

FOLKETINGETS OMBUDSMAND

31 AUG. 2005

Dato:

J.nr.: 1997-3491-980

Sagsbehandler: LIA

Akt. nr.: 79

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. Videresendelse	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 tidshorisont. 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-

ernes 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 forvaltningslovens § 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. lovbekendtgørelse nr. 868 af 12. august 2004) om ægtefællers adgang til aktindsigt i den

anden ægtefælles ligningssag. Afgørelse om adgang til indsigt i indholdet af ægtefæl-
lens 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 ad-
ministrativ myndighed, jf. nedenfor i afsnittet om kompetence og klageadgang i akt-
indsigtssager. Allerede fordi afgørelser vedrørende indsigt i ægtefællens skattefor-
hold ikke kan påklages til Told- og Skattestyrelsen, har bestemmelsen i skattestyrel-
seslovens § 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 be-
handling 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 (registre-
rede) mulighed for eller ret til at få oplysninger: Persondatalovens kapitel 4 indehol-
der generelle regler om behandling af personoplysninger. Især §§ 6-8 er betydnings-
fulde. Reglerne handler bl.a. om den dataansvarliges mulighed for at videregive op-
lysninger. 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 per-
sondataloven.

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, forvaltnings-
loven og offentlighedsloven kan i hovedtræk beskrives således:

Efter lovforslaget har tredjemand 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 indsichtsreglerne i persondatalovens kapitel 9. Sagerne er behandlet enten efter forvaltningslovens eller offentlighedslovens regler.

Persondatalovens indsichtsregler 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 indsichtsretten: 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 indsichtsretten 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 indsigtsgenreglen 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 egenaccess, 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 overensstemmelser 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, at 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.

----- o -----

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 aktindsigtsøgende 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 klageren 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-