

FOLKETINGETS OMBUDSMAND

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

1997-3491-980

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 offentliges 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 offentliges tjeneste. Det samme gælder for andre sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentliges 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 sagsbehandlingernes 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 personalsager. 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.

----- o -----

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 arbejds papirer i endelig form, samt et antal arbejdsudkast.

Et af de interne arbejds papirer 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 arbejds papirer 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 papirerne 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 arbejds papirer 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 sagsudlægningsbekendtgørelserne 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 skatteankenævnssekretariatet 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 off-lovens § 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 kantinedrift. 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 forsikringselskab 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 forsikringssselskab 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 skattestyrelses lovens § 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 tvivsspørgsmål 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 kantinemoms, 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 undrages 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 kammeradvokatordningen.

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-