

Udskriftsdato: 15. juni 2026 (Gældende)

Ikke kritik af afslag på aktindsigt i SKATs korrespondance med kilden, som tilbød SKAT at købe Panama Papers

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

Journalnummer: Sag nr. 16/05485

Ikke kritik af afslag på aktindsigt i SKATs korrespondance med kilden, som tilbød SKAT at købe Panama Papers

Svar til journalist

31-05-2017

Sag nr. 16/05485

SKATs og Skatteankestyrelsens afgørelser af 27. oktober og 16. december 2016 om afslag på aktindsigt i korrespondance om køb af oplysninger fra de lækkede Panama Papers

Jeg har nu behandlet sagen færdig.

Efter at jeg har gennemgået sagen – herunder SKATs korrespondance med den kilde, som tilbød SKAT at købe oplysninger fra de lækkede Panama Papers – kan jeg ikke kritisere, at du fik afslag på aktindsigt i denne korrespondance.

I det følgende kan du læse nærmere om begrundelsen for resultatet af min undersøgelse. Fra s. 9 er der en gennemgang af sagens forløb.

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad handler sagen om?

Sagen handler om, hvorvidt du har ret til aktindsigt i SKATs korrespondance med den kilde, som tilbød SKAT at købe oplysninger fra de lækkede Panama Papers.

Både SKAT og Skatteankestyrelsen har – henholdsvis den 27. oktober og 16. december 2016 – givet dig afslag på aktindsigt.

2. Retsgrundlaget

2.1. SKAT har i begrundelsen henvist til offentlighedslovens § 30, § 32, stk. 2, § 33, nr. 5, og § 35, jf. skatteforvaltningslovens § 17.

Skatteankestyrelsen stadfæstede SKATs afgørelse, men anvendte alene offentlighedslovens § 33, nr. 5.

Både SKAT og Skatteankestyrelsen vurderede endvidere, om der kunne gives aktindsigt efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1, men fandt ikke grundlag herfor.

2.2. Bestemmelsen i § 33, nr. 5, i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013) har følgende ordlyd:

”§ 33. Retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til:

- 1) ...
- 2) ...
- 3) ...
- 4) ...
- 5) Private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.”

I de specielle bemærkninger til § 33 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) er der anført følgende:

”(…) Efter nr. 5 kan retten til aktindsigt endvidere begrænses, hvis det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Det er – som efter gældende ret – en betingelse for at undtage oplysninger efter bestemmelsen, at der er en nærliggende fare for, at de pågældende interesser vil lide skade.

...

Bestemmelsen i *nr. 5* – den såkaldte generalklausul – er enslydende med den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 6. Bestemmelsen har som efter gældende ret et snævert anvendelsesområde og forudsættes alene anvendt, hvor hemmeligholdelse af hensyn til offentlige eller private interesser er klart påkrævet.

Bestemmelsen skal i første række tilgodese beskyttelsesinteresser, der som sådan er anerkendt i lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men hvor de udtrykkelige bestemmelser har vist sig at være utilstrækkelige. Bestemmelsen kan imidlertid også i særlige tilfælde anvendes til at varetage beskyttelsesinteresser, der ikke har en snæver sammenhæng med de interesser, der er kommet til udtryk i undtagelsesbestemmelserne.”

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven er der på s. 657 ff. bl.a. anført følgende om den tilsvarende bestemmelse i § 13 i den tidligere offentlighedslov (jf. lov nr. 572 af 19. december 1985):

”4.1. Almindelige bemærkninger om bestemmelsen i § 13, stk. 1.

4.1.1. Konkret skøn

Det følger af formuleringen af indledningen til § 13, stk. 1, at den interesseafvejning, der er forudsat, skal foretages konkret i hvert enkelt tilfælde, og at der herunder også må foretages en konkret vurdering af hvert enkelt dokument for sig. En begæring om aktindsigt kan således kun afslås, hvis retten til at blive gjort bekendt med oplysninger i en sag eller et dokument efter et konkret skøn findes at burde vige for de nærmere opregnede væsentlige hensyn til offentlige og private interesser.

...

4.2.1. Væsentlighedsbedømmelsen

4.1.2.1. Det følger af bestemmelsens formulering, at aktindsigt kun kan afslås, hvis det er nødvendigt til beskyttelse af ’væsentlige hensyn’ til de i bestemmelsen opregnede interesser. Dette indebærer, at aktindsigt kun kan afslås i det tilfælde, hvor der er nærliggende fare for, at de nævnte interesser vil lide skade af betydning, jf. betænkning 325/1963, side 61, og betænkning 857/1978, side 263.

Der kan også henvises til FOB 1974.328 (341), hvor ombudsmanden med henvisning til, at den daværende undtagelsesbestemmelse kunne føre til en betænkelig udvanding af offentlighedslovens hovedprincip om offentlighed, anfører, at denne risiko må imødegås ’dels ved en forholdsvis stram fortolkning af undtagelsesreglerne [...] dels ved at der i forbindelse med kontrol med lovens overholdelse, bl.a. fra ombudsmandsinstitutionens side, fordres en konkretiseret og solid begrundelse for vedkommende myndigheds afslag på aktindsigt. ”

Kommissionens overvejelser vedrørende § 13, stk. 1, nr. 6, fremgår af betænkningens s. 721 f. Her anføres bl.a.:

”Efter den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 6 – den såkaldte generalklausul – kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Og som det fremgår af gennemgangen af ombudsmandens praksis i relation til den nævnte bestemmelse, jf. pkt. 4.2.6.3 ovenfor, fremhæver han, at bestemmelsen kun er tænkt anvendt i relativt sjældne tilfælde, og kun hvor anvendelsen er klart påkrævet, jf. således FOB 1990, side 288.

Bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 6, har således et snævert anvendelsesområde, og den skal i første række tilgodese beskyttelsesinteresser, der som sådanne er anerkendt i lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men hvor de udtrykkelige bestemmelser har vist sig at være utilstrækkelige. Bestemmelsen kan imidlertid også i særlige tilfælde anvendes til at varetage beskyttelsesinteresser, der ikke har en snæver sammenhæng med de interesser, der er kommet til udtryk i undtagelsesbestemmelserne.

Det følger i overensstemmelse hermed af ombudsmandens praksis, som er gennemgået nærmere under pkt. 4.2.6.3 ovenfor, at bestemmelsen er anvendt til at tilgodese beskyttelsesinteresser, der er anerkendt i lovens andre undtagelsesbestemmelser. Det gælder f.eks. hensynet til at beskytte den politiske beslutningsproces af særlig karakter og hensynet til at beskytte oplysninger om private forhold. Endvidere er bestemmelsen i praksis anvendt til at tilgodese beskyttelsesinteresser, der ikke som sådan er varetaget af de øvrige undtagelsesbestemmelser. Det gælder f.eks. hensynet til foreløbige forskningsresultater og hensynet til at beskytte en kildes identitet.

Det er på den baggrund kommissionens opfattelse, at der fortsat er grundlag for at opretholde generalklausulen i den nye offentlighedslov, og at det stadigvæk skal gælde, at bestemmelsen alene kan anvendes, hvor hemmeligholdelse af hensyn til offentlige eller private interesser er klart påkrævet. Bestemmelsen bør således som hidtil have et snævert anvendelsesområde. ”

Jeg kan også henvise til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 586 ff.

3. Hvad har myndighederne anført?

Jeg forstår på Skatteankestyrelsens afgørelse af 16. december 2016, at det bærende hensyn bag undtagelsen af hele SKATs korrespondance med kilden fra aktindsigt efter § 33, nr. 5, i offentlighedsloven var hensynet til kildens sikkerhed og beskyttelse.

Skatteankestyrelsen fandt således ikke anledning til at tilsidesætte SKATs vurderinger, hvorefter hemmeligholdelse var tvingende nødvendig af hensyn til kildens sikkerhed og beskyttelse, da en eventuel afsløring af kildens identitet ville medføre potentiel risiko for, at kilden ville blive bragt i fare.

Jeg forstår også, at Skatteankestyrelsen har tilsluttet sig SKATs synspunkter om, at de vigtige og stærke beskyttelses- og sikkerhedsmæssige hensyn til kilden endvidere er begrundet med, at der er tale om en yderst speciel situation om salg af skatteoplysninger for mange danskere, at der i SKATs korrespondance med kilden er oplysninger om fysiske personers identiteter mv., at korrespondancen indeholder en række oplysninger, der kan medvirke til at afsløre fysiske personers identiteter, og at tungtvejende hensyn herefter taler for hemmeligholdelse af disse identiteter mv.

Jeg har endvidere forstået, at det er myndighedernes opfattelse, at ”udenoms-oplysninger” som f.eks. kommunikationsmetoder og tidspunkter for kommunikationen mv. indirekte ville kunne medvirke til at afsløre kildens identitet, og at hele korrespondancen på den baggrund er blevet undtaget fra aktindsigt.

4. Min vurdering af Skatteankestyrelsens anvendelse af offentlighedslovens § 33, nr. 5

4.1. I forarbejderne til bestemmelsen i § 33, nr. 5, er det forudsat, at den kun anvendes i begrænset omfang, og kun når hemmeligholdelse må anses for at være klart påkrævet. Derudover skal der være nærliggende fare for, at de interesser, der er påberåbt i sagen, vil lide skade af betydning, hvis der gives aktindsigt.

Det er i alle tilfælde en forudsætning for at undtage oplysninger fra aktindsigt efter bestemmelsen, at der er foretaget en konkret vurdering af behovet for hemmeligholdelse og af risikoen for skadevirkninger ved en udlevering, og at der er redegjort nærmere for disse overvejelser.

4.2. Offentlighedslovens bestemmelser er præceptive i den forstand, at en myndighed ikke kan give tilsagn om fortrolighed (diskretionstilsagn) ud over, hvad der følger af lovens bestemmelser.

Jeg henviser i den forbindelse til Folketingets Ombudsmands beretning for 1997, s. 108 ff. Jeg henviser desuden til Jens Møller, "Myndighedskontrol og anmelderi – en oversigt", Festskrift til Jan Petersen (2011), s. 337 ff., og til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 509 f. Her anføres det samtidig, at det er uden selvstændig betydning for afgørelsen af spørgsmål om aktindsigt, om en person i forbindelse med afgivelse af oplysninger til en myndighed har taget forbehold om, at de pågældende oplysninger skal være undtaget fra aktindsigt (diskretionsforbehold).

Folketingets Ombudsmand har i flere sager udtalt, at navne på anmeldere som udgangspunkt ikke kan undtages fra aktindsigt i forhold til den anmeldte. Se bl.a. ombudsmandens udtalelser i Folketingets Ombudsmands beretning for 2004, s. 346 ff., og for 2006, s. 178 ff.

Jeg bemærker, at disse sager er afgjort efter bestemmelserne i forvaltningsloven, og at der derfor i overensstemmelse med forvaltningslovens § 15 b, nr. 5, er foretaget en konkret afvejning af partens interesse i at få kendskab til anmelderens navn over for anmelderens interesse i at bevare anonymitet. Se i den forbindelse også Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer (2013), s. 457 f., og Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 565 f.

I den foreliggende sag – der skal afgøres efter offentlighedsloven – skal der ikke foretages en interesseafvejning. Men det kræves som nævnt for at undtage oplysninger fra aktindsigt efter § 33, nr. 5, at der efter en konkret vurdering er nærliggende fare for, at de interesser, der er påberåbt i sagen, vil lide skade af betydning, hvis der gives aktindsigt.

På baggrund af det, som Skatteankestyrelsen har anført, har jeg ikke grundlag for at tilsidesætte vurderingen af, at kilden potentielt vil blive bragt i fare, hvis den pågældendes identitet afsløres.

Jeg har heller ikke grundlag for at tilsidesætte Skatteankestyrelsens vurdering af, at det er nødvendigt at undtage den samlede korrespondance med kilden – herunder også "udenomsoplysninger" – fra aktindsigt for at beskytte kildens identitet.

Jeg kan herefter ikke kritisere, at du fik afslag på aktindsigt efter offentlighedslovens § 33, nr. 5.

Jeg har på den baggrund – ligesom Skatteankestyrelsen – ikke grundlag for at vurdere, om oplysninger i materialet tillige ville kunne undtages efter andre bestemmelser i offentlighedsloven.

5. Offentlighedslovens § 14 (meroffentlighed)

Bestemmelsen i § 14, stk. 1, i offentlighedsloven har følgende ordlyd:

”§ 14. Det skal i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt overvejes, om der kan gives aktindsigt i dokumenter og oplysninger i videre omfang, end hvad der følger af §§ 23-35. Der kan gives aktindsigt i videre omfang, medmindre det vil være i strid med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt og regler i lov om behandling af personoplysninger.”

Det fremgår af Skatteankestyrelsens afgørelse af 16. december 2016, at Skatteankestyrelsen har foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger bag bestemmelsen i offentlighedslovens § 33, nr. 5, og på den anden side den berettigede interesse, du som journalist må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes fuldt ud.

Henset til de i sagen særligt tungtvejende hensyn til kilden og hensynet til SKATs fremtidige mulighed for køb af nødvendige oplysninger til brug for ligningen gav Skatteankestyrelsen dig afslag på meroffentlighed.

Efter min gennemgang af sagen har jeg ikke grundlag for at kritisere Skatteankestyrelsens vurdering.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Med venlig hilsen



Jørgen Steen Sørensen

Kopi til:

Skatteankestyrelsen

SKAT

Sagsfremstilling

I en e-mail af 14. september 2016 skrev du følgende til SKAT:

”Jeg vil gerne bede om aktindsigt i alle dokumenter, der vedrører statens overvejelse af køb og køb af skatteoplysninger i forbindelse med panamapapirerne fra en hemmelig kilde.”

Den 27. oktober 2016 traf SKAT delafgørelse i sagen. SKAT skrev i den forbindelse bl.a. følgende til dig:

”Vi forstår din anmodning som omfattende aktindsigt i bl.a. SKATs korrespondance med kilden, der har tilbudt, at SKAT kan købe oplysninger fra det lækkede Panama Papers materiale.

Dette er en delafgørelse, som alene omfatter SKATs korrespondance med kilden. SKAT sender snarest afgørelse om de øvrige dokumenter mv. omfattet af din anmodning.

Din anmodning behandles efter offentlighedsloven.

Delafgørelse

SKAT kan ikke imødekomme din anmodning om aktindsigt i SKATs korrespondance med kilden. Der henvises til skatteforvaltningslovens § 17 og til offentlighedslovens §§ 30, 32, stk. 2, 33, nr. 5, og 35.

Begrundelse

SKAT kan ud fra følgende begrundelse ikke imødekomme din anmodning om aktindsigt:

Efter offentlighedslovens § 7, stk. 1 og 2, kan enhver med de i offentlighedslovens §§ 19-35 nævnte undtagelser forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

Tavshedspligt mv.

Det fremgår af offentlighedslovens § 35, at pligten til at meddele oplysninger er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov. Skatteforvaltningslovens § 17 indeholder en sådan særlig tavshedsbestemmelse, idet SKAT har ubetinget tavshedspligt over for uvedkommende med hensyn til oplysninger om en fysisk (eller en juridisk persons) økonomiske, erhvervsmæssige eller privatlivet tilhørende forhold, som de under varetagelsen af deres arbejde bliver bekendt med.

Det er SKATs opfattelse, at SKATs korrespondance med kilden er omfattet af SKATs særlige tavshedspligt, jf. skatteforvaltningslovens § 17. SKAT finder efter en generel og konkret vurdering, at SKATs korrespondance med kilden omhandler oplysninger om private forhold, som efter deres karakter må anses for særlig følsomme i den specielle situation. Der er herved henset til, at der i SKATs korrespondance med kilden er oplysninger om fysiske personers identiteter mv., og at tungtvejende hensyn taler for hemmeligholdelse af disse identiteter mv.

Der henvises endvidere til offentlighedslovens § 30, hvoraf det fremgår, at aktindsigt ikke omfatter oplysninger om enkeltpersoners private forhold.

Hensyn til private og offentlige interesser

På baggrund af en konkret vurdering er det SKATs opfattelse, at der foreligger tungtvejende private og offentlige interesser, hvor forholdets specielle natur medfører, at hemmeligholdelse er påkrævet, jf. offentlighedslovens § 33, nr. 5. Der er herved særligt henset til, at der er et særdeles vigtigt beskyttelses-hensyn over for kilden, som bevirker, at hemmeligholdelse er påkrævet. Der er endvidere særligt henset til, at en indsigt i korrespondancen kan skade SKATs muligheder for evt. at købe skatteoplysninger i fremtidige situationer.

Væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser mv.

SKAT finder efter en konkret vurdering, at der er nærliggende risiko for, at udenrigspolitiske interesser lider skade, hvis der gives aktindsigt i SKATs korrespondance med kilden, jf. offentlighedslovens § 32, stk. 2. Der er herved henset til, at korrespondancen bl.a. indeholder oplysninger om andre lande, og at offentliggørelse af oplysningerne kan skade Danmarks relationer og samarbejde med disse lande mv.

Meroffentlighed mv.

SKAT har vurderet, hvorvidt du kan få aktindsigt i oplysningerne efter reglen om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1. I det omfang der er tale om tavshedsbelagte oplysninger, kan der ikke gives aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1, sammenholdt med skatteforvaltningslovens § 17. For de øvrige oplysninger i korrespondancen har SKAT foretaget en afvejning af på den ene side din interesse i at modtage materialet og på den anden side de hensyn, som er beskrevet ovenfor. På den baggrund udleveres korrespondancen ikke efter princippet om meroffentlighed.

SKATs vurdering

Efter en konkret vurdering er det herefter SKATs opfattelse, at de forhold, der er nævnt i offentlighedslovens §§ 30, 32, stk. 2, 33, nr. 5, og 35 samt skatteforvaltningslovens § 17 gør sig gældende for den primære korrespondance, SKAT har haft med kilden.

Der henvises endvidere til offentlighedslovens § 34, hvoraf det fremgår, at der ikke skal gives aktindsigt i eventuelle dele af et dokument, hvis indholdet af disse dele ikke har et forståeligt eller sammenhængende meningsindhold.

Der gives herefter ikke aktindsigt i SKATs korrespondance med kilden. ”

I en e-mail af 31. oktober 2016 klagede du til SKAT over afslaget på aktindsigt.

Du anførte, at det ikke kunne være rigtigt, at al korrespondancen var undtaget fra aktindsigt. Du måtte som udgangspunkt have ret til indsigt i korrespondancen, og SKAT måtte nøjes med at overstrege ”det omtålelige”.

SKAT videresendte din klage til Skatteankestyrelsen den 9. november 2016 sammen med en udtalelse om sagen. I udtalelsen skrev SKAT bl.a. følgende:

”1. Skatteforvaltningslovens § 17 og offentlighedslovens § 35

Det er fortsat SKATs opfattelse, at SKATs korrespondance med kilden er omfattet af SKATs særlige tavshedspligt, jf. skatteforvaltningslovens § 17 og offentlighedslovens § 35.

Det skal bemærkes, at SKAT er opmærksom på, at Folketingets Ombudsmand flere gange har udtalt, at den blotte omstændighed, at en oplysning er af erhvervsmæssig, økonomisk eller privat karakter, ikke er tilstrækkelig til, at den er omfattet af skatteforvaltningslovens § 17. Det gælder bl.a. oplysninger som i anden sammenhæng er offentlige. Nærværende oplysninger om SKATs korrespondance med kilden er imidlertid alene tilgængelig for meget få medarbejdere i SKAT.

Under sagsbehandlingen har SKAT gennemgået korrespondancen med kilden, og SKAT har efter en konkret vurdering fundet, at korrespondancen omhandler oplysninger om private forhold, som efter deres karakter må anses for særlig følsomme i den specielle situation. Begrundelsen for denne vurdering er, at der er tale om en yderst speciel situation om salg af skatteoplysninger for mange danskere, at der i SKATs korrespondance med kilden er oplysninger om fysiske personers identiteter mv., at korrespondance indeholder en række oplysninger, der kan medvirke til at afsløre fysiske personers identiteter, og at tungtvejende hensyn herefter taler for hemmeligholdelse af disse identiteter mv.

Det bemærkes, at SKAT under gennemgangen af korrespondance konkret har vurderet, at det ikke har været muligt via anonymisering delvis at offentliggøre korrespondancen med kilden. Der er herved henset til, at en anonymiseret udgave af korrespondancen ville indeholde tavshedsbelagte oplysninger.

...

3. Offentlighedslovens § 33, nr. 5

SKAT har under sagsbehandlingen gennemgået korrespondance med kilden, og SKAT har efter en konkret vurdering fundet, at der foreligger tungtvejende private og offentlige interesser, hvor forholdets specielle natur medfører, at hemmeligholdelse er påkrævet, jf. generalklausulen i offentlighedslovens § 33, nr. 5. Der er herved særligt henset til, at der er et særdeles vigtigt og stærkt beskyttelseshensyn over for kilden, som bevirker, at hemmeligholdelse er påkrævet. Dette er årsagen til, at der alene er meget få medarbejdere i SKAT, som har indsigt i oplysningerne om SKATs korrespondance med kilden.

Det fremgår af Justitsministeriets ’Vejledning om lov om offentlighed i forvaltningen’ af 19. december 2013, at generalklausulen har et snævert anvendelsesområde og alene forudsættes anvendt, hvor hemmeligholdelse af hensyn til offentlige og private interesser er klart påkrævet. Det er SKATs opfattelse, at det særlige og stærke beskyttelseshensyn overfor kilden bevirker, at hemmeligholdelse er klart påkrævet. Der henvises endvidere til Justitsministeriets eksempler i vejledningen, og det bemærkes at disse eksempler ikke omhandler beskyttelseshensyn af samme særlige og stærke karakter (som hensynet til kilden).

Der er endvidere særligt henset til, at en indsigt i korrespondancen kan skade SKATs muligheder for evt. at købe skatteoplysninger i evt. fremtidige situationer. Hvis korrespondancen med kilden offentliggø-

res, er der risiko for, at SKAT mister sin troværdighed overfor evt. fremtidige kilder. Det vil ved et evt. fremtidigt køb være en væsentlig forudsætning for en evt. kilde, at vedkommende kan være anonym.

...”

Skatteankestyrelsen sendte den 14. november 2016 udtalelsen til dig med henblik på dine eventuelle bemærkninger. Samme dag kom du med kommentarer til SKATs synspunkter og understregede sagens principielle karakter.

I en supplerende udtalelse af 29. november 2016 til Skatteankestyrelsen anførte SKAT bl.a. følgende:

”Det er SKATs opfattelse, at hemmeligholdelse af omhandlede oplysninger er tvingende nødvendigt af hensyn til kildens sikkerhed og beskyttelse. Det bemærkes i den forbindelse, at evt. afsløring af kildens identitet vil medføre en potentiel risiko for, at kilden bringes i fare. Disse særlige beskyttelses- og sikkerhedsmæssige hensyn til kilden er endvidere begrundet med, at der er tale om en yderst speciel situation om salg af skatteoplysninger for mange danskere, at der i SKATs korrespondance med kilden er oplysninger om fysiske personers identiteter mv., at korrespondance indeholder en række oplysninger, der kan medvirke til at afsløre fysiske personers identiteter, og at tungtvejende hensyn herefter taler for hemmeligholdelse af disse identiteter mv.

Som følge af de særlige beskyttelses- og sikkerhedsmæssige hensyn til kilden vurderer SKAT, at absolut anonymitet er påkrævet. Det er SKATs opfattelse, og at en 100 % hemmeligholdelse af kildens identitet indebærer, at også udenoms-oplysninger er undtaget fra aktindsigten. Det være sig udenoms-oplysninger i form af tidspunkter for kommunikationen med kilden, kommunikationsmetode og andre medfølgende oplysninger. Det er SKATs opfattelse, at disse oplysninger vil kunne medvirke til at afsløre kildens identitet mv.”

Skatteankestyrelsen sendte udtalelsen til dig den 30. november 2016, og i en e-mail af 5. december 2016 skrev du til Skatteankestyrelsen, at det burde være muligt at sløre identiteten på kilden og samtidig give dig aktindsigt, blot man overstregede de nødvendige oplysninger.

Du skrev desuden, at kilden meget muligt var kriminel og havde solgt hælervarer til den danske stat. Derfor mente du, at Skatteankestyrelsen burde overveje, om det var SKATs opgave at sløre mulige kriminelle samarbejdspartnere for offentligheden.

Skatteankestyrelsen traf afgørelse i sagen den 16. december 2016 og anførte bl.a. følgende:

”Faktiske oplysninger

...

SKAT har fremvist korrespondancen med kilden til Panama Papers overfor Skatteankestyrelsen.

...

Skatteankestyrelsens afgørelse

...

Det fremgår, at SKAT med henblik på køb af skattemæssige oplysninger vedrørende danskere i udlandet, har haft en korrespondance med en kilde om oplysninger vedrørende nærmere bestemte danskeres skatteoplysninger fra de lækkede Panama Papers.

Det fremgår, at SKAT konkret har vurderet, at hemmeligholdelse af korrespondancen er nødvendigt ...

Skatteankestyrelsen finder ikke anledning til at tilsidesætte disse af SKAT foretagne vurderinger.

Det antages, at bestemmelserne i offentlighedslovens § 33, stk. 1, nr. 1-5, efter deres formulering må antages at give tilstrækkelig hjemmel til efter omstændighederne at undtage samtlige sagens dokumenter, hvis indrømmelse af delvis aktindsigt indirekte vil medføre en prisgivelse af det eller de forhold, som bestemmelserne giver hjemmel til at hemmeligholde.

På dette grundlag finder Skatteankestyrelsen, at der består en beskyttelsesværdig interesse i at hemmeligholde kildens identitet, samt at det er klart påkrævet at beskytte kildens identitet under de givne konkrete omstændigheder.

Allerede herefter samt med henvisning til det ovenfor anførte om adgangen til at undlade delvis aktindsigt, vurderes den samlede korrespondance med kilden om køb af oplysninger fra det lækkede Panama Papers materiale, for undtaget fra aktindsigt med henvisning til at alle dele af korrespondancen anses for omfattet af bestemmelsen i offentlighedslovens § 33, stk. 1, nr. 5.

Skatteankestyrelsen anser således, at det er med rette, at SKAT ikke har givet adgang til aktindsigt i nogen del af korrespondancen med kilden.

Det fremgår af offentlighedslovens § 14, at det i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt skal overvejes, om der kan gives aktindsigt i dokumenter og oplysninger i videre omfang, end hvad der følger af offentlighedslovens §§ 23-35. Der kan ifølge bestemmelsen gives aktindsigt i videre omfang, medmindre det vil være i strid med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt.

SKAT har i afgørelsen foretaget en sådan overvejelse af, om der kan gives meroffentlighed efter offentlighedslovens § 14. SKAT har ikke givet adgang til meroffentlighed, idet SKAT har anset, at dette vil være i strid med SKATs ubetingede tavshedspligt efter skatteforvaltningslovens § 17.

Henset til de i denne sag særligt tungtvejende hensyn, der er at tage til den kilde som korrespondancen er foregået med, samt til SKATs fremtidige mulighed for køb af nødvendige oplysninger til brug for ligningen, finder Skatteankestyrelsen ikke, at det særlige hensyn, der indrømmes journalister i forbindelse med aktindsigt, vejer tungere end de hensyn, der her er til at hemmeligholde kilden, korrespondancen og forholdene i forbindelse med korrespondancen mv. Der henvises i det hele til de hensyn, der ligger bag bestemmelsen i offentlighedslovens § 33, stk. 1, nr. 5.

Skatteankestyrelsen anser således, at det tillige er med rette, at SKAT ikke har givet adgang til meroffentlighed. ”

Du klagede til mig den 16. december 2016, og den 23. december 2016 bad jeg SKAT og Skatteankestyrelsen om en udtalelse om sagen.

Da SKAT havde henvist til forskellige bestemmelser i offentlighedsloven – mens Skatteankestyrelsen kun havde henvist til offentlighedslovens § 33, nr. 5 – bad jeg styrelsen om bl.a. at redegøre nærmere for, om dens afgørelse alene var begrundet i § 33, nr. 5.

Jeg bad også Skatteankestyrelsen om at redegøre for, om styrelsen ikke mente, at der i de ønskede oplysninger var indeholdt oplysninger omfattet af bestemmelsen i offentlighedslovens § 35, jf. § 17 i skatteforvaltningsloven.

I en udtalelse af 19. januar 2017 anførte SKAT bl.a. følgende:

”Det skal bemærkes, at SKATs afgørelse af 27. oktober 2016 om afslag på aktindsigt er truffet med henvisning til henholdsvis offentlighedslovens § 30, nr. 1, om undtagelse af oplysninger om enkeltpersoners private forhold, til offentlighedslovens § 32, stk. 2, om hensynet til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser m.v., til offentlighedslovens § 33, nr. 5, om private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet samt til offentlighedslovens § 35, jf. skatteforvaltningslovens § 17 om tavshedspligt. Der henvises i den forbindelse til SKATs afgørelse af 27. oktober 2016 samt til SKATs udtalelser af henholdsvis 9. november 2016 og 29. november 2016 i forbindelse med klagens behandling i Skatteankestyrelsen.

Det skal særligt bemærkes, at SKAT som følge af de særlige beskyttelses- og sikkerhedsmæssige hensyn til kilden har vurderet, at absolut anonymitet er påkrævet. Det er således SKATs opfattelse, at en 100 % hemmeligholdelse af kildens identitet indebærer, at alle oplysninger i sagen er undtaget fra aktindsigten. Dette gælder også oplysninger i form af tidspunkter for kommunikationen med kilden, kommunikationsmetode og andre medfølgende oplysninger. Det er således SKATs opfattelse, at disse oplysninger vil kunne medvirke til at afsløre kildens identitet m.v.

Det skal herudover bemærkes, at SKAT har vurderet, at det ikke har været muligt via en anonymisering delvist at offentliggøre korrespondancen med kilden. Der er herved henset til, at en anonymiseret udgave af korrespondancen vil indeholde tavshedsbelagte oplysninger, der vil kunne medvirke til at afsløre kildens identitet m.v. Der skal endvidere henvises til offentlighedslovens § 34, hvoraf det fremgår, at der ikke skal gives aktindsigt i eventuelle dele af et dokument, hvis indholdet af disse dele ikke har forståeligt eller sammenhængende meningsindhold. ”

I en udtalelse af 26. januar 2017 anførte Skatteankestyrelsen bl.a. følgende:

”Skatteankestyrelsen har ingen bemærkninger til det i udtalelsen fra SKAT anførte.

Skatteankestyrelsen har i afgørelsen med sagnr. 16-1701420 fundet, at SKAT har været berettiget til at tilbageholde hele korrespondancen, der blev anmodet om aktindsigt i. Skatteankestyrelsen har i den forbindelse fundet, at denne ret til fuldstændig tilbageholdelse af oplysninger kunne rummes fuldt ud

allerede i medfør af offentlighedslovens § 33, nr. 5. Derfor har styrelsen ikke fundet det nødvendigt tillige at foretage en vurdering efter de øvrige bestemmelser, som SKAT henviser til, jf. i den forbindelse offentlighedslovens § 30, 32, stk. 2 og § 35, jf. skatteforvaltningslovens § 17. Den nærmere begrundelse for Skatteankestyrelsens vurdering fremgår af sagens præmisser, hvortil der i øvrigt henvises.

Af præmisserne fremgår det således, at Skatteankestyrelsen ikke har foretaget en prøvelse af, hvorvidt hele eller dele af korrespondancen, der er nægtet indsigt i, tillige er omfattet af offentlighedslovens § 35, idet hele korrespondancen blev vurderet at kunne tilbageholdes allerede i medfør af offentlighedslovens § 33, nr. 5. ”

Den 10. februar 2017 sendte jeg en kopi af SKATs og Skatteankestyrelsens udtalelser af henholdsvis 19. og 26. januar 2017 til dig og bad om dine eventuelle bemærkninger.

Jeg modtog ingen bemærkninger fra dig.

Efter aftale med SKAT blev der ikke sendt kopi af SKATs korrespondance med kilden til mig sammen med myndighedernes udtalelser, men den 18. april 2017 fik to af mine medarbejdere mulighed for at gennemgå SKATs korrespondance med kilden.