

Udskriftsdato: 3. maj 2026 (Gældende)

Afslag på anmodning om dataudtræk fra SKATs eIndkomstregister, da ej muligt ved få og enkle kommandoer at sikre, at tavshedspligt blev overholdt. Offentlighedslovens § 11

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

Journalnummer: Sag nr. 15/01053

Afslag på anmodning om dataudtræk fra SKATs eIndkomstregister, da ej muligt ved få og enkle kommandoer at sikre, at tavshedspligt blev overholdt. Offentlighedslovens § 11

Svar til journalist A

12-06-2015

Sag nr. 15/01053

Afslag på dataudtræk fra SKATs eIndkomstregister

Jeg har nu gennemgået sagen.

Jeg mener ikke, at jeg kan tilsidesætte skattemyndighedernes opfattelse af, at oplysningen om antallet af ansatte i en virksomhed (P-nummer) kan være omfattet af myndighedernes særlige tavshedspligt, jf. skatteforvaltningslovens § 17, stk. 1.

Jeg kan herefter ikke kritisere skattemyndighedernes vurdering af, at det samlede dataudtræk indeholdt oplysninger omfattet af særlig tavshedspligt efter offentlighedslovens § 35, jf. skatteforvaltningslovens § 17, stk. 1, og at skattemyndighederne på den baggrund har anset det for nødvendigt at tage stilling til, om det ved få og enkle kommandoer kunne sikres, at tavshedspligten blev overholdt ved foretagelsen af det ønskede dataudtræk, jf. offentlighedslovens § 11, stk. 1, 2. pkt.

Jeg mener ikke, at jeg har grundlag for at tilsidesætte skattemyndighedernes opfattelse af, at en manuel gennemgang af de i alt 11.089 P-numre, der er omfattet af din anmodning, vil være så ressourcekrævende, at hensynet til tavshedspligten ikke kan tilgodeses ved få og enkle kommandoer. Jeg har herved bl.a. lagt vægt på, at en manuel gennemgang og sortering i mere end 11.000 P-numre ikke kan antages at kunne ske i løbet af kort tid, således som forudsat i bestemmelsens forarbejder.

Sammenfattende mener jeg herefter ikke, at jeg kan kritisere, at skattemyndighederne har afvist din anmodning om dataudtræk.

Nedenfor i afsnittet ”Ombudsmandens udtalelse” er der en nærmere begrundelse for resultatet af min undersøgelse. Fra s. 14 er der en sagsfremstilling.

Ombudsmandens udtalelse

1. Genstanden for min undersøgelse

Sagen drejer sig om, hvorvidt du i medfør af bestemmelsen i offentlighedslovens § 11, stk. 1 – om ret til sammenstilling af oplysninger i databaser (såkaldte dataudtræk) – kan forlange at få udleveret oplysninger om antallet af ansatte for 11.089 nærmere angivne P-numre (produktionsenhedsnumre) ved at få foretaget et dataudtræk fra SKATs eIndkomstregister.

SKAT og Skatteankestyrelsen har afvist din anmodning, med den begrundelse at det ikke ved få og enkle kommandoer kan sikres, at den særlige tavshedspligt i skatteforvaltningslovens § 17, stk. 1, overholdes. Myndighederne har herved henvist til, at det følger af offentlighedslovens § 11, stk. 1, 2. pkt., at retten til dataudtræk – i tilfælde, hvor de ønskede oplysninger er omfattet af offentlighedslovens §§ 19-35 – kun gælder, hvis de hensyn, der er nævnt i disse bestemmelser, kan tilgodeses gennem anonymisering eller lignende, der kan foretages ved få og enkle kommandoer.

Du støtter først og fremmest din klage på det synspunkt, at oplysninger om antal ansatte i en virksomhed ikke er omfattet af den særlige tavshedspligt i skatteforvaltningslovens § 17, stk. 1, og dermed ikke er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 35. Det er følgelig din opfattelse, at bestemmelsen i offentlighedslovens § 11, stk. 1, 2. pkt., ikke er til hinder for udlevering af det ønskede dataudtræk.

2. Generelt om offentlighedslovens § 11

2.1. § 11, stk. 1, i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen) fastsætter under visse nærmere betingelser en ret til at få foretaget og udleveret et dataudtræk fra en myndigheds databaser. Bestemmelsen lyder således:

”§ 11. Enhver kan forlange, at en forvaltningsmyndighed foretager og udleverer en sammenstilling af foreliggende oplysninger i myndighedens databaser, hvis sammenstillingen kan foretages ved få og enkle kommandoer. Såfremt oplysningerne er omfattet af §§ 19-35, gælder sammenstillingsretten kun, hvis de hensyn, der er nævnt i disse bestemmelser, kan tilgodeses gennem anonymisering el.lign., der kan foretages ved få og enkle kommandoer. Retten til at få foretaget en sammenstilling gælder ikke, hvis oplysningerne allerede er offentliggjort i egned form eller format.”

Som det fremgår af bestemmelsens 1. pkt., er det en betingelse for retten til dataudtræk, at oplysningerne allerede foreligger i myndighedens databaser, og at sammenstillingen af oplysningerne kan foretages ved få og enkle kommandoer.

Hvis de oplysninger, der ønskes dataudtræk af, er omfattet af undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens §§ 19-35 – hvilket eksempelvis vil være tilfældet, hvis oplysningerne er undergivet tavshedspligt i henhold til en særlig tavshedspligtsbestemmelse, jf. § 35 – gælder retten til dataudtræk endvidere kun, hvis hensynet til tavshedspligten kan tilgodeses gennem anonymisering eller lignende, der kan foretages ved få og enkle kommandoer, jf. § 11, stk. 1, 2. pkt.

Bestemmelsen blev indsat i offentlighedsloven ved lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 til lov om offentlighed i forvaltningen. Af de almindelige bemærkninger til lovforslaget fremgår bl.a. følgende:

”4.5. Nye regler om dataudtræk og indsigt i databeskrivelse

4.5.1. Offentlighedskommissionens forslag

4.5.1.1. Efter den nuværende offentlighedsordning gælder der alene en ret til aktindsigt i forvaltningsmyndighedernes dokumenter, mens der efter den gældende offentlighedslovs § 5, stk. 2, ikke gælder en ret til indsigt i forvaltningsmyndighedernes databaser, dog bortset fra indsigt i aktlisten, jf. herom pkt. 3.3.3 ovenfor. Denne retstilstand foreslås som nævnt i pkt. 4.1.1.7 videreført med lovforslagets § 10, stk. 1.

Som noget nyt foreslår Offentlighedskommissionen imidlertid med lovudkastets § 11, at der indføres en ret til at få foretaget en sammenstilling af foreliggende oplysninger i myndighedens databaser (såkaldt dataudtræk). Offentlighedskommissionen har i den forbindelse bl.a. lagt vægt på, at den teknologiske udvikling har betydet, at den offentlige forvaltning i stigende omfang anvender databaser som grundlag for sin virksomhed, herunder i forbindelse med administrativ sagsbehandling, og at offentlighedsloven bør tilpasses denne teknologiske udvikling, jf. betænkningens kapitel 11, pkt. 4.3 (side 370 ff.), jf. pkt. 4.2 (side 366 ff.).

Kommissionen peger dog samtidig på, at retten til at få foretaget et dataudtræk - under hensyn til bl.a., at denne ret vil indebære et principielt brud med det hidtidige udgangspunkt i offentlighedsloven, hvorefter der alene gælder en ret til aktindsigt i eksisterende dokumenter - bør gælde under betingelse af, at dataudtrækket kan foretages ved enkle kommandoer (dvs. uden brug af væsentlige ressourcer), og at udtrækket, hvis det indeholder ’fortrolige’ oplysninger omfattet af lovens undtagelsesbestemmelser (f.eks. oplysninger om enkeltpersoners private forhold), kan anonymiseres ved enkle kommandoer.

...

I den forbindelse bemærkes, at kommissionen i bemærkningerne til lovudkastets § 11 (jf. betænkningens side 933 f.) anfører, at betingelsen om ’enkle kommandoer’ tager sigte på at varetage hensynet til den ressourcemæssige belastning af den offentlige forvaltning, som en ret til at få foretaget et dataudtræk vil indebære, og at betingelsen alene vil være opfyldt, hvis dataudtrækket og en eventuel anonymisering kan foretages af myndigheden uden brug af væsentlige ressourcer. Ved vurderingen af, om sammenstillingen og en eventuel anonymisering er for ressourcekrævende, skal der efter kommissionens opfattelse lægges vægt på, hvor lang tid sammenstillingen (og en eventuel anonymisering) vil tage, herunder hvor kompliceret den er. Betingelsen om enkle kommandoer vil således ikke være opfyldt, hvis sammenstillingen (og en eventuel anonymisering) ikke kan foretages i løbet af kort tid eller vil kræve indhentelse af særlig faglig ekspertise, som myndigheden ikke i forvejen råder over.

Endvidere fremhæver kommissionen (jf. betænkningens side 372), at det forhold, at betingelsen om ’enkle kommandoer’ er indsat af hensyn til forvaltningens ressourcer, indebærer, at vurderingen af, hvorvidt en sammenstilling kan foretages ved ’enkle kommandoer’ ikke skal foretages isoleret i forhold til en enkelte sammenstilling. Der skal således foretages en helhedsvurdering i forhold til den fremsatte anmodning, og den aktindsigtssøgende kan ikke kræve, at vedkommende forvaltningsmyndighed foretager et stort antal forskellige sammenstillinger, selv om sammenstillingerne hver især kan foretages ved enkle kommandoer.

Der henvises om Offentlighedskommissionens overvejelser vedrørende denne bestemmelse til betænkningens kapitel 11, pkt. 4.3. (side 370 ff.).

...

4.5.2.1. Justitsministeriet kan tiltræde Offentlighedskommissionens udkast til bestemmelser om ret til dataudtræk og ret til indsigt i databeskrivelsen.

Justitsministeriet har dog i forhold til § 11 i Offentlighedskommissionens lovudkast fundet anledning til i bestemmelsen at fastsætte, at retten til få foretaget et dataudtræk kun gælder, hvis udtrækket kan foretages ved 'få og enkle kommandoer' og ikke som anført i Offentlighedskommissionens lovudkast 'enkle kommandoer'.

Baggrunden herfor er, at den ændrede formulering i højere grad afspejler indholdet af den betingelse for dataudtræk, som Offentlighedskommissionen har foreslået. Udtrykket 'enkle kommandoer' i kommissionens lovudkast tager således sigte på at varetage hensynet til den ressourcemæssige belastning af den offentlige forvaltning, som en ret til dataudtræk vil indebære, og det er i bemærkningerne til § 11 i kommissionens lovudkast bl.a. fremhævet, at '[b]etingelsen om enkle kommandoer vil [...] ikke være opfyldt, hvis sammenstillingen [...] ikke kan foretages i løbet af kort tid'.

Tilføjelsen af udtrykket 'få' skal ses i lyset af, at der efter ordlyden af § 11 i kommissionens lovudkast umiddelbart ville være ret til at få foretaget et dataudtræk, som kræver mange kommandoer, der hver især imidlertid er enkle at foretage – idet dataudtrækket vil kunne foretages ved 'enkle kommandoer' – selvom udtrækket ikke nødvendigvis som forudsat af kommissionen vil kunne foretages i løbet af kort tid og derved alene uden brug af væsentlige ressourcer. Der kan også henvises til pkt. 4.5.1.1, hvoraf det fremgår, at kommissionen i betænkningen (side 372) har anført, at den aktindsigtssøgende ikke kan kræve, at vedkommende forvaltningsmyndighed foretager et stort antal forskellige sammenstillinger, selv om sammenstillingerne hver især kan foretages ved enkle kommandoer.

Formuleringen 'få og enkle' giver på den anførte baggrund efter Justitsministeriets opfattelse et mere retvisende billede af den retstilstand, som Offentlighedskommissionen (og Justitsministeriet) lægger op til, og den er derfor af lovtekniske grunde at foretrække.

...

Det skal endvidere nævnes, at Justitsministeriet i § 11 har tilføjet udtrykket 'eller lignende', således at bestemmelsen fastsætter, at såfremt oplysningerne er omfattet af undtagelsesbestemmelserne i §§ 19-35, gælder retten til dataudtræk kun, hvis de hensyn, der er nævnt i disse bestemmelser, kan tilgodeses gennem anonymisering eller lignende. Den nævnte tilføjelse skyldes, at udtrykket 'anonymisering' vedrører de tilfælde, hvor beskyttelsen af de pågældende hensyn opnås ved at fjerne oplysninger, som gør det muligt at identificere en juridisk eller fysisk person. Udtrykket 'lignende' omfatter de tilfælde, hvor beskyttelsen af de relevante hensyn opnås på anden måde, f.eks. ved at fjerne netop de konkrete oplysninger, som ville afsløre placeringen af hemmelige militære installationer. ”

Af de specielle bemærkninger til bestemmelsen i § 11 fremgår i tilknytning hertil bl.a. følgende:

”Ret til sammenstilling af oplysninger i databaser (dataudtræk)

Til § 11

...

Hvis de oplysninger, der ønskes sammenstillet, er omfattet af undtagelsesbestemmelserne i §§ 19-35, følger det af bestemmelsens 2. pkt., at sammenstillingsretten kun gælder, hvis de hensyn, der er nævnt i disse bestemmelser (eller følger af bestemmelserne), kan tilgodeses gennem anonymisering eller lignende. Det gælder f.eks., hvis de oplysninger, der anmodes om at få sammenstillet, er omfattet af lovforslagets § 30, nr. 1, der undtager oplysninger om enkeltpersoners private forhold fra retten til aktindsigt. Det er i den forbindelse en betingelse, at sammenstillingen og anonymiseringen m.v. for en samlet betragtning kan foretages ved få og enkle kommandoer, jf. om dette udtryk nedenfor. Herudover er det en betingelse, at en eventuel anonymisering m.v. er tilstrækkelig effektiv. Der henvises herom til betænkningens kapitel 11, pkt. 4.3.1 (side 370 ff.), og kapitel 17, pkt. 5.2.2 (side 703 ff.).

...

Det er i øvrigt en betingelse, at sammenstillingen - og en eventuel anonymisering m.v. - kan foretages ved få og enkle kommandoer. Denne betingelse tager sigte på at varetage hensynet til den ressourcemæssige belastning af den offentlige forvaltning, som en sammenstillingsret vil indebære, og betingelsen vil alene være opfyldt, hvis sammenstillingen og en eventuel anonymisering m.v. kan foretages af myndigheden uden brug af væsentlige ressourcer. Ved vurderingen af, om sammenstillingen og en eventuel anonymisering m.v. er for ressourcekrævende, skal der lægges vægt på, hvor lang tid sammenstillingen (og en eventuel anonymisering m.v.) vil tage, herunder hvor kompliceret den er. Betingelsen om få og enkle kommandoer vil ikke være opfyldt, hvis sammenstillingen (og en eventuel anonymisering m.v.) ikke kan foretages i løbet af kort tid. ”

2.2. Jeg har forstået, dels at det er muligt at lave et udtræk af de ønskede oplysninger i SKATs eIndkomstregister, dels at selve udtrækket kan ske ved få og enkle kommandoer, jf. bl.a. Skatteankestyrelsens brev af 20. april 2015. Det lægger jeg derfor til grund i det følgende.

Spørgsmålet er herefter, om skattemyndighederne kunne afslå udlevering af dataudtrækket med henvisning til offentlighedslovens § 11, stk. 1, 2. pkt.

For at afgøre dette, må der først tages stilling til, om en oplysning om antal ansatte for et konkret P-nummer – som anført af skattemyndighederne – kan være en oplysning, som er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 35, jf. skatteforvaltningslovens § 17, stk. 1, om særlig tavshedspligt for skattemyndighederne. Det tager jeg stilling til under pkt. 3.

I givet fald må det dernæst vurderes, om skattemyndighederne har været berettigede til at afslå udlevering af dataudtrækket, med henvisning til at det ikke ved få og enkle kommandoer – gennem anonymisering eller på anden vis – kan sikres, at tavshedspligten overholdes. Dette forhold er behandlet under pkt. 4.

3. Offentlighedslovens § 35, jf. skatteforvaltningslovens § 17, stk. 1.

3.1. Offentlighedslovens § 35 regulerer sammenhængen mellem reglerne om aktindsigt og reglerne om tavshedspligt. Bestemmelsen lyder således:

”§ 35. Pligten til at meddele oplysninger er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv. ”

Følgende fremgår bl.a. af lovforslagets bemærkninger til bestemmelsen i § 35, jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013:

”*Retsvirkningen af, at der foreligger en særlig tavshedspligtbestemmelse, er, at de forhold, der er omfattet af bestemmelsen, ikke er undergivet aktindsigt efter offentlighedsloven. Hvis kun en del af oplysningerne i et dokument er omfattet af en særlig tavshedspligtbestemmelse, vil myndigheden skulle meddele aktindsigt i dokumentets øvrige indhold.*

Endvidere har en særlig tavshedspligtbestemmelse den konsekvens, at forvaltningsmyndigheden vil være afskåret fra efter eget skøn at give meroffentlighed, medmindre myndigheden selv er rådig over den interesse, der tilsigtes beskyttet ved tavshedspligten.

Der henvises i øvrigt om bestemmelsen i § 35 til pkt. 4.1.1.19., jf. pkt. 3.4.3.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger. Der henvises desuden til betænkningens kapitel 18 (side 729 f.). ”

Det er antaget, at skatteforvaltningslovens § 17 er en særlig tavshedspligtsbestemmelse som omtalt i offentlighedslovens § 35. Se bl.a. betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 731 ff., Folketingets Ombudsmands beretning for 2003, s. 345 f., og egen drift-projektet om undersøgelse af et antal sager om aktindsigt fra Told- og Skattestyrelsen, jf. Folketingets Ombudsmands beretning for 2005, s. 621 ff. (især s. 672 ff.).

§ 17, stk. 1, 1. pkt., i skatteforvaltningsloven (lovbekendtgørelse nr. 175 af 23. februar 2011) lyder således:

”§ 17. Skattemyndighederne skal under ansvar efter §§ 152, 152 a og 152 c-152 f i straffeloven iagttage ubetinget tavshed over for uvedkommende med hensyn til oplysninger om en fysisk eller en juridisk persons økonomiske, erhvervs-mæssige eller privatlivet tilhørende forhold, som de under varetagelsen af deres arbejde bliver bekendt med. ”

Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, at der er tale om en videreførelse af den særlige, skærpede tavshedspligt for skattemyndighederne efter den tidligere skattestyrelseslovs § 37.

Med vedtagelsen af bestemmelsen i skatteforvaltningslovens § 17 blev anvendelsesområdet for den skærpede tavshedspligt imidlertid udvidet, således at den omfatter hele ministerområdets lovgivning bortset fra lovgivning, der ikke er lovgivning om skatter i bred forstand, jf. lovforslag nr. L 110, fremsat den 24. februar 2005, pkt. 4.6.2. i de almindelige bemærkninger.

Den særlige tavshedspligt omfatter herefter alle oplysninger af den nævnte art, som skattemyndighederne bliver bekendt med i forbindelse med deres arbejde på indkomst- og ejendomsværdiskatteområdet og afgift-, told-, ejendomsvurdering- og inddrivelsesområdet.

Se om tavshedspligtens indhold bl.a. Poul Bostrup m.fl., Skatteforvaltningsloven med kommentarer (2006), s. 186 f, og det ovenfor nævnte egen drift-projekt gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2005, s. 621, hvor ombudsmanden bl.a. anførte følgende om, hvilke oplysninger der kunne anses for omfattet af den dagældende bestemmelse i skattestyrelseslovens § 37 (nu skatteforvaltningslovens § 17, stk. 1), jf. s. 676 ff. :

”c) Hvilke oplysninger er omfattet af § 37?

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

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

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

tilgængelige, vil der med hensyn til alle oplysningerne kunne være tale om brud på tavshedspligten, jf. bl.a. den ovenfor nævnte sag.

Det er en forudsætning for anvendelsen af skattestyrelseslovens § 37 at oplysningerne kan henføres til bestemte fysiske eller juridiske personer, jf. også det ovenfor refererede fra procesvejledningen. Udlevering af oplysninger omfattet af bestemmelsen i helt anonymiseret form vil således ikke udgøre en krænkelse af bestemmelsen. Se bl.a. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (1999), s. 497-498. I flere sager der indgår i undersøgelsen – især sager vedrørende bindende forhåndsbesked – har Told- og Skattestyrelsen givet aktindsigt i anonymiseret form. Dette emne vil blive behandlet særskilt nedenfor i afsnit III. E. 4.e.

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

Tavshedspligten omfatter herefter alle oplysninger om en bestemt fysisk eller juridisk persons økonomiske, erhvervs-mæssige eller privatlivet tilhørende forhold, som skattemyndighederne under varetagelsen af deres arbejde bliver bekendt med. Det er således f.eks. ikke en betingelse, at oplysningen angår en fysisk eller juridisk persons indkomst- eller formueforhold, for at den er omfattet af tavshedspligten.

At bestemmelsens anvendelsesområde er meget bredt, illustreres også af sagen optaget i Folketingets Ombudsmands beretning for 2015 som sag nr. 2015-25. I sagen fandt ombudsmanden ikke grundlag for at kritisere, at Skatteministeriet havde undtaget oplysninger om navne på virksomheder, der havde deltaget i møder med ministeriet vedrørende en eventuel ændring af nordsøbeskatningen fra aktindsigt, med henvisning til at oplysningerne var omfattet af den særlige tavshedspligt. Det fremgik af sagen, at formålet med virksomhedernes deltagelse i møderne var at påvirke udformningen af eventuelle nye beskatningsregler, og at oplysningerne efter Skatteministeriets opfattelse måtte henregnes til de pågældende virksomheders private forhold. Ombudsmanden bemærkede, at uanset, at det efter almindelig sproglig forståelse kan diskuteres, om en juridisk person kan siges at have ”privatlivet tilhørende forhold”, fandt han ikke tilstrækkeligt grundlag for at tilsidesætte Skatteministeriets opfattelse.

Selv om bestemmelsen således er meget vidtrækkende, må den dog forstås med den modifikation, at offentligt tilgængelige oplysninger eller oplysninger, som efter almindelig opfattelse er ikke-fortrolige, ikke kan anses for omfattet af tavshedspligten (jf. bl.a. det ovennævnte egen drift-projekt fra 2005).

3.2. Det er SKATs opfattelse, at oplysningen om antal ansatte for det enkelte P-nummer er en oplysning om en juridisk persons økonomiske eller erhvervs-mæssige forhold, der er omfattet af tavshedspligten. Det gælder, medmindre oplysningerne er offentligt tilgængelige.

Skatteankestyrelsen har bemærket, at oplysningen om antallet af ansatte i en virksomhed for nogle virksomheder kan være af privat, økonomisk eller erhvervs-mæssig betydning, mens den for andre virksomheder ikke har en sådan betydning. Endvidere kan der for nogle virksomheder være tale om, at oplysningen allerede er offentligt tilgængelig. I tilknytning hertil har Skatteankestyrelsen bemærket, at det vil bero på en konkret vurdering for hver enkelt virksomhed (P-nummer), om oplysningen om antallet af ansatte er omfattet af den særlige tavshedspligt.

Jeg forstår myndighederne således, at det for private virksomheder er udgangspunktet, at oplysningen om antallet af ansatte i en virksomhed er omfattet af tavshedspligten. Hvis oplysningerne f.eks. er offentligt tilgængelige, må udgangspunktet dog fraviges. For offentlige ”virksomheder” er udgangspunktet det modsatte, men oplysningen om antal ansatte kan efter en konkret vurdering være omfattet af tavshedspligten. Samtidig må jeg dog forstå Skatteankestyrelsen således, at styrelsen mener, at virksomhedens egen vurdering af oplysningens karakter kan føre til, at oplysningen alligevel ikke er underlagt tavshedspligt.

3.3. Jeg mener ikke, at jeg kan tilsidesætte skattemyndighedernes opfattelse af, at oplysningen om antallet af ansatte i en virksomhed kan være omfattet af myndighedernes særlige tavshedspligt.

Jeg har ved min vurdering især lagt vægt på, at skatteforvaltningslovens § 17, stk. 1, har et meget bredt anvendelsesområde, jf. pkt. 3.1 ovenfor.

Endvidere har jeg lagt vægt på, at oplysningen om antallet af ansatte i en virksomhed i andre sammenhænge anses for en fortrolig oplysning. Se i den forbindelse bl.a. § 18, stk. 7, i lov om Det Centrale Virksomhedsregister (lovbekendtgørelse nr. 653 af 15. juni 2006), som fastsætter, at oplysningen om antal ansatte – som er indeholdt i CVR-registret – kun må videregives til private i form af en størrelsesgruppe og ikke i form af det eksakte antal ansatte.

Af bestemmelsens forarbejder fremgår følgende (jf. lovforslag nr. L 184 af 17. januar 1996 til Lov om Det Centrale Virksomhedsregister, Folketingstidende 1985-1986):

”Da det nøjagtige, aktuelle antal ansatte i en virksomhed ofte opfattes som et følsomt data, fastsættes det, at denne oplysning til private kun må gives i form af størrelsesgrupper.”

Samlet set mener jeg herefter ikke, at jeg kan kritisere skattemyndighedernes vurdering af, at det samlede dataudtræk indeholdt oplysninger omfattet af særlig tavshedspligt efter offentlighedslovens § 35, jf. skatteforvaltningslovens § 17, stk. 1.

4. Betydningen af offentlighedslovens § 11, stk. 1, 2. pkt.

4.1. Spørgsmålet er herefter, om det var berettiget, at skattemyndighederne afslog din anmodning om dataudtræk, med henvisning til at det ikke ved få og enkle kommandoer kunne sikres, at tavshedspligten blev overholdt, jf. offentlighedslovens § 11, stk. 1, 2. pkt.

Det fremgår af bestemmelsens forarbejder, at betingelsen tager sigte på at varetage hensynet til den ressourcemæssige belastning af den offentlige forvaltning. Således vil betingelsen efter forarbejderne kun være opfyldt, hvis anonymiseringen mv. kan foretages uden brug af væsentlige ressourcer. Heri ligger bl.a. en forudsætning om, at anonymiseringen mv. skal kunne ske ”i løbet af kort tid”. Jeg henviser til uddraget af forarbejderne under pkt. 2 ovenfor.

4.2. SKAT har oplyst, at SKATs databaser ikke indeholder oplysninger, der bevirker, at SKAT ved få og enkle kommandoer kan sikre, at tavshedspligten overholdes. En vurdering af, hvorvidt de 11.089 konkret angivne P-numre er omfattet af tavshedspligten, vil ifølge SKAT nødvendiggøre en manuel gennemgang og vurdering af hvert enkelt P-nummer, hvilket vil medføre et ”meget stort ressourceforbrug hos SKAT”. Skatteankestyrelsen er enig med SKAT i, at en manuel gennemgang af virksomhedsoplysninger for de i alt 11.089 P-numre vil være meget ressourcekrævende. På det grundlag har styrelsen fundet, at det ikke er muligt ved få og enkle kommandoer at sikre, at tavshedspligten overholdes.

Skatteankestyrelsen har med henvisning til indholdet af din anmodning desuden anført, at det ikke vil være relevant at vurdere, om der kan ske anonymisering.

Jeg forstår styrelsen således, at styrelsen herved har lagt til grund, at en effektiv anonymisering af det ønskede dataudtræk alene kan ske gennem en anonymisering af P-numrene, og at dataudtrækket i den form ikke ville imødekomme din anmodning, da det i givet fald ikke ville være muligt at henføre oplysningen om antal ansatte til de enkelte virksomheder, der indgår i udtrækket. Jeg forstår på den baggrund, at styrelsen ikke har anset det for nødvendigt at forholde sig til, om anonymisering af dataudtrækket kan ske ved få og enkle kommandoer, men alene har fundet grundlag for at tage stilling til, om tavshedspligten kan tilgodeses på anden relevant vis – konkret gennem en frasortering af de P-numre, hvor oplysningen om antal ansatte ikke er offentligt tilgængelig.

Styrelsens vurdering på dette punkt kan ikke give mig anledning til bemærkninger. Jeg er således enig i, at en effektiv anonymisering af det ønskede dataudtræk forudsætter, at de P-numre, for hvilke oplysningen om antal ansatte er omfattet af den særlige tavshedspligt, anonymiseres, og at formålet med din anmodning i givet fald ville forspildes. Jeg henviser i den forbindelse til Folketingets Ombudsmands beretning for 2014, sag nr. [2014-32](#) (som du kender). Endvidere henviser jeg til, at du selv har oplyst over for skattemyndighederne, at du skal bruge dataudtrækket fra SKATs systemer til at berige et datasæt om virksomheders arbejdsmiljø (som du har fået fra en anden myndighed), hvor du har brug for at kende den præcise størrelse på de enkelte virksomheder for at kunne sætte data om arbejdsmiljø i forhold til virksomhedernes størrelse.

Jeg bemærker i øvrigt, at udtrykket ”el. lign.” i § 11, stk. 1, 2. pkt., efter forarbejderne netop tager sigte på et tilfælde som det foreliggende, hvor beskyttelsen af de hensyn, der ligger bag offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser, kan ske på anden måde end ved anonymisering, f.eks. gennem fjernelse (frasortering) af de oplysninger, som er undtaget fra aktindsigt.

Herefter har jeg alene anledning til at tage stilling til, om de oplysninger, der må anses for omfattet af tavshedspligten, kunne frasorteres ved få og enkle kommandoer, eller om det ikke var tilfældet.

4.3. Ud fra de oplysninger, som jeg har modtaget i sagen, lægger jeg til grund, at en frasortering af de P-numre, for hvilke antallet af ansatte må anses for omfattet af den særlige tavshedspligt, alene kan ske ved en manuel gennemgang af P-numrene omfattet af din anmodning.

Jeg mener ikke, at jeg har grundlag for at tilsidesætte skattemyndighedernes opfattelse af, at en manuel gennemgang af de i alt 11.089 P-numre, der er omfattet af din anmodning, vil være så ressourcekrævende, at hensynet til tavshedspligten ikke kan tilgodeses ved få og enkle kommandoer. Jeg har herved bl.a. lagt

vægt på, at en manuel gennemgang og sortering i mere end 11.000 P-numre ikke kan antages at kunne ske i løbet af kort tid, således som forudsat i bestemmelsens forarbejder.

Sammenfattende mener jeg ikke, at jeg kan kritisere, at skattemyndighederne har afvist din anmodning om dataudtræk.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i anledning af din henvendelse.

Med venlig hilsen



Jens Møller
Direktør

Kopi til:

SKAT

Skatteankestyrelsen

Sagsfremstilling

Den 6. maj 2014 afslog SKAT din anmodning om aktindsigt i oplysninger om antal medarbejdere i 11.089 nærmere angivne P-numre (produktionsenhedsnumre) for årene 2006-2013, med den begrundelse at sammenstillingen af oplysninger i SKATs databaser ikke kunne foretages ved få og enkle kommandoer, jf. offentlighedslovens § 11, stk. 1. SKAT henviste til, at der i SKATs eIndkomstregister ikke fandtes oplysninger om antal af medarbejdere for virksomheder, der kun har ét P-enheds-nummer, og endvidere til, at der i SKATs dataunivers kun lå data fra 2012-2014.

Ved e-mail af 8. maj 2014 modificerede du din aktindsigtsanmodning på følgende måde:

”Jeg anmoder om aktindsigt i datasammenstilling af oplysninger vedrørende antal medarbejdere for de umiddelbart tilgængelige år (2012, 2013 og evt. 2014) i de medfølgende sæt af p-numre, dog kun for de p-numre som i e-indkomstregistret rummer disse oplysninger.”

Det fremgik af din anmodning – som omfattede 11.089 konkret angivne p-numre – at oplysningerne skulle bruges til at belyse arbejdsmiljøet i danske virksomheder.

Ved brev af 20. maj 2014 afslog SKAT din anmodning med følgende begrundelse:

”Offentlighedslovens § 35 fastslår, at pligten til at meddele oplysninger er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt, der er fastsat ved lov. Skattemyndighederne er ved lov underlagt en særlig tavshedspligt jf. skatteforvaltningslovens § 17, stk. 1. I medfør af denne regel skal skattemyndighederne iagttage ubetinget tavshed overfor uvedkommende med hensyn til oplysninger om en fysisk og juridisk persons økonomiske, erhvervsmæssige eller privatlivet tilhørende forhold, som de under varetagelsen af deres arbejde bliver bekendt med.

Tavshedspligten fortolkes restriktivt i forhold til private, herunder pressen. SKAT må derfor ikke uden særlig lovhjemmel udlevere oplysninger omfattet af tavshedspligten til andre private end den, der har afgivet oplysninger eller den som oplysningen omfatter.

En sammenstilling af oplysninger om antallet af ansatte for konkrete P-nr. for årene 2012, 2013 og evt. 2014, jf. offentlighedslovens § 11, stk. 1, vedrører oplysninger om fysiske og juridiske personer, som er omfattet af den særlige tavshedspligt for skattemyndighederne, jf. skatteforvaltningslovens § 17, stk. 1.

Af offentlighedslovens § 14, stk. 1, følger endvidere, at der ikke kan meddeles meraktindsigt efter meroffentlighedsprincippet, hvis reglerne om tavshedspligt er til hinder herfor.

SKAT har vurderet, at der ikke kan gives aktindsigt i videre omgang i medfør af meroffentlighedsprincippet, idet oplysningerne i en sammenstilling af oplysninger om antallet af ansatte vedrørende det enkelte P-nr. er omfattet af tavshedspligtsbestemmelsen i skatteforvaltningslovens § 17, stk. 1.

Du anfører i din anmodning, at såfremt SKAT overvejer at give afslag på aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 30, mener du ikke at denne bestemmelse kan finde anvendelse, da oplysning om antal medarbejdere ikke kan siges at være en forretningshemmelighed eller på anden vis til skade for virksomhedens økonomiske interesse.

SKAT skal hertil bemærke, at offentlighedslovens § 30 ikke finder anvendelse ved behandling af din anmodning om aktindsigt. Det fremgår af offentlighedslovens § 35, at pligten til at meddele oplysninger er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt ved lov. I skatteforvaltningslovens § 17, stk. 1 er det fastsat, at skattemyndighederne er undergivet ubetinget tavshed. Det er således skatteforvaltningslovens § 17, stk. 1, der finder anvendelse ved behandling af din anmodning om aktindsigt. ”

Ved e-mail af 25. september 2014 klagede du over afgørelsen. Du anførte bl.a., at oplysninger om antal ansatte i virksomheder mange gange ikke vil kunne holdes fortrolige, herunder fordi det ved virksomheder, hvor der er fysisk fremmøde, vil være synligt, hvor mange der møder op ved arbejdstids begyndelse. Du henviste også til, at flere end halvdelen af virksomhederne selv oplyste om antallet af medarbejdere i deres årsrapporter. Om baggrunden for din anmodning oplyste du supplerende i øvrigt, at du skulle bruge oplysningerne til at berige et datasæt om arbejdsmiljø, som du havde modtaget fra en anden myndighed, idet du manglede at kende den præcise størrelse på virksomhederne for at kunne sætte data om arbejdsmiljø i forhold til den enkelte virksomheds størrelse.

Skatteankestyrelsen hjemviste ved afgørelse af 11. november 2014 sagen til fornyet behandling i SKAT med følgende begrundelse:

”Der følger af offentlighedslovens § 11, stk. 1, at enhver kan forlange, at en forvaltningsmyndighed foretager og udleverer en sammenstilling af foreliggende oplysninger i myndighedens databaser, hvis sammenstillingen kan foretages ved få og enkle kommandoer. Hvis oplysningerne er omfattet af offentlighedslovens § 19-35, gælder sammenstillingsretten kun, hvis de hensyn, der er nævnt i disse bestemmelser, kan tilgodeses gennem anonymisering eller lignende, der kan foretages ved få og enkle kommandoer. Retten til at få foretaget en sammenstilling gælder ikke, hvis oplysningerne allerede er offentliggjort i egnet form eller format.

Klageren har anmodet SKAT om oplysninger om antallet af ansatte i en række nærmere angivne virksomheder. Klageren har anmodet om, at sammenstillingen sker på P-numre, men at oplysningerne også vil være relevante på CVR-numre, hvis det ikke kan ske på P-numre.

Det fremgår af CVR ([www. CVR.dk](http://www.CVR.dk)), at de deri opgivne oplysninger om antal ansatte kommer fra Danmarks Statistik og bygger på tal fra SKATs eIndkomstregister. Endvidere fremgår det af CVR, at SKATs eIndkomstregister har information om aktuelle antal indberetninger på ansatte.

Skatteankestyrelsen lægger derfor til grund, at det er muligt at udtrække de af klageren ønskede oplysninger fra SKATs systemer.

SKAT har som begrundelse for afslaget på anmodning om aktindsigt generelt henvist til, at en sammenstilling af oplysninger om antallet af ansatte for konkrete P-numre efter offentlighedslovens § 11, stk. 1, vedrører oplysninger om fysiske og juridiske personer, som er omfattet af den særlige tavshedspligt for skattemyndighederne i skatteforvaltningslovens § 17, stk. 1.

Det fremgår ikke af sagens oplysninger, at SKAT har foretaget en vurdering af tavshedspligten med hensyn til oplysninger om de enkelte P-numre.

Det følger af bestemmelsen i skatteforvaltningslovens § 17, stk. 1, at skattemyndighederne under ansvar efter §§ 152, 152 a og 152 c-152 f i straffeloven skal iagttage ubetinget tavshed overfor uvedkommende med hensyn til oplysninger om en fysisk eller juridisk persons økonomiske, erhvervsmæssige eller privatlivet tilhørende forhold, som de under varetagelsen af deres hverv bliver bekendt med.

I det omfang antallet af ansatte under et P-nummer ikke kan anses som en oplysning om en fysisk eller juridisk persons økonomiske, erhvervsmæssige eller privatlivet tilhørende forhold, vil den pågældende oplysning ikke være omfattet af tavshedspligten, hvilket f.eks. kan være tilfældet, hvis P-nummeret tilhører en offentlig virksomhed, eller hvis virksomheden ifølge andre bestemmelser har pligt til at offentliggøre antallet af ansatte i virksomheden.

SKAT må derfor foretage en vurdering for hvert enkelt P-nummer, hvorvidt oplysningen om antallet af ansatte er omfattet af tavshedspligten i skatteforvaltningslovens § 17, stk. 1.

Det følger dog af offentlighedslovens § 11, stk. 1, 2. pkt., at hvis oplysningerne er omfattet af offentlighedslovens §§ 19-35, gælder sammenstillingsretten kun, hvis de hensyn, der er nævnt i disse bestemmelser, kan tilgodeses gennem anonymisering eller lignende, der kan foretages ved få og enkle kommandoer.

Det fremgår hverken af afgørelsen af 20. maj 2014 eller udtalelsen til Skatteankestyrelsen af 15. oktober 2014, om SKAT – i modsætning til afgørelsen af 6. maj 2014 – har foretaget en vurdering af, om sammenstillingen af de ønskede oplysninger kan foretages ved få og enkle kommandoer.

Skatteankestyrelsen bemærker i den forbindelse, at der i Offentlighedsloven med kommentarer af Mohammad Ahsan, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave, 2014, side 232, er anført følgende:

'4.5 Ikke pligt til at foretage et stort antal isolerede dataudtræk

Det kan ikke kræves, at vedkommende forvaltningsmyndighed foretager et stort antal dataudtræk, selv om dataudtrækkene hver især for en isoleret betragtning kan foretages ved få og enkle kommandoer. Der skal således – i lyset af, at betingelsen om få og enkle kommandoer er indsat af hensyn til forvaltningsmyndighedens ressourceforbrug – foretages en *helhedsvurdering* i forhold til den fremsatte anmodning, jf. betænkning nr. 1510/2009, side 372 f, samt pkt. 4.5.1.1 i de almindelige bemærkninger til L 144, F. T. 2012-13. '

Det fremgår endvidere af offentlighedslovens § 11, stk. 1, sidste pkt., at retten til at få foretaget en sammenstilling ikke gælder, hvis oplysningerne allerede er offentliggjort i egnet form eller format.

Det ses ikke af sagens oplysninger, hvorvidt der er foretaget nærmere undersøgelser af, i hvilket omfang de ubedte oplysninger allerede er offentliggjort i egnet form eller format.

På baggrund af ovenstående finder Skatteankestyrelsen, at der ikke foreligger tilstrækkeligt grundlag for at træffe afgørelse om, hvorvidt SKATs afslag på klagerens anmodning om aktindsigt er foretaget med rette.

Skatteankestyrelsen pålægger derfor SKAT snarest at vurdere, hvilke oplysninger der kan meddeles aktindsigt i efter offentlighedsloven § 11, stk. 1, under hensyn til tavshedspligten i skatteforvaltningslovens § 17 og eventuelle andre undtagelsesbestemmelser i offentlighedsloven. ”

SKAT traf den 14. januar 2015 på ny afgørelse om at meddele dig afslag på din anmodning. SKAT skrev bl.a. således:

”Antal ansatte for et givet P-nummer er oplysninger, der kan udtrækkes af SKATs eIndkomstregister, hvorfor SKAT som udgangspunkt vil kunne lave den ønskede datasammenstilling.

Offentlighedslovens § 35 fastslår dog, at pligten til at meddele oplysninger er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt, der er fastsat ved lov.

Skattemyndighederne er ved lov underlagt en særlig tavshedspligt, jf. skatteforvaltningslovens § 17, stk. 1. I medfør af denne bestemmelse skal skattemyndighederne under ansvar efter §§ 152, 152a og 152c-f i straffeloven iagttage ubetinget tavshed overfor uvedkommende med hensyn til oplysninger om en fysisk eller juridisk persons økonomiske, erhvervmæssige eller privatlivet tilhørende forhold, som de under varetagelsen af deres arbejde bliver bekendt med.

Tavshedspligten fortolkes restriktivt i forhold til private, herunder pressen. SKAT må derfor ikke uden særlig lovhjemmel udlevere oplysninger omfattet af tavshedspligten til andre private end den, der har afgivet oplysningen, eller den, som oplysningen omhandler.

Det er SKATs opfattelse, at oplysninger om antal ansatte for et konkret P-nummer er oplysninger om en juridisk persons forhold, der falder ind under SKATs tavshedspligt i skatteforvaltningslovens § 17, stk. 1.

Såfremt de pågældende oplysninger allerede er offentligt tilgængelige for enhver, vil oplysningerne ikke længere være fortrolige og dermed ikke omfattet af tavshedspligten. SKAT skal derfor for hvert enkelt P-nummer foretage en vurdering af, hvorvidt oplysningen om antal ansatte er omfattet af tavshedspligten.

Det fremgår desuden af offentlighedslovens § 11, stk. 1, 2. pkt., at hvis oplysningerne er omfattet af offentlighedslovens §§ 19-35, gælder sammenstillingsretten kun, hvis de hensyn, der er nævnt i disse bestemmelser, kan tilgodeses gennem anonymisering el. lign., der kan foretages ved få og enkle kommandoer.

I SKATs databaser har SKAT oplysninger om de enkelte P-numre, antal ansatte og hvorvidt der er tale om en privat, statslig eller kommunal virksomhed eller region. SKAT har derimod ikke i databaserne oplysninger, der bevirker, at SKAT ved få og enkle kommandoer kan sikre, at tavshedspligten overholdes. En vurdering af, hvorvidt hvert enkelt af de 11.089 konkret angivne P-numre er omfattet af tavshedspligten eller ej, vil derfor være en manuel vurdering fra SKATs side ved at kigge på det enkelte P-nummer, virksomheden bag og hvorvidt antal ansatte er offentliggjort. En sådan vurdering vil medføre et meget stort ressourceforbrug hos SKAT.

For så vidt angår offentlige virksomheder, vil der i datasammenstillingen kunne indgå offentlige virksomheder af en særlig type, for eksempel PET, forsvarrets efterretningstjeneste, politiet mv., hvor antal ansatte som følge af tavshedspligten eller af hensyn til statens sikkerhed muligvis ikke vil kunne udleveres.

SKAT vil ikke ved få og enkle kommandoer kunne vurdere og eventuelt frasortere, hvilke af de konkret angivne P-numre, der er omfattet af tavshedspligten eller i øvrigt at andre undtagelsesbestemmelser i offentlighedsloven.

En effektiv anonymisering af datasammenstillingen vil desuden indebære en anonymisering af P-numrene. En sådan anonymisering vil efter SKATs opfattelse medføre, at formålet med anmodningen om datasammenstillingen forspildes.

På baggrund af ovenstående er det SKATs opfattelse, at SKAT ikke er forpligtet til at foretage den ønskede datasammenstilling, da offentlighedsloven §§ 19-35, herunder tavshedspligten, ikke vil kunne tilgodeses gennem anonymisering eller lign., der kan foretages ved få og enkle kommandoer, jf. offentlighedsloven § 11, stk. 1.”

Du klagede ved e-mail af 16. januar 2015 over SKATs nye afgørelse. Du støttede overordnet din klage på de samme argumenter som din tidligere klage, idet du dog tilføjede, at tavshedspligten efter skatteforvaltningsloven måtte bygge på et sagligt behov for fortrolighed enten hos skattemyndighederne eller hos virksomhederne, og at SKAT ikke havde angivet et sagligt behov for at hemmeligholde virksomheders indberetninger om antal ansatte.

Skatteankestyrelsen stadfæstede ved afgørelse af 19. februar 2015 SKATs afgørelse. Skatteankestyrelsen skrev bl.a. således:

”SKAT har oplyst, at selve datasammenstillingen af de udbedte oplysninger kan ske ved få og enkle kommandoer fra SKATs eIndkomstregister. SKATs databaser omfatter oplysninger om de enkelte P-numre, antal ansatte og hvorvidt der er tale om en privat, statslig eller kommunal virksomhed eller region. Ifølge SKAT indeholder databaserne derimod ikke oplysninger, der bevirker, at SKAT med få og enkle kommandoer kan sikre, at tavshedspligten overholdes.

Følgende fremgår af de specielle bemærkninger til bestemmelsen i offentlighedslovens § 11 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013):

’Hvis de oplysninger, der ønskes sammenstillet, er omfattet af undtagelsesbestemmelserne i §§ 19-35, følger det af bestemmelsens 2. pkt., at sammenstillingsretten kun gælder, hvis de hensyn, der er nævnt i disse bestemmelser (eller følger af bestemmelserne), kan tilgodeses gennem anonymisering eller lignende. Det gælder f.eks., hvis de oplysninger, der anmodes om at få sammenstillet, er omfattet af lovforslagets § 30, nr. 1, der undtager oplysninger om enkeltpersoners private forhold fra retten til aktindsigt. Det er i den forbindelse en betingelse, at sammenstillingen og anonymiseringen m.v. for en samlet betragtning kan foretages ved få og enkle kommandoer, jf. om dette udtryk nedenfor. Herudover er det en betingelse, at en eventuel anonymisering m.v. er tilstrækkelig effektiv. Der henvises herom til betænkningens kapitel 11, pkt. 4.3.1 (side 370 ff.), og kapitel 17, pkt. 5.2.2 (side 703 ff.).

[...]

Det er i øvrigt en betingelse, at sammenstillingen - og en eventuel anonymisering m.v. - kan foretages ved få og enkle kommandoer. Denne betingelse tager sigte på at varetage hensynet til den ressourcemæssige belastning af den offentlige forvaltning, som en sammenstillingsret vil indebære, og betingelsen vil alene være opfyldt, hvis sammenstillingen og en eventuel anonymisering m.v. kan foretages af myndigheden uden brug af væsentlige ressourcer. Ved vurderingen af, om sammenstillingen og en eventuel anonymisering m.v. er for ressourcekrævende, skal der lægges vægt på, hvor lang tid sammenstillingen (og en eventuel anonymisering m.v.) vil tage, herunder hvor kompliceret den er. Betingelsen om få og enkle kommandoer vil ikke være opfyldt, hvis sammenstillingen (og en eventuel anonymisering m.v.) ikke kan foretages i løbet af kort tid. ’

Klageren har ønsket oplysninger om antallet af ansatte under en række nærmere angivne P-numre. Det følger heraf, at vurderingen af, om der kan ske anonymisering, vil være irrelevant.

SKAT har tilkendegivet, at en vurdering af, hvorvidt hver enkelt af de 11.089 konkret angivne P-numre er omfattet af tavshedspligten eller ej, skal ske på grundlag af en manuel gennemgang af den foretagne datasammenstilling. En sådan vurdering vil ifølge SKAT medføre et meget stort ressourceforbrug hos SKAT.

Skatteankestyrelsen er enig i, at en manuel gennemgang af oplysninger om antal ansatte i en virksomhed, oplysninger om virksomheden og hvorvidt oplysningerne om antal ansatte er offentliggjort for 11.089 P-numre er meget ressourcekrævende.

Da det ikke er muligt ved få og enkle kommandoer at sikre, at tavshedspligten overholdes, gælder sammenstillingsretten ikke.

Det er således med rette, at SKAT ikke har imødekommet klagerens anmodning om datasammenstilling vedrørende antal ansatte under 11.089 P-numre. ”

Du klagede den 3. marts 2015 til mig over Skatteankestyrelsens afgørelse. Du henviste i klagen bl.a. til, at oplysninger om antal ansatte efter din opfattelse ikke var omfattet af SKATs særlige tavshedspligt, og du mente stadig ikke, at SKAT havde argumenteret for, hvorfor det skulle være tilfældet. Sagen FOB 2014.32, som SKAT havde henvist til, havde efter din opfattelse ingen relevans for den foreliggende sag, bl.a. fordi myndigheden i den anden sag var begrænset af, at der eksplicit i CVR-loven stod, at der ikke måtte gives informationer om antal ansatte i virksomheder. Sagen adskilte sig også fra den foreliggende sag derved, at afslaget var begrundet i, at selve datasammenstillingen ikke kunne ske med få og enkle kommandoer, hvorimod det ikke drejede sig om, at der skulle ske anonymisering af P-numrene. Du bemærkede også, at det efter din opfattelse var ”rent vrøvl”, når SKAT anførte, at loven skulle forpligte SKAT til at anonymisere selve P-nummeret.

Ved brev af 9. marts 2015 bad jeg SKAT og Skatteankestyrelsen om udtalelser i anledning af din klage.

Den 26. marts 2015 modtog jeg SKATs og Skatteankestyrelsens udtalelser af henholdsvis den 19. og den 25. marts 2015.

Af Skatteankestyrelsens udtalelse fremgik bl.a. følgende:

”Offentlighedslovens § 35 har følgende indhold:

’§ 35. Pligten til at meddele oplysninger er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv. ’

Det følger af bestemmelsen i skatteforvaltningslovens § 17, stk. 1, at skattemyndighederne under ansvar efter §§ 152, 152 a og 152 c - 152 f i straffeloven skal iagttage ubetinget tavshed overfor uvedkommende med hensyn til oplysninger om en fysisk eller juridisk persons økonomiske, erhvervsmæssige eller privatlivet tilhørende forhold, som de under varetagelsen af deres hverv bliver bekendt med.

I det omfang oplysninger om antallet af ansatte under et P-nummer vedrører en fysisk eller juridisk persons økonomiske, erhvervsmæssige eller privatlivet tilhørende forhold, kan de pågældende oplysninger være omfattet af tavshedspligten i skatteforvaltningslovens § 17, stk. 1.

Oplysningen om antallet af ansatte i en virksomhed kan således for nogle virksomheders vedkommende være af privat, økonomisk eller erhvervsmæssig betydning, mens det for andre virksomheders vedkommende ikke har betydning. Endvidere kan der for nogle virksomheders vedkommende være tale om, at oplysningerne om antallet af ansatte er offentligt tilgængelige.

Hvorvidt oplysningerne om antallet af ansatte i en virksomhed er omfattet af den særlige tavshedspligt må bero på en konkret vurdering for hver enkelt virksomhed (P-nummer eller CVR-nummer), herunder om de pågældende oplysninger allerede er offentligt tilgængelige.

Vurderingen vil ifølge SKAT ikke kunne foretages maskinelt. Der skal derfor ske en manuel gennemgang af de oplysninger om antallet af ansatte i virksomheder (P-numre), SKAT kan undersøge fra eIndkomstregisteret, for at sikre, at den særlige tavshedspligt overholdes.

En sådan vurdering skal foretages, uanset om de pågældende oplysninger tilvejebringes via datasammenstilling eller på anden måde.

I relation til den datasammenstilling, journalist A har bedt om, vil de ressourcer, der skal anvendes til udtræk/sammenstilling af data, skulle sammenholdes med de ressourcer, der skal anvendes for at sikre, at den særlige tavshedspligt overholdes for de virksomheder, hvor det er relevant, når der skal ske en vurdering af, om dataudtræk kan foretages med få og enkle kommandoer.

Da A har bedt om dataudtræk vedrørende mere end 11.000 P-numre, har Skatteankestyrelsen på baggrund af SKATs oplysninger vurderet, at ressourcerne til at sikre den særlige tavshedspligt vil være af et sådant omfang, at udtrækket ud fra en samlet betragtning ikke kan anses for at kunne foretages med få og enkle kommandoer.

På baggrund heraf er det Skatteankestyrelsens konklusion, at der for nogle virksomheder kan blive tale om at undtage oplysninger om antallet af ansatte i en virksomhed fra aktindsigt som følge af den særlige tavshedspligt, men at det ikke vil være tilfældet for alle virksomheder.

Endvidere er det Skatteankestyrelsens opfattelse, at anmodningen fra A er af et sådant omfang, at det må skønnes, at imødekommelse af anmodningen vil medføre en ikke ubetydelig ressourceanvendelse fra SKATs side, der overstiger, hvad der kan anses for få og enkle kommandoer ifølge offentlighedslovens § 11. ”

Den 30. marts 2015 sendte jeg dig kopi af myndighedernes breve, med henblik på at du kunne komme med dine eventuelle bemærkninger hertil.

Du svarede ved e-mail af 31. marts 2015. Du hæftede dig bl.a. ved, at Skatteankestyrelsen sidst i brevet havde skrevet, at anmodningen ville medføre ”en ikke ubetydelig ressourceanvendelse fra SKATs side”. Du bemærkede dertil, at ”SKAT ikke på noget tidspunkt har anført, at selve datasammenstillingen ikke skulle kunne foretages med få og enkle kommandoer”. Derimod var der tale om, at SKAT havde hævdet, ”at den påståede nødvendige anonymisering ikke kunne klares med få og enkle kommandoer”.

Ved brev af 7. april 2015 bad jeg skattemyndighederne om eventuelle bemærkninger til det, som du havde skrevet.

Skatteankestyrelsen bemærkede ved brev af 20. april 2015 bl.a. følgende i anledning af din e-mail:

”Det fremgår af SKATs afgørelse af 14. januar 2015, at:

'Antal ansatte for et givet P-nummer er oplysninger, der kan udtrækkes af SKATs eIndkomstregister, hvorfor SKAT som udgangspunkt vil kunne lave den ønskede sammenstilling. '

Ligeledes har Skatteankestyrelsen i afgørelsen af 19. februar 2015 konstateret:

'SKAT har oplyst, at selve datasammenstillingen af de udbedte oplysninger kan ske ved få og enkle kommandoer fra SKATs eIndkomstregister. '

Skatteankestyrelsen har ikke yderligere bemærkninger hertil. ”

Ved brev af 24. april 2015 meddelte jeg dig, at sagen var klar til behandling.