

## FOLKETINGETS OMBUDSMAND

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

1997-3491-980

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, med henblik på en konstatering af hvorvidt de skulle indeholde oplysninger, som *ikke* er 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 ikkeeksisterende bestemmelse i § 14, ikke umiddelbart er forenelig med en almindelig ordlydsfortolkning.

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

- Side 64 - 76: Tavshedspligt - f) Aktindsigt i anonymiseret form  
Told- og Skattestyrelsen er enig i det anførte om gældende ret.  
Told- og Skattestyrelsen har ikke udtrykkeligt 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 imødekommes - i det omfang 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 SKM, hvis styrelsen havde valgt at offentliggøre afgørelsen.
- Side 77 - 78: Sag nr. 2 Se ovenfor vedrørende side 59 - 60.
- Side 78: Sag nr. 36 Se ovenfor vedrørende side 58 - 59.
- Side 79: Sag nr. 11  
Styrelsen er enig i, at akterne i de underliggende sager burde have været indhentet med henblik på at kontrollere om told- og skatteregionens vurdering af dokumenterne var korrekt.  
Der henvises i øvrigt til bemærkningerne vedrørende side 64 - 74 under afsnit

## III.E.4.d.

- Side 80: Sag nr. 23  
Styrelsen er principielt enig i, at dokumenterne i de underliggende sager burde have været indhentet med henblik på at kontrollere hvilke dokumenter, der kunne undtages fra aktindsigt.  
  
Det skal dog bemærkes, at der i det konkrete tilfælde var tale om et omfattende materiale (50 akter samt 18 ringbind), 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 tillige eller alene indgik i den 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 l. instans.
- Side 83: Sag nr. 21  
Told- og Skattestyrelsen er enig i, at styrelsen tidligere, og inden udløbet af den oprindelige frist den 17. maj 2001, burde have meddelt A, at der ikke var yderligere materiale på sagen, og at fristen blev udsat.

- Side 85 - 87: Sag nr. 1 Told- og Skattestyrelsen er enig i, at revisionsfirmaet burde have været partshørt vedrørende udtalelsen.
- Side 87 - 88: Sag nr. 23 Styrelsen er enig i, at klager burde have været partshørt vedrørende udtalelsen, da oplysningerne heri ikke entydigt havde et gunstigt indhold.
- Side 88 - 89: Sag nr. 43  
Idet regionen oplyste, at A muligvis havde forvekslet navne og misforstået noget, tager Told- og Skattestyrelsen til efterretning, at det ville have været i overensstemmelse med god forvaltningsskik at have hørt A, og at A dermed burde have været hørt forinden afgørelsen blev truffet.
- Side 89 - 91: Sag nr. 49 Told- og Skattestyrelsen har efter en konkret vurdering undladt at foretage partshøring i denne sag:

1. Told- og Skattestyrelsens 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 ansættelses-sag.

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

Oplysningen 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 efter 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 opfattelser, 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 forvaltningsloven 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 taler for, at myndighederne *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 partshøringsregler som ulovbestemte regler på området.

- Side 92: Sag nr. 16  
Told- og Skattestyrelsen er enig i, at styrelsen burde have foretaget et notat fra styrelsens henvendelse til firmaets revisor om aktindsigtsanmodningen.
- Side 92: Sag nr. 23  
Det er styrelsens opfattelse, at der i denne sag ikke er notatpligt med hensyn til styrelsens telefoniske henvendelse til regionen, da styrelsen i den forbindelse ikke modtog oplysninger om sagens faktiske omstændigheder, der var af betydning for sagens afgørelse, jf. offentlighedslovens § 6, stk. 1, 1. pkt.  
  
Endvidere fremgår det ikke alene af regionens udtalelse men også af styrelsens afgørelse, at styrelsen havde anmodet regionen om en udtalelse samt det konkrete indhold af anmodningen, jf. offentlighedslovens § 6, stk. 1, 2. pkt. og den i redegørelsen omtalte almindelige retsgrund-sætning.
- Side 93 - 94: Sag nr. 19  
Told- og Skattestyrelsen er enig i, at den anonymiserede del af teksten indeholder oplysninger om en fysisk/juridisk persons økonomiske/erhvervsmæssige/privatlivet tilhørende forhold, der er undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 14, jf. skattestyrelseslovens § 37, og at der skulle have været henvist hertil i begrundelsen.
- Side 94: Sag nr. 8 og 35 Ad sag nr. 8 se ovenfor vedrørende side 61. Ad sag nr. 35 se ovenfor vedrørende side 48 - 50.
- Side 94 - 95: Sag nr. 31

Told- og Skattestyrelsen er enig i, at der burde have været givet en begrundelse for det delvise afslag på aktindsigt.

- Side 95: Sag nr. 45 Se ovenfor vedrørende side 62 - 63.
- Side 95 - 96: Sag nr. 52  
Told- og Skattestyrelsen er enig i, at afgørelsen, der gav A fuldt medhold, ikke burde have været begrundet, herunder at anvendelse af ordet "valgt" var uheldigt.
- Side 96: Sag nr. 12, 27, 28, 39 og 41  
Told- og Skattestyrelsen er enig i, at den anonymiserede del af teksten indeholder oplysninger om en fysisk eller juridisk persons økonomiske, erhvervsmæssige eller privatlivet tilhørende forhold, der er undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 14, jf. skattestyrelseslovens § 37, og at der burde have været henvist hertil i begrundelsen.
- Side 98: Sag nr. 2, 36 og 50  
Styrelsen er enig i, at der ved formuleringen af klagevejledningen i de omtalte sager er sket en sammenblanding af spørgsmålet om administrativ rekurs og spørgsmålet om domstolsprøvelse, hvilket ikke er korrekt.
- Side 102 - 104: Underretning efter persondataloven - Sag nr. 1, 11, 15, 23, 43 og 49  
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 ligeledes 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 de 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 om berigtigelse".

Reglerne om oplysningspligt vedrørende indsigt og berigtigelse fremgår enslydende af bestemmelserne i persondatalovens §§ 28, stk. 1, nr. 3, c) og 29, stk. 1, nr. 3, c), som har følgende ordlyd:

*"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)*

*b) .....*

*c) Om reglerne om indsigt i og om berigtigelse af de oplysninger, der vedrører den registrerede. "*

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 punkt c).

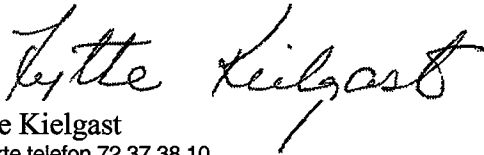
Bortset fra sag nr. 15, hvor der ikke blev truffet en egentlig afgørelse, da klagen viste sig at bero på en misforståelse, er der i de klagesager, der

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 i 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.

Med venlig hilsen  
Retsafdelingen



Jytte Kielgast  
Direkte telefon 72 37 38 10