligt accepteret praksis er tilgængelige for offentligheden, f.eks. i offentlige registre, håndbøger, ved offentlig fremlæggelse eller lignende, jf. bl.a. Niels Eilschou Holm i Ugeskrift for Retsvæsen 1975 B, s. 355, John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 218, og John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (1999), s. 498. Hvis sådanne oplysninger imidlertid kædes sammen med andre oplysninger som ikke er offentligt tilgængelige, vil der med hensyn til alle oplysningerne kunne være tale om brud på tavshedspligten, jf. bl.a. den ovenfor nævnte sag.

Det er en forudsætning for anvendelsen af skattestyrelseslovens § 37 at oplysningerne kan henføres til bestemte fysiske eller juridiske personer, jf. også det ovenfor refererede fra procesvejledningen. Udlevering af oplysninger omfattet af bestemmelsen i helt anonymiseret form vil således ikke udgøre en krænkelse af bestemmelsen. Se

bl.a. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (1999), s. 497-498. I flere sager der indgår i undersøgelsen – især sager vedrørende bindende forhåndsbesked – har Told- og Skattestyrelsen givet aktindsigt i anonymiseret form. Dette emne vil blive behandlet særskilt nedenfor i afsnit III.E.4.e.

Bestemmelsen betegnes i forarbejderne som en absolut tavshedspligt som forbyder at oplysninger videregives til uvedkommende. Borgere og selskaber uden tilknytning til oplysningerne er uvedkommende. Den oplysningerne angår, eller den der er part i sagen, er derimod ikke uvedkommende, og oplysninger kan udleveres til dem.

Oplysningerne kan også udleveres efter den særlige regel i skattestyrelseslovens § 37 A om adgang til aktindsigt for ægtefæller.

I *sag 1*, som er refereret ovenfor i afsnit III.B, blev der i overensstemmelse hermed udleveret oplysninger om vedkommende selv uanset at oplysningerne blev anset for omfattet af tavshedspligtsbestemmelsen i skattestyrelseslovens § 37.

d) Pligt til ekstrahering?

Hvis et dokument indeholder oplysninger som er omfattet af skattestyrelseslovens § 37, er spørgsmålet om dokumentet kan undtages fra aktindsigt i sin helhed uden at det er nødvendigt at gennemgå dokumentet oplysning for oplysning for at se om de alle er omfattet af § 37. Se også procesvejledningen s. 312 og Poul Bostrup mfl., Skatteproces, 2. udgave (2002), s. 298.

I *sag 11*, hvis forløb er beskrevet ovenfor i afsnit III.B, anfører Told- og Skattestyrelsen i sin afgørelse bl.a. følgende:

”Begge sager indeholder oplysninger om en juridisk persons økonomiske og erhvervsmæssige forhold. Det er af regionen pr. telefon oplyst, at alle dokumenter i de to sager indeholder sådanne oplysninger.

...

Efter offentlighedslovens § 14 er pligten til at meddele oplysninger begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov. Da bestemmelsen ikke indeholder en ekstraheringsbestemmelse, er alle dokumenter i de to sager som helhed undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 14, jf. skattestyrelseslovens § 37.”

I min foreløbige udtalelse om pligt til ekstrahering skrev jeg følgende:

”Styrelsen forudsætter, som det ses, at der ikke skal ske ekstrahering. Denne forudsætning går igen i flere af de sager der indgår i undersøgelsen – *sagerne 1, 5, 26, 38 og 49* – hvor der i alle tilfælde undtages hele dokumenter fra aktindsigt fordi de ”indeholder oplysninger om en (juridisk) persons økonomiske og erhvervsmæssige forhold” uden en nærmere gennemgang af dokumenterne oplysning for oplysning.

Told- og Skattestyrelsens synspunkt støttes på det forhold at der ikke til offentlighedslovens § 14 er knyttet en egentlig ekstraheringsbestemmelse. Det er korrekt at § 14 ikke som de øvrige bestemmelser i forvaltningsloven og offentlighedsloven der drejer sig om undtagelser fra aktindsigt på oplysningsniveau – offentlighedslovens §§ 12 og 13 og forvaltningslovens § 15 – indeholder et stk. 2 hvorefter den pågældende skal gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold hvis de hensyn som er nævnt i stk. 1, kun gør sig gældende for en del af dokumentet.

Problemet er uomtalt i forarbejderne til offentlighedslovens § 14, til skattestyrelseslovens § 37 og til ekstraheringsbestemmelserne i forvaltningsloven og offentlighedsloven.

Det fremgår af ordlyden af bestemmelsen i § 14 at det er pligten til at meddele oplysninger der er begrænset af særlige tavshedspligtsbestemmelser. Hertil kommer systematikken i offentlighedsloven hvorefter lovens § 2 undtager visse *sagstyper*, §§ 7 og 10 undtager *dokumenter*, og §§ 12-14 undtager *oplysninger*.

Årsagen til at der ikke er knyttet en egentlig ekstraheringsforpligtelse til bestemmelsen i offentlighedslovens § 14, må efter min opfattelse søges i at det er indholdet af de pågældende særlige tavshedspligtsbestemmelser der regulerer hvilke sager, dokumenter eller oplysninger der kan holdes uden for offentlighedslovens system. Det er kun oplysninger som er omfattet af den pågældende særlige tavshedspligtsbestemmelse der kan undtages fra aktindsigt.

Efter ordlyden af skattestyrelseslovens § 37 er det ”oplysninger om en fysisk eller en juridisk persons økonomiske, erhvervsmæssige eller privatlivet tilhørende forhold” som er omfattet. Hvis et dokument – undtagelsesvis – både indeholder oplysninger omfattet af § 37 og oplysninger der ikke er omfattet heraf, må de oplysninger der ikke er omfattet af § 37, være underlagt aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler.

Efter min mening kan der ikke være tvivl om at § 37 alene begrænser retten til aktindsigt i de oplysninger der er omfattet af § 37, og kun i forhold til ”uvedkommende” således som § 37 anvender udtrykket. Hele dokumenter kan således ikke generelt undtages fra aktindsigt.

Efter min opfattelse er der således en pligt til at gennemgå dokumenterne oplysning for oplysning med henblik på en konstatering af hvorvidt de skulle indeholde oplysninger som ikke er omfattet af § 37. Denne forudsætning er også lagt til grund i tidligere sager jeg har behandlet om spørgsmålet: se bl.a. min udtalelse af 30. september 1999 i sagen med mit j.nr. 1998-2101-201 (Told- og Skattestyrelsens j.nr. 99/93-4231-00033 og 99/98-509-46) og af 29. juni 1998 i sagen med mit j.nr. 1998-2803-201 (Told- og Skattestyrelsens j.nr. 99/97-0961-00024).

Jeg mener at det i denne sammenhæng som udgangspunkt er uden betydning at den aktindsigt der herefter eventuelt skal gives i dele af dokumenter, bliver af mindre tilfredsstillende karakter også for de udleverede afsnits vedkommende, og eventuelt bibringer læseren en

opfattelse af indholdet som ikke er dækkende. Se bl.a. sagen der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1999, s. 125f.

Jeg beder om Told- og Skattestyrelsens bemærkninger til denne opfattelse."

I sin udtalelse af 1. februar 2005 anførte Told- og Skattestyrelsen følgende:

"Det skal indledningsvis bemærkes, at styrelsen har opfattet de i redegørelsen omtalte udtalelser fra ombudsmanden af 30. september 1999 og 29. juni 1998, jf. redegørelsen side 73, som en imødekommelse af styrelsens synspunkt, idet ombudsmanden i ingen af udtalelserne har fundet anledning til at kritisere styrelsens undtagelse af oplysninger og dokumenter efter offentlighedslovens § 14, jf. skattestyrelseslovens § 37.

Styrelsen har specielt lagt vægt på ombudsmandens udtalelse af 29. juni 1998, som vedrører styrelsens afslag på en anmodning om aktindsigt i lysavisen. Ombudsmanden udtalelser bl.a., at "Told- og Skattestyrelsen har anført, at lysavisen kan undtages i sin helhed, fordi offentlighedslovens § 14 ikke indeholder en ekstraheringsbestemmelse. Jeg går ud fra at styrelsen i overensstemmelse med offentlighedslovens § 14 har vurderet hver enkelt oplysning for sig. På den baggrund giver styrelsens afgørelse mig ikke anledning til bemærkninger."

Udtalelsen var for styrelsen i særlig grad bemærkelsesværdig, da den i relation til offentlighedsloven var den første prøve af styrelsens fortolkning af den særlige tavshedspligt efter gennemførelsen af skattestyrelseslovens § 37 i april 1997.

Endvidere har ombudsmanden i en tidligere udtalelse af 26. april 1996 – ligeledes om aktindsigt i lysavisen – fundet det "beklageligt", at styrelsen havde afvist en begæring efter offentlighedslovens § 14, jf. de tidligere bestemmelser om tavshedspligten i statsskattelovens § 44 og kildeskattelovens § 87.

Styrelsen opfattede derfor udtalelsen af 29. juni 1998 som en tilkendegivelse af, at ombudsmanden var enig i styrelsens fortolkning af såvel skattestyrelseslovens § 37 som offentlighedslovens § 14, herunder den manglende ekstraheringsbestemmelse.

Det fremgår imidlertid af den foreløbige redegørelse af 7. januar 2004, at dette ikke er tilfældet for så vidt angår fortolkningen af offentlighedslovens § 14.

Problemet er som anført i redegørelsen uomtalt i forarbejderne til offentlighedslovens § 14, til skattestyrelseslovens § 37 og til ekstraheringsbestemmelserne i forvaltningsloven og offentlighedsloven.

Problemer kan således alene afklares ved en ordlydsfortolkning.

Det anføres i redegørelsen, at "Det fremgår af ordlyden af bestemmelsen i § 14 at det er pligten til at meddele oplysninger der er begrænset af særlige tavshedspligtsbestemmelser. Hertil kommer systematikken i offentlighedsloven hvorefter lovens § 2 undtager visse sagstyper, §§ 7 og 10 undtager dokumenter, og §§ 12-14 undtager oplysninger.

Styrelsen er enig i dette grundlag for en ordlydsfortolkning, som indebærer, at der som udgangspunkt alene kan undtages henholdsvis sagstyper, dokumenter og oplysninger efter de nævnte bestemmelser.

Efter ordlyden af bestemmelserne i § 12, stk. 1, § 13, stk. 1 og § 14 er der efter styrelsens opfattelse pligt til at gennemgå de enkelte dokumenter med henblik på at konstatere om de indeholder oplysninger, der er omfattet af den pågældende bestemmelse. Det er indholdet af henholdsvis bestemmelserne i stk. 1 og den pågældende tavshedspligtsbestemmelse, der regulerer hvilke oplysninger, der kan undtages fra aktindsigt.

Efter ordlyden af § 12, stk. 2 og § 13, stk. 2, er der endvidere pligt til at gennemgå de dokumenter, der indeholder oplysninger omfattet af stk. 1, med henblik på en konstatering af hvorvidt de skulle indeholde oplysninger, som *ikke* er omfattet af stk. 1. Hvis dette er tilfældet, skal der meddeles aktindsigt i disse oplysninger.

Der er ikke indsat en sådan bestemmelse i § 14, selvom både § 12, § 13 og § 14 regulerer undtagelse af oplysninger. § 14 må derfor efter styrelsens opfattelse modsætningsvis fortolkes således, at der *ikke* er pligt til at gennemgå de dokumenter, der indeholder oplysninger omfattet af tavshedspligten. Fortolkningen indebærer, at der ikke er pligt til at gøre den der anmoder om aktindsigt bekendt med oplysninger, som ikke er omfattet af tavshedspligten.

I modsætning hertil fremføres det i redegørelsen, at "Hvis et dokument – undtagelsesvis – både indeholder oplysninger omfattet af § 37 og oplysninger der ikke er omfattet heraf, må de oplysninger der ikke er omfattet af § 37, være underlagt aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler."

Det betyder, at der efter §§ 12-14 om undtagelse af oplysninger – *uanset* ordlyden af bestemmelsen – *altid* er forbundet en ekstraheringspligt, hvorefter den der anmoder om aktindsigt "skal gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold".

Det er styrelsens opfattelse, at en sådan fortolkning, der indebærer at bestemmelserne i §§ 12, stk. 2 og § 13, stk. 2 mister deres selvstændige betydning eller alternativt indebærer at der indfortolkes en ikke-eksisterende bestemmelse i § 14, ikke umiddelbart er forenelig med en almindelig ordlydsfortolkning.

Det skal afslutningsvis bemærkes, at styrelsens har noteret at der efter ombudsmandens opfattelse kan være dokumenter, der kan undtages som helhed uden en gennemgang oplysning for oplysning, idet "derud fra dokumenternes karakter må stå klart at dokumenterne ikke indeholder oplysninger omfattet af tavshedspligten i skattestyrelseslovens § 37.", jf. udtalelse af 30. november 2004, j.nr. 2003-3075-201. Det er dog ikke præciseret i udtalelsen, hvad der kendetegner et sådant dokument."

Ombudsmandens endelige udtalelse

Jeg finder fortsat ikke at styrelsens fortolkning er korrekt. Jeg har herved for det første lagt vægt på ordlyden og formålet med § 14 sammenholdt med skattestyrelseslovens § 37. Ifølge § 14 viger retten til aktindsigt for specielle tavshedspligter i det omfang den specielle tavshedspligt foreskriver fortrolighed. Heri ligger at kun de oplysninger der ifølge den specielle tavshedspligt er fortrolige, er undtaget fra aktindsigt.

Skattestyrelseslovens § 37 omhandler efter sit indhold alene oplysninger og er kun til hinder for udlevering af oplysninger til uvedkommende. Det følger herefter af det foran sagte at retten til aktindsigt alene kan begrænses for så vidt angår oplysninger der herefter må anses for fortrolige, og at oplysningerne kun kan nægtes udleveret til uvedkommende. Styrelsens opfattelse forudsætter at § 37 retter sig mod dokumenter og tager ikke hensyn til at det kan være tilladt at udlevere fortrolige oplysninger til virksomheder, myndigheder eller enkeltpersoner, nemlig i den udstrækning de må anses for vedkommende.

Styrelsens fortolkning indebærer at der kan nægtes aktindsigt i et dokument som helhed blot det indeholder en enkelt fortrolig oplysning samt muligvis også at det kan nægtes udleveret uanset hvem – bortset fra parten – der søger om aktindsigt. Jeg må anse en så vidtrækkende undtagelse fra hovedreglen for retssikkerhedsmæssigt betænkelig uden meget sikker hjemmel i loven. Som anført giver offentlighedslovens § 14 ikke en sådan hjemmel.

Jeg må derfor fastholde det jeg anførte i den foreløbige udtalelse om spørgsmålet.

Jeg finder endvidere at burde kommentere Told- og Skattestyrelsens bemærkninger om tidligere udtalelser jeg har afgivet om reglerne i offentlighedslovens § 14, jf. skattestyrelseslovens 37.

Sagen vedrørende lysavisen (mit j.nr. 1998-2803-201) bygger – som det også fremgår af formuleringen – på en forudsætning om at styrelsen for hver oplysning i dokumenterne har vurderet om de var omfattet af offentlighedslovens § 14, jf. skattestyrelseslovens § 37. Sagen kan derfor ikke opfattes som en godkendelse af styrelsens synspunkter om at et dokument der indeholder oplysninger omfattet af skattestyrelseslovens § 37, kan undtages fra aktindsigt i sin helhed efter denne bestemmelse – tværtimod. Det samme gør sig gældende vedrørende sagen med mit j.nr. 1998-2101-201.

I alle de sager jeg har afsluttet vedrørende spørgsmålet er den retsopfattelse jeg tilkendegav i min foreløbige redegørelse lagt til grund. Det gælder sagerne med mit j.nr. 2002-2513-201 (afsluttende udtalelse den 22. september 2003), mit j.nr. 2003-0274-201 (afsluttende udtalelse den 22. december 2003), mit j.nr. 2003-3075-201 (afsluttende udtalelse den 30. november 2003), mit j.nr. 2003-4520-201, 2004-0121-201, 2004-0212-201 (alle afsluttede den 24. januar 2005). I de tre førstnævnte sager har jeg ikke kunnet kritisere *resultatet* af myndighedernes afslag på aktindsigt. Det skyldes at jeg efter selv at have gennemgået dokumenterne, har kunnet konstatere at alle oplysningerne i dokumenterne var omfattet af skattestyrelseslovens § 37.

f) Aktindsigt i anonymiseret form

Offentlighedsloven tager ikke stilling til om retten til aktindsigt omfatter en ret til at få udleveret dokumenter i anonymiseret form. Loven tager heller ikke stilling til hvorvidt meroffentlighed er forenelig med tavshedspligtsreglerne hvis de udleverede dokumenter er anonymiserede.

Sag 38 illustrerer denne problemstilling: Sagen drejede sig om en person, A, som anmodede Told- og Skattestyrelsen om aktindsigt i en afgørelse vedrørende en hjælpeorganisations status i henhold til ligningslovens § 8 a (mulighed for fradrag i forbindelse med gaver som gives til organisationen). A oplyste navnet på organisationen, hvilken dato afgørelsen var fra, og hvad den i hovedtræk gik ud på. Styrelsen afviste at give aktindsigt med henvisning til bestemmelsen i skattestyrelseslovens § 37 og overvejede i den forbindelse ikke at give aktindsigt i anonymiseret form.

I *sag 44*, som er refereret ovenfor i afsnit III.E.2.b, henvises der i forbindelse med afslaget på aktindsigt også til at de pågældende juridiske personer må anses for identificeret.

Ifølge § 15 i Forretningsordenen for Ligningsrådet, jf. bekendtgørelse nr. 201 af 23. marts 1990, træffer Ligningsrådets sekretariat med passende mellemrum bestemmelse om offentliggørelse af afgørelser som skønnes at have almen interesse. Ved offentliggørelsen skal navne på fysiske og juridiske personer, CPR-numre, SE-numre og andre personhenførbare data bortset fra rådets journalnumre fjernes eller erstattes af anonymiserede betegnelser.

Offentliggørelsen af Ligningsrådets afgørelser i anonymiseret form medfører formentlig ofte at der bliver søgt om aktindsigt i selve sagen, og Told- og Skattestyrelsen er også meget imødekommende med hensyn til at give aktindsigt i sagen i anonymiseret form:

I *sagerne 12, 19, 27, 28, 29, 39, 41, 44, 51 og 53* er der givet aktindsigt i (dele af) sagens dokumenter i anonymiseret form. Alle sagerne undtagen *sag 39* er sager om bindende forhåndsbesked. *Sag 39* drejer sig om aktindsigt i et svar på en forespørgsel om en nærmere afgrænsning af den persongruppe der er omfattet af reglerne om fri firmabil i ligningslovens § 16, stk. 4.

I *sagerne 29, 51 og 53* bad aktindsigtsanmoderen direkte om at modtage anonymiseret materiale. I de øvrige sager blev der blot bedt om aktindsigt i sagen/dokumenter i sagen hvorefter styrelsen af egen drift anonymiserede materialet og gav aktindsigt.

I undersøgelsen indgår to yderligere sager om bindende forhåndsbesked, og hvor den der har anmodet om aktindsigt, ikke var part i sagen: *sag 16 og sag 34*.

Sag nr. 16:

I *Sag 16* anmodede et revisionsfirma Told- og Skattestyrelsen om aktindsigt i en sag om bindende forhåndsbesked. Revisionsfirmaet kendte navnet på den revisor der havde indgivet ansøgningen, og vidste også at der var blevet spurgt på vegne af en bestemt bank eller et selskab i tilknytning til koncernen som banken indgik i. Revisionsfirmaet kendte dog ikke det eksakte navn på det selskab som ansøgningen var indgivet på vegne af.

Det fremgår af sagen at Told- og Skattestyrelsen efter at have modtaget aktindsigtsanmodningen telefonisk underrettede det revisionsfirma som havde indgivet ansøgningen om bindende forhåndsbesked, om anmodningen. Advokaten for firmaet som sagen om bindende forhåndsbesked angik, sendte herefter en redegørelse til Told- og Skattestyrelsen hvis konklusion var at en adgang til aktindsigt i sagen for eksempelvis konkurrerende virksomheder ville være særdeles skadelig for hans klient på det daværende tidspunkt. Med henvisning til bl.a. reglerne i offentlighedslovens § 14, jf. skattestyrelseslovens § 37, mente advokaten ikke at styrelsen havde pligt eller ret til at give aktindsigt i sagen. Styrelsen afslog herefter at give aktindsigt med henvisning til disse regler.

Sag nr. 34:

I *sag 34* anmodede en bank telefonisk Told- og Skattestyrelsen om aktindsigt i en nærmere konkretiseret sag om bindende forhåndsbesked. En medarbejder hos Told- og Skattestyrelsen oplyste i den forbindelse at hun ikke mente at styrelsen ville give dette. Banken bad om at få dette bekræftet skriftligt. Styrelsen sendte et skriftligt svar hvorefter aktindsigt blev afvist under henvisning til offentlighedslovens § 14, jf. skattestyrelseslovens § 37. Det fremgår ikke om banken kendte identiteten på den som sagen angik.

**Ombudsmandens endelige udtalelse
om styrelsens praksis vedrørende anonymisering**

Spørgsmålet om anonymisering af dokumenter dækker over flere forskellige retlige problemstillinger.

Den første problemstilling er om det er foreneligt med bestemmelser om tavshedspligt at udlevere dokumenter der er ændret på en sådan måde at det ikke eller kun

vanskeligt lader sig gøre for modtageren af dokumentet at finde ud af hvem eller hvilke personer, oplysningerne angår. Dette problem opstår kun hvis dokumentet indeholder fortrolige oplysninger, og kun hvis det er uberettiget at udlevere fortrolige oplysninger til pågældende.

Den anden problemstilling drejer sig om aktindsigt. Hvis et dokument der indeholder oplysninger som kan undtages fra aktindsigt for at beskytte enkeltpersoners privatliv eller virksomheders forretningsforhold, anonymiseres på effektiv måde, vil en udlevering af dokumentet til en uvedkommende person ikke prisgive de beskyttede hensyn. Når dette er tilfældet, er spørgsmålet om myndighederne har pligt til at anonymisere dokumenter for på denne måde at gøre dem tilgængelige for aktindsigt efter offentlighedsloven. Hvis et dokument rent faktisk er blevet anonymiseret, er spørgsmålet om det derved er blevet fanget ind af retten til aktindsigt idet dokumentet ikke (længere) indeholder oplysninger om private eller forretningsmæssige forhold der kan henføres til en bestemt person eller en virksomhed.

Anonymiseringen kan føre til at oplysningerne i dokumenterne ikke længere er omfattet af offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser. Offentlighedsloven antages kun at angå allerede foreliggende dokumenter. Loven giver derfor som udgangspunkt ikke borgerne ret til aktindsigt i fremtidige dokumenter, ret til at oplysninger og dokumenter bliver sammenstillet eller bearbejdet til nye dokumenter eller ret til at der foretages ændringer i allerede foreliggende dokumenter.

Uden sikkert holdepunkt for andet kan myndighederne derfor ikke anses for *forpligtede* til at anonymisere dokumenter. Følger myndighederne en fast praksis om så vidt muligt at anonymisere oplysningerne og på denne måde imødekomme anmodninger om aktindsigt, følger det imidlertid af den almindelige lighedsgrundsætning at myndighederne ikke vilkårligt kan fravige praksis og uden saglig grund nægte at anonymisere oplysninger.

Videregivelse af oplysninger omfattet af tavshedspligt, f.eks. oplysninger omfattet af skattestyrelseslovens § 37, vil ikke efter min mening ikke være omfattet af tavshedspligten hvis videregivelsen sker i effektivt anonymiseret form.

I de gennemgåede sager er der foretaget anonymisering i nogle, men ikke i alle tilfælde. Der synes således ikke at være tale om en ensartet praksis.

Told- og Skattestyrelsen har i sin udtalelse af 1. februar 2005 oplyst at styrelsen er enig i det anførte om gældende ret.

Styrelsen har samtidig oplyst at den ikke udtrykkeligt har formuleret retningslinjer med hensyn til anonymisering. Det er dog fast praksis at anmodninger om aktindsigt i sager eller afgørelser fra Ligningsrådet for så vidt angår selve afgørelsen imøde-

kommes – i det omfang en effektiv anonymisering er mulig – ved fremsendelse af en anonymiseret kopi af dokumentet. De oplysninger der meddeles aktindsigt i, svarer således til de oplysninger som ville være fremgået af afgørelsen eller meddelelsen fra skattemyndighederne (SKM) hvis styrelsen havde valgt at offentliggøre afgørelsen.

Det bemærkes at en udlevering i det sidste tilfælde, dvs. hvor anonymiseringen er foretaget, må antages at være pligtmæssig efter loven

Efter min mening viser den uensartede praksis at der kan være et behov for at styrelsen udarbejder nærmere retningslinjer om udlevering af anonymiserede dokumenter.

F. Sagsbehandlingen m.m.

1. Kompetencen i første instans

Ovenfor i afsnit II.G er kompetencereglerne vedrørende afgørelse i 1. instans af aktindsigtsspørgsmål beskrevet.

Sag nr. 3, 6, 9, 24 og 25:

5 sager (*sagerne 3, 6, 9, 24 og 25*) drejer sig om anmodninger til Told- og Skattestyrelsen om aktindsigt i erstatningsrapporter (med bilag og tilhørende dokumenter) udarbejdet i forbindelse med sager om selskabstømning.

I alle sagerne er anmodningen videresendt enten til den told- og skatteregion eller til den skatteforvaltning som har været ansvarlig for udarbejdelsen af erstatningsrapporterne. Over for aktindsigtanmoderen er der i den forbindelse henvist til regler i sagsudlægningsbekendtgørelserne om hvornår regionerne, henholdsvis skatteforvaltningerne i Københavns og Frederiksberg Kommuner, har kompetencen til at træffe afgørelse i 1. instans. I forbindelse med videresendelse til regionerne og skatteforvaltningen er der henvist til ”sagsbehandlerseminaret i selskabstømning den 20.-21. august 1997 og orienteringen om behandling af begæringer om aktindsigt”.

Ombudsmandens udtalelse

Det kan ikke give mig anledning til bemærkninger at aktindsigtsanmodningerne er videresendt til de myndigheder som havde ansvaret for at udarbejde erstatningsrapporter (og tage stilling til om der var grundlag for erstatningskrav).

----- 0 -----

Sag nr. 2:

I sag 2 anmodede et revisionsfirma Told- og Skattestyrelsen om aktindsigt i en afgørelse fra en told- og skatteregion om momspligt for handel med mælkekvoter. Told- og Skattestyrelsen meddelte aktindsigt i afgørelsen med undtagelse oplysninger om forretningsmæssige forhold, jf. offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2.

Ombudsmandens endelige udtalelse

Afgørelsen om aktindsigt burde have været truffet af den region som havde truffet afgørelse i den underliggende materielle sag, jf. offentlighedslovens § 15, stk. 1. Told- og Skattestyrelsen burde derfor have videresendt henvendelsen til denne region.

Told- og Skattestyrelsen har i sin udtalelse af 1. februar 2005 angivet at være enig i at aktindsigtsanmodningen burde have været videresendt til den region som havde behandlet den underliggende sag. Styrelsen har imidlertid oplyst at det har været af hensyn til smidig myndighedsudøvelse at styrelsen selv fremsendte det pågældende dokument til revisionsfirmaet i stedet for at videresende anmodningen til regionen.

Jeg må fastholde at aktindsigtsanmodningen burde have været videresendt til regionen, og at hensynet til smidig myndighedsudøvelse ikke kunne begrunde at en sådan videresendelse ikke skete. Jeg bemærker i den forbindelse at en regions afgørelser om (helt eller delvist) afslag på aktindsigt kan påklages til styrelsen. Når styrelsen træffer afgørelse i første instans, mister borgeren denne klagemulighed.

----- 0 -----

Sag nr. 36:

Sag 36 (som tillige er omtalt ovenfor i afsnit III.E.3.b) drejer sig om en anmodning om aktindsigt i en udtalelse fra Told- og Skattestyrelsen til Landskatteretten i en konkret sag om momspligt i forbindelse med erhvervelse af et lystfartøj.

Ombudsmandens endelige udtalelse

Idet det var Landsskatteretten der havde afgørelsen vedrørende sagens realitet, var Landsskatteretten kompetent til at træffe afgørelse vedrørende aktindsigtsanmodning, jf. offentlighedslovens § 15, stk. 1. Told- og Skattestyrelsen burde således have oversendt henvendelsen til Landsskatteretten til afgørelse. Se også John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 265.

Told- og Skattestyrelsen har i sin udtalelse af 1. februar 2005 angivet at være enig i at anmodningen skulle have været oversendt til Landsskatteretten.

2. Sagens oplysning

Som et grundlæggende princip i forvaltningsretten påhviler det den enkelte forvaltningsmyndighed at påse at der er tilstrækkelige oplysninger til at der kan træffes afgørelse. Dette indebærer at myndigheden, eventuelt i samarbejde med andre myndigheder, skal fremskaffe fornødne oplysninger om de foreliggende sager, eller dog foranledige at private, navnlig parterne, medvirker til sagens oplysning. Dette princip kaldes official- eller undersøgelsesprincippet.

Princippet gælder også i forbindelse med afgørelser om aktindsigt. I forbindelse med anmodninger om aktindsigt i Told- og Skattestyrelsens egne (eller Ligningsrådets) sager eller dokumenter må Told- og Skattestyrelsen således, før der træffes afgørelse tilvejebringe et fyldestgørende faktisk og retligt grundlag for afgørelsen, herunder indhente sådanne oplysninger som er nødvendige for at vurdere om hele sager eller dokumenter eller oplysninger i sagen kan undtages fra aktindsigt. Når Told- og Skattestyrelsen fungerer som klageinstans i forbindelse med told- og skatteregionernes afgørelser om aktindsigt, må styrelsen oplyse sagerne på en sådan måde at styrelsen har et tilstrækkeligt grundlag til forsvarligt at tage stilling til om den underordnede myndigheds afgørelse af aktindsigtsspørgsmålet har været rigtig.

For så vidt angår de sager hvor Told- og Skattestyrelsen har truffet afgørelse om aktindsigt i 1. instans, kunne det bl.a. i flere af de sager hvor der er undtaget oplysninger efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, efter min opfattelse have været overvejet at indhente en udtalelse fra den hvis interesse kunne være til hinder for at aktindsigtsbegæringen blev imødekommet. Det gælder således sagerne 2, 8 og 35 som også er omtalt ovenfor i afsnit III.E.3.c. I sag nr. 35 var omstændighederne følgende:

Sag nr. 35:

I sag nr. 35 anmodede en journalist om aktindsigt i samtlige dokumenter i en sag om X-kommunes udlicitering af vurderings- og skatteankenævnet til et privat revisionsfirma.

Told- og Skattestyrelsen undtog bl.a. kontrakten mellem X-kommune og revisionsfirmaet fra aktindsigt i sin helhed efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2. Det skete fordi det var styrelsens vurdering at der var tale om et nyt koncept, at kontraktens indhold derfor havde karakter af en forretningshemmelighed, og at aktindsigt kunne medføre økonomisk skade for revisionsfirmaet. Vurderingen skete uden at der forinden var indhentet en udtalelse fra revisionsfirmaet.

Ombudsmandens udtalelse

Som anført oven for i afsnit III E 3 c, mener jeg at det er tvivlsomt om styrelsen havde tilstrækkeligt grundlag til alene på grundlag af en gennemgang af kontrakten at træffe beslutning om at den i sin helhed kunne undtages efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2. Jeg mener at Told- og Skattestyrelsen som led i oplysningen af aktindsigtssagen burde have indhentet en udtalelse fra revisionsfirmaet, og herefter foretaget vurdering af om kontrakten helt eller delvist kunne undtages fra aktindsigt.

-----0-----

I klagesagerne må Told- og Skattestyrelsen for at kontrollere om sager, dokumenter eller oplysninger med rette kan undtages fra aktindsigt, indhente akterne fra den underliggende myndighed. Styrelsen kan ikke basere sin afgørelse på udtalelser fra underinstansen om hvad dokumenterne indeholder. Der er i de undersøgte sager eksempler på at Told- og Skattestyrelsen ikke har indhentet akterne i forbindelse med behandlingen af en klagesag:

Sag nr. 11:

I sag 11 klagede en person, A, til Told- og Skattestyrelsen over at en told- og skatteregion havde afslået hans anmodning om aktindsigt i to sager vedrørende et aktieselskab i likvidation under henvisning til reglerne i offentlighedslovens § 14, jf. skattestyrelseslovens § 37.

I forbindelse med klagesagens behandling spurgte Told- og Skattestyrelsen regionen om alle dokumenterne i sagen indeholdt oplysninger om en juridisk persons økonomiske og erhvervmæssige forhold, hvilket blev bekræftet af

regionen. Styrelsen lagde denne vurdering til grund for sin egen afgørelse og indhentede ikke akterne i de underliggende sager.

Ombudsmandens udtalelse

Styrelsen burde efter min mening have indhentet akterne i de underliggende sager med henblik på at kontrollere om told- og skatteregionens vurdering af dokumenterne var korrekt. Styrelsen burde i den forbindelse selv have foretaget en vurdering af dokumenterne oplysning for oplysning i overensstemmelse med det jeg har anført ovenfor i afsnit III.E.4.d.

----- 0 -----

Sag nr. 23:

I sag 23 klagede en advokat, A, på vegne af sin klient, B, til Told- og Skattestyrelsen over at en told- og skatteregion havde afslået en anmodning om aktindsigt i en civil skattesag mod B. I forbindelse med klagesagens behandling bad styrelsen regionen om at gennemgå dokumenterne med henblik på at finde ud af hvilke der kun indgik i en skattestraffesag mod B, og hvilke der tillige indgik i den civile sag. Told- og Skattestyrelsen lagde redegørelsen fra told- og skatteregionen til grund for sin afgørelse hvori det blev pålagt regionen at udlevere en række yderligere dokumenter til B (de dokumenter som også indgik i den civile sag).

Ombudsmandens endelige udtalelse

I min foreløbige udtalelse anførte jeg at Told- og Skattestyrelsen i forbindelse med behandlingen af klagen over afslaget på aktindsigt burde have indhentet dokumenterne i de underliggende sager med henblik på selv at kontrollere hvilke dokumenter der kunne undtages fra aktindsigt.

I sin udtalelse af 1. februar 2005 har Told- og Skattestyrelsen anført at styrelsen principielt er enig i at dokumenterne i de underliggende sager burde have været indhentet. Styrelsen bemærker i den forbindelse at der i det konkrete tilfælde var tale om et omfattende materiale som regionen havde et indgående kendskab til, sammenholdt med at styrelsen alene anmodede regionen om at foretage en gennemgang af akterne med henblik på at afklare hvilke akter der alene indgik i straffesagen, og hvilke der alene indgik i civile sag, at styrelsen selv foretog en vurdering af de enkelte akter på

grundlag af regionens detaljerede beskrivelse, og at styrelsen på grundlag af sin vurdering ændrede den påklagede afgørelse, som regionen havde truffet i 1. instans.

Jeg må fastholde at en myndighed normalt ikke kan behandle og afgøre en klage over afslag på aktindsigt uden at være i besiddelse af – og gennemgå – de akter som klageren ønsker aktindsigt. Det gælder også under de omstændigheder som Told- og Skattestyrelsen har beskrevet i sin udtalelse af 1. februar 2005. Jeg må derfor tage afstand fra Told- og Skattestyrelsens formulering om at styrelsen ”principielt” er enig med mig i at dokumenterne i de underliggende sager burde have været indhentet.

----- 0 -----

3. Videresendelse

I 13 sager (*sagerne 2, 3, 6, 9, 20, 22, 24, 25, 26, 31, 35, 36 og 48*) har der været eller kunne der rejses spørgsmål om videresendelse af en anmodning om aktindsigt til rette myndighed, jf. forvaltningslovens § 7, stk. 2.

Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”§ 7.

...

Stk. 2. Modtager en forvaltningsmyndighed en skriftlig henvendelse, som ikke vedrører dens sagsområde, videresendes henvendelsen så vidt muligt til rette myndighed.”

I sagerne 3, 6, 9, 24 og 25 der alle angik aktindsigt i erstatningsrapporter mv. i sager vedrørende selskabstømning, blev aktindsigtsanmodningen sendt til Told- og Skattestyrelsen som videresendte den til den region eller forvaltning der var ansvarlig for udarbejdelsen af rapporterne. Disse sager kan heller ikke i relation til videresendelse give mig anledning til bemærkninger.

I 2 sager (*sag 2 og sag 36*) burde afgørelsen om aktindsigt have været truffet af en anden myndighed end Told- og Skattestyrelsen. Henvendelserne om aktindsigt burde således også, jf. forvaltningslovens § 7, stk. 2, have været videresendt til den rette myndighed.

I 3 sager (*sagerne 26, 31 og 35*) blev aktindsigtsanmodningerne indgivet til Skatteministeriets Departement som videresendte anmodningerne til Told- og Skattestyrelsen som den myndighed der var ansvarlig for den underliggende materielle sags be-