

FOLKETINGETS OMBUDSMAND

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

1997-3491-980

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

...

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

Sag nr. 36:

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

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

I min foreløbige udtalelse i sagen anførte jeg følgende.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ombudsmandens endelige udtalelse

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

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

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

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

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

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

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

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

...

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

Sag nr. 2:

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

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

Ombudsmandens endelige udtalelse

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

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

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

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

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

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

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

----- 0 -----

Sag nr. 8:

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

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

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

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

Ombudsmandens endelige udtalelse

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

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

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

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

----- 0 -----

Sag nr. 35:

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

I min foreløbige udtalelse i sagen skrev jeg følgende:

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

Jeg beder om Told- og Skattestyrelsens bemærkninger hertil”

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

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

Ombudsmandens endelige udtalelse

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

----- o -----

Sag nr. 45:

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

Styrelsen imødekom delvis anmodningen om aktindsigt og skrev følgende:

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

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

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

I min foreløbige udtalelse i sagen skrev jeg følgende:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ombudsmandens endelige udtalelse

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

----- 0 -----

Sag nr. 50:

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

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

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

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

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

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

Ombudsmandens udtalelse

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

4. Tavshedspligt

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

a) Retsgrundlaget

Offentlighedslovens § 14 har følgende ordlyd:

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

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

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

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

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

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

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

...

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

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

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

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

"Almindelige bemærkninger

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

Lovforslaget består af fire dele:

...

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

...

Lovforslaget

...

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

...

Til nr. 9

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

M.3.2.1. Videregivelse af fortrolige oplysninger til private

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

b) § 37 er en speciel tavshedspligt

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

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

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

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

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

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

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

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

Særlovgivningens bestemmelser om tavshedspligt kan nærmere systematiseres i følgende hovedgrupper:

...

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

...

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

...

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

...”

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

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

c) Hvilke oplysninger er omfattet af § 37?

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

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

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

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

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

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

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

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

d) Pligt til ekstrahering?

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

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

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

...

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Problemer kan således alene afklares ved en ordlydsfortolkning.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ombudsmandens endelige udtalelse

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

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

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

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

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

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

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

f) Aktindsigt i anonymiseret form

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

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

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

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

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

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

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

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

Sag nr. 16:

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

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

Sag nr. 34:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

F. Sagsbehandlingen m.m.

1. Kompetencen i første instans

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

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

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

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

Ombudsmandens udtalelse

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

----- 0 -----

Sag nr. 2:

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

Ombudsmandens endelige udtalelse

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

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

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

----- 0 -----

Sag nr. 36:

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

Ombudsmandens endelige udtalelse

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

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

2. Sagens oplysning

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

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

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

Sag nr. 35:

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

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

Ombudsmandens udtalelse

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

-----0-----

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

Sag nr. 11:

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

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

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

Ombudsmandens udtalelse

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

----- 0 -----

Sag nr. 23:

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

Ombudsmandens endelige udtalelse

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

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

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

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

----- 0 -----

3. Videresendelse

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

Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”§ 7.

...

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

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

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

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