

Offentliggjort d. 1. marts 2016

Aktindsigt efter offentlighedsloven - journalists aktindsigt i afslutningsrapporter for SKAT's kontrolprojekter –

Landsskatterettens kendelse af 14/1 2016, jr. nr. 15-3022061, jf. tidligere Skatteankestyrelsens afgørelse af 18/6 2015, jr. nr. 15-1589254 (ikke offentliggjort i afgørelsesdatabasen).[©]

*Af advokat (L) Bodil Christiansen og
advokat (H), cand. merc. (R) Tommy V. Christiansen*

www.v.dk

Landsskatteretten pålagde ved en kendelse af 14/1 2016 SKAT at imødekomme en journalists anmodning om aktindsigt i en række afslutningsrapporter for SKAT's kontrolprojekter med de undtagelser, der måtte følge af offentlighedslovens bestemmelser.

Sagen afgjort ved Landsskatterettens kendelse af 14/1 2016 drejer sig om en journalists adgang til aktindsigt i bl.a. afslutningsrapporter for SKAT's kontrolprojekter. Et emne, der i hvert fald for indeværende synes at kunne være af væsentlig interesse for offentligheden.

Som det vil fremgå, synes SKAT dog ikke at have nogen synderlig stor interesse i at dele disse afslutningsrapporter med journalisten.

Journalistens begæring om aktindsigt blev behandlet ad to omgange af henholdsvis Skatteankestyrelsen og Landsskatteretten. Den første afgørelse i sagen, dvs. Skatteankestyrelsens afgørelse af 18/6 2015, jr. nr. 15-1589254, er ikke offentlig tilgængelig, hverken på SKAT's hjemmeside eller i afgørelsesdatabasen. Landsskatterettens kendelse af 14/1 2016 er først blevet offentlig tilgængelig for ganske kort tid siden, og da alene i afgørelsesdatabasen.

Offentliggjort d. 1. marts 2016

Klagesag nr. 1.

Sagen begyndte med journalistens anmodning af 19/1 2015 til SKAT om aktindsigt i ”alle notater, rapporter og endelige rapporter i forbindelse med afslutningen på kontrolprojekter siden 2011”.

SKAT oplyste, at man havde identificeret 245 projekter, der kunne være omfattet af journalistens anmodning. Efter korrespondance mellem journalisten og SKAT fremsendte journalisten i marts 2015 en reduceret liste over 92 projekter, hvori der blev anmodet om aktindsigt i afslutningsrapporterne.

Ved en afgørelse af 14/4 2015 afslog SKAT imidlertid at imødekomme journalistens anmodning om aktindsigt med den begrundelse, at ekstrahering af oplysninger fra de omhandlede rapporter ville nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2.

Journalisten påklagede SKAT's afgørelse til Skatteankestyrelsen, der under sagens behandling gennemgik 4 kontrolrapporter udvalgt af SKAT i form af en rapport fra hvert af de store indsatsområder, hvori klageren havde anmodet om aktindsigt.

Skatteankestyrelsen tilkendegav på denne baggrund ved en afgørelse af 18/6 2015 bl.a. følgende:

”...Skatteankestyrelsen må derfor forstå SKATs afgørelse således, at SKAT har givet afslag på anmodning om aktindsigt i 92 nærmere angivne afslutningsrapporter uden nærmere konkrete undersøgelser af, om rapporterne var omfattet af undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens § 23, stk. 1 [interne dokumenter], § 30, nr. 1 [enkeltpersonernes private forhold] og § 33, nr. 2 [Gennemførelse af offentlig kontrol, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen], eller skatteforvaltningslovens § 17 [tavshedspligt om fysisk eller en juridisk persons økonomiske, erhvervsmæssige eller privatlivet tilhørende forhold].

Offentliggjort d. 1. marts 2016

På baggrund af de 4 rapporter, Skatteankestyrelsen har modtaget fra SKAT, må det have formodningen imod sig, at alle 92 rapporter skulle være omfattet af de nævnte undtagelsesbestemmelser.

Skatteankestyrelsen vurderer derfor, at det for en større eller mindre del af rapporternes vedkommende må være muligt at foretage en gennemgang heraf uden anvendelse af ressourcer i det af SKAT skønnede omfang.

Det fremgår af forarbejderne til offentlighedslovens § 28, stk. 2, at såfremt den, der har søgt om aktindsigt, godtgør en særlig interesse i sagen, vil myndigheden i almindelighed og uanset sagens omfang være forpligtet til at foretage ekstrahering. Myndigheden vil i den forbindelse kun sjældent kunne undlade at foretage ekstrahering, når begæringen om aktindsigt er fremsat af et massemedie, da sådanne massemedier i almindelighed må antages at have en særlig interesse i sagen.

Skatteankestyrelsen finder ikke, at det ændrer på klagerens særlige interesse som massemedie, at anmodningen vedrører flere sager og forskellige emner.

Da det må antages, at ikke alle omhandlede 92 sager er omfattet af undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens § 23, stk. 1, § 30, nr. 1 og § 33, nr. 2, eller skatteforvaltningslovens § 17, pålægger Skatteankestyrelsen SKAT at foretage en fornyet overvejelse og afgørelse af klagerens anmodning om aktindsigt, herunder overvejelse af muligheden for meroffentlighed, hvor der ikke foreligger beskyttelseshensyn som omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 1, og § 33, nr. 2.

Samtidig pålægger Skatteankestyrelsen SKAT at foretage en fornyet overvejelse af ressourceforbruget set i lyset af, at ingen af de 4 rapporter, Skatteankestyrelsen har modtaget fra SKAT, indeholder oplysninger, som er omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 1, eller skatteforvaltningslovens § 17.

Skatteankestyrelsen ændrer SKATs afgørelse i overensstemmelse hermed.”

Klagesag nr. 2

SKAT oplyste herefter, at der på baggrund af tilkendegivelserne i afgørelsen fra Skatteankestyrelsen ville blive foretaget nærmere undersøgelser, og at SKAT herefter foretog en fornyet overvejelse af anmodningen om aktindsigt.

Offentliggjort d. 1. marts 2016

Disse fornyede overvejelser mandede imidlertid ud i endnu et afslag fra SKAT på journalistens anmodning om aktindsigt i de 92 afslutningsrapporter, idet SKAT fastholdte, at *"..denne fornyede overvejelse ikke [kan] føre til andet resultat end en fastholdelse af, at aktindsigtsanmodningen afvises grundet et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, jf. offentlighedslovens § 9, stk. 1, og § 28, stk. 2, nr. 1."*

Denne udmelding blev, vel næppe overraskende, ikke modtaget med nogen stor begejstring hos journalisten, der opfattede *"...Skats håndtering i den her sag som regulær juridisk chikane af pressens berettiget krav på indsyn i dets arbejde, hvor de forsøger at holde en sag hen."* Journalisten indbragte på denne baggrund afgørelsen for Landsskatteretten.

Landsskatteretten tog ved vurderingen af sagen udgangspunkt i SKAT's synspunkt i afgørelsen, hvorefter de omhandlede 92 afslutningsrapporter med en enkelt undtagelse var interne arbejdsdokumenter, der ikke var afgivet til udenforstående, jf. offentlighedslovens § 23.

Af offentlighedslovens § 28 fremgår om bl.a. interne dokumenter efter § 23, at:

"§ 28. Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-4, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen. Det samme gælder oplysninger om eksterne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3.

Stk. 2. Stk. 1 gælder ikke, i det omfang

- 1) det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug,*
- 2) de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, eller*
- 3) oplysningerne er offentligt tilgængelige."*

Som det fremgår, er i § 28 fastsat en pligt for myndighederne til at meddele aktindsigt i visse relevante oplysninger, selv om dokumentet, som de pågældende oplysninger fremgår af, er undtaget fra aktindsigt ("ekstraheringspligt").

Offentliggjort d. 1. marts 2016

En adgang til aktindsigt i sådanne oplysninger er dog begrænset af bl.a. bestemmelserne i § 30, nr. 1 vedrørende oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold samt § 33, nr. 2 og 5 om gennemførelse af offentlig kontrol, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen henholdsvis om private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Videre er retten til aktindsigt begrænset af § 35 om begrænsninger som følge af reglerne om offentligt ansattes tavshedspligt, herunder skatteforvaltningslovens § 17.

Med dette afsæt foretog Landsskatteretten en nærmere, konkret vurdering af, om der efter disse bestemmelser var grundlag for at undtage de omhandlede 92 afslutningsrapporter fra aktindsigt.

Vedrørende anvendelsen af offentlighedslovens § 30, nr. 1 (*oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold*) konstaterede Landsskatteretten, at der ved gennemgangen af de fire afslutningsrapporter, der blev modtaget fra SKAT i forbindelse med Skatteankestyrelsens afgørelse af 18. juni 2015, sagsnr. 15-1589254, ikke blev fundet oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold.

I relation til § 33, nr. 2 (*offentlig kontrol, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen*) havde SKAT anført, at det forhold, at der forelå en afslutningsrapport, ikke betød, at den pågældende kontrol kunne anses for at være gennemført, og videre, at kontrolaktiviteten i ca. halvdelen af de 92 projekter således var direkte fortsat i efterfølgende projekter/driftsopgaver eller som delelementer af andre projekter/driftsopgaver.

Landsskatteretten udtalte på denne baggrund, at Landsskatteretten måtte forstå SKAT's afgørelse således, at SKAT havde kendskab til, hvilke af de omhandlede 92 projekter, der direkte var fortsat i efterfølgende projekter/driftsopgaver eller som delelementer af andre projekter/driftsopgaver og dermed kunne være omfattet af offentlighedslovens § 33, nr. 2. Videre bemærkede Landsskatteretten, at Landsskatteretten tilsvarende måtte forstå SKATs afgørelse således, at den anden halvdel af de omhandlede projekter ikke var omfattet af offentlighedslovens 33, nr. 2, idet der var tale om gennemførte projekter.

Offentliggjort d. 1. marts 2016

I relation til § 33, nr. 5 (*private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet*) konstaterede Landsskatteretten, at oplysninger om navne på den eller de personer, der har deltaget i behandlingen af en sag, i almindelighed ikke undtages fra aktindsigt, og videre, at oplysningen om den pågældendes navn kun i særlige tilfælde, hvor der måtte være et klart behov for at beskytte den enkelte ansatte, vil kunne undtages efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 33, stk. 5, og da efter en konkret vurdering.

Vedrørende anvendelsen af § 35 (*begrænsninger som følge af reglerne om offentligt ansattes tavshedspligt, herunder skatteforvaltningslovens § 17*) bemærkede Landsskatteretten, at der ved gennemgangen af de fire afslutningsrapporter, der blev modtaget fra SKAT i forbindelse med Skatteankestyrelsens afgørelse af 18. juni 2015, sagsnr. 15-1589254, ikke blev fundet oplysninger om en fysisk eller en juridisk persons økonomiske, erhvervsmæssige eller privatlivet tilhørende forhold, jf. skatteforvaltningslovens § 17.

Vedrørende endeligt særligt kriterierne for at begrænse aktindsigt med henvisning til et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 1, bemærkede Landsskatteretten, at SKAT havde vurderet, at behandlingen af rapporterne i gennemsnit ville tage minimum 3 timer pr. rapport, herunder 2 timer til selve processen med at gennemlæse, vurdere og ekstrahere relevante oplysninger i rapporterne. I ressourceforbruget var også medregnet tiden til den godkendelsesproces, som fandtes i SKAT, hvor aktindsigtsanmodninger fra pressen bl.a. indebærer en godkendelse i SKAT's juridiske afdeling.

På baggrund af SKAT's oplysninger om, at ca. halvdelen af de 92 projekter ikke var gennemført, da de pågældende projekter direkte var fortsat i efterfølgende projekter/driftsopgaver eller som delelementer af andre projekter/driftsopgaver, fandt Landsskatteretten, at SKAT ville kunne behandle anmodningen om aktindsigt i de uafsluttede kontrolsager med et mindre ressourceforbrug end anslået af SKAT, da oplysninger, der direkte eller indirekte viser noget om myndighedernes efterforsknings- og undersøgelsesmetoder efter offentlighedslovens § 33, nr. 2 ville kunne undtages fra aktindsigt.

Offentliggjort d. 1. marts 2016

På denne baggrund fandt Landsskatteretten, at SKAT ikke havde godtgjort, at det ville kræve et uforholdsmæssigt ressourceforbrug at foretage ekstrahering af oplysninger i den halvdel af de 92 sager, der ikke ansås for omfattet af undtagelsen i offentlighedslovens § 33, nr. 2.

På grundlag af en samlet vurdering fandt Landsskatteretten herefter ikke, at journalistens anmodning om aktindsigt ville medføre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug for SKAT.

Landsskatteretten pålagde derfor SKAT at imødekomme klagerens anmodning om aktindsigt i afslutningsrapporter for SKAT's kontrolprojekter med de undtagelser, der - bortset fra offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 1 - måtte følge af offentlighedslovens bestemmelser.

Landsskatterettens kendelse efterlader ingen tvivl om Landsskatterettens holdning til SKAT's opfyldelse af pligterne efter offentlighedsloven. Det må således antages, at der med kendelsen er banet en hurtigere vej for offentlighedens aktindsigt.

Der er i den forbindelse grund til at hæfte sig ved det synspunkt, som allerede Skatteankestyrelsen havde fremme i sine præmisser, nemlig at:

Det fremgår af forarbejderne til offentlighedslovens § 28, stk. 2, at såfremt den, der har søgt om aktindsigt, godtgør en særlig interesse i sagen, vil myndigheden i almindelighed og uanset sagens omfang være forpligtet til at foretage ekstrahering. Myndigheden vil i den forbindelse kun sjældent kunne undlade at foretage ekstrahering, når begæringen om aktindsigt er fremsat af et massemedie, da sådanne massemedier i almindelighed må antages at have en særlig interesse i sagen.

På samme baggrund ligger det ikke fjernt at antage, at der med Landsskatterettens kendelse er åbnet en større - og for SKAT meget ressourcekrævende - port for offentlighedens aktindsigt i interne dokumenter.

Dette vil i første række gælde generelt for massemediers adgang til aktindsigt. Også andre aktører kan tænkes at have interesse i eksempelvis afslutningsrapporter for kon-

Offentliggjort d. 1. marts 2016

trolprojekter. Eksempelvis kan nævnes brancheforeninger, der ud fra forskellige synspunkter kan tænkes at have interesse i SKAT's undersøgelsesresultater og konklusioner.

Tilbage står en bemærkning om, at det er forstemmende, om end måske forståeligt for den i forvejen hårdt plagede etat, at en sådan anmodning om aktindsigt skal undergives klagebehandling i to runder ved Skatteankestyrelsen henholdsvis Landsskatteretten.

— o —