

FOLKETINGETS OMBUDSMAND

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

1997-3491-980

handling. I *sag 26* videresendte Told- og Skattestyrelsen en del af henvendelsen til en told- og skatteregion som en del af sagen hørte under. Sagerne behandling kan i denne henseende ikke give mig anledning til bemærkninger.

Sag nr. 20:

I *sag 20* anmodede en skatteyder, A, telefonisk Told- og Skattestyrelsen om aktindsigt i en bestemt udtalelse fra skatteforvaltningen i hans kommune hvori kommunen angiveligt skulle havde redegjort for forhold i forbindelse med Told- og Skattestyrelsens behandling af en klage over told- og skatteregionens afslag på genoptagelse af A's skatteansættelse for 1996.

Styrelsen gav A aktindsigt i samtlige sagens akter indeholdt i styrelsens sag. Styrelsen oplyste samtidig at den kun var i besiddelse af én udtalelse fra A's kommune, og at det ikke så ud til at være den som A efterlyste. Styrelsen opfordrede derfor A til eventuelt at rette henvendelse til kommunen eller told- og skatteregionen.

Ombudsmandens udtalelse

Bestemmelsen i forvaltningslovens § 7, stk. 2, angår kun skriftlige henvendelser. Under hensyn hertil kan det ikke give mig anledning til bemærkninger at Told- og Skattestyrelsen alene vejledte A om hvor han kunne henvende sig, i stedet for at videreformidle henvendelsen til A's kommune.

----- o -----

Sag nr. 22:

I *sag 22* rettede en advokat, A, henvendelse til Kammeradvokaten og bad denne om at få udleveret en kopi af en agterskrivelse vedrørende et bestemt selskab under konkurs og eventuel yderligere korrespondance mellem selskabets kurator og skattemyndighederne. Kammeradvokaten oversendte henvendelsen til Told- og Skattestyrelsen til besvarelse.

Styrelsen oplyste over for A at det udelukkende var sagsakter beroende i styrelsen som ville indgå i vurderingen om aktindsigt. Med hensyn til udlevering af yderligere materiale blev A opfordret til at rette henvendelse til kurator eller til øvrige relevante skattemyndigheder i sagen.

A oplyste herefter telefonisk til Told- og Skattestyrelsen at hans brev til Kammeradvokaten ikke skulle forstås som en anmodning om aktindsigt bl.a. fordi den nævnte agterskrivelse ikke var en del af styrelsens akter. Advokaten blev herefter telefonisk meddelt at aktindsigtssagen hos styrelsen ville blive sluttet.

Ombudsmandens udtalelse

Det forhold at styrelsen ikke oversendte A's henvendelse til andre relevante skattemyndigheder, kan ikke give mig anledning til bemærkninger. Jeg har herved lagt vægt på at henvendelsen ikke var tilstrækkelig præcis til at det med sikkerhed kunne afgøres hvilke andre myndigheder henvendelsen skulle rettes til.

----- o -----

Sag nr. 48:

I *sag 48* anmodede en person, A, skriftligt Told- og Skattestyrelsen om aktindsigt i nogle kontrakter vedrørende et "10-mands-projekt" som han i 1992 erhvervede en anpart i. A gav forskellige oplysninger med henblik på identifikation af sagen.

Told- og Skattestyrelsen svarede at styrelsen ud fra de oplysninger A havde givet, desværre ikke havde kunnet finde frem til en sag der havde været behandlet i styrelsen. Styrelsen oplyste at sagerne om 10-mands-projekterne som hovedregel var blevet behandlet af kommunerne som skatteansættende myndigheder i 1. instans. Styrelsen henviste på denne baggrund A til at rette henvendelse til en af de kommunale skattemyndigheder som havde skatteansat deltagerne i det projekt han havde deltaget i.

Ombudsmandens udtalelse

Sagens behandling kan ikke give mig anledning til bemærkninger.

4. Udsættelse af sagens afgørelse

Forvaltningslovens § 11, stk. 1, har følgende ordlyd:

”§ 11. Fremsætter en part under sagens behandling begæring om aktindsigt, og denne begæring efter loven skal imødekommes, udsættes sagens afgørelse, indtil der er givet parten adgang til at gøre sig bekendt med dokumenterne.”

Sag nr. 21:

I *sag 21* anmodede en skatteyder, A, den 27. april 2001 telefonisk Told- og Skattestyrelsen om aktindsigt i sin klagesag hos styrelsen vedrørende genoptagelse af skatteansættelse for 1995.

Den 3. maj 2001 blev akterne i sagen sendt til A. A fik frist til 17. maj 2001 med henblik på at komme med kommentarer til materialet. I brev af 5. maj 2001 til styrelsen efterlyste A yderligere materiale som han mente måtte være på sagen. Han oplyste samtidig at han gerne, hvis yderligere materiale blev fremsendt, ville have udsat fristen til at komme med kommentarer.

Den 17. maj 2001 skrev styrelsen til A at han havde fået aktindsigt i alt det materiale der indgik i styrelsens sag. Fristen for at komme med kommentarer blev samtidig udsat til den 30. maj 2001.

Ombudsmandens udtalelse

Told- og Skattestyrelsen udsatte i overensstemmelse med forvaltningslovens § 11 sagens afgørelse indtil A havde fået lejlighed til at gøre sig bekendt med dokumenterne (og kommentere disse).

Det er imidlertid min opfattelse at styrelsen tidligere, og inden den oprindelige frists udløb den 17. maj 2001, burde have meddelt A at der ikke var yderligere materiale på sagen, og at fristen blev udsat.

5. Partshøring

Myndighedens stillingtagen til et ønske om aktindsigt er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Det betyder at partshøringsreglen i forvaltningslovens § 19 finder anvendelse i sager om aktindsigt.

Forvaltningslovens § 19 har følgende ordlyd:

”§ 19. Kan en part i en sag ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med op-

lysningerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke, hvis

- 1) det efter oplysningernes karakter og sagens beskaffenhed må anses for ubetænkeligt at træffe afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag,
- 2) udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse,
- 3) partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse,
- 4) parten ikke har ret til aktindsigt efter reglerne i kapital 4 med hensyn til de pågældende oplysninger,
- 5) den påtænkte afgørelse vil berøre en videre, ubestemt kreds af personer, virksomheder m.v., eller hvis forelæggelsen af oplysningerne for parten i øvrigt vil være forbundet med væsentlige vanskeligheder, eller
- 6) der ved lov er fastsat særlige bestemmelser, der sikrer parten adgang til at gøre sig bekendt med grundlaget for den påtænkte afgørelse og til at afgive en udtalelse til sagen, inden afgørelsen træffes.

...”

Hvis en myndighed mener at der kan være modstående private hensyn som bevirker at der ikke skal gives aktindsigt i visse oplysninger, og myndigheden i den forbindelse f.eks. beder om en virksomheds synspunkter herom, kan der være pligt til at forelægge virksomhedens eventuelle udtalelse for parten inden der træffes afgørelse i aktindsigtssagen. Om udtalelsen skal udleveres, skal vurderes på grundlag af forvaltningslovens § 15. Hvis en virksomhed afgiver en udtalelse hvori de oplysninger der ønskes hemmeligholdt, gentages og eventuelt uddybes, må denne udtalelse kunne undtages fra partsaktindsigt og dermed partshøring, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1, nr. 4, efter samme principper som sager om aktindsigt efter offentlighedsloven, jf. Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 428 og 503.

I ingen af de undersøgte sager er der imidlertid indhentet sådanne udtalelser, jf. ovenfor i afsnit III.E.3.c.

I de af de undersøgte sager hvor Told- og Skattestyrelsen fungerer som klageinstans (*bl.a. sagerne 1, 11, 23, 43 og 49*), er der indhentet en udtalelse fra underinstansen, eller underinstansen har på eget initiativ i forbindelse med oversendelse af klagen til Told- og Skattestyrelsen afgivet en indstilling.

Partshøringspligten omfatter kun ”oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder”. Sagens juridiske elementer falder således udenfor. Sondringen mellem faktiske og juridiske elementer rejser forskellige afgræsningsproblemer. De faktuelle oplysninger hvorpå myndighedens afgørelse træffes, er som udgangspunkt omfattet

af pligten. Det samme gælder oplysninger der beror på andre myndigheders eller særligt sagkyndiges (retlige) kvalifikation af faktum.

De udtalelser som told- og skatteregionerne afgiver til Told- og Skattestyrelsen i forbindelse med behandling af en klage over et (delvis) afslag på aktindsigt, indeholder typisk regionens retlige vurdering af hvorfor visse dokumenter eller oplysninger i sagen kan undtages fra aktindsigt, hvorfor en person ikke kan antages at være part i en underliggende sag, etc. Sådanne vurderinger er, jf. det ovenstående, oplysninger om "sagens faktiske omstændigheder". Der er således som udgangspunkt pligt til partshøring over oplysningerne.

I den udstrækning en udtalelse fra en anden myndighed alene vedrører den abstrakte fortolkning af en (omstridt) regel, vedrører den ikke "sagens faktiske omstændigheder" og er ikke undergivet partshøringspligt. I den udstrækning sådanne udtalelser også vedrører reglers anvendelse i en konkret sag, skal udtalelsen derimod forelægges for parten inden afgørelsen træffes, medmindre udtalelsen er uvæsentlig for den afgørelse som myndigheden skal træffe. Se Folketingets Ombudsmands beretning for 1992, s. 377f.

Sag nr. 1:

I *sag 1* traf en told- og skatteregion afgørelse om afslag på aktindsigt i en sag vedrørende regnskabskontrol af et selskab, S. Anmodningen om aktindsigt i sagen blev fremsat af et revisionsfirma på vegne af en klient, A, som tidligere havde været medlem af bestyrelsen for S. Af regionens afgørelse fremgår bl.a. følgende:

"Det fremgår af sagen, at regionen i forbindelse med den nævnte regnskabskontrol konstaterede, at Deres klient i bl.a. 1994 fik løn/vederlag udbetalt fra det omhandlede selskab uden at der var indeholdt A-skat heri, og at regionen d. 17. juli 1995 som led i normal udveksling af kontroloplysninger, har videregivet meddelelse herom til (X) Kommune.

Herudover har regionen ikke været involveret i Deres klients skatteforhold eller i øvrigt truffet afgørelse i spørgsmål, der har relation til Deres klients skatteansættelse.

På denne baggrund må regionen afvise Deres begæring om aktindsigt.

...

I sagen vedrørende regionens regnskabskontrol af (S) må selskabet i relation til forvaltningsloven anses som eneste part i sagen.

Den kendsgerning, at regionen har videregivet en oplysning, der eventuelt indgår i en anden myndigheds behandling af Deres klients skatteforhold, ændrer efter regionens opfattelse ikke ved den omstændighed, at Deres klient må betragtes som uvedkommende i relation til den foretagne kontrol af selskabets regnskaber.

I øvrigt må regionen være af den bestemte opfattelse, at regionens videregivelse af en kontroloplysning, ej heller kan anses som en afgørelse i forvaltningslovens forstand.”

Revisionsfirmaet klagede på A's vegne over afgørelsen til told- og skattestyrelsen. I anledning af klagen indhentedes styrelsen en udtalelse fra regionen. Af denne fremgik bl.a. følgende:

”Det kan supplerende oplyses, at regionen i forbindelse med den nævnte regnskabskontrol, bl.a. gennemgik selskabets konto for rejseudgifter. Heraf fremgik, at der var udbetalt en række forskud til (A).

I forbindelse med fremsendelsen af en kopi af det omhandlede kontokort til (X) Kommune har regionen i mangel af andre holdepunkter givet udtryk for, at de omhandlede beløb måtte anses for A-indkomst for modtageren jf. herved regionens brev af 17. juli 1995.

I sagen vedrørende den foretagne regnskabskontrol – og hvori der nu er begæret aktindsigt – forefindes *ikke* andre oplysninger vedrørende (A) end hvad fremgår af det nævnte kontokort og af regionens skrivelse af 17. juli 1995.

Begge akter er fremsendt til (X) Kommune, og er således omfattet af (A)'s adgang til aktindsigt i ligningsmyndighedens sag vedrørende hans indkomstansættelse.”

Told- og skatteregionens udtalelse blev ikke sendt til partshøring, men blev sendt til revisionsfirmaet sammen med Told- og Skattestyrelsens afgørelse i sagen. Styrelsen stadfæstede regionens afgørelse om afslag på aktindsigt i sagen, dog således at A blev meddelt aktindsigt i de dokumenter der vedrørte ham selv.

Ombudsmandens udtalelse

Udtalelsen fra regionen indeholdt supplerende oplysninger i forhold til det som fremgår af begrundelsen for regionens afgørelse i forhold til A. Styrelsen burde derfor have partshørt revisionsfirmaet vedrørende udtalelsen.

----- 0 -----

Sag nr. 11:

I *sag 11* afslog en told- og skatteregion at give en person, A, aktindsigt i to sager vedrørende et selskab under likvidation. Afslaget blev givet med henvisning til at A ikke var part i sagen, og til at han ikke kunne få aktindsigt efter offentlighedsloven på grund af de særlige tavshedspligtregler, jf. offentlighedslovens § 14 og skattestyrelseslovens § 37.

A klagede over afgørelsen. Han sendte klagen til regionen som herefter videresendte den til Told- og Skattestyrelsen sammen med en indstilling om at afgørelsen blev stadfæstet. Indstillingen med bilag blev af regionen sendt i kopi til A. A kommenterede indstillingen og kom i den forbindelse med supplerende oplysninger over for regionen. Disse oplysninger blev fremsendt til Told- og Skattestyrelsen sammen med en udtalelse fra regionen. Også denne udtalelse blev af regionen sendt i kopi til A som kom med bemærkninger til den over for styrelsen.

Ombudsmandens endelige udtalelse

A fik således revisorens supplerende bemærkninger forelagt og fremsatte kommentarer til disse. På denne baggrund var der således gennemført den fornødne partshøring, og styrelsen havde ikke pligt til at foretage yderligere.

----- 0 -----

Sag nr. 23:

I *sag 23* bad Told- og Skattestyrelsen i forbindelse med behandling af en klage told- og skatteregionen om en udtalelse hvori regionen gennemgik de enkelte akter i sagen med henblik på en konkret vurdering af om dokumenterne udelukkende vedrørte straffesagen, eller om de også vedrørte den civile sag. Der blev ikke partshørt over udtalelsen, men udtalelsen blev sendt til advokat A sammen med Told- og Skattestyrelsens afgørelse i sagen.

Ombudsmandens udtalelse

Oplysningerne i udtalelsen vedrørende de enkelte dokumenter i sagen skulle efter min mening have været sendt til partshøring i medfør af forvaltningslovens § 19.

Pligten til partshøring gælder imidlertid kun i det omfang oplysningerne er til ugunst for den pågældende part. Told- og Skattestyrelsen gav A delvis medhold i klagen idet

styrelsen pålagde told- og skatteregionen at give A aktindsigt i de af sagens dokumenter der tillige indgik i den civile sag, og som han ikke tidligere havde fået aktindsigt i. Man kunne på den baggrund hævde at de af oplysningerne der gik ud på at dokumenterne tillige indgik i den civile sag, ikke var til ugunst for A.

Oplysningerne indgik i en samlet vurdering af hvilke dokumenter der kunne undtages fra aktindsigt. Da udtalelsen indeholdt oplysninger som på nogle punkter var til skade for ansøgeren, havde oplysningerne ikke entydigt et gunstigt indhold. Efter min mening var det derfor bedst stemmende med forvaltningslovens § 19 at udtalelsen i sin helhed var blevet sendt til partshøring.

----- 0 -----

Sag nr. 43:

I sag 43 anmodede A en told- og skatteregion om aktindsigt i bl.a. oplysninger om ferie og sygdom for to medarbejdere hos regionen som havde deltaget i et kontrolbesøg hos A. Anmodningen blev afslået af regionen i medfør af bestemmelserne i offentlighedslovens § 2, stk. 2 og 3.

A klagede til regionen over afgørelsen, og regionen videresendte klagen til Told- og Skattestyrelsen sammen med en udtalelse. Af denne fremgik bl.a. følgende:

”(A) fik ved regionens afgørelse aktindsigt i alle akter og dokumenter i sagen og fremsendt kopi af materialet. (A) anmodede tillige om aktindsigt i ferie- og sygefravær i perioden 1. oktober 2000 – 1. november 2002 for regionens kontrolførende i den konkrete sag.

Det blev overfor (A) præciseret, hvem der deltog i kontrolbesøget fra regionen, men at oplysninger om ferie og sygdom ikke er omfattet af reglerne om aktindsigt. Regionen har således med henvisning til offentlighedslovens § 2, stk. 2 og 3 nægtet aktindsigt i oplysninger om ferie og sygdom for de pågældende medarbejdere, hvilket (A) nu påklager til styrelsen.

Det er regionens opfattelse, at der fra (A)'s side muligvis er sket en sammenblanding af de forskellige myndigheder og/eller navne. (A) henviser således i bilag 1 til et brev fra (X) kommune. Regionen kan og vil naturligvis ikke svare på, hvem og hvornår de ansatte i (X) Kommune holder ferie. Endvidere fremgår det af bilag 1 at sagsbehandleren fra (X) Kommune hedder Mona (...), mens regionens kontrolførende i den pågældende sag hedder Mona (...) og (...), hvilket måske kan skabe forvirring?”

Udtalelsen blev ikke sendt til partshøring hos A, og A fik ikke kopi af den i forbindelse med Told- og Skattestyrelsens afgørelse hvor told- og skatteregionens afslag på aktindsigt blev stadfæstet.

Ombudsmandens udtalelse

Det forhold at A efter regionens mening havde misforstået noget og muligvis havde forvekslet navnene på sagsbehandlerne i kommunen og told- og skatteregionen, var uden betydning for spørgsmålet om omfanget af aktindsigt. Derfor var oplysningerne ikke af væsentlig betydning for sagens afgørelse og der var ikke pligt til at parthøre over regionens udtalelse i medfør af forvaltningslovens § 19. Det havde imidlertid været bedst stemmende med god forvaltningsskik hvis A havde fået lejlighed til at kommentere udtalelsen således at A kunne blive bragt ud af sin eventuelle vildfarelse både med hensyn til myndigheden og til myndighedspersoner.

----- 0 -----

Sag nr. 49:

I *sag 49* indhentede Told- og Skattestyrelsen i forbindelse med behandlingen af en klage en udtalelse fra den region der som 1. instans havde givet afslag på aktindsigt. Styrelsen bad regionen om at udtale sig om hvorvidt de dokumenter/det materiale der blev ønsket aktindsigt i, udelukkende var en del af en straffesag, eller om dokumenterne også indgik i en sag vedrørende skatteansættelse.

Af udtalelsen fremgår bl.a. følgende:

"I regionens forslag til ansættelsesændringer for Fonden er der henvist til 7 bilag, som danner grundlag for regionens ændrede vurdering af forholdene omkring Fonden. Disse bilag er fundet af politiet på de beslaglagte computere, og udleveret til regionen. Bilagene indgår således både i straffesagen og i den civile ansættelsessag.

Advokat (B) har bedt regionen redegøre for hvilket materiale tilvejebragt fra ransagningen, der skulle give regionen grundlag for den ændrede opfattelse af anvendelse af Fondens midler. Advokat (B) har endvidere bedt regionen oplyse hos hvem og på hvilke adresser materialet er tilvejebragt.

Regionen er ikke i stand til at oplyse hos hvem det pågældende materiale er indhentet, da materialet er modtaget fra politiet, som alene har kendskab til hvilke computere de enkelte dokumenter stammer fra.

Regionen har i det hele afvist at give advokat (B) aktindsigt med henvisning til tavshedspligten, jf. offentlighedslovens § 14, jf. skattestyrelseslovens § 37, idet advokat (B) som repræsentant for den afsatte bestyrelse i Fonden må betragtes som uvedkommende i forhold til Fonden.

Advokat (B) må endvidere betragtes som uvedkommende i forhold til de fleste af de personer, hvis forhold omtales i de 7 udsendte bilag, som beskrives nærmere nedenfor:

Bilag 1: Diverse afslag på ansøgninger om støtte fra Fonden.

Referat fra bestyrelsesmøder den 18. januar 1989 og 10. oktober 1990

Bilag 2: Undersøgelse omkring (...)

Bilag 3: Anvisning om bevilling fra Fonden til (...)

Bilag 4: Tegning over ledelsesstruktur vedr. (...)

Bilag 5: Oversigt over juridiske enheder i (...)

Bilag 6: Oversigt over indtægtskilder til (...)’s kasse

Bilag 7: Udskrift af Dombogen for Vestre Landsret

Efter fornyet gennemgang af bilagene 1-7 finder regionen, at anmodningen om aktindsigt delvist kan imødekommes, således at regionen indstiller følgende:

Bilag 1 kan udleveres for så vidt angår ansøgningerne. Det er nok for restriktivt at anse oplysninger om støtteansøgninger for omfattet af tavshedspligten. Referater fra bestyrelsesmøderne kan udleveres, dog undtaget navnene på bidragerne.

Bilag 2 kan efter regionens opfattelse **ikke** udleveres, idet dokumentet omhandler erhvervsmæssige og økonomiske forhold vedrørende et privat selskab.

Bilag 3 kan **ikke** udleveres, da det vedrører Fondens, (...) økonomiske forhold.

Bilag 4 kan udleveres.

Bilag 5 kan udleveres.

Bilag 6 kan **ikke** udleveres da det vedrører (...)’s økonomiske forhold. Det er dog lidt uklart om (...) er en juridisk person da det generelt er benævnt som ’et fællesskab’.

Bilag 7 kan udleveres, da der er tale om en kendelse, der er offentligt tilgængelig.

Regionen er i besiddelse af et brev af 21. februar 2002 fra advokat (D) (nuværende bestyrelsesformand i Fonden), hvori han oplyser at han har bedt advokat (C) om at fremskaffe den tidligere bestyrelses bemærkninger til agterskrivelsen fra Told- og Skatteregion (X). Det tyder på at regionens foreløbige afgørelse, og dermed bilagene 1-7 er sendt videre til advokaterne (C) og (B), som derfor formentlig ikke vil have den store interesse i de dokumenter regionen nu indstiller at der gives aktindsigt i.”

Udtalelsen blev ikke sendt til partshøring, men blev sendt til orientering for advokat B sammen med afgørelsen hvor Told- og Skattestyrelsen stadfæstede regionens afslag på aktindsigt, dog således at der blev givet aktindsigt i bilag 7.

I min foreløbige udtalelse om sagen anførte jeg at udtalelsen efter min mening burde have været sendt til partshøring inden der blev truffet afgørelse. Jeg bad om Told- og Skattestyrelsens bemærkninger hertil.

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

”Told- og Skattestyrelsen har efter en konkret vurdering undladt at foretage partshøring i denne sag:

1. Told- og Skattestyrelsen har vurderet, at regionens udtalelse alene indeholdt den nye oplysning om sagens faktiske omstændigheder, at de 7 bilag, som regionen havde henvist til i sit forslag til ansættelsesændringer for Fonden, indgik både i straffesagen og i den civile ansættelsessag.

Endvidere måtte det antages, at parten ikke var bekendt med, at styrelsen var i besiddelse af denne oplysning om sagens faktiske omstændigheder.

Oplysninger er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Oplysningen er imidlertid *ikke til ugunst* for den pågældende part, idet oplysningen indebærer, at de 7 bilag som udgangspunkt er omfattet af retten til aktindsigt i offentlighedslovens § 4, stk. 1, med de undtagelser, der er nævnt i lovens §§ 7-14. Styrelsen har således også i sin afgørelse i et vist omfang imødekommet klager ved at meddele aktindsigt i bilag 7.

Det er derfor Told- og Skattestyrelsens opfattelse, at der efter bestemmelsen i forvaltningsloven § 19, stk. 1, ikke var pligt til at foretage høring af parten vedrørende udtalelsens oplysninger om sagens faktiske omstændigheder.

2. Spørgsmålet er imidlertid, om styrelsen i det foreliggende tilfælde i overensstemmelse med god forvaltningsskik burde have foretaget partshøring i videre omfang end partshøringsreglerne i forvaltningslovens forpligter til ved at fremsende regionens udtalelse til parten, selv om den i overvejende grad indeholdt retlige vurderinger, som var af uvæsentlig betydning for sagens afgørelse.

Styrelsen har ved overvejelse heraf fundet, at der ikke var rimelig grund til at antage, at parten kunne korrigere eller supplere de oplysninger der var tilvejebragt ved sagens behandling, eller at parten på grund af særlige omstændigheder i øvrigt kunne have en interesse i at kommentere regionens udtalelse.

Styrelsen har endelig lagt til grund, at borgernes krav på en smidig og effektiv sagsbehandling, herunder hensynet til at afgørelsen træffes uden unødigt forsinkelse med vægt tæller for, at myndigheden *ikke unødigt* udsætter sagens behandling og afgørelse ved at iværksætte en høring, herunder partshøring i tilfælde, hvor der ikke er noget grundlag herfor.

3. Det er derfor sammenfattende Told- og Skattestyrelsens opfattelse, at den i sagen undladte partshøring er i overensstemmelse med såvel forvaltningslovens parthøringsregler som ulovbestemte regler på området.”

Ombudsmandens endelige udtalelse

Det som Told- og Skattestyrelsen har anført i udtalelsen af 1. februar 2005, kan ikke give mig anledning til bemærkninger.

6. Notatpligt

Offentlighedslovens § 6, stk. 1, om notatpligt har følgende ordlyd:

”§ 6. I sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, skal en myndighed, der mundtligt modtager oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der er af betydning for sagens afgørelse, eller som på anden måde er bekendt med sådanne oplysninger, gøre notat om indholdet af oplysningerne. Det gælder dog ikke, såfremt oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter”.

Det følger herudover af en almindelig retsgrundsætning at en myndighed skal sørge for at der gøres skriftligt notat om ekspeditioner af væsentlig betydning for sagen dersom de ikke fremgår af sagens akter i øvrigt. Se bl.a. Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 413, og John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 154.

Der er i de undersøgte sager flere eksempler på at der ikke er blevet taget notat om sådanne ekspeditioner:

Sag nr. 16:

I *sag 16* anmodede et revisionsfirma Told- og Skattestyrelsen om aktindsigt i en sag om bindende forhåndsbesked. Det fremgår af en udtalelse i sagen fra advokaten for det firma som sagen om bindende forhåndsbesked angik, at udtalelsen var foranlediget af at en medarbejder fra Told- og Skattestyrelsen telefonisk havde rettet henvendelse til firmaets revisor med oplysning om aktindsigtsbegæringen.

Ombudsmandens udtalelse

Der ligger ikke et notat på sagen om denne telefoniske henvendelse fra styrelsen. Det er min opfattelse at der burde have været lavet et sådant notat, jf. den ovenfor beskrevne retsgrundsætning.

----- 0 -----

Sag nr. 23:

Sag 23 (der er beskrevet flere steder ovenfor) drejede sig om en aktindsigtsanmodning fra en advokat, A, i en straffesag mod hans klient, B. I forbindelse med A's klage i sagen til Told- og Skattestyrelsen bad styrelsen telefonisk den pågældende region som havde truffet afgørelsen i 1. instans, om at gennemgå akterne og at komme med en vurdering af de enkelte akter i sagen. Dette fremgår af udtalelsen fra regionen, men der er foreligger ikke noget notat på sagen om den telefoniske henvendelse.

Ombudsmandens endelige udtalelse

I min foreløbige udtalelse anførte jeg at styrelsen burde have taget notat om den telefoniske henvendelse til regionen. Jeg bad om Told- og Skattestyrelsens bemærkninger til denne opfattelse. I sin udtalelse af 1. februar 2005 anførte styrelsen at den ikke mente at der var notatpligt om oplysningen, da styrelsen i den forbindelse ikke modtog oplysninger om sagens faktiske omstændigheder der var af betydning for sagens afgørelse. Endvidere fremgår oplysningen dels af regionens udtalelse og af afgørelsen i sagen.

Jeg må fastholde min opfattelse om at styrelsen ud fra den oven for beskrevne retsgrundsætning burde have taget notat om det væsentlige ekspeditionsskridt i sagen.

7. Begrundelse

En afgørelse skal når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse medmindre afgørelsen giver den pågældende fuldt ud medhold, jf. forvaltningslovens § 22. Skriftlige afslag på aktindsigt skal således begrundes efter denne bestemmelse.

Kravene til en begrundelses indhold findes i forvaltningslovens § 24 der har følgende ordlyd:

”§ 24. En begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Stk. 2. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Stk. 3. Begrundelsens indhold kan begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til denne til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, jfr. § 15.”

Sag nr. 19:

Sag 19 vedrører en anmodning om aktindsigt i to sager om bindende forhåndsbesked. Der blev givet aktindsigt i sagernes dokumenter, men i anonymiseret form, og oplysninger vedrørende enkeltpersoners private forhold, herunder økonomiske oplysninger blev undtaget ”jf. offentlighedslovens § 4, jf. §§ 7-14”.

Ombudsmandens udtalelse

En begrundelse skal bl.a. indeholde en henvisning til de retsregler i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. Dette indebærer at der skal være en præcis henvisning til den eller de bestemmelser – paragraf, stykke, og eventuelt nummer eller litra – der er anvendt.

Den meget brede henvisning i *sag 19* hvor der henvises til alle undtagelsesbestemmelserne i offentlighedsloven, opfylder således ikke kravet i forvaltningslovens § 24, stk. 1, om henvisning til retsregler. En sådan mangelfuld begrundelse risikerer endvidere at efterlade det indtryk at indholdet af afgørelsen ikke har været tilstrækkeligt overvejet.

----- 0 -----

Sag nr. 8 og sag nr. 35:

I *sag 8* blev der ikke i forbindelse med overvejelser vedrørende ekstrahering henvist til bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 2.

I *sag 35* blev interne dokumenter undtaget fra aktindsigt. I den ene af afgørelserne i sagen er der i denne forbindelse ikke henvist til bestemmelsen i offentlighedslovens § 7 (offentlighedslovens § 11).

Ombudsmandens udtalelse

Der burde have været henvist til de nævnte bestemmelser (forvaltningslovens § 22, jf. § 24).

----- o -----

Sag nr. 31:

I *sag 31* søgte en revisor, A, om aktindsigt i en redegørelse fra en bestemt kommune som skulle være indgået i en undersøgelse hos Told- og Skattestyrelsen vedrørende beskatning af fribolig i hovedaktionærselskabers ejendomme.

Told- og Skattestyrelsen meddelte A aktindsigt "efter offentlighedsloven" i en del af kommunens redegørelse. Der var tale om generel del af redegørelsen, mens en del af redegørelsen hvor konkrete ejendomme var omtalt, ikke blev sendt til A. Der blev i den forbindelse ikke givet nogen begrundelse for hvorfor hele redegørelsen ikke var vedlagt. A fik senere aktindsigt i resten af redegørelsen i anonymiseret form.

Ombudsmandens udtalelse

Idet A i første omgang fik delvis afslag på aktindsigt, burde der have været givet A en begrundelse herfor.

----- o -----

Sag nr. 45:

I *sag 45* blev der undtaget oplysninger i medfør af bestemmelsen i forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 2. Det fremgår af notater i sagen at der blev fore-

taget en konkret vurdering af skadevirkningen af at udlevere oplysninger. Dette fremgår imidlertid ikke af begrundelsen.

Ombudsmandens udtalelse

Det burde have fremgået af begrundelsen at der var blevet foretaget en konkret vurdering af skadevirkningen af at udlevere oplysninger.

----- 0 -----

Sag nr. 52:

I *sag 52* søgte en advokat, A, på vegne af en klient aktindsigt i klientens sag om skatteansættelse. Told- og Skattestyrelsen sendte kopi af sagens dokumenter til A og skrev i den forbindelse at "styrelsen med hjemmel i forvaltningsloven havde valgt at give aktindsigt i samtlige sagens akter".

Ombudsmandens udtalelse

A fik fuldt ud medhold, og det var derfor ikke nødvendigt at give en begrundelse for afgørelsen. Anvendelsen af udtrykket "valgt" kunne forstås på den måde at styrelsen ikke var forpligtet til at give A aktindsigt i sagens dokumenter. Det mener jeg er uheldigt.

----- 0 -----

Sagerne 12, 27, 28, 39 og 41:

Ombudsmandens udtalelse

I mange af de sager hvor oplysningerne i sagen er omfattet af den særlige tavshedspligtsbestemmelse i skattestyrelseslovens § 37, er der givet aktindsigt i anonymiseret form.

Medmindre aktindsigtsanmoderen udtrykkeligt har bedt om eller har oplyst at kunne nøjes med at få dokumenterne i anonymiseret form (*sagerne 29, 51 og 53*), er meddelelse af aktindsigt på denne måde et delvis afslag på aktindsigt hvorfor en sådan afgørelse skal ledsages af en begrundelse.

En fyldestgørende begrundelse i disse sager skal efter min opfattelse indeholde en henvisning til at oplysningerne i sagen er ”oplysninger om en fysisk eller juridisk persons økonomiske, erhvervsmæssige eller privatlivet tilhørende forhold”, og at de dermed er undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 14, jf. skattestyrelseslovens § 37.

I *sagerne 12, 27, 28 og 41* blev der givet aktindsigt i anonymiseret form uden at der blev givet en begrundelse herfor. I *sag 39* blev der henvist til offentlighedslovens § 14, jf. skattestyrelseslovens § 37, men der blev ikke givet begrundelse for hvorfor der kunne gives aktindsigt i anonymiseret form.

8. Klagevejledning

I dette afsnit behandles spørgsmålet om overholdelse af dels bestemmelserne i forvaltningslovens § 25 om klagevejledning og dels bestemmelsen i forvaltningslovens § 26 om vejledning om særlige søgsmålsfrister i forbindelse med indbringelse af en afgørelse for domstolene.

a) Om domstolsprøvelse

Forvaltningslovens § 26 har følgende ordlyd:

”§ 26. Afgørelser, der kun kan indbringes for domstolene under iagttagelse af en lovbestemt frist for sagens anlæg, skal være ledsaget af oplysning herom.”

Der er efter forvaltningsloven ikke en almindelig pligt til at give vejledning om muligheden for at indbringe en forvaltningsafgørelse for domstolene. Pligten til at give vejledning gælder kun i de tilfælde hvor der er fastsat en lovbestemt frist for sagens anlæg.

I en sag som er gengivet Folketingets Ombudsmands beretning for 2002, s. 299ff, tog jeg stilling til spørgsmålet om hvorvidt bestemmelsen i skattestyrelseslovens § 31, stk. 3, om at en endelig administrativ afgørelse ikke kan indbringes for domstolene senere end 3 måneder efter at afgørelsen er truffet, også fandt anvendelse på afgørelser om aktindsigt.

Jeg udtalte i en foreløbig redegørelse af 17. januar 2002 at det på samme måde som ved administrativ rekurs generelt må antages at bestemmelser om særlige frister eller begrænsninger i kredsen af søgsmålsberettigede ikke gælder for adgangen til at indbringe afgørelser om aktindsigt for domstolene. Det medfører at det for så vidt angår

sådanne bestemmelser, kræves at det udtrykkeligt fremgår af bestemmelserne selv eller deres forarbejder at de også finder anvendelse på afgørelser om aktindsigt.

Jeg mente efter en samlet vurdering – uanset ordlyden af skattestyrelseslovens § 31 – at prøvelsesbegrænsningerne i skattestyrelseslovens § 31 ikke finder anvendelse på isolerede aktindsigtsafgørelser, men udelukkende tager sigte på det materielle indhold af afgørelserne på skatte-, og afgifts- og toldområdet.

Told- og Skattestyrelsen meddelte i anledning af den foreløbige redegørelse at styrelsen kunne tilslutte sig min opfattelse, og at den var indstillet på – i overensstemmelse med mit forslag – at præcisere retstilstanden ved en ændring af vejledningen ”Processuelle regler på Told-Skats område”.

Skatteministeriet meddelte endvidere at ministeriet i forbindelse med en revision af bekendtgørelse om myndighedsinddeling og sagsudlægning ville overveje spørgsmålet om ophævelse af klagefristen for administrativ klage over afgørelser om aktindsigt.

Ved brev af 30. juli 2003 meddelte Told- og Skattestyrelsen at procesvejledningen pr. 11. juli 2003 var blevet ændret således at der i vejledningens afsnit I om domstolsprøvelse under ”Borgernes frist for indbringelse” var blevet indsat følgende: ”Søgsmålsfristen efter SSL § 31, stk. 3, finder dog ikke anvendelse på isolerede aktindsigtsafgørelser, men gælder alene for det materielle indhold af afgørelser på skatte-, afgifts- og toldområdet, herunder om sådanne afgørelser er ugyldige på grund af formelle fejl.”

Den 26. august 2003 skrev jeg herefter til Told- og Skattestyrelsen at jeg på det foreliggende grundlag ikke foretog mig mere i sagen.

Sag nr. 1, 2, 4, 7, 8, 11, 16, 23, 34, 35, 36, 38, 39, 43, 44, 45 og 50:

I mange sager der indgår i undersøgelsen (*sagerne 1, 2, 4, 7, 8, 11, 16, 23, 34, 35, 36, 38, 39, 43, 44, 45 og 50*) – og hvor Told- og Skattestyrelsens afgørelser er truffet før min udtalelse i ovennævnte sag – har Told- og Skattestyrelsen, jf. forvaltningslovens § 26, vejledt om at afgørelsen kan indbringes for domstolene inden 3 måneder.

Ombudsmandens udtalelse

Denne vejledning må således antages ikke at være korrekt idet der, jf. den ovenfor refererede sag, ikke gælder en 3-måneders-frist for indbringelse af afgørelser om akt-

indsigt for domstolene. Jeg foretager mig imidlertid ikke mere i den anledning. Jeg har herved bl.a. lagt vægt på at Told- og Skattestyrelsen har ændret vejledningen "Processuelle regler på Told-Skats område" i overensstemmelse med min opfattelse (se vejledningen 2005-2, side 268-269).

----- 0 -----

Sag nr. 2, 36 og 50:

I sag 2 er klagevejledningen formuleret på følgende måde: "Afgørelsen om aktindsigt kan påklages særskilt, jævnfør Offentlighedslovens § 15, stk. 2. I dette tilfælde skal klagen inden 3 måneder fra denne meddelelse indgives til Østre Landsret, Bredgade 59, 1260 København K." I sagerne 36 og 50 findes lignende formuleringer.

Ombudsmandens udtalelse

Med disse formuleringer sker der en sammenblanding af spørgsmålet om administrativ rekurs og spørgsmålet om domstolsprøvelse. Formentlig gives der indtryk af at der er tale om almindelig administrativ rekurs og ikke en indbringelse af sagen for domstolene.

b) Administrativ rekurs

Forvaltningslovens § 25, stk. 1, har følgende ordlyd:

"§ 25. Afgørelser, som kan påklages til anden forvaltningsmyndighed, skal, når de meddeles skriftligt, være ledsaget af en vejledning om klageadgang med angivelse af klageinstans og oplysning om fremgangsmåden ved indgivelse af klage, herunder om eventuel tidsfrist. Det gælder dog ikke, hvis afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold."

For så vidt angår adgangen til at klage over en forvaltningsmyndigheds afgørelser om aktindsigt til en anden forvaltningsmyndighed (rekurs), antages at bestemmelser fastsat ved lov eller i henhold til lov der fastsætter særlige frister eller begrænser kredsen af klageberettigede, er uden betydning for adgangen til at klage over afgørelser om aktindsigt. Se bl.a. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer (3. udgave) 1999, s. 333, John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer (3. udgave) 1998, s. 273, Jon Andersen mfl., Forvaltningsret (2. udgave) 2002, s. 508, og Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven 1986, pkt. 100.

Denne antagelse har støtte i forarbejderne til bestemmelserne i forvaltningslovens § 16, stk. 4, og offentlighedslovens § 15, stk. 2 (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 144 og 232), hvorefter afgørelsen om aktindsigt kan påklages særskilt til den myndighed der er klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den sag aktindsigten vedrører. Antagelsen hviler på en forudsætning om at bestemmelser af denne art alene tager sigte på det materielle sagsforhold, jf. således Niels Eilschou Holm, UfR 1970 B, s. 161. Se også den ovenfor refererede sag som er trykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2002, s. 299ff.

I de sagsudlægningsbekendtgørelser der var gældende på tidspunktet for afgørelserne i de undersøgte sager, var der fastsat en frist på tre måneder for at klage over (visse) afgørelser truffet i henhold til bekendtgørelserne (§ 16 i bekendtgørelse nr. 303 af 2. maj 2000, § 16 i bekendtgørelse nr. 1107 af 13. december 2000 og § 20 i bekendtgørelse nr. 948 af 30. oktober 2001). Selv om afgørelser om aktindsigt efter sagsudlægningsbekendtgørelsernes ordlyd og opbygning var omfattet af denne 3-månedersfrist, kan den i lyset af ovenstående alligevel ikke antages at have været gældende i forbindelse med aktindsigtsafgørelser. Der var ikke hjemmel til at indsætte en sådan frist i forbindelse med aktindsigtsafgørelser.

Sag nr. 1, 11, 23, 43 og 49:

Ombudsmandens endelige udtalelse

I sagerne 1, 11, 23, 43 og 49 er der i told- og skatteregionernes afgørelser i sagerne indsat en klagefrist på 3 måneder under henvisning til sagsudlægningsbekendtgørelsen. Der burde ikke have været anvist en sådan frist, men blot have været henvist til at afgørelserne kunne påklages til Told- og Skattestyrelsen.

Skatteministeriet har i den ovenfor refererede egen drift-sag har oplyst at ministeriet i forbindelse med en revision af bekendtgørelse om myndighedsinddeling og sagsudlægning vil overveje spørgsmålet om ophævelse af klagefristen for administrativ klage over afgørelser om aktindsigt.

I min foreløbige rapport skrev jeg at jeg på den baggrund ikke foretog mig mere. Da sagsudlægningsbekendtgørelsen imidlertid ikke er blevet ændret siden jeg afgav min foreløbige rapport, beder jeg nu Told- og Skattestyrelsen om underretning om hvad der videre sker i sagen.

----- 0 -----

Told- og Skattestyrelsens afgørelser om aktindsigt, herunder de afgørelser som styrelsen træffer vedrørende Ligningsrådets sager, kan ikke påklages til anden administrativ myndighed, jf. § 21 i bekendtgørelse nr. 303 af 2. maj 2000, § 21 i bekendtgørelse nr. 1107 af 13. december 2000 og § 25 i bekendtgørelse nr. 948 af 30. oktober 2001.

Der består ingen almindelig pligt til at oplyse om at en afgørelse ikke kan påklages. Se Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret (2. udgave) 2002, s. 573. I en række af de undersøgte sager yder Told- og Skattestyrelsen imidlertid den service at oplyse herom (*sagerne 1, 4, 11, 14, 16, 23, 34, 35, 38, 39, 44, 45, 49 og 52*).

9. 10-dages-frist

Efter bestemmelserne i forvaltningslovens § 16, stk. 1, og offentlighedslovens § 16, stk. 1 og 2, skal vedkommende myndighed snarest afgøre om en begæring om aktindsigt kan imødekommes. Er begæringen om aktindsigt ikke imødekommet eller afslået inden 10 dage efter at begæringen er modtaget af myndigheden, skal denne underrette den begærende om grunden hertil samt om hvornår afgørelsen kan forventes at foreligge.

Generelt set har Told- og Skattestyrelsen været hurtig til at træffe afgørelse i sagerne. Kun i få sager er 10-dages-fristen overskredet, og i disse sager er der tale om mindre overskridelser:

I *sag 1* anmodede en revisor i brev af 13. oktober 2001 på vegne af sin klient, A, en told- og skatteregion om aktindsigt i en sag om regnskabskontrol foretaget mod et bestemt selskab. Den 30. oktober 2001 traf told- og skatteregionen afgørelse om afslag på aktindsigt i sagen.

I *sag 9* anmodede en advokat på vegne af nogle klienter i brev af 30. januar 2001 Told- og Skattestyrelsen om aktindsigt i en erstatningsrapport udarbejdet i forbindelse med en selskabstømmersag.

Den 12. februar 2001 oversendte styrelsen sagen til X Kommunes skatteforvaltning idet det var denne kommune der havde udarbejdet erstatningsrapporten. Styrelsen gjorde i den forbindelse advokaten opmærksom på at begæringen om aktindsigt ikke ville kunne blive behandlet inden for 10 dage, jf. § 16, stk. 2, i offentlighedsloven. Meddelelsen om at fristen ikke kunne overholdes i forbindelse med oversendelsen af sagen, burde have været givet inden udløbet af fristen.

I *sag 11* anmodede en person, A, i brev af 4. januar 2001 en told- og skatteregion om aktindsigt i en sag vedrørende et aktieselskab under likvidation. Told- og skatteregionen traf den 17. januar 2001 afgørelse om at give afslag på aktindsigt i sagen. Af

regionens afgørelse fremgår at en medarbejder fra regionen den 8. januar 2001 havde en telefonsamtale med A hvori det blev bekræftet at anmodningen om aktindsigt var modtaget af regionen, og at den snarest ville blive behandlet. Det fremgår ikke om medarbejderen udtrykkeligt oplyste om at afgørelsen ikke ville blive truffet inden for de 10 dage.

I *sag 23* anmodede advokat A i brev af 17. april 2001 på vegne af sin klient, B, en told- og skatteregion om aktindsigt i en civil skattesag mod B. Told- og skatteregionen traf afgørelse i sagen den 10. maj 2001.

I *sag 26* anmodede en person, A, i brev af 21. juni 2001 Skatteministeriets Departement om aktindsigt i nogle dokumenter vedrørende fortolkning af en bestemt lov og eventuelt misbrug af denne. Den 22. juni 2001 oversendte departementet henvendelsen til Told- og Skattestyrelsen til besvarelse. Den 3. juli 2001 traf Told- og Skattestyrelsen afgørelse om delvis imødekommen af anmodningen.

I *sag 39* anmodede en person, A, den 7. december 2001 en told- og skatteregion om aktindsigt i et bestemt brev fra Told- og Skattestyrelsen. A angav et ufuldstændigt journalnummer. Samme dag blev henvendelsen videresendt til Told- og Skattestyrelsen der igen samme dag bad A om at præcisere da det angivne journalnummer var ufuldstændigt. Den 11. december 2001 blev henvendelsen overgivet til styrelsens retsafdeling til behandling. Det var på det tidspunkt lykkedes at finde frem til hvilken sag henvendelsen drejede sig om. Den 19. december 2001 meddelte styrelsen A aktindsigt i brevet i anonymiseret form.

I *sag 52* anmodede en advokat, A, den 19. marts 2002 Told- og Skattestyrelsen om aktindsigt i en sag om skatteansættelse for en af sine klienter. Med brev af 5. april 2002 meddelte styrelsen A aktindsigt i sagen.

I *sag 54* anmodede en person, A, i brev af 25. marts 2002 Told- og Skattestyrelsen om aktindsigt i en sag hvor Ligningsrådet havde afvist at give en bindende forhåndsbesked. Den 17. april 2002 imødekom styrelsen delvis A's anmodning.

10. Underretning efter persondataloven

Bestemmelserne i persondataloven (lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger) §§ 28 og 29 om oplysningspligt over for den registrerede har følgende ordlyd:

”§ 28. Ved indsamling af oplysninger hos den registrerede skal den dataansvarlige eller dennes repræsentant give den registrerede meddelelse om følgende:

- 1) Den dataansvarlige og dennes repræsentants identitet.
- 2) Formålene med den behandling, hvortil oplysningerne er bestemt.

- 3) Alle yderligere oplysninger, der under hensyn til de særlige omstændigheder, hvorunder oplysningerne er indsamlet, er nødvendige for, at den registrerede kan varetage sine interesser, som f.eks.:
 - a) Kategorier af modtagere.
 - b) Om det er obligatorisk eller frivilligt at besvare stillede spørgsmål samt mulige følger af ikke at svare.
 - c) Om reglerne om indsigt i og om berigtigelse af de oplysninger, der vedrører den registrerede.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke, hvis den registrerede allerede er bekendt med de i nr. 1-3 nævnte oplysninger.

§ 29. Hvor oplysninger ikke er indsamlet hos den registrerede, påhviler det den dataansvarlige eller dennes repræsentant ved registreringen, eller hvor de indsamlede oplysninger er bestemt til videregivelse til tredjemand, senest når videregivelsen af oplysningerne finder sted, at give den registrerede meddelelse om følgende:

- 1) Den dataansvarlige og dennes repræsentants identitet.
- 2) Formålene med den behandling, hvortil oplysningerne er bestemt.
- 3) Alle yderligere oplysninger, der under hensyn til de særlige omstændigheder, hvorunder oplysningerne er indsamlet, er nødvendige for, at den registrerede kan varetage sine interesser, som f.eks.:
 - a) Hvilken type oplysninger det drejer sig om.
 - b) Kategorierne af modtagere.
 - c) Om reglerne om indsigt i og om berigtigelse af de oplysninger, der vedrører den registrerede.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke, hvis den registrerede allerede er bekendt med de i nr. 1-3 nævnte oplysninger, eller hvis registreringen eller videregivelsen udtrykkeligt er fastsat ved lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov.

Stk. 3. Bestemmelsen i stk. 1 gælder heller ikke, hvis underretning af den registrerede viser sig umulig eller uforholdsmæssigt vanskelig.”

Persondataloven trådte i kraft den 1. juli 2000 og var således gældende på tidspunktet for Told- og Skattestyrelsens behandling af alle de undersøgte aktindsigtssager.

Der er i ingen af de undersøgte aktindsigtssager sket underretning til registrerede personer efter persondatalovens §§ 28 og 29. Jeg har ikke oplysninger om hvorvidt der er sket underretning i de underliggende materielle sager i de af de undersøgte sager hvor parter anmoder om aktindsigt efter forvaltningslovens regler.

I langt hovedparten af de sager hvor der søges om aktindsigt i Told- og Skattestyrelsens egne eller i Ligningsrådets sager eller dokumenter, tages der stilling til aktindsigtsanmodningen umiddelbart på baggrund af aktindsigtsanmoderens henvendelse, og der indhentes ikke yderligere oplysninger. I enkelte sager er der indhentet oplysninger fra den person eller virksomhed som oplysningerne i sagen drejer sig om, eller fra en anden myndighed (*sagerne 8, 13, 16 og 35*). I de af de undersøgte sager hvor Told- og Skattestyrelsen fungerer som klageinstans i forhold til told- og skatteregio-

ernes afgørelser (*sagerne 1, 11, 15, 23, 43 og 49*), er der indhentet oplysninger fra regionerne.

Pligten til at give underretning ved indsamling af oplysninger gælder kun i forhold til personoplysninger, jf. persondatalovens § 1, stk. 1. Lovens § 3, stk. 1, nr. 1, indeholder en definition af hvad der skal forstås ved personoplysninger: ”enhver form for information om en identificeret eller identificerbar fysisk person”.

Denne definition indebærer at oplysninger om juridiske personer falder udenfor. Det vil sige oplysninger om aktieselskaber, anpartsselskaber, kommanditselskaber, fonde, foreninger mv. Oplysninger om enkeltmandsejede virksomheder er derimod omfattet, og formentlig også oplysninger om interessentskaber, jf. Kristian Kortfits Nielsen og Henrik Waaben, Persondataloven med kommentarer (2001), s. 89. Oplysninger om fysiske personer som er aktionærer, anpartshavere, kommanditister mv., er tillige omfattet af loven.

I mange af de undersøgte sager er den der anmoder om aktindsigt, en juridisk person, f.eks. et aktie- eller anpartsselskab, en fond eller en forening (i nogle sager repræsenteret af en advokat eller en revisor). I flere sager optræder advokater eller revisorer desuden på egne vegne, idet de søger om aktindsigt med henblik på at få oplysninger til brug for deres generelle rådgivning. Om en advokat eller en revisor (advokatfirma eller revisionselskab) der søger om aktindsigt på egne vegne, skal betragtes som en fysisk eller juridisk person, må bero på en konkret vurdering. I visse tilfælde er firmaerne organiseret som aktieselskaber, i andre tilfælde f.eks. som enkeltmandsejede virksomheder eller interessentskaber.

I sager hvor det er en juridisk person der har søgt om aktindsigt, vil der i det omfang de oplysninger der indsamles, udelukkende vedrører denne juridiske person, ikke opstå spørgsmål om underretning. Det gælder i hvert fald i *sagerne 3, 4, 6, 7, 8, 9, 13, 14, 22, 24, 25, 27, 33, 34, 37, 41, 44, 50, 51, 53 og 54*.

Det følger af stk. 2 i både § 28 og § 29 at underretningspligten ikke gælder hvis den registrerede allerede er bekendt med de oplysninger som der efter stk. 1 skal underrettes om.

I de tilfælde hvor indsamlingen af oplysninger sker ved at den registrerede selv uopfordret retter henvendelse til den dataansvarlige, vil det i almindelighed kunne lægges til grund at den registrerede allerede er bekendt med de oplysninger der efter § 28, stk. 1, skal gives den pågældende. Den registrerede vil som altovervejende hovedregel være bekendt med den dataansvarliges identitet og formålene med den behandling hvortil oplysningerne er bestemt. Endvidere vil det i almindelighed ikke – under hensyn til de omstændigheder, hvorunder oplysningerne er indsamlet – være nødvendigt at give den registrerede oplysninger for at den registrerede kan varetage

sine interesser, jf. Kristian Korfits Nielsen, Persondataloven med kommentarer (2001), s. 304, og Datatilsynets vejledning nr. 126 af 10. juli 2000 om registreredes rettigheder efter reglerne i kapitel 8-10 i lov om behandling af personoplysninger.

I de af de undersøgte sager hvor indsamlingen af oplysninger om den registrerede udelukkende sker gennem de oplysninger som den registrerede selv giver til den dataansvarlige i forbindelse med anmodningen om aktindsigt, vil underretning således som udgangspunkt være uforuden. Det gælder således de sager hvor der er søgt om aktindsigt i Told- og Skattestyrelsens eller Ligningsrådets sager, og hvor der ikke i forbindelse med aktindsigtsanmodningen indhentes oplysninger om den registrerede fra andre.

I de sager hvor Told- og Skattestyrelsen fungerer som klageinstans, og hvor der ud over de oplysninger der indsamles fra den registrerede selv, tillige indsamles oplysninger om den registrerede fra told- og skatteregionerne, mener jeg imidlertid at der som udgangspunkt burde være sket underretning efter reglerne i persondatalovens §§ 28 og 29. I disse sager kunne den registrerede have brug for at kende reglerne i persondataloven om indsigt og om berigtigelse.

I sin udtalelse af 1. februar 2005 anførte styrelsen bl.a. følgende:

”Told- og Skattestyrelsen er enig i den foreløbige redegørelses almindelige fortolkning af oplysningspligten efter persondatalovens §§ 28 og 29.

Styrelsen er således enig i, at i de tilfælde hvor indsamlingen af oplysninger alene sker gennem de oplysninger, som den registrerede selv har afgivet til den dataansvarlige i forbindelse med en anmodning om aktindsigt, vil underretning som udgangspunkt være uforuden. Dette gælder de sager i undersøgelsen, hvor der er søgt om aktindsigt i Told- og Skattestyrelsens eller Ligningsrådets sager, og hvor der ikke i forbindelse med aktindsigtsanmodningen er indhentet oplysninger om den registrerede hos andre.

Styrelsen er enig i, at i de tilfælde, hvor der – ud over de oplysninger der indsamles fra den registrerede selv – tillige indsamles oplysninger om den registrerede fra andre myndigheder, skal der som udgangspunkt ske underretning efter reglerne i persondatalovens §§ 28 og 29.

Styrelsen kan i den forbindelse henvise til ToldSkat's interne vejledning om *Persondataloven – sagsbehandlervejledning om oplysningspligten efter persondatalovens kapitel 8*, hvor sagsforløb svarende til de omtalte er gennemgået som 2 ud af i alt 6 typiske sagsforløb på ToldSkat's område, jf. sagsforløb A.1 og B.3.

Print af vejledningen, som kun er udgivet på ToldSkat's intranet vedlægges til orientering.

Imidlertid fremgår det af redegørelsen, at der i sager, hvor styrelsen fungerer som klageinstans, og hvor der ud over de oplysninger der indsamles fra den registrerede selv, tillige indsamles oplysninger om den registrerede fra told- og skatteregionerne, "som udgangspunkt burde være sket underretning efter reglerne i persondatalovens §§ 28 og 29". Det tilføjes at "i disse sager kunne den registrerede have brug for at kende reglerne i persondataloven om indsigt og berigtigelse.

...

Efter styrelsens fortolkning er oplysningspligten efter § 28, stk. 1, nr. 1 og 2, samt § 29, stk. 1, nr. 1 og 2 absolut og skal derfor altid opfyldes medmindre den registrerede allerede er bekendt med de pågældende oplysninger, jf. stk. 2).

Efter en tilsvarende ordlydsfortolkning skal oplysningspligten efter §§ 28, stk. 1, nr. 3, og § 29, stk. 1, nr. 3 derimod alene opfyldes efter en konkret vurdering af hvilke yderligere oplysninger (alle), der i det enkelte tilfælde under hensyn til de *særlige omstændigheder, hvorunder oplysningerne er indsamlet*, er nødvendige, for at den registrerede kan varetage sine interesser. Der er angivet eksempler på sådanne oplysninger i a), b) og c), men listen er ikke udtømmende.

Det er ikke nærmere præciseret, hverken i bemærkningerne til loven eller i den kommenterede udgave af loven (Kristian Korfits Nielsen og Henrik Waaben, Persondataloven med kommentarer, Kbh. 2001), hvad udtrykket "særlige omstændigheder, hvorunder oplysningerne er indsamlet" dækker i relation til pkt. c).

Bortset fra sag nr. 15 hvor der ikke blev truffet en egentlig afgørelse, da klagen viste sig at bero på en misforståelse, er der i de klagesager, der indgår i undersøgelsen, indhentet udtalelser til oplysning af sagen fra den myndighed, der har truffet den påklagede afgørelse. Udtalelserne er indhentet efter sædvanlig procedure enten efter anmodning fra styrelsen (sagerne 1, 23 og 49) eller af egen drift indsendt af regionen sammen med klagen (sagerne 11 og 43).

Styrelsen har i hver enkelt sag vurderet at en sådan sædvanlig procedure for indhentning af udtalelser fra afgørelsesmyndigheden ikke udgør "særlige omstændigheder, hvorunder oplysningerne er indsamlet", og at denne procedure således heller ikke nødvendiggør, at den registrerede – med henblik på at varetage sine interesser – oplyses om reglerne om indsigt og berigtigelse af de oplysninger, der er indsamlet fra regionen.

Det er derfor sammenfattende styrelsens opfattelse, at reglerne om oplysningspligt efter persondatalovens §§ 28 og 29 er opfyldt i de omtalte sager."

Ombudsmandens endelige udtalelse

Jeg har noteret mig at Told- og Skattestyrelsen generelt set er enig med mig i at der i de tilfælde hvor der ud over oplysninger som indsamles fra den registrerede selv, tillige indsamles oplysninger om de registrerede fra andre myndigheder, skal der som udgangspunkt ske underretning efter persondatalovens § 29. Under hensyn til at undladelsen af at underrette de registrerede i de nævnte klagesager er sket ud fra en konkret vurdering af omstændighederne i forbindelse med indsamlingen af oplysningerne og den registreredes behov for at blive oplyst som sine rettigheder, har jeg ikke grundlag for at kritisere styrelsen for den manglende underretning i sagerne.

København, den 31 AUG. 2005



Hans Gammeltoft-Hansen

Bilag 1

1. februar 2005

Journal nr. 99/98-0916-00013

FOLKETINGETS OMBUDSMAND

Att.: Hans Gammeltoft-Hansen

Gammel Torv 22

1457 København K

Vedrørende ombudsmandens undersøgelse af et antal sager om aktindsigt fra Told- og Skattestyrelsen (Deres j.nr. 1997-3491-980)

Ombudsmanden har ved brev af 7. januar 2004 fremsendt sin foreløbige rapport om egen driftundersøgelsen af et antal sager om aktindsigt fra Told- og Skattestyrelsen. Rapporten er fremsendt med henblik på styrelsens bemærkninger.

Told- og Skattestyrelsen har følgende bemærkninger til den foreløbige rapport:

- Side 35: Sag nr. 37 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 Knud K. Damsgaard 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 udtrykkeligt burde være fremgået af afgørelsen, om den blev truffet efter forvaltningslovens eller offentlighedslovens regler.

- Side 35 - 37: Sag nr. 49
Styrelsen er naturligvis enig i, at advokat D blot var repræsentant for parten A, hvilket også skulle fremgå af styrelsens formulering "... , at agterskrivelsen vedrørende (A)'s ansættelse er sendt til advokat (D) som har repræsenteret (A) og varetaget dens interesser siden" Styrelsen er ligeledes enig i, at de tegningsberettigedes partsstatus (i sag nr. 11) naturligvis ikke beror 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.

- Side 45 - 47: Sag nr. 4 De undtagne dokumenter vedlægges. Dokumenterne har ikke været afgivet til udenforstående.
- Side 47 - 48: Sag nr. 14 Nyudskrevet aktliste samt kopi af akterne 1- 5 er vedlagt.

Der blev begæret aktindsigt den 20. marts 2001. Ved brev af 28. marts 2001 blev aktindsigten effektueret vedrørende de dokumenter, der befandt sig i 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 personaafdelingen 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, at der var foretaget en vurdering af, hvorvidt der i de undtagne dokumenter var oplysninger, der skulle ekstraheres.

- Side 48 - 50: Sag nr. 35
Den materielle sags akter vedlægges.

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.

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 frem-

gangsmåden 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.

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.

- Side 50 - 51: Sag nr. 50 Aktliste og kopi af de akter, der ikke er givet aktindsigt i, er vedlagt.

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.

Endvidere er akt nr. 18 undtaget fra aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 10, nr. 4, om brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved 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.

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 forretningshemmelighe-

der, 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 ekstraheret 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.

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.

Det bemærkes endelig, at akterne 34 til 40 vedrører tidsrummet efter imødekommelse af aktindsigtsbegæringen og derfor ikke kan anses som værende omfattet af den oprindelige begæring om aktindsigt.

- Side 52 - 53: Sag nr. 44

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 § 14 i 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 undtaget *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 særlig tavshedsbelagte oplysninger omfattet af bestemmelsen i offentlighedslovens § 14 tillige indgår i sagstyper eller dokumenter, som efter deres art er omfattet af undta-

gelsesbestemmelserne i henholdsvis § 2 eller §§ 7 og 10 skal de som udgangspunkt undtages efter disse bestemmelser og ikke efter § 14.

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

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

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

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

Indstillingen indeholder oplysninger om et forsikringsselskab påtænkte økonomiske og erhvervmæssige foranstaltninger vedrørende tilknyttede forsikringskonsulenters ansættelsesforhold. Det er styrelsens opfattelse, at der er tale om oplysninger vedrørende en juridisk persons økonomiske og erhvervmæssige 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.

- Side 54 - 55: Sag nr. 35 og 50 Ad sag nr. 35 se ovenfor vedrørende side 48 - 50. Ad sag nr. 50 se ovenfor vedrørende side 50 - 51.

- Side 56 - 58: Sag nr. 7
Told- og Skattestyrelsen er enig i, at der i sagen ikke foreligger sådanne afgørende modhensyn til andre private interesser, der kan begrunde en undtagelse af oplysninger efter forvaltningslovens § 15.
- Side 58 - 59: Sag nr. 36 Det er Told- og Skattestyrelsens opfattelse, at der principielt ikke er givet meroffentlighed i det pågældende dokument.

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

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

Det er således styrelsens opfattelse, at det udleverede dokument ikke indeholder oplysninger, der kan henføres til en privatperson. 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* meddelelse af aktindsigt 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 myndigheden havde sikret sig at den der fik meddelt aktindsigt ikke kendte identiteten på den person, som sagen i Landsskatteretten vedrørte, idet den-

oplysning tillige måtte anses for omfattet af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1. Det fremgår ikke af sagen om dette var tilfældet.

Styrelsen er enig i, at aktindsigtsanmodningen burde have været oversendt til Landsskatteretten.

- Side 59 - 60: Sag nr. 2

Told- og Skattestyrelsen bemærker, at de oplysninger, der blev undtaget fra aktindsigten er virksomhedens CVR-nr./SE-nr. Det fremgår af henholdsvis regionens afgørelse og sagsfremstilling, at feltet, hvor CVR-nr. og SE-nr. skulle være anført, fremstår som blankt. Det burde naturligvis være fremgået tydeligt af afgørelsen, at det var disse oplysninger, der blev undtaget fra aktindsigt.

Styrelsen er enig i, 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.

Styrelsen er enig i, at anmodningen burde have været videresendt til den region, som har behandlet den underliggende sag.

Det fremgår af sagen, at anmodningen om aktindsigt er sket telefonisk, samt at revisionsfirmaet kun var interesseret i selve afgørelsen fra regionen og ikke yderligere akter fra sagen. Det har været af hensyn til en smidig myndighedsudøvelse, at styrelsen selv har fremsendt den ønskede sagsakt til revisionsfirmaet i stedet for at videresende anmodningen til regionen.

- Side 61: Sag nr. 8

De 2 dokumenter, der blev undtaget fra aktindsigt er Center for Døves vedtægter, samt Center for Døves driftsoverenskomst med Københavns Amt. Styrelsen er enig i, at det burde være fremgået af afgørelsen, hvilke dokumenter/oplysninger, der var undtaget fra aktindsigten.

Ombudsmanden har bemærket, at der tilsyneladende ved afgørelsen af, at dokumenterne i deres helhed skulle undtages, og at der således ikke skulle ske ekstrahering, er foretaget en afvejning af Center for Døves interesse i hemmeligholdelse overfor den aktindsigtssøgendes interesse i at få adgang til dokumentet.

Styrelsen er enig i, at det af begrundelsen i afgørelsen fremgår, at der er foretaget en sådan afvejning. Styrelsen er også enig i, at der efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, ikke skal foretages en sådan afvejning, men at det afgørende derimod er, at det er af væsentlig økonomisk betydning for den virksomhed, oplysningerne angår, at de pågældende oplys-

ninger ikke undergives aktindsigt. Dette kriterium skal alene anvendes, når der tages stilling til, i hvilket omfang oplysninger i dokumentet eller dokumentet som helhed kan undtages fra aktindsigt. Styrelsen erkender således, at offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2 ikke er anvendt korrekt i sagen.

Styrelsen erkender ligeledes, at der burde have været henvist til offentlighedslovens § 12, stk. 2, således at det fremgik af begrundelsen, at spørgsmålet om ekstrahering havde været inddraget i overvejelserne om afgørelse af aktindsigtsspørgsmålet.

- Side 62: Sag nr. 35 Se ovenfor vedrørende side 48 - 50.

- Side 62 - 63: Sag nr. 45

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.

Side 63 - 64: Sag nr. 50

Se ovenfor vedrørende side 50 - 51.

- Side 64 - 74: Tavshedspligt - d) Pligt til ekstrahering? 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 udtaler 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 prøvelse af styrelsens fortolkning af den særlige tavshedspligt efter gennemførelsen af skattestyrelseslovens § 37 i april 1997.

Endvidere havde 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.

Problemet 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.