



FOB 04.346

Afslag på aktindsigt i skattekontROLSAG

En skatteyder, som var førtidspensionist, og som samtidig drev en hobbyvirksomhed med at spille musik, klagede til ombudsmanden over at han havde fået afslag på aktindsigt i en skattekontROLSAG der var rejst mod ham. SkattekontROLSAGEN var startet bl.a. som følge af at skatteforvaltningen i den kommune hvor skatteyderen var bosat, havde modtaget en række anmeldelser fra en bestemt navngiven person om omfanget af skatteyderens aktiviteter som musiker.

Skatteyderen blev af kommunens skatteforvaltning indkaldt til et møde om hans skatteansættelser for 3 givne år og blev samtidig bedt om at komme med en række forskellige oplysninger til skatteforvaltningen. Skatteyderen fik ikke oplysning om anmeldelserne.

Skatteyderen anmodede inden mødet om aktindsigt i det materiale som sagen byggede på. Kommunen gav afslag på aktindsigt. Hensynet til ikke at forspilde kontrollens formål gjorde efter kommunens opfattelse at han ikke på daværende tidspunkt havde ret til aktindsigt i skatteforvaltningens kontroloplysninger. Kommunen understregede senere at skatteyderen naturligvis ville få aktindsigt i skatteforvaltningens kontroloplysninger når han havde indsendt det fornødne materiale og skatteforvaltningen havde afsluttet den revisionsmæssige gennemgang.

Skatteyderen klagede til told- og skatteregionen som stadfæstede afslaget på aktindsigt. Først i forbindelse med regionens afslag kom det frem at der var anmeldelser.

Ombudsmanden udtalte at der efter hans opfattelse ikke forelå sådanne hensyn som kunne begrunde at skatteyderen ikke straks skulle have aktindsigt i sagen. Det gjaldt både oplysningerne om at der var anmeldelser, oplysningerne om anmelderens navn, indholdet af anmeldelserne og øvrige dokumenter med oplysninger om hans indtægter som musiker. Ombudsmanden kritiserede således at told- og skatteregionen havde stadfæstet kommunens afslag på aktindsigt.

Ombudsmanden udtalte desuden at kommunens begrundelse for afgørelsen om afslag på aktindsigt ikke opfyldte kravene i forvaltningsloven. Kommunen burde i begrundelsen for afgørelsen have angivet hvilke typer dokumenter og oplysninger der var tale om at undtage. Told- og skatteregionen burde have påtalt at kommunens begrundelse var utilstrækkelig.

Endelig udtalte ombudsmanden at det havde været bedst stemmende med principperne i forvaltningslovens § 11, § 16, stk. 4, og § 21 og med god for-

FOB 04.346

Forvaltningsret 11.9 -
1134.3 - 115.3

Skatter 5

valtningsskik at kommunen havde ventet med at kræve oplysninger fra skatteyderen indtil spørgsmålet om aktindsigt var afklaret.

(J.nr. 2002-2695-201).

Det fremgik af sagens akter at skatteyder A modtog førtidspension. Han drev herudover en hobbyvirksomhed med udøvelse af musik.

I perioden 1998-2001 modtog X Kommunes skatteforvaltning en række anmeldelser fra en bestemt navngiven person om A's aktiviteter som musiker.

Skatteforvaltningen indkaldte i brev af 8. januar 2002 A til møde den 24. januar 2002 i anledning af hans skatteansættelser for 1998, 1999 og 2000. Skatteforvaltningen bad ham om senest 3 dage inden mødet at indsende kapitalforklaringer for alle tre indkomstår og specifikation af alle indtægter, undtagen A-indkomst, for alle tre indkomstår. Forvaltningen bemærkede at den ikke havde kunnet få privatforbruget i 2000 til at passe, og anmodede i den anledning A om at dokumentere køb og salg større end 25.000 kr. Forvaltningen oplyste ikke at den var i besiddelse af de nævnte anmeldelser.

Den 9. januar 2002 anmodede A om aktindsigt i kontrolbilag og alt andet relevant materiale som sagen byggede på. Kommunen traf afgørelse den 15. januar 2002 og skrev bl.a. følgende:

“Skatteforvaltningen er i gang med en kontrol af Deres indtægter for de omhandlede indkomstår. Hensynet til gennemførelsen af denne kontrol gør, at De ikke på nuværende tidspunkt har aktindsigt i skatteforvaltningens kontroloplysninger vedrørende de indtægter, kontrollen omfatter. Der fremsendes derfor alene kopi af de resterende bilag i sagen. Det vil sige kontroloplysninger, der ikke vedrører indtægter, samt selvangivelser og udsøgningsblanketter.

Der kan henvises til forvaltningsloven § 15 stk. 1 nr. 4 hvoraf fremgår, at retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetægelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til det offentliges interesser i at kunne gennemføre en planlagt kontrolforanstaltning.”

I brev af 20. januar 2002 til skatteforvaltningen skrev A at han var meget forundret over afslaget på aktindsigt. Det var A's opfattelse at der kun kunne gives afslag i helt særlige situationer, f.eks. hvis der var rejst en skattestraffesag mod ham. A bad om at blive orienteret om hvorvidt forvaltningen var i færd med at rejse en straffesag mod ham. I fortsættelse af A's brev bad han i e-mail af 22. januar 2002 om at det fastsatte møde blev udsat på afgørelsen af spørgsmålet om aktindsigt.

Skatteforvaltningen fastholdt i brev af 23. januar 2002 afslaget på aktindsigt og skrev bl.a. følgende:

“De spørger, om skatteforvaltningen er i færd med at rejse en skattestraffesag mod Dem. I den anledning kan jeg oplyse, at skatteforvaltningen har besluttet at gennemføre en kontrol af Deres skatteansættelser for indkomstårene 1998, 1999 og 2000. Kontrollen er begrundet i, at Deres selvangivelser er udsøgt til nærmere behandling i det maskinelle udsøgningsystem, som skatteforvaltningen anvender til udsøgning af sager. Kopi af udsøgningsblanketterne for årene 1999 og 2000 er tilsendt Dem den 15/1-2000. De har også den 15/1-2000 fået tilsendt kopi af uddrag af kontrolbilag R 75 for årene 1998, 1999 og 2000, hvoraf også fremgår, at Deres skatteansættelser er udsøgt til kontrol. Derfor, men også fordi skatteforvaltningen er pålagt at gennemføre kontrol i minimum 33% af alle personligt erhvervsdrivende, har skatteforvaltningen be-

sluttet at gennemføre en kontrol af Deres skatteansættelser for indkomstårene 1998, 1999 og 2000.

Kontrollen planlægges primært gennemført ved en revision af Deres skattepligtige indtægter. Der er således tale om gennemførelse af en sædvanlig skatterevision i Deres sag. Skatteforvaltningen har derimod ikke grundlag for at rejse en skattestraffesag mod Dem.

Da den planlagte kontrol primært omfatter revision af Deres skattepligtige indtægter, er Deres adgang til aktindsigt i medfør af forvaltningslovens § 15 stk. 1 nr. 4 begrænset på den måde, at De ikke har aktindsigt i de kontroloplysninger, som skatteforvaltningen er i besiddelse af for så vidt oplysningerne vedrører de indtægter, der planlægges kontrolleret. Begrænsningen af aktindsigten er begrundet i hensynet til ikke at forspilde kontrollens formål.

I Deres brev af 20/1-2002 gør De gældende, at De har adgang til aktindsigt i skatteforvaltningens kontroloplysninger vedr. de indtægter, der planlægges kontrolleret. De henviser i den forbindelse til Rigsadvokatens meddelelse af 29. juli 1998 samt Told- & Skattestyrelsens meddelelse af 7. september 1998. I den anledning kan jeg oplyse, at de omhandlede meddelelser af 29. juli og 7. september 1998 alene vedrører aktindsigt i sager, hvor der er rejst sigtelse eller anklage for overtrædelse af en straffebestemmelse i enten straffeloven eller i særlovgivning. I Deres sag er der alene tale om en revision af Deres skatteansættelser. Det materiale, skatteforvaltningen er i besiddelse af, giver ikke anledning til at rejse hverken en sigtelse eller en anklage mod Dem for overtrædelse af nogen straffebestemmelse. De er derfor ikke omfattet af de retningslinjer, der er anført i de af Dem påberåbte meddelelser. De er derfor ikke på nuværende tidspunkt berettiget til at få tilsendt kopi af kontroloplysninger vedr. de forhold, der planlægges kontrolleret.

...

Skatteforvaltningen skal anmode Dem om inden 14 dage at indsende det den 8/1-2002 indfordrede materiale.

Skatteforvaltningen skal bekræfte modtagelsen af Deres E-mail af 23. januar 2002, hvor De anmoder om udsættelse af det fastsatte møde den 24/1-2002. Skatteforvaltningen kan imødekomme Deres anmodning på den måde, at mødet udsættes indtil videre, idet skatteforvaltningen evt. vil indkalde Dem til et møde, hvis gennemgangen af det materiale De skal indsende, giver anledning til afholdelse af et møde."

Den 25. januar 2002 klagede A over afgørelsen om afslag på aktindsigt til Told- og Skatteregion Y. Samme dag anmodede A skatteforvaltningen om at sagen blev udsat indtil aktindsigtssagen var afgjort. I anledning af klagen anmodede regionen den 30. januar 2002 skatteforvaltningen i X Kommune om en udtalelse.

Skatteforvaltningen i X Kommune skrev den 4. februar 2002 bl.a. følgende til A:

"I den anledning skal det oplyses, at der ikke kan gives udsættelse af den planlagte skatterevision, idet spørgsmålet om aktindsigt ikke forringer Deres muligheder for at varetage Deres interesser.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at De naturligvis vil få aktindsigt i skatteforvaltningens kontroloplysninger, når De har indsendt det til kontrollen fornødne materiale og skatteforvaltningen har afsluttet den revisionsmæssige gennemgang.

Hvis De indsender det fornødne materiale, vil De således få lejlighed til at varetage Deres interesser herunder få aktindsigt inden der træffes afgørelse i sagen.

De anmodes derfor om at indsende det tidligere fremlagte materiale inden fristen 7/2 2002 som nævnt i skrivelse af 23/1."

Den 4. februar 2002 skrev skatteforvaltningen i X Kommune til Told- og Skatteregion Y at det var forvaltningens klare opfattelse at formålet med den planlagte kontrol ville forspildes hvis A fik aktindsigt for så vidt angik indtægter ved musik.

A skrev den 5. februar 2002 til borgmesteren i X Kommune om sagen. Borgmesteren svarede den 6. februar 2002 at han ikke havde kompetence til at ændre skatteforvaltningens afgørelse.

I e-mail af 7. februar 2002 bad A skatteforvaltningen om - inden han indsendte det materiale som han var blevet bedt om - at dokumentere at han var selvstændig erhvervsdrivende. Skatteforvaltningen svarede den 8. februar 2002 følgende:

"Vi har modtaget Deres e-mail af 7/2 2002. De anfører heri, at Deres hovedindtægter stammer fra pensioner, og at indtægterne ved musik udelukkende er fra en hobbyvirksomhed. De anmoder på den baggrund forvaltningen om at dokumentere, at De er selvstændig erhvervsdrivende og bogføringspligtig.

De har vedlagt selvangivelsen et regnskab. De anfører i Deres e-mail, at De har drevet hobbyvirksomhed med udøvelse af musik. Da De således både er erhvervsdrivende og fører regnskab er De efter skattekontrollovens § 6 forpligtet til at indsende Deres regnskabsmateriale. Det er i den forbindelse uden betydning om virksomheden er en hoved- eller bibeskæftigelse.

De har derfor pligt til at indsende det tidligere krævede materiale."

A skrev den 12. februar 2002 til skatteforvaltningen at han stadig ikke mente at forvaltningen havde dokumenteret at han var bogføringspligtig.

Told- og Skatteregion Y traf den 14. februar 2002 afgørelse om at hjemvise sagen til fornyet behandling hos X Kommune. Som begrundelse herfor anførte regionen at det var uklart om der for hver oplysning for sig havde været foretaget en konkret afvejning af på den ene side A's interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter og på den anden side de private eller offentlige interesser der talte for at tilbageholde den pågældende oplysning.

Den 1. marts 2002 skrev skatteforvaltningen i X Kommune til A at skatteforvaltningens afgørelse om at undtage visse oplysninger fra aktindsigt, jf. forvaltningslovens § 15, stk. 1, nr. 4, var truffet efter en konkret individuel vurdering af hvert enkelt bilag. Skatteforvaltningen bemærkede at A naturligvis ville få adgang til aktindsigt i materialet når A havde indsendt sit regnskabsmateriale og skatteforvaltningen havde sammenholdt regnskabsmateriale med det foreliggende kontrolmateriale. Skatteforvaltningen fastholdt at A havde pligt til at indsende sit regnskabsmateriale til myndighederne.

A klagede den 7. marts 2002 til Told- og Skattestyrelsen over afgørelserne truffet af X Kommune og Told- og Skatteregion Y. Styrelsen svarede den 22. marts 2002 at den havde henlagt sagen på det foreliggende grundlag idet klagen ikke i fornøden grad angav de afgørelser der blev klaget over. I brev af 18. april 2002 til styrelsen præciserede A sin klage og vedlagde de afgørelser han ønskede at klage over. Styrelsen skrev den 29. april 2002 til A at styrelsen ikke havde kompetence til at behandle klager om aktindsigt i afgørelser der allerede havde været klagebehandlet af en told- og skatteregion. Styrelsen vejledte A om at X Kommunes nye afslag på aktindsigt, efter at sagen var

blevet hjemvist fra Told- og Skatteregion Y, kunne påklages til regionen inden 3 måneder.

Den 17. juni 2002 klagede A til mig over sagsbehandlingen hos X Kommune og hos Told- og Skatteregion Y. Den 25. juni 2002 sendte jeg A's henvendelse til Told- og Skatteregion Y som en klage fra ham over X Kommunes afgørelse om aktindsigt. Jeg videresendte desuden henvendelsen med henblik på at regionen kunne få lejlighed til at tage stilling til om regionen kunne behandle A's klage over X Kommunes afslag på at udsætte kontrolsagens behandling.

I brev af 5. juli 2002 bad ToldSkat Z, Region Y (tidligere Told- og Skatteregion Y), skatteforvaltningen i X Kommune om at meddele forvaltningens bemærkninger dels til afgørelsen om afslag på aktindsigt, dels vedrørende nægtelsen af at udsætte sagen. Skatteforvaltningen fremsatte i brev af 24. juli 2002 følgende bemærkninger:

“Vedr. afslag på aktindsigt.

...

Det skal bemærkes, at (A) efter anmodningen om aktindsigt straks fik tilsendt kopi af alt relevant materiale i sagen bortset fra kontroloplysninger vedr. de indtægter, som skatteforvaltningen har planlagt at kontrollere.

Det er skatteforvaltningens opfattelse, at (A) ikke på nuværende tidspunkt har adgang til aktindsigt i kontroloplysninger vedr. de indtægtsposter, som den planlagte kontrol omfatter. Vores opfattelse er begrundet i det hensyn, at (A) ikke må få mulighed for at tilrette sit regnskabsmateriale efter de kontroloplysninger skatteforvaltningen er i besiddelse af. Det er skatteforvaltningens opfattelse, at kontrollens formål i betydeligt omfang vil forspildes, hvis de omhandlede oplysninger udleveres på nuværende tidspunkt. Forvaltningslovens § 15 stk. 1 nr. 4 indeholder en undtagelse af aktindsigtsadgangen i netop sådanne tilfælde.

Skatteforvaltningen er naturligvis indstillet på, at give (A) aktindsigt i det omhandlede kontrolmateriale, når (A) har indsendt det indfordrede regnskabsmateriale, og skatteforvaltningen har gennemført den revisionsmæssige gennemgang. Aktindsigten vil naturligvis blive givet til (A) inden, der træffes afgørelse i sagen, og han vil derfor ikke lide noget retstab ved udsættelse af aktindsigten.

Vedr. afslag på anmodning om udsættelse af gennemførelse af skatterevisionen

Det er skatteforvaltningens opfattelse, at der ikke er grundlag for at give udsættelse med gennemførelsen af den planlagte skatterevision. Det skal i den forbindelse bemærkes, at (A) ikke vil få begrænset sine muligheder for at varetage sine legale interesser ved at gennemføre skatterevisionen på nuværende tidspunkt. Det skal også bemærkes, at det offentlige interesser kan lide betydelig skade ved en udsættelse, idet udsættelse kan medføre, at der indtræder forældelse jf. bl.a. skattestyrelseslovens § 34.

Det er derfor skatteforvaltningens opfattelse, at den planlagte revision af (A)'s skatteansættelser skal gennemføres uden ugrundet ophold.”

Den 7. august 2002 traf ToldSkat Z, Region Y, afgørelse i aktindsigtssagen. Af afgørelsen fremgår bl.a. følgende:

“Regionen bemærker:

Skatteforvaltningens begrundelse vedrører kontrollensynet.

Med denne begrundelse har skatteforvaltningen undtaget dokumenter, der vedrører modtagne anmeldelser om indtægter ved musikervirksomhed, samt øvrige dokumenter - herunder R 75 blanketter - som indeholder oplysninger om indtægter ved musikervirksomhed.

Efter regionens opfattelse er der ikke grundlag for at tilbageholde selve den oplysning, at der foreligger en anmeldelse, idet der ikke ses at foreligge kontrolmæssige grunde til, at der nægtes aktindsigt i denne oplysning.

Dernæst skal der tages stilling til, om der kan nægtes aktindsigt i:

1. Anmelders navn.
2. Selve indholdet af anmeldelserne/breve fra anmelder.
3. Øvrige dokumenter - herunder R 75 blanketter - som indeholder oplysninger om indtægter ved musikervirksomhed.

Ad 1.

Efter en afvejning i henhold til forvaltningslovens § 15, stk. 1, nr. 4 er det regionens opfattelse, at det ikke kan udelukkes, at der kan indtræffe kontrolmæssig skadevirkning ved, at der gives aktindsigt i anmelders navn. Regionen har herved endvidere henset til, at kendskabet hertil må anses for at være uvæsentligt i relation til skatteyderens varetagelse af sine interesser.

Ad 2 + 3.

Med hensyn til indholdet af anmeldelserne samt øvrige dokumenter, som indeholder oplysninger om indtægter ved musikervirksomhed må der efter regionens opfattelse foreligge tungtvejende kontrolmæssige grunde til at nægte aktindsigt i disse oplysninger. Regionen har efter en samlet vurdering imidlertid fundet, at såfremt der gives aktindsigt heri, vil skatteforvaltningens kontrolmuligheder blive væsentligt forringet, *idet der bl.a. ville være risiko for, at den kontrolmæssige sammenholdelse af indhentede/udefrakommende oplysninger med de af skatteyderen givne oplysninger forringes.*

Regionen bemærker, at det her anførte gælder den fase i sagen, hvor der er tale om en igangværende kontrol. Når kontrollen er afsluttet, skal der gives aktindsigt også i disse oplysninger.

Regionen afgør herefter klagen således:

For så vidt angår dokumenter, som udgør anmeldelser, jf. ovenfor, oplysninger, som har forbindelse til anmeldelser samt øvrige dokumenter - herunder R 75 blanketter - som indeholder oplysninger om indtægter ved musikervirksomhed, opretholdes skatteforvaltningens nægtelse af at give aktindsigt, jf. forvaltningslovens § 15, stk. 1, nr. 4 samt det ovenfor.

Dette medfører, at ved anmeldelser/breve fra anmelder kan hele dokumentet undtages, mens for andre dokumenter gælder, at der skal gives aktindsigt i den øvrige del af dokumentet, jf. forvaltningslovens § 15, stk. 2."

ToldSkat oplyste samtidig at A's klage over X Kommunes afslag på A's anmodning om udsættelse af skattesagen var overgivet til regionens selskabsgruppe.

Den 12. august 2002 traf ToldSkat Z, Region Y, afgørelse i sagen vedrørende A's anmodning om udsættelse af skattekontrollen.

Af afgørelsen fremgår bl.a. følgende:

"Regionen bemærker:

Af forvaltningsloven (lov nr. 571 af 19. dec. 1985) § 11, stk. 1 fremgår, at fremsætter en part under sagens behandling begæring om aktindsigt, og den-

ne begæring efter loven skal imødekommes, udsættes sagens afgørelse, indtil der er givet parten adgang til at gøre sig bekendt med dokumenterne.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder dog ikke, hvis udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse, eller hvis 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.

Af forvaltningslovens § 21, stk. 1 fremgår endvidere, at den, der er part i en sag, på ethvert tidspunkt af sagens behandling kan forlange, at sagens afgørelse udsættes, indtil parten har afgivet en udtalelse til sagen. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.

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

- 1) udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse,
- 2) 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, eller
- 3) der ved lov er fastsat særlige bestemmelser, der sikrer parten adgang til at afgive en udtalelse til sagen, inden afgørelsen træffes.

Det bemærkes, at forvaltningslovens bestemmelser om udsættelse af sagen vedrører udsættelse af selve sagens afgørelse og ikke udsættelse af selve gennemførelsen af kontrolarbejdet.

Endvidere bemærkes, at kommunens skatteforvaltning har pligt til at underrette Dem såfremt kontrolarbejdet skulle resultere i, at Deres skatteansættelse for et eller flere indkomstår skal ændres, jfr. lov nr. 617 af 22. juli 2002 skattestyrelsesloven § 3, stk. 4.

Der ses ikke at være lovmæssigt grundlag for at udsætte det igangværende kontrolarbejde, der udføres af (X) Kommunes Skatteforvaltning.

ToldSkat (Z) må konstatere, at spørgsmålet om udsættelse af det pågående kontrolarbejde er et spørgsmål om (X) Kommunes Skatteforvaltnings interne arbejdstilrettelæggelse og ikke et spørgsmål, der kan sidestilles med en forvaltningsmæssig afgørelse truffet i medfør af forvaltningsloven eller skattestyrelsesloven.

Regionen har ingen bemærkninger til (X) Kommunes afslag på at udsætte kontrolarbejdet.”

I brev af 13. august 2002 bad ToldSkat Z, Region Y, X Kommune om at være opmærksom på samt vurdere og meddele regionen om strafansvar for A efter kommunens opfattelse kunne formodes at komme på tale.

Den 15. august 2002 bad A mig om at genoptage sagen. Han skrev bl.a. følgende:

“Som det fremgår af regionens skrivelse, kommer det nu frem, at der, som jeg havde en fornemmelse af, foreligger en anmeldelse. Regionen fastsætter at jeg ikke må gøres bekendt med anmelders navn samt indholdet af anmeldelsen, samt at det må anses for uvæsentligt i relation til at jeg kan varetage mine interesser.

Da jeg, som nævnt i min tidligere henvendelse til ombudsmanden, er 99% sikker på hvem anmelderen er, er det absolut ikke uvæsentligt, at jeg er bekendt med anmelders navn og indholdet i anmeldelsen, idet den formodede

anmelder, i flere andre situationer, har anmeldt mig til offentlige myndigheder, udspreddt ondsindede og usande rygter om mig, min familie og min vennekreds, ligesom samme formodede anmelder også, grundløst, har anmeldt andre personer til offentlige myndigheder.

Som nævnt i min tidligere skrivelse, føler jeg min retssikkerhed groft krænket, ved at jeg er blevet indkaldt til samtale (forhør) på et grundlag jeg ikke kender. Noget sådant mener jeg ikke burde kunne finde sted i et retssamfund.

Jeg skal samtidig bede ombudsmanden tage stilling til den omstændighed, at skatteforvaltningen, direkte lyver overfor mig.

I skrivelse af 23.01.02 (tidligere fremsendt bilag 4) skriver forvaltningen, på direkte forespørgsel fra mig: 'Kontrollen er begrundet i, at Deres selvangivelser er udsøgt til nærmere behandling i det maskinelle udsøgningssystem, som skatteforvaltningen anvender til udsøgning af sager'. Dette altså til trods for, at der forelå en anmeldelse. Hvilke andre usandheder eller fordrejelser kan jeg være blevet/vil jeg blive udsat for?

Ifølge min opfattelse af hele situationen, så har skatteforvaltningen fået en anmeldelse, som forvaltningen uden videre har taget for gode varer for at få 'en sag', og ved sin fremgangsmåde har forvaltningen tilsidesat mine rettigheder til fordel for eget ønske om at have 'en god sag'.

Samtidig finder jeg det højst mærkværdigt, at skatteforvaltningen på den ene side gerne vil bagatellisere sagen ved at bruge udtryk som 'maskinel udsøgning', samtidig med, at man henviser til forvaltningslovens § 15, som omhandler Rigets sikkerhed og sager i forhold til fremmede magter. Dette hænger, efter min mening, slet ikke sammen."

Den 21. august 2002 bad skatteforvaltningen i X Kommune på ny om at A indsendte oplysningerne vedrørende indkomstårene 1998, 1999 og 2000. Forvaltningen bad om at A indsendte materialet inden den 9. september 2002.

Den 6. september 2002 sendte A oplysninger til skatteforvaltningen. A meddelte at oplysningerne blev afgivet "under protest" idet A ikke mente at formalia var overholdt. Vedrørende indkomstårene 1998 og 1999 meddelte A at han ikke kunne indsende noget idet han for disse år ikke var i besiddelse af egentligt regnskabsmateriale. For 2000 forelå en oversigt over indtægter og udgifter som A tidligere havde indsendt. A forklarede vedrørende sit privatforbrug i 2000.

I anledning af A's klage bad jeg den 19. december 2002 ToldSkat Z og X Kommune om udtalelser og om udlån af sagens akter.

Den 24. februar 2003 modtog jeg udtalelser fra ToldSkat Z og X Kommune af henholdsvis 21. februar 2003 og 17. februar 2003. Af udtalelsen fra X Kommune fremgår bl.a. følgende:

"Skatteforvaltningen er enig i ToldSkats afgørelse og begrundelsen herfor, hvorefter (A) på nuværende tidspunkt ikke har adgang til oplysning om anmelders identitet. ToldSkats afgørelse forringer ikke (A)'s muligheder for at varetage sine interesser i sagen. Det skal i den forbindelse særligt bemærkes, at der naturligvis vil blive foretaget partshøring inden, der eventuelt kan blive tale om en ansættelsesændring. Ved den partshøring vil (A) naturligvis have adgang til alle relevante dokumenter og oplysninger i sagen.

Skatteforvaltningen skal henlede opmærksomheden på, at (A) jf. forvaltningslovens § 15 stk. 1 nr. 4 ikke før kontrollens gennemførelse har aktindsigt i de bilag, der vedrører de indtægter, der planlægges kontrolleret, idet kontrollens formål derved kan forspildes. Det skal i den forbindelse bemærkes, at (A) endnu ikke har indsendt det afkrævede regnskabsmateriale. Der kan være en

risiko for, at det regnskabsmateriale m.m., der indsendes kan blive påvirket af hans eventuelle kendskab til kontrolmaterialet. Når kontrollen er gennemført, men inden der træffes afgørelse i sagen, har (A) naturligvis krav på at blive gjort bekendt med alt relevant materiale, der kan have betydning for hans mulighed for at varetage sine interesser.

Skatteforvaltningen finder anledning til at gøre opmærksom på, at der ikke er eller har været noget grundlag for at sigte (A) i sagen. Der er alene tale om en almindelig skatterevision af (A)'s skatteansættelser (indtægter). (A) er i den forbindelse anmodet om at indsende sit regnskabsmateriale jf. skattekontrollovens § 6. Han er ikke indkaldt til forhør.

Det skal også bemærkes, at sagen er udtaget til kontrol dels fordi, sagen er udsøgt i SLS-P og dels fordi, skatteforvaltningen er forpligtet til at gennemføre kontrol i minimum 33% af alle personligt erhvervsdrivende. Kontrollen er derimod ikke begrundet i, at der er tilgået skatteforvaltningen diverse oplysninger, idet det modtagne materiale ikke indeholder objektive oplysninger, der i sig selv dokumenterer eller sandsynliggør, at der skulle være tale om udeholdelser/urigtigheder.

Det er således ikke de modtagne oplysninger, men derimod udsøgningen i SLS-P, der er grundlaget for sagens udtagelse til kontrol, men de modtagne oplysninger vil ligesom alle andre tilgængelige data indgå i kontrollen i den udstrækning, oplysningerne eventuelt viser sig at være relevante.

(A) har endnu ikke indsendt de afkrævede oplysninger. Kontrollen er derfor endnu ikke afsluttet. Da sagen således stadig er under behandling, kan sagens dokumenter ikke vedlægges. Der vedlægges i stedet kopi af sagens akter.”

Af ToldSkat Z's udtalelse fremgår bl.a. følgende:

”I afgørelsen af 7. august 2002 bestemte regionen, at der ikke kunne nægtes aktindsigt i selve den oplysning, at der forelå en anmeldelse.

Derimod fandt regionen det berettiget med henvisning til forvaltningslovens § 15, stk. 1, nr. 4 at nægte aktindsigt i anmelders navn samt i selve indholdet af anmeldelserne, ligesom regionen fandt, at det med henvisning til samme bestemmelse var berettiget at nægte aktindsigt i øvrige oplysninger om indtægter ved musikervirksomhed.

Med hensyn til navnet på anmelderen har regionen foretaget en afvejning af klagerens interesse i at få navnet oplyst på den ene side og på kontrolhensynet på den anden side. Regionen har herved vurderet, at klagerens konstatering af anmelders identitet ikke var væsentlig, sammenholdt med de mulige tab af kontrolmuligheder, som kunne forårsages ved at give aktindsigt i anmelderens identitet.

For så vidt angår indholdet af anmeldelserne samt øvrige kontroloplysninger har regionen vurderet, at ved aktindsigt i disse oplysninger ville der være nærliggende fare for, at kontrolmulighederne - idet det derved bemærkes, at der er/var tale om en igangværende kontrol - ville lide skade.”

I brev af 14. maj 2003 oplyste A at X Kommune havde anmodet Told og Skat om at rejse straffesag mod ham hvilket Told og Skat havde gjort. A havde i den anledning fået assistance fra en advokat. A bad mig om at udsætte sagens behandling indtil han havde haft lejlighed til at drøfte den med sin advokat. Jeg oplyste den 21. maj 2003 at jeg midlertidig havde sat sagens behandling i bero. Jeg bad A om inden 8 uger at meddele mig om han havde yderligere bemærkninger til sagen.

Den 19. juni 2003 meddelte ToldSkat Z at det den 4. juni 2003 var blevet besluttet at sigte A for overtrædelse af skattekontrollovens § 13 for så vidt angik indkomståret 1998, og § 16 vedrørende indkomståret 1999.

Den 17. juli 2003 skrev jeg til A at jeg ikke havde modtaget nogen bemærkninger fra ham, og at sagen nu var klar til behandling.

Ombudsmandens udtalelse

“1. Omfanget af min undersøgelse

Det fremgår af (X) Kommunes og ToldSkat (Z)'s afgørelser i sagen at afslaget på aktindsigt i kontrolmaterialet mv. kun var midlertidigt, og at De ville få aktindsigt i materialet når De havde indsendt det regnskabsmateriale som (X) Kommunes skatteforvaltning havde anmodet Dem om, og når skatteforvaltningen havde afsluttet den revisionsmæssige gennemgang.

ToldSkat (Z) har telefonisk oplyst at (X) Kommune med følgeskrivelse af 25. april 2003 sendte kopi af sagsdokumenterne til Dem. Den 4. juni 2003 traf (X) Kommune afgørelse om ændring af Deres skatteansættelser for indkomstårene 1998, 1999 og 2000. Denne afgørelse blev den 15. juni 2004 stadfæstet af Landsskatteretten. Jeg har fra ToldSkat (Z) modtaget kopi af (X) Kommunes brev til Dem af 25. april 2003 og af Landsskatterettens kendelse af 15. juni 2004. Det fremgår heraf at De inden afgørelsen om ændringen af Deres skatteansættelse fik kopi af sagens akter.

Idet De således senere har fået kopi af alle sagens akter, angår min undersøgelse spørgsmålet om hvorvidt De skulle have haft hel eller delvis aktindsigt på et tidligere tidspunkt, dvs. i forbindelse med Deres aktindsigtsanmodning af 9. januar 2002. Herudover har jeg taget stilling til (X) Kommunes begrundelse for afgørelsen af 15. januar 2002 og til spørgsmålet om udsættelse af sagen.

Jeg bemærker at jeg kun har vurderet spørgsmålet om indsigt i sagen efter reglerne i forvaltningsloven og ikke i forhold til reglerne i persondataloven (lov nr. 429 af 31. maj 2000). Jeg har således ikke taget stilling til om (X) Kommune burde have underrettet Dem efter bestemmelserne i persondataloven i forbindelse med at kommunen modtog anmeldelserne af Dem.

2. Retsgrundlaget

Afslaget på aktindsigt blev givet med henvisning til bestemmelsen i forvaltningslovens § 15, stk. 1, nr. 4. Bestemmelserne i forvaltningslovens § 15, stk. 1, nr. 4, og i § 15, stk. 2, har følgende ordlyd:

‘§ 15. Retten til aktindsigt kan i øvrigt begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, herunder

...

4) gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen, eller

...

Stk. 2. Gør hensyn som nævnt i stk. 1 sig kun gældende for en del af et dokument, skal parten gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.'

§ 15 giver mulighed for efter et konkret skøn i hvert enkelt foreliggende tilfælde helt eller delvis at undtage en oplysning fra partens ret til aktindsigt.

Efter bestemmelsens ordlyd skal der foreligge afgørende modhensyn over for partens adgang til aktindsigt for at denne adgang kan begrænses.

I bemærkningerne til bestemmelsen (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 140-142) er bl.a. anført følgende:

'Den gældende offentlighedslovs § 10, stk. 1, bygger på det hovedsynspunkt, at de hensyn, der begrunder reglerne om partens aktindsigt, er af en så betydelig vægt, at partens ret til at blive gjort bekendt med dokumenterne i sin egen sag kun bør vige, hvis der efter et konkret skøn i et foreliggende tilfælde er nærliggende fare for, at private eller offentlige interesser vil lide skade af væsentlig betydning, dersom begæringen imødekommes.

Efter Justitsministeriets opfattelse bør dette hovedsynspunkt fastholdes, og bestemmelserne herom i den gældende lovs § 10 foreslås gennemført uden væsentlige ændringer.'

Undtagelsen i § 15, stk. 1, nr. 4, vil som regel kun være anvendelig indtil myndigheden har foretaget tilstrækkelig bevissikring, således at der ikke længere er en nærliggende risiko for at der vil ske ødelæggelse af kontrol eller efterforskning hvis parten bliver bekendt med oplysningerne. Se bl.a. Folketingets Ombudsmands beretning for 1989, s. 287ff (især s. 296), om skattemyndighedernes kontrol og ligningsarbejde.

3. Var afslaget på aktindsigt korrekt?

a) *Oplysningen om at der forelå en anmeldelse - (X) Kommunes begrundelse for afgørelsen af 15. januar 2002*

Det fremgår af ToldSkat (Z)'s afgørelse af 7. august 2002 at der efter ToldSkat (Z)'s opfattelse ikke var grundlag for at tilbageholde selve den oplysning at der forelå anmeldelser, idet der ikke sås at foreligge kontrolmæssige grunde til at der blev nægtet aktindsigt i denne oplysning. Jeg er enig i at der ikke forelå sådanne hensyn som kunne begrunde at De ikke skulle have aktindsigt i oplysningen om at der forelå anmeldelser.

Skriftlige afgørelser der ikke giver den pågældende part fuldt ud medhold, skal ifølge forvaltningslovens § 22 være ledsaget af en begrundelse. Forvaltningslovens § 24 stiller følgende krav til begrundelsens indhold:

'§ 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.'

Begrundelsespligten omfatter også afgørelser om partsaktindsigt. I det omfang en myndighed undtager oplysninger eller dokumenter fra partsaktindsigt efter forvaltningslovens regler, indebærer de nævnte bestemmelser at parten skal oplyses om at dokumenter/og eller oplysninger er undtaget, og om begrundelsen herfor. Begrundelsen skal tillige indeholde en henvisning til de retsregler som myndigheden påberåber sig til støtte for undtagelsen af dokumenterne og/eller oplysningerne.

I skatteforvaltningen i (X) Kommunes afgørelse af 15. januar 2002 var om de undtagne oplysninger alene anført at der var tale om 'kontroloplysninger', og at disse var undtaget med hjemmel i forvaltningslovens § 15, stk. 1, nr. 4. Det er min opfattelse at dette ikke var tilstrækkeligt til at opfylde kravene i forvaltningslovens § 22, jf. § 24. Skatteforvaltningen i (X) Kommune burde i begrundelsen for afslaget på aktindsigt nærmere have angivet hvilke typer af dokumenter og oplysninger der var tale om at undtage. I den forbindelse skulle kommunen bl.a. have oplyst at der forelå anmeldelser af Dem. Jeg mener ikke at begrundelsens indhold i denne henseende kunne begrænses efter bestemmelsen i forvaltningslovens § 24, stk. 3, uanset at indholdet af dokumenterne efter kommunens opfattelse kunne undtages efter bestemmelsen i forvaltningslovens § 15.

Det er min opfattelse at Told- og Skatteregion (Y) i forbindelse med hjemvisningen den 14. februar 2002 også burde have påtalt over for (X) Kommune at begrundelsen for afslaget på aktindsigt af 15. januar 2002 var utilstrækkelig. Jeg har gjort myndighederne bekendt med min opfattelse.

b) Anmelders navn

Af ToldSkat (Z)'s afgørelse af 7. august 2002 fremgår det 'at det ikke kan udelukkes, at der kan indtræffe kontrolmæssig skadevirkning ved at der gives aktindsigt i anmelders navn', og at kendskabet til anmelders navn måtte anses for uvæsentligt i forhold til Deres varetagelse af Deres interesser under sagen. (X) Kommune har tiltrådt denne begrundelse i kommunens udtalelse til mig af 17. februar 2003.

Som det fremgår ovenfor, følger det af forvaltningslovens § 15 at der skal foreligge *afgørende* modhensyn for at aktindsigt kan afslås. De grunde der skal kunne begrunde at en part afskæres helt eller delvis fra partsaktindsigt, skal være overordentlig tungtvejende. Se bl.a. Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 504f, og det ovenfor refererede fra forarbejderne.

Hverken (X) Kommune eller ToldSkat (Z) har nærmere konkretiseret eller sandsynliggjort risikoen for 'kontrolmæssig skadevirkning' ved at De fik aktindsigt i anmelderens navn.

På den baggrund er det min opfattelse at de hensyn der var anført som begrundelse for at undtage anmelderens navn fra aktindsigt, ikke var så afgørende at retten til aktindsigt kunne begrænses. Jeg bemærker i den forbindelse at det forhold at det 'ikke kan udelukkes' at der vil indtræde kontrolmæssig skadevirkning, ikke er tilstrækkeligt.

Når der ikke foreligger afgørende hensyn der taler imod meddelelse af aktindsigt, er det uden betydning om partens interesse i at kende oplysningerne antages at være mere eller mindre tungvejende. Jeg bemærker dog at det generelt må anses for væsentligt for en part at vide hvorfra oplysninger der indgår i sagen, stammer, med henblik på at varetage sine interesser.

Jeg mener således at (X) Kommunes afslag på aktindsigt i anmelders navn ikke var korrekt, og at ToldSkat (Z) dermed ikke burde have stadfæstet (X) Kommunes afgørelse herom. Jeg har gjort myndighederne bekendt med min opfattelse. Idet De senere har fået aktindsigt i oplysningen, foretager jeg mig imidlertid ikke mere.

c) Indholdet af anmeldelserne og øvrige dokumenter som indeholder oplysninger om indtægter ved musikervirksomhed

Det fremgår af ToldSkat (Z)'s afgørelse af 7. august 2002 at indholdet af anmeldelserne og øvrige dokumenter som indeholder oplysninger om indtægter ved musikervirksomhed, blev undtaget da skatteforvaltningens kontrolmuligheder ved aktindsigt heri ville blive væsentligt forringet. ToldSkat (Z) anførte nærmere at 'der bl.a. vil være en risiko for at den kontrolmæssige sammenholdelse af indhentede/udefra-kommende oplysninger med de af skatteyderen givne oplysninger forringes'.

Som det fremgår ovenfor, kan kontrolhensynet i § 15, stk. 1, nr. 4, normalt kun tillægges en vis vægt indtil myndigheden har foretaget tilstrækkelig bevissikring således at der ikke længere er en nærliggende risiko for at der vil ske ødelæggelse af kontrol eller efterforskning hvis parten bliver bekendt med oplysningerne.

Det må lægges til grund at skatteforvaltningen i (X) Kommune, da forvaltningen den 8. januar 2002 bad Dem om oplysninger om Deres indtægtsforhold i 1998-2000, var i besiddelse af tilstrækkelige oplysninger til at have grundlag for at rejse en controlsag mod Dem. De oplysninger som skatteforvaltningen manglede, var oplysninger fra Dem som herefter ville blive sammenholdt med de indsamlede kontroloplysninger med henblik på vurdering af om der var grundlag for at ændre Deres skatteansættelse for 1998, 1999 og 2000.

Det kan på den baggrund ikke antages at muligheden for at efterforske sagen og foretage kontrol ved hjælp af udefrakommende oplysninger (fra andre end Dem selv) ville blive forringet væsentligt ved at De straks fik aktindsigt i oplysningerne i anmeldelserne mv. (X) Kommune og ToldSkat (Z) har da heller ikke i denne henseende anført konkrete årsager til at bevissikring ville blive forringet hvis De fik aktindsigt.

Jeg er enig i at De, hvis De fik aktindsigt i oplysningerne i anmeldelserne mv. inden De skulle afgive oplysninger efter skattekontrollovens § 6, havde en vis mulighed for at tilpasse Deres afgivelse af oplysninger efter det foreliggende materiale. Jeg forstår at det er skatteforvaltningen i (X) Kommunes og ToldSkat (Z)'s opfattelse at det ville vanskeliggøre processen i forbindelse med kontrolarbejdet hvis De fik en sådan mulighed.

Efter § 15 skal der imidlertid foretages en afvejning af på den ene side de afgørende hensyn til offentlig kontrolvirksomhed og på den anden side partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv.

På det tidspunkt hvor De anmodede om aktindsigt, var De blevet indkaldt til et møde med henblik på vurdering af Deres skatteansættelser for

1998-2000. Det er på baggrund heraf min opfattelse at det var særdeles væsentligt for Dem at kende de kontroloplysninger som skatteforvaltningen var i besiddelse af, med henblik på at varetage Deres interesser under mødet. Jeg mener ikke at de modhensyn som (X) Kommune og ToldSkat (Z) anførte, tilnærmelsesvis var af en sådan styrke at de kunne betegnes som afgørende set i forhold til Deres interesse i at benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af Deres tarv.

Jeg mener på den baggrund at (X) Kommunes afslag på aktindsigt i indholdet af anmeldelserne mv. ikke var korrekt, og at ToldSkat (Z) dermed ikke burde have stadfæstet kommunens afgørelse herom. Jeg har gjort myndighederne bekendt med min opfattelse. Idet De senere har fået aktindsigt i oplysningerne, foretager jeg mig dog ikke mere.

4. Spørgsmålet om udsættelse

Reglerne i forvaltningslovens §§ 11 og 21 er omtalt ovenfor. ToldSkat (Z) har i afgørelse af 12. august 2002 anført at disse regler vedrører udsættelse af sagens afgørelse og ikke udsættelse af gennemførelse af selve kontrolarbejdet. ToldSkat (Z) havde på den baggrund ikke bemærkninger til (X) Kommunes afslag på at udsætte kontrolarbejdet.

Ud over reglerne i forvaltningslovens §§ 11 og 21 kan reglen i forvaltningslovens § 16, stk. 4, også være af betydning i denne sammenhæng. Reglen har følgende ordlyd:

‘§ 16.

...

Stk. 4. Afgørelser om aktindsigtsspørgsmål kan påklages særskilt til den myndighed, som er klageinstans i forhold til afgørelsen af den sag, begæringen om aktindsigt vedrører. Bestemmelsen i § 11 gælder tilsvarende.’

Reglen i § 16, stk. 4, indebærer at førstestansen ikke må træffe afgørelse i den underliggende sag før aktindsigtsklagen er afgjort.

Jeg er enig med ToldSkat (Z) i at reglerne angår udsættelse af sagens afgørelse. Reglerne indebærer ikke at sagsbehandlingen skal sættes i stå. Som udgangspunkt kunne (X) Kommune derfor fortsætte oplysningen af sagen - herunder ved indhentelse af oplysninger fra Dem - mens aktindsigtsklagen ikke var endeligt afgjort.

Det er imidlertid min opfattelse at det ville have været bedst stemmende med princippet i de ovenfor nævnte regler og god forvaltningsskik at (X) Kommune havde ventet med at kræve oplysningerne fra Dem i medfør af skattekontrollovens § 6 indtil spørgsmålet om aktindsigt ved ToldSkat (Z)'s afgørelse af 7. august 2002 var afklaret.

Jeg har gjort ToldSkat (Z) og (X) Kommune bekendt med min opfattelse.

NOTE: (*) FOB 1989, s. 287