

Aktindsigt i administrative skatte- og afgiftsstraffesager

Udarbejdet af Annette Arent
Aflevering den 15. april 2014
Master i skat · Juridisk masterafhandling

Indholdsfortegnelse

Summary

1.0 Indledning	side 1
1.1 Problemformulering	2
1.2 Begrundelse for valg af emne	4
1.3 Afgrænsning	4
1.4 Metode	6
2.0 Regler om aktindsigt i administrative skatte- og afgiftsstraffesager	6
2.1 Offentlighedsloven	7
2.2 Forvaltningsloven	8
2.3 Persondataloven	10
2.4 Forsvarerbistandsloven	12
2.5 Retsplejeloven	13
2.6 Sammenfatning af reglerne om aktindsigt	16
3.0 Analyse og vurdering af regler om aktindsigt i administrative skatte- og afgiftsstraffesager	18
3.1 Offentlighedsloven	20
3.2 Forvaltningsloven	23
3.3 Persondataloven	27
3.4 Forsvarerbistandsloven	29
3.5 Retsplejeloven	32
3.6 Sammenfattende vurdering af regler om aktindsigt	37
4.0 Sammenligning af regler om aktindsigt i inden- og udenretlig skatte- og afgiftsstraffesager	44
5.0 Konklusion	49
6.0 Perspektivering	51
Litteraturliste	53
<u>Bilag</u>	
Bilag 1 – Skematisk oversigt over hjemmel til aktindsigt i skatte- og afgiftsstraffesager	55

Bilag 2 – Skematisk oversigt over materiale, der er aktindsigt i	57
Bilag 3 – Skematisk oversigt over materiale, der er aktindsigt i efter retsplejeloven	58
Bilag 4 – Skematisk oversigt over aktindsigt i administrative skatte- og afgiftsstraffesager..	59

Summery

This thesis is about the access to documents in administrative fixed penalty notices.

Basically, only the Court has the authority to impose sanctions on violations of the law. However, the Tax Authority is authorized by the tax and excise legislation to settle a violation of legislation without Court proceedings, if the violation does not result in a more severe punishment than a fine. Thus, where the tax and excise legislation has been violated, the Tax Authority is authorized to settle a criminal case administratively. The criminal case is settled with an administrative fixed penalty notice, which can be settled only in cases where the punishment does not exceed a fine, and only if the accused pleads guilty to the offence and pays the fine within a specified time period. The rules apply to both natural and legal persons.

If the conditions to settle an administrative fixed penalty notice are not met, the Tax Authority does not have the authority to settle it, and instead the Tax Authority must hand over the criminal case to the Prosecution requesting it to present the criminal case to the Court.

There are several rules regulating the request of access to documents in the Tax authority. This thesis is reviewing and evaluating, which rules apply for access to documents in criminal cases settled by the Tax authority, including which persons have access to which documents in different situations.

1.0 Indledning

Der er i grundloven hjemlet et princip om, at strafferetlige sanktioner ikke kan pålægges uden domstolenes medvirken. Dette princip er fraveget indenfor en række særlovsområder, idet det fra politisk side er besluttet at bemyndige visse myndigheder til at afgøre sager om strafbare overtrædelser af lovgivningen indenfor myndighedens særlovområde. Formålet med bemyndigelserne er at flytte et antal mindre og ikke komplicerede sager fra domstolene. De særlovområder, hvor der er hjemmel til at afgøre sager om strafbare overtrædelser administrativt, er eksempelvis retsplejeloven, told-, skatte- og afgiftslovgivningen, arbejdsmiljølovgivningen, fødevarelovgivningen og visse finansielle love. Når en strafferetlig overtrædelse afsluttes administrativt, sker dette med et bødeforelæg.

Inden for skattelovgivningen blev bemyndigelsen til administrativt at afgøre en strafferetlig overtrædelse hjemlet i statsskatteoven allerede i 1903-loven. Hjemlen er senere overført til kontrolloven, der i 1972 ændrede navn til skattekontrolloven, hvor der fortsat er hjemmel til, at skatteforvaltningen kan afgøre strafbare overtrædelser af skattekontrollovens bestemmelser. Tilsvarende hjemler findes i kildeskatteloven, opkrævningsloven og toldloven, ligesom der i en række skatte- og afgiftslove er henvist til opkrævningslovens bestemmelser, om at skatteforvaltningen kan afgøre strafbare overtrædelser administrativt.

I stedet for at sende en strafferetlig overtrædelse til anklagemyndigheden med henblik på at indbringe denne for domstolene, kan skatteforvaltningen sigte en skatte- eller afgiftspligtig, og meddele denne, at en strafferetlig overtrædelse af lovgivningen under visse betingelser kan afgøres uden retslig forfølgning. Skatteforvaltningen udarbejder således en administrativ skatte- og afgiftsstraffesag.

Skatteforvaltningen kan udelukkende afgøre en skatte- og afgiftsstraffesag administrativt, når overtrædelsen ikke medfører højere straf end bøde, og kun når overtrædelsen vedrører told-, skatte- og afgiftslovgivningen.

For at en administrativ skatte- og afgiftsstraffesag kan afgøres med et bødeforelæg, er det en betingelse, at den sigtede erkender sig skyldig i overtrædelsen og erklærer sig rede til, inden for en nærmere angiven frist, at betale en angivet bøde.

I de tilfælde hvor betingelserne ikke er opfyldte, eller hvor den sigtede ikke vil tiltræde et bødeforelæg, sender skatteforvaltningen straffesagen til anklagemyndigheden med anmodning om at indbringe sagen for domstolene.

Reglerne om bødeforelæg er udarbejdet i overensstemmelse med retsplejelovens regler herom. Et vedtaget bødeforelæg er et straffeprocessuelt forlig, fordi det er en forudsætning, at der er opnået enighed om overtrædelsen mellem skatteforvaltningen og den sigtede.

Åbenhed og gennemsigtighed er et grundlæggende princip i den offentlige forvaltning, som bl.a. skal sikre offentlighedens tillid til og kontrol med forvaltningen. Principperne understøttes ved, at offentligheden i form af aktindsigt kan anmode om adgang til den offentlige forvaltnings dokumenter. Adgangen til aktindsigt er hjemlet i flere regelsæt, der også gælder inden for skatteforvaltningens område.

1.1 Problemformulering

Den almindelige adgang for offentligheden til at anmode om aktindsigt i skatteforvaltningens oplysninger og dokumenter, følger af offentlighedsloven. Herudover er der også hjemmel til aktindsigt i forvaltningsloven, persondataloven og forsvarerbistandsloven inden for skatteforvaltningens område.

Flere regelsæt med hjemler til aktindsigt synes at danne grundlag for shopping herimellem, men hjemler regelsættene aktindsigt i forskellige forhold, forskellige situationer eller for forskellige personer? Og gælder regelsættene tilsvarende, når der anmodes om aktindsigt i sager, der behandler strafbare overtrædelser af skatte- og afgiftslovgivningen, som skatteforvaltningen har bemyndigelse til at afgøre?

Dette leder til følgende spørgsmål:

Er der hjemmel til aktindsigt i administrative skatte- og afgiftsstraffesager?

Denne afhandling vil søge problemformuleringen uddybet og besvaret på baggrund af følgende supplerende spørgsmål:

- Hvilke hjemler findes der til at anmode om aktindsigt i administrative skatte- og afgiftsstraffesager, og hvilket materiale kan der udleveres?
 - Det undersøges, hvorvidt der er hjemmel til aktindsigt i en verserende skatte- og afgiftsstraffesag, således at sigtede kan gøre sig bekendt med det materiale, der danner grundlag for en sigtelse.
 - Det undersøges, hvorvidt der er hjemmel til aktindsigt i en afsluttet skatte- og afgiftsstraffesag.
 - Det undersøges, hvem der har hjemmel til at anmode om aktindsigt – gælder der samme regler for sigtede, fysiske og juridiske personer, en forsvarer, offentligheden med flere?
 - Det undersøges, hvilket materiale der kan udleveres – er der adgang til samtlige dokumenter og oplysninger i sagen, eller er der materiale, der er undtaget fra aktindsigt som følge af særlige forhold som gør, at aktindsigten reduceres eller helt bortfalder?

- Hvilke hjemler findes der til at anmode om aktindsigt i skatte- og afgiftsstraffesager, der afgøres af domstolene?
 - Det undersøges, hvorvidt og i hvilket omfang der er adgang til aktindsigt i såvel verserende som i afsluttede skatte- og afgiftsstraffesager efter retsplejelovens regler.
- Hvordan vurderes adgangen til aktindsigt i administrative skatte- og afgiftsstraffesager i forhold til adgangen til aktindsigt i skatte- og afgiftsstraffesager, der behandles ved domstolene?
 - Reglerne sammenlignes for at kunne vurdere, om den sigtede har samme adgang, som når en straffesag behandles af domstolene.

1.2 Begrundelse for valg af emne

Nytænkningen med aktindsigt i juridiske personers bødeforelæg vakte nysgerrighed i at undersøge, hvilke regler der gælder, når der anmodes om aktindsigt i administrative skatte- og afgiftsstraffesager. Nysgerrigheden blev afløst af undren, da det viste sig, at der ikke var en samlet fremstilling om adgangen til aktindsigt i administrative skatte- og afgiftsstraffesager, men at regler herom skulle findes forskellige steder i litteraturen, og at gennemgangen i øvrigt ikke var sammenhængende og målrettet skatte- og afgiftsstraffesager.

Det er sigtet med denne afhandling at klarlægge reglerne om adgang til aktindsigt i administrative skatte- og afgiftsstraffesager, herunder omfang og anvendelighed, i en samlet fremstilling.

1.3 Afgrænsning

I denne afhandling er det udelukkende adgang til aktindsigt i administrative skatte- og afgiftsstraffesager, der gøres til genstand for en vurdering. Dette sker dels for at afgrænse afhandlingens omfang, og dels for at undersøge et afgrænset område, hvor behandlingen af administrative straffesager sker under iagttagelse af såvel forvaltningsretten og strafferetsplejens regler.

Da reglerne om administrative bødeforelæg for overtrædelse af toldlovgivningen på visse punkter er forskellig fra skatte- og afgiftslovgivningen, afgrænses afhandlingens område endvidere til ikke at behandle toldlovgivningen. Dette sker fordi forskellene i lovgivningerne ikke er relevante for afhandlingens problemformulering.

Det er udelukkende de regler, der relaterer sig til aktindsigt inden for skatte- og afgiftsstrafferetten, der bliver inddraget i afhandlingen, ligesom der kun inddrages bestemmelser, der omhandler aktindsigt i administrative skatte- og afgiftsstraffesager. Gennemgangen af retsplejelovens regler er koncentreret om sigtedes forhold, og omtaler ikke tiltaltes forhold, som i visse situationer er forskellige. Dette sker for at holde en stringent sammenligning mellem en inden- og udenretlig behandling af skatte- og afgiftsstraffesager.

Retsplejelovens anvendelsesområde er politi, anklagemyndighed og domstole, men skatteforvaltningens bemyndigelsesbestemmelser henviser til udvalgte bestemmelser i loven eller principper heri. Retsplejelovens regler om aktindsigt inddrages for at klarlægge, hvornår retsplejelovens regler finder anvendelse, og hvornår øvrige aktindsigtsregler finder anvendelse. Afhandlingen berører ikke problemstillingen om, hvorvidt retsplejelovens regler finder anvendelse ved skatteforvaltningens behandling af straffesager i øvrigt.

Reglerne om aktindsigt gælder for privates adgang til oplysninger og dokumenter hos forvaltningen. Persondataloven og forvaltningsloven indeholder imidlertid også regler om videregivelse af oplysninger til andre forvaltningsmyndigheder, det vil sige når begge parter er offentlige myndigheder. Reglerne om videregivelse er inddraget i afhandlingen, for også at vurdere dette aspekt af adgangen til oplysninger om strafbare forhold.

Internationalt er aktindsigt også på dagsorden, og bl.a. har Europarådet således udstedt en konvention om aktindsigt. Af pladsmæssige hensyn inddrages kun nationale forhold, og der ses derfor bort fra aktindsigtsregler i EU-ret og international ret.

1.4 Metode

Afhandlingen er en teoretisk gennemgang af retskilderne, hvor der analyseres og fortolkes i et forsøg på at vurdere de for problemformuleringen relevante retskilder. Der tages afsæt i at beskrive, analysere og fortolke gældende ret for så vidt angår offentlighedsloven, forvaltningsloven, persondataloven, forsvarerbistandsloven og retsplejeloven.

Det teoretiske fundament er en retsdogmatisk fortolkning – juridisk metode. Der analyseres og fortolkes ud fra de primære retskilder med udgangspunkt i de subjektive (lovens forarbejder) og objektive fortolkningsteorier (ordlydsfortolkning). Til forarbejderne hører de betænkninger, der er udarbejdet af særlige lovudvalg, forud for lovgivningsarbejdet, og som er en del heraf, idet forarbejderne arbejder på grundlag af betænkningerne og henviser hertil.

Der inddrages ikke sekundære retskilder, eksempelvis afgørelser og kendelser fra administrative klageinstanser eller domstole, hovedsageligt fordi omfanget af sådanne findes begrænset for så vidt angår de love, der er relevante for denne afhandling.

Der foretages en komparativ analyse af regler om adgang til aktindsigt i offentlighedsloven, forvaltningsloven, forsvarerbistandsloven, persondataloven og retsplejeloven, for at kunne vurdere adgangen til aktindsigt i administrative skatte- og afgiftsstraffesager.

2.0 Regler om aktindsigt i administrative skatte- og afgiftsstraffesager

Dette kapitel gennemgår de hjemler, der findes i forskellige regelsæt til at anmode om aktindsigt i administrative skatte- og afgiftsstraffesager.

2.1 Offentlighedsloven

Den 1. januar 2014 trådte den nye lov om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven) i kraft¹. Loven er på mange områder en videreførelse af den hidtidige lov.

Offentlighedslovens formål om sikring af åbenhed hos myndigheder med henblik på at understøtte informations- og ytringsfrihed, borgernes deltagelse i demokrati, offentlighedens kontrol med offentlig forvaltningen mv. er nu lovfæstet i offentlighedslovens § 1.

Der er med den nye offentlighedslov sket en tydeliggørelse og en udvidelse af meroffentlighedsprincippet, der betyder, at myndigheder af egen drift skal overveje, om der kan gives aktindsigt i sager, der er undtaget fra aktindsigt. Dette følger af offentlighedslovens § 14, stk. 2.

Personkredsen, der kan anmode om aktindsigt, er uændret. Det fremgår af offentlighedslovens § 7, stk. 1, at enhver kan anmode om aktindsigt i dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed, som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. Bestemmelsen gælder for både verserende og afsluttede sager.

En persons ret til at få oplysninger om sig selv (egenaces) er reguleret i offentlighedslovens § 8. Bestemmelsens formål er at sikre, at en person kan få adgang til oplysninger vedrørende pågældende selv i samme omfang som, hvis pågældende er part i en sag, det vil sige efter forvaltningslovens regler. Dokumenter omfattet af § 19 er undtaget egenaces.

Der er i offentlighedslovens § 7, stk. 2, oplistet en række undtagelser til hovedreglen om, hvad der kan anmodes om aktindsigt i, herunder § 19.

¹ Lov nr. 606 af 12. juni 2013.

Det fremgår af offentlighedslovens § 19, stk. 1, at retten til aktindsigt som hovedregel ikke omfatter sager indenfor strafferetsplejen. Retsvirkningerne af at en sag er omfattet af reglen er, at samtlige sagens dokumenter og oplysninger er undtaget fra retten til aktindsigt. Dette gælder uanset om der i sagen foreligger dokumenter som, hvis de havde foreligget i en anden sammenhæng, havde været undergivet aktindsigt.

Som en undtagelse til hovedreglen om, at der ikke er aktindsigt i sager indenfor strafferetsplejen, er der med den nye offentlighedslov indført hjemmel til at anmode om adgang til aktindsigt i bødeforelæg, der er vedtaget af juridiske personer. Dette er fastsat i lovens § 19, stk. 2. Der kan efter lovens § 19, stk. 3, ikke opnås adgang til aktindsigt i bødeforelæg, der er afsluttet af politi og anklagemyndigheden. Adgang til aktindsigt heri afgøres med hjemmel i retsplejelovens regler om aktindsigt. Se *afsnit 2.5 Retsplejeloven*.

Visse dokumenter og oplysninger kan undtages fra aktindsigt efter lovens §§ 23-32, herunder forvaltningens interne dokumenter, se lovens § 23, stk. 1. Ved et internt dokument forstås dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående. Aktindsigt kan også begrænses i det omfang det er nødvendigt for at beskytte væsentlige hensyn til forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrddelse og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning. Reglen er en videreførelse af den tidligere offentlighedslov og findes i lovens § 33, nr. 1.

Herudover er pligten til at meddele oplysninger efter lovens regler om aktindsigt begrænset af særlige regler om tavshedspligt. Dette fremgår af offentlighedslovens § 35.

2.2 Forvaltningsloven

Forvaltningsloven gælder alle dele af den offentlige forvaltning og for alle sager, hvori der er eller vil blive truffet en afgørelse². Afgørelsesbegrebet omfatter sager, hvori der udfær-

² Bekendtgørelse af forvaltningsloven, LBK nr. 988 af 9. oktober 2012

diges retsakter, det vil sige udtalelser der fastslår, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde. Der henvises til lovens § 2, stk. 1.

Forvaltningsloven indeholder processuelle regler (beføjelser og rettigheder) for den, der er part i en sag.

Den, der er part i en sag, kan få aktindsigt efter forvaltningslovens regler herom (partsaktindsigt). Se forvaltningslovens § 9, stk. 1.

Meroffentlighedsprincippet er også blevet lovfæstet i forvaltningsloven. Der henvises til forvaltningslovens § 10, stk. 1. Der kan kun gives meroffentlighed, hvis dette ikke er i strid med anden lovgivning, herunder reglerne om tavshedspligt. Efter lovens § 10, stk. 2, finder meroffentlighedsprincippet også anvendelse i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt i dokumenter og oplysninger i sager, der er undtaget fra aktindsigt efter § 11, der omhandler sager om strafferetlig forfølgning af lovovertrædelser mv.

Det følger af forvaltningslovens § 11, stk. 1, at partens ret til aktindsigt ikke gælder sager om strafferetlig forfølgning af lovovertrædelser³. Bestemmelsen medfører, at samtlige af sagens akter er undtaget fra aktindsigt.

Efter lovens §§ 12 og 14 kan dokumenter undtages fra aktindsigt, herunder interne dokumenter, se § 12, stk. 1. Et dokument er internt, når det ikke er afgivet til udenforstående.

Som en udtagelse til hovedreglen i § 11, stk. 1, fremgår det af forvaltningslovens § 18, stk. 1, 1. punktum, at når en straffesag er afgjort, kan en part i sagen, anmode om at blive gjort bekendt med sagens dokumenter. Retten hertil er dog betinget af, at dette er rime-

³ Bestemmelsen er flyttet fra forvaltningslovens § 9, stk. 3 til § 11 i forbindelse med ændringer i lyset af offentlighedsloven, se Lov nr. 638 af 12. juni 2013.

ligt begrundet af hensyn til varetagelse af den pågældendes interesser, og at hensynet til forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser eller særlige hensyn til beskyttelse af sigtede, vidner eller andre ikke taler herimod. Bestemmelsen omfatter ikke dokumenter hos politi og anklagemyndighed, jf. § 18, stk. 2. Reglerne om undtagelse af dokumenter i §§ 12 og 14 finder tilsvarende anvendelse.

Forvaltningsloven indeholder regler om en forvaltningsmyndigheds videregivelse af personoplysninger til en anden forvaltningsmyndighed, jf. forvaltningslovens § 28, stk. 1. Det følger heraf, at videregivelse er reguleret af de bestemmelser i persondataloven, der er oplistet i bestemmelsen⁴. Se herom neden for i *afsnit 2.3 Persondataloven*.

Videregivelse af oplysninger, der ikke er personoplysninger, det vil sige oplysninger om juridiske personer, er reguleret af forvaltningslovens § 28, stk. 2-5. Sådanne oplysninger må kun videregives til en anden forvaltningsmyndighed, når den, oplysningen angår, udtrykkeligt har givet samtykke, det følger af lov, eller det må antages, at oplysningen vil være af væsentlig betydning for myndighedens virksomhed eller for en afgørelse, myndigheden skal træffe.

2.3 Persondataloven

Lov om behandling af personoplysninger (persondataloven) trådte i kraft den 1. juli 2000⁵. Loven er baseret på et EF-direktiv fra 1995⁶. Ved persondatalovens ikrafttræden bortfaldt to registerlove, der havde været gældende siden 1979.

Persondatalovens anvendelsesområde er behandling af personoplysninger, og udenfor falder således behandling af oplysninger om juridiske personer. Loven fastsætter generelle regler om behandling af personoplysninger for offentlige myndigheder samt for den private sek-

⁴ Bestemmelsen henviser til persondatalovens § 5, stk. 1-3, §§ 6-8, §§ 10 og 11, stk. 1, §§ 38 og 40.

⁵ Lov nr. 429 af 31. maj 2000.

⁶ Europaparlamentets og Rådets direktiv af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (95/46/EF).

tor. Loven gælder behandling af personoplysninger, der helt eller delvist foretages ved hjælp af elektronisk databehandling samt ikke-elektroniske (manuelle) behandlinger af personoplysninger, der er eller vil blive indeholdt i et register⁷.

Behandlingen af oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold, herunder strafbare forhold, er reguleret i persondatalovens § 8, stk. 1. Sådanne oplysninger må udelukkende behandles, såfremt dette er nødvendigt for varetagelsen af myndighedens opgaver.

Det er fastsat i lovens § 8, stk. 2, 1. punktum, at oplysninger om rent private forhold som hovedregel ikke må videregives. Videregivelse kan dog finde sted, såfremt den oplysningerne vedrører, har givet samtykke hertil, når videregivelsen sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til den, oplysningen vedrører eller, hvis oplysningerne er nødvendig for udførelsen af en myndigheds virksomhed eller er påkrævet for en afgørelse, som myndigheden skal træffe. Se § 8, stk. 2, litra 1-4.

Persondatalovens § 31, stk. 1, hjemler indsigt for en registreret person (egenacces), idet enhver person kan anmode om at få oplyst, om der behandles oplysninger om vedkommende. Ved egenacces kan den registrerede få at vide, hvilke oplysninger der behandles, behandlingens formål, kategorierne af modtagere af oplysninger, samt hvorfra oplysningerne stammer⁸.

Det er i lovens § 32, stk. 2, fastsat, at oplysninger om egne forhold kan undtages fra aktindsigt i samme omfang som efter reglerne i offentlighedsloven, herunder § 19, stk. 1, om sager indenfor strafferetsplejen.

⁷ Begrebet behandling skal forstås bredt som enhver form for håndtering af oplysninger om personer på, med eller uden brug af elektronisk databehandling (indsamling, registrering, systematisering, opbevaring, videregivelse, samkøring osv.). Dette følger af lovens § 3, stk. 1, nr. 2.

⁸ Persondataloven anvender begrebet "indsigt". Der er forskel på indsigt og aktindsigt, idet indsigtsretten giver ret til registrerede oplysninger, men ikke adgang til konkrete sager. Se nærmere herom i *afsnit 3.3 Persondataloven*. Med dette in mente, kan det forekomme, at "aktindsigt" anvendes for ensartethedens skyld, men hvor der egentligt er tale om indsigt.

2.4 Forsvarerbistandsloven

I forlængelse af arbejdet i et udvalg, nedsat med det formål at undersøge fremgangsmåden i skattestraffesager, der afgøres administrativt⁹, blev bekendtgørelse af lov om adgang til forsvarerbistand under en administrativ skatte- eller afgiftsstraffesag (forsvarerbistandsloven) indført¹⁰. Med forsvarerbistandsloven har forsvareren aktindsigt i skatteforvaltningens materiale, som forsvareren ikke ville have efter offentlighedsloven.

Forsvarerbistandsordning blev til for at styrke en skattepligtig fysisk persons stilling under en administrativ skattestraffesag, navnlig med henblik på at tilgodese personens behov for sagkyndig vejledning i forbindelse med overvejelser om, hvorvidt sagen bør afgøres administrativt ved vedtagelse af et bødeforelæg.

Det følger af forsvarerbistandslovens § 1, at beskikkelse sker efter sagens beskaffenhed, den skattepligtige fysiske person eller omstændigheder i øvrigt findes ønskeligt, hvor den skattepligtige fysiske person ikke selv har skaffet sig bistand af en forsvarer. Det er domstolene, der foretager beskikkelse. Se lovens § 2.

Forsvarerens opgave er at bistå den skattepligtige fysiske person, især i forbindelse med en forhandling med skatteforvaltningen, og forsvareren har derfor adgang til at gøre sig bekendt med det materiale, som skatteforvaltningen har tilvejebragt til brug ved behandlingen af strafansvar. Se forsvarerbistandslovens § 3, stk. 1.

Adgangen til materialet kan begrænses, såfremt hensynet til sagens opklaring eller tredjemand undtagelsesvis gør det påkrævet. Forsvareren kan også gives pålæg om ikke at videregive de oplysninger, som denne har modtaget fra skatteforvaltningen. Dette fremgår af lovens § 3, stk. 2.

⁹ Delbetænkning om behandling af skattestraffesager, der afgøres administrativt, Betænkning nr. 977/1983.

¹⁰ Lov nr. 625 af 21. december 1983, erstattet af nugældende LBK nr. 827 af 25. august 2005.

2.5 Retsplejeloven

Bekendtgørelse af lov om rettes pleje (retsplejeloven)¹¹ indeholder bestemmelser om rettes pleje i såvel civile sager som i straffesager.

Et grundlæggende princip i straffeprocessen er kontradiktionsprincippet, der betyder, at en sigtet har adgang til at gøre sig bekendt med alt skriftligt og mundtligt materiale, der fremlægges af anklagemyndigheden og som indgår i grundlaget for en sigtelse. Kontradiktionsprincippet er således sigtedes adgang til at varetage sine interesser og forsvare sig mod en uønsket afgørelse. Kernen i princippet er et retfærdighedskrav – at ingen må dømmes uden at blive hørt.

Retsplejeloven indeholder hjemmel til aktindsigt for enhver, for parten (den sigtede) og for en forsvarer. Reglerne om aktindsigt for den sigtede og en forsvarer i verserende og afsluttede straffesager findes i lovens §§ 729 a-729 d.

Det følger af lovens § 729 a, stk. 3, at forsvareren har adgang til at gøres sig bekendt med det materiale, som politiet har tilvejebragt til brug for den sag, som sigtelsen angår. Forsvareren må kun med politiets samtykke udlevere det modtagne materiale til sigtede eller andre. Se § 729 a, stk. 3, 3. punktum¹². Der kan gives forsvarerpålæg, således at forsvareren ikke må videregive de udleverede oplysninger, såfremt hensynet til særlige forhold gør sig gældende, herunder hensynet til fremmede magter, statens sikkerhed, sagens opklaring, til tredjemand mv. Dette fremgår af § 729 a, stk. 4.

¹¹ LBK nr. 1139 af 24. september 2013.

¹² Politiet meddeler samtykke, hvis det findes ubetænkeligt, se stk. 3, 4. punktum. Der kan kun nægtes samtykke til udlevering af materiale, der er omfattet af § 871, stk. 1 og 2, nr. 5 (bevisdokumenter, der giver oplysninger om gerningen, f.eks. selvangivelse eller ansættelsesændring, samt erklæringer udstedt i offentligt hverv, f.eks. revisionsberetninger om økonomisk kriminalitet) af samme årsager, der kan lægges til grund for forsvarerpålæg efter stk. 4. Se stk. 3, 5. punktum.

Den sigtede i en straffesag, hvor der ikke medvirker en forsvarer har adgang til aktindsigt i indførelser i retsbøgerne og det materiale i sagen, som politiet har tilvejebragt til brug herfor. Dette fremgår af § 729 b, stk. 1 og 2. Adgangen til at se materialet i sagen kan nægtes af samme grunde, som et forsvarerpålæg kan gives, se § 729 a, stk. 4.

Der kan ske begrænsning af forsvareren og den sigtedes ret til aktindsigt. Retsplejelovens § 729 c fastsætter, at adgangen til aktindsigt kan fraviges, hvis det er påkrævet eksempelvis af hensyn til fremmede magter, statens sikkerhed, sagens opklaring, efterforskning af anden verserende sag om lovovertrædelse, der kan give fængsel i 6 år eller mere. Det er domstolene, der træffer afgørelse om fravigelser, og det sker efter anmodning fra politiet.

For så vidt angår en afsluttet straffesag gælder, at den sigtede kan få aktindsigt i dokumenter, der vedrører sagens behandling ved såvel politi som ved anklagemyndighed. Se lovens § 729 d, stk. 1. Interne dokumenter er undtaget, ligesom aktindsigtsretten under visse omstændigheder kan begrænses. Dette følger af § 729 d, stk. 2 og 5.

Adgang til aktindsigt kan begrænses, hvis den sigtede ikke kunne få oplysningerne under den verserende sag med henvisning til retsplejeloven. Endvidere kan der ske begrænsning, såfremt det er af afgørende betydning for statens sikkerhed mv, EU-retlige eller folkeretlige forpligtelser, hensynet til forebyggelse, opklaring, forfølgning af lovovertrædelser eller for særlige hensyn til beskyttelse af medsigtede, vidner eller andre.

Adgang til aktindsigt for andre end den sigtede og forsvareren findes i retsplejelovens §§ 41 a-41 g.

Efter lovens § 41 har enhver ret til aktindsigt i domme og kendelser efter reglerne i §§ 41 a-41 c, 41 e og 41 g. En enhver kan anmode om aktindsigt i en doms konklusion, såfremt anmodningen fremsættes en uge efter dommens afsigelse, jf. § 41 a.

Adgang til aktindsigt i domme og kendelser er hjemlet i retsplejelovens § 41 b, stk. 1. Visse sager og dokumenter er undtaget fra aktindsigt, herunder straffesager der er afsluttet for mere end 1 år siden. En undtagelse hertil er, hvis materialet skal bruges til videnskabelig forskning, journalistisk eller redaktionelt arbejde. Se § 41 b, stk. 2. Aktindsigt kan begrænses, hvis særlige hensyn gør sig gældende, herunder statens sikkerhed mv., EU- og folkeretlige forpligtelser mv., men også hensynet til oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold eller virksomheders erhvervshemmeligheder kan undtages. Der kan kun ske begrænsning af aktindsigtsretten, såfremt hensynet ikke kan varetages ved anonymisering. Dette følger af § 41 b, stk. 3, nr. 5.

Endvidere har enhver ret til aktindsigt i skriftlig forelæggelse eller procedure, når der er afsagt dom i sagen, medmindre dokumenterne er omfattet af et forbud mod offentlig gengivelse. Dette er fastsat i lovens § 41 c, stk. 1. For endelige påstandsdokumenter eller sammenfattende processkrifter gælder, at enhver har ret til aktindsigt heri inden hovedforhandlingens begyndelse, se § 41 c, stk. 3. De undtagelser og begrænsninger i adgangen til aktindsigt, der følger af lovens § 41 b, stk. 2 og 3, finder også anvendelse for nærværende bestemmelse.

Den, der har en særlig interesse i en sag, uden at være part i sagen, har adgang til aktindsigt efter reglerne i retsplejelovens § 41 d. Bestemmelsen gælder kun for aktindsigt i afsluttede straffesager¹³. Den særlige interesse skal godtgøres for, at en anmodning om aktindsigt kan efterkommes. Bestemmelsen hjemler adgang til andre dokumenter end dem, der er omfattet af lovens §§ 41 a-41 c, også dokumenter der er undtaget fra aktindsigt. Aktindsigt kan begrænses i det omfang, at en part i sagen har været afskåret fra at gøre sig bekendt med oplysninger i sagen. Endvidere kan hensyn til statens sikkerhed mv., fortrolighed som følge af EU-retlige eller folkeretlige forpligtelser, forebyggelse, opklaring mv.

¹³ En sag er afsluttet, når der foreligger en endelig afgørelse, der ikke kan anfægtes ved ordinære retsmidler.

begrænse adgangen til aktindsigt. Begrænsning af aktindsigt skal vurderes konkret overfor den interesse, aktindsigtsanmoder har i at varetage sit tarv.

Lovens § 41 f fastsætter hjemmel til særlig aktindsigt for personer omfattet af retsplejelovens § 172, stk. 1, 2 eller 4, hvilket vil sige medarbejder ved medierne.

Efter lovens § 41 g kan enhver få aktindsigt i et bødeforelæg, der er vedtaget af en juridisk person. Anmodningen om aktindsigt afslås, hvis behandlingen af anmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug eller anmodningen må antages at skulle tjene et retsstridigt formål eller lignende. Endvidere kan aktindsigt begrænses efter de kriterier, der følger af § 41 b, stk. 3.

Der er i retsplejeloven hjemmel til meroffentlighed, se § 41 h.

2.6 Sammenfatning af regler om aktindsigt

Efter offentlighedsloven er der som hovedregel ikke hjemmel til at give aktindsigt i sager inden for strafferetsplejen. For sager om juridiske personer gælder dog, at der kan gives aktindsigt i et vedtaget bødeforelæg. Visse dokumenter og oplysninger kan undtages fra aktindsigt, ligesom aktindsigten kan begrænses af særlige tavshedspligtregler.

Der er fastsat et princip om meroffentlighed i offentlighedsloven.

Det følger af forvaltningsloven, at der er aktindsigt for den, der er part i en afgørelsessag. Partens adgang til aktindsigt gælder dog ikke sager om strafferetlig forfølgning af lovovertrædelser, det vil sige i verserende skatte- og afgiftsstraffesager.

Derimod er der for parten adgang til aktindsigt, når en straffesag er afgjort. Adgangen er betinget af, at aktindsigt er rimeligt begrundet af hensyn til varetagelse af den pågæld-

endes interesser, og hensynet til forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser eller særlige hensyn til beskyttelse af sigtede, vidner eller andre ikke taler herimod.

Der er i forvaltningsloven fastsat et meroffentlighedsprincip.

En forvaltningsmyndighed må kun undtagelsesvist videregive oplysninger om strafbare forhold til andre forvaltningsmyndigheder.

Persondataloven hjemler adgang til egenaces i oplysninger om, hvorvidt der behandles oplysninger om vedkommende. Hvis dette er tilfældet kan den registrerede få aktindsigt i, hvilke oplysninger, der behandles, behandlingens formål, kategorierne af modtagere af oplysninger samt, hvorfra oplysningerne stammer. Adgangen begrænses dog af, at oplysninger i sager indenfor strafferetsplejen ikke er omfattet af adgangen til egenaces. Persondataloven henviser til offentlighedslovens bestemmelser om sager, der er undtaget fra aktindsigt.

Loven indeholder hjemmel til videregivelse af oplysninger. Som hovedregel er der ikke adgang til at videregive oplysninger om strafbare forhold til andre, hverken til private eller til offentlige myndigheder. Kun i særlige situationer, der er oplistet i loven, kan oplysninger videregives.

Efter forsvarerbistandsloven kan en forsvarer som hovedregel få adgang til sagens materiale. Adgangen kan begrænses i det omfang, særlige hensyn gør sig gældende. Forsvareren kan meldes pålæg om ikke at videregive oplysninger, som denne har modtaget.

Retsplejeloven indeholder regler om aktindsigt for enhver, en forsvarer, den sigtede uden en forsvarer, medierne og forskere. Forsvareren har adgang til aktindsigt, men må udelukkende videregive oplysninger til den sigtede efter samtykke fra politiet. Den sigtede har

samme adgang til aktindsigt som en forsvarer, således at den sigtede stilles, som om den har en forsvarer. Domstolene kan begrænse såvel forsvareren som den sigtedes adgang til aktindsigt, hvis dette er påkrævet af hensyn til fremmede magter, statens sikkerhed mv.

Retsplejeloven hjemler endvidere adgang til aktindsigt for enhver, og dette i videre omfang for den, der har en særlig interesse i sagen samt for forskere og medierne. Der er aktindsigt i såvel verserende som afsluttede straffesager. For den, der har en særlig interesse i en sag, gælder den udvidede adgang til aktindsigt kun i afsluttede sager.

Også for afsluttede sager gælder, at visse dokumenter er undtaget aktindsigt, ligesom der kan ske begrænsning under hensyntagen til særlige forhold. Loven hjemler endvidere mer-offentlighed.

Ovenstående sammenfatning er samlet i en skematisk oversigt i bilag 1.

3.0 Analyse og vurdering af regler om aktindsigt i administrative skatte- og afgiftsstraffesager

Laver en kontrolmedarbejder i skatteforvaltningen en ansættelsesændring og vurderer denne, at overtrædelsen af lovgivningen bør undersøges nærmere, oversender kontrolmedarbejderen sagen til en medarbejder i skatteforvaltningens afdeling for straffesager.

Straffesagsmedarbejderen vurderer overtrædelserne strafferetligt; om de har den fornødne tilregnelser, og om der foreligger tilstrækkelige beviser til, at der skal føres en straffesag. Er der grundlag herfor, udarbejder straffesagsmedarbejderen en sigtelse og indkalder den sigtede til et afklarende møde (en forhandling). I forlængelse heraf laves et bødefore-

læg, som sendes til den sigtede, der kan underskrive dette, hvis den sigtede er enig og rede til at betale en given bøde¹⁴.

En ordinær straffesag består af følgende materiale:

En ansættelsessag

En ansættelsesændring udarbejdes i en sag, hvor der er konstateret overtrædelse af skatte- eller afgiftslovgivningen. Sagen indeholder et forslag til afgørelse, høringsskrivelse og eventuelt et høringssvar. Ansættelsessagen vedlægges en oversendelsesskrivelse, når den sendes til straffesagsafdelingen. Skrivelsen er et internt dokument.

En sigtelse

Hvis der sker en strafferetlig overtrædelse af skatte- og afgiftslovgivningen, udarbejdes der en sigtelse med angivelse af, hvilken straffebestemmelse, der er overtrådt.

Et forklaringsark

Når den sigtede har været til et en forhandling med straffesagsmedarbejderen, udarbejdes der et forklaringsark.

Et notat

Har straffesagsmedarbejderen udarbejdet et notat, ligger et sådant også i straffesagen. Notatet er et internt dokument.

Ansættelsessagen kan i visse tilfælde indeholde yderligere dokumenter. Hvis skatteforvaltningen i kontrolfasen har anmodet om bistand af politiet, eksempelvis til at foretage et

¹⁴ Det er således ikke den medarbejder, der foretager en ansættelse af skatter og afgifter, der også foretager den strafferetlige vurdering af en overtrædelse af skatte- og afgiftslovgivningen. Opdeling er en parallel til det grundlæggende retssikkerhedsmæssige princip i strafferetsplejen, hvorefter den der varetager efterforskningen, ikke også foretager bedømmelsen af skyldsspørgsmålet.

tvangsindgreb i form af beslaglæggelse, en ransagning eller lignende, eller hvis sagen er en del af et sagskompleks, vil ansættelsessagen være mere kompleks og indeholde dokumenter, så som anmodningen om bistand og det materiale, der eventuelt er indhentet med bistand fra politiet osv.

Interne dokumenter er som hovedregel undtaget fra aktindsigt, når dokumentet indeholder interne overvejelser, se forvaltningslovens § 12, stk. 1, og offentlighedslovens § 23, stk. 1. Skatteforvaltningens anmodning om bistand til politiet og det indhentede materiale, vurderes at kunne undtages fra aktindsigt efter forvaltningslovens § 15 b, nr. 1, og offentlighedslovens § 33, nr. 1. Herefter kan aktindsigt begrænses, hvis det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser. Skatteforvaltningen skal foretage en konkret vurdering af hensyn og modhensyn, og vurderingen skal foretages for hvert dokument og for hver oplysning.

I dette kapitel analyseres og fortolkes hjemlerne til aktindsigt for den personkreds og det materiale, reglerne gælder for. Dette sker for at vurdere, om adgangen til aktindsigt bliver begrænset i administrative skatte- og afgiftsstraffesager, og aktindsigten dermed reduceres eller helt bortfalder.

3.1 Offentlighedsloven

Sager inden for strafferetsplejen er undtaget aktindsigt. Dette gælder såvel verserende som afsluttede straffesager.

Som noget nyt indeholder offentlighedslovens § 19, stk. 2, hjemmel til, at der kan anmodes om aktindsigt i et bødeforelæg, der er vedtaget af en juridisk person. Bestemmelsen omtaler udelukkende et vedtaget bødeforelæg, og modsætningsvist kan det slutes, at omfattet af bestemmelsen er ikke sager, hvor skatteforvaltningen afslutter en strafferetlig

vurdering med en henstilling eller en advarsel, fordi dette alene sker ved en orientering til den sigtede¹⁵.

Oplysninger i det vedtagne bødeforelæg om drifts- eller forretningsforhold eller lignende skal undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 35, jf. skatteforvaltningslovens § 17, stk. 1.

Aktindsigt kan tilsvarende begrænses i det omfang dette er nødvendigt for beskyttelse af væsentlige hensyn til bl.a. forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser, beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning. Bestemmelsen kan tænkes anvendt i de situationer, hvor der er anlagt en administrativ skatte- og afgiftsstraffesag mod såvel en skatte- og afgiftspligtig som dennes rådgiver. Eller i de situationer, hvor der anlægges en disciplinærsag mod rådgiver i forlængelse af den skatte- eller afgiftspligtiges vedtagelse af et bødeforelæg.

Endelig kan aktindsigt begrænses, såfremt forvaltningsmyndigheden er omfattet af særlige bestemmelser om tavshedspligt. Om en bestemmelse kan henregnes til de særlige tavshedspligtsbestemmelser, beror på en fortolkning af den pågældende bestemmelse, hvor det af reglens ordlyd og forarbejder vurderes, at tavshedspligten er fastsat på baggrund af særlige hensyn.

En særlig tavshedspligt findes i skatteforvaltningslovens § 17¹⁶. Herefter skal skatteforvaltningen under ansvar efter straffelovens regler om forbrydelser i offentlig tjeneste eller

¹⁵ Skatteforvaltningens anvendelse af henstillinger og advarsler til at afgøre en strafferetlig vurdering, jf. Den juridiske vejledning, afsnit A.C.3.6, behandles ikke yderligere. Det konstateres blot, at skatteforvaltningen anvender disse redskaber.

¹⁶ Det fremgår af bestemmelsen, at skatteforvaltningen over for uvedkommende skal iagttage ubetinget tavshed under ansvar efter straffelovens §§ 152-152 a, 152 c-152 f med hensyn til oplysninger om en fysisk eller juridisk persons økonomiske, erhvervmæssige eller privatlivet tilhørende forhold, som forvaltningen bliver bekendt med under varetagelsen af deres arbejde. Der skal ikke foretages en vurdering af, hvorvidt oplysningerne er fortrolige eller ej.

hverv mv., iagttage ubetinget tavshed over for uvedkommende med hensyn til oplysninger om en fysisk eller en juridisk persons forhold, som skatteforvaltningen bliver bekendt med under varetagelsen af deres arbejde, herunder forvaltningens arbejde med administrative skatte- og afgiftsstraffesager. Tavshedspligtbestemmelsen betyder, at skatteforvaltningen ikke må videregive tavshedsbelagte oplysninger til andre private end den, der har afgivet oplysningerne eller den oplysningerne vedrører.

Retsvirkningen af, at der foreligger en særlig tavshedspligtsbestemmelse, er at forhold der er omfattet af offentlighedslovens § 35, ikke er undergivet aktindsigt efter offentlighedsloven. Hvis kun en del af oplysningerne i et dokument er omfattet af den særlige tavshedspligt, vil skatteforvaltningen skulle meddele aktindsigt i dokumentets øvrige indhold. Dette gælder, selvom ekstraheringsbestemmelsen i § 34 ikke eksplicit henviser til § 35, men kun til §§ 30-33, jf. bemærkningerne til § 35¹⁷.

Den særlige tavshedspligtsbestemmelse har endvidere den konsekvens, at skatteforvaltningen vil være afskåret fra efter eget skøn at give meroffentlighed. Der gælder den undtagelse, at der kan gives meroffentlighed, hvis forvaltningen selv råder over den interesse, der tilsigtes beskyttet ved tavshedspligtsbestemmelsen. Dette er ikke tilfældet for skatteforvaltningen, hvorfor der ses bort fra denne undtagelse.

Endvidere gælder som hovedregel, det vil sige, når der foreligger en anmodning, at tavshedsbelagte oplysninger alene kan videregives til andre forvaltningsmyndigheder efter forvaltningsloven og persondataloven¹⁸.

Der er ikke adgang til egne oplysninger efter offentlighedslovens § 8, da bestemmelsen undtager sager inden for strafferetsplejen.

¹⁷ Se L 144 fremsat den 8. februar 2013.

¹⁸ Både forvaltningsloven og persondataloven hjemler en sådan særlig lovhjemmel. Der skal dog i den forbindelse tages højde for at pågældendes retsstilling ikke forringes herved, se persondatalovens § 2, stk. 1.

Det kan herefter udledes, at selvom den nye offentlighedslov hjemler adgang til aktindsigt i bødeforelæg vedtaget af juridiske personer, skal en anmodning om aktindsigt afvises efter lovens § 35 med henvisning til skatteforvaltningens særlige tavshedspligt.

Hvis alle dokumenter i sagen om bødeforelægget udelukkende indeholder oplysninger, der er omfattet af den særlige tavshedspligt, vil sagen være undtaget fra aktindsigt.

3.2 Forvaltningsloven

Der er fra lovgivers side tilsigtet en parallelitet mellem reglerne om aktindsigt i forvaltningsloven og offentlighedsloven, og reglerne i forvaltningsloven er derfor tilpasset i forbindelse med vedtagelsen af den nye offentlighedslov.

Det er fastsat i forvaltningslovens § 2, stk. 1, at loven gælder sager, hvori der træffes en afgørelse. Som tidligere nævnt er et bødeforelæg et forlig mellem skatteforvaltningen og den sigtede, og synes derfor umiddelbart ikke at falde ind under afgørelsesbegrebet. Justitsministeriet har imidlertid tilkendegivet, at et bødeforelæg er en afgørelse i forvaltningslovens forstand, når bødeforelægget er vedtaget af den sigtede¹⁹. Bødeforelægget får således retsvirkning, når det er vedtaget, og deraf kan udledes, at bødeforelægget ikke i sig selv har en bindende virkning, som forudsat i forvaltningsloven. Et bødeforelæg, der ikke er vedtaget, er således ikke en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Den sigtede har partstatus i en sag omfattet forvaltningsloven. Som part kan dog også anses personer, der har en væsentlig, en retlig og en individuel interesse i myndighedens beslutning i sagen, dog således at vidner eller anmeldere ikke har en sådan interesse. Væsentlighedskriteriet må vurderes konkret, men skal forstås således, at betydningen af sagens udfald skal have en vis intensitet og styrke, førend den pågældende anses at have en

¹⁹ Jf. Justitsministeriets sag j.nr. LA 1987-546-18.

væsentlig interesse. I forhold til en administrativ skatte- og afgiftsstraffesag kan pårørende eller ægtefælle formodes at have en sådan interesse.

Forvaltningslovens regler om parter adgang til aktindsigt gælder ikke i sager om strafferetlig forfølgning af lovovertrædelser, jf. forvaltningslovens § 11, stk. 1. Bestemmelsen gælder sager om strafferetlig forfølgning af både fysiske og juridiske personer. Bestemmelsen er begrænset til "forfølgning af lovovertrædelser", mens den tilsvarende bestemmelse i offentlighedslovens § 19, stk. 1, er formuleret bredere, idet denne anvender udtrykket "inden for strafferetsplejen".

Under bestemmelsen hører verserende skatte- og afgiftsstraffesager, og skatteforvaltningens oversendelse af en straffesag til anklagemyndigheden med en tiltalebegæring, fordi den administrative straffesag ikke kan afgøres hos skatteforvaltningen.

Når en sag er undtaget efter lovens § 11, stk. 1, er samtlige sagens dokumenter undtaget fra aktindsigt. Skatteforvaltningen skal foretage en vurdering af, hvorvidt der kan gives meroffentlighed.

Meroffentlighedsprincippet gælder nemlig også i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt i dokumenter og oplysninger i sager, der er undtaget fra aktindsigt efter § 11, det vil sige sager om strafferetlig forfølgning af lovovertrædelser mv. Der kan gives aktindsigt i et videre omfang, hvis dette ikke er i strid med tavshedsbestemmelse. Da der er tale om parter i en administrativ skatte- og afgiftsstraffesag, anses disse ikke som uvedkommende, og udlevering af oplysninger som følge af meroffentlighed, er ikke udelukket. Ifølge lovbemærkningerne er skatteforvaltningen ikke forpligtet til at gennemgå samtlige dokumenter og oplysninger i sagen, men skatteforvaltningen skal foretage en samlet og overordnet vurdering af, om der bør gives aktindsigt i dokumenter og oplysning-

er, der indgår i en administrativ skatte- og afgiftsstraffesag²⁰. Skønner skatteforvaltningen, at der ikke kan gives meroffentlighed, skal afvisningen begrundes, jf. § 24, stk. 1.

I en ordinær administrativ skatte- og afgiftsstraffesag, kan det svært at argumentere for, at materialet i sagen ikke udleveres, specielt når den strafferetlige vurdering er udarbejdet på baggrund af ansættelsesændringen, det vil sige materiale, som parten har fået tilsendt tidligere. Ligeledes gælder forklaringsarket som indeholder aktindsigtsanmoders egne udtalelser, og derfor heller ikke bør indeholde oplysninger, der kan tillægges afgørende betydning for afvejningen af hensyn for og imod udlevering.

Hvor den underliggende ansættelsessag er kompliceret eller i strafferetlige sagskomplekser, kan der tænkes at være oplysninger, som ikke kan udleveres, dog synes tilsvarende materiale som i den ordinære skatte- og afgiftsstraffesag at kunne udleveres med henvisning til meroffentlighedsprincippet.

Forvaltningslovens § 18 fastsætter regler om parter aktindsigt i sagens dokumenter i en afsluttet straffesag. Bestemmelsen gælder således administrative bødeforelæg, der er vedtaget af den sigtede.

Aktindsigt efter forvaltningslovens § 18 kan først gives, når skatteforvaltningen har forelagt sigtede et bødeforelæg, som den sigtede har vedtaget, jf. ovenfor. Det fremgår af bestemmelsen, at denne omfatter afsluttede sager, og at dette skal forstås således, at en sag er afsluttet, når forvaltningen har taget stilling til det straffemæssige i sagen. Til bestemmelsen må herefter henføres sager, der er henlagte, og tilsvarende gælder for sager, hvor skatteforvaltningen afslutter en strafferetlig vurdering med en advarsel eller en henstilling, hvor sigtede blot orienteres herom.

²⁰ Se de særlige bemærkninger til § 1, nr. 2, i L 145 fremsat den 7. februar 2013.

Aktindsigt i afsluttede straffesager er betinget af, at aktindsigtanmoder angiver en rimelig begrundelse for hensynet til varetagelse af dennes interesser. En sådan begrundelse kan være, at pågældende vil undersøge, om der foreligger sagsbehandlingsfejl, eller om der er grundlag for en eventuel erstatningssag mod pågældendes rådgiver.

Foreligger en sådan begrundelse skal skatteforvaltningen give aktindsigt, såfremt modsatrettede hensyn, så som hensyn til forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser eller særlige hensyn til beskyttelse af sigtede, vidner og andre, ikke vægter højere. Sådanne hensyn kan tænkes at foreligge i en sag, hvor skatteforvaltningen sigter en rådgiver for medvirken i aktindsigtsanmoders sag. I andre sager end ordinære skatte- og afgiftsstraffesager, kan der tænkes at foreligge dokumenter om andre sigtede, der kan begrunde, at modsatrettede hensyn vægter højere end hensynet til den, der har anmodet om aktindsigt.

Da dokumenter hos politi og anklagemyndighed ikke er omfattet af § 18, er retsbogsudskrifter og dokumenter, der har været fremlagt i retten, ikke omfattet af bestemmelsen. Sådanne dokumenter kan foreligge, netop hvor politiet har bidraget i efterforskningen af ansættelsessagen. Aktindsigt i disse dokumenter reguleres af retsplejelovens regler.

Umiddelbart synes en ordinær administrativ skatte- og afgiftsstraffesag, ikke at indeholde oplysninger, der kan begrunde en begrænsning af adgangen til aktindsigt. Såvel ansættelsesændringen mv. som sigtelse har den sigtede tidligere fået tilsendt. For så vidt angår interne dokumenter, skal disse vurderes konkret, hvorvidt de fortsat er interne, eller om de kan udleveres som følge af en undtagelsesbestemmelse i § 13.

Det er sandsynligvis hovedsagligt i andre sager end de ordinære, at der er oplysninger og dokumenter, der kan tænkes at kunne begrænse adgangen til aktindsigt, eksempelvis af hensyn til medsigtede eller vidner.

Skatteforvaltningens videregivelse af oplysninger om fysiske og juridiske personer til andre myndigheder, er fastsat i forvaltningslovens § 28. Videregivelse af oplysninger om fysiske personer reguleres af forvaltningslovens § 28, stk. 1, der henviser til persondatalovens bestemmelser herom. Der henvises til behandlingen heraf i *afsnit 3.3 Persondataloven*.

Videregivelse af oplysninger om juridiske personer er omfattet af lovens § 28, stk. 2. Sådanne oplysninger må kun videregives til en anden forvaltningsmyndighed, når den, oplysningen angår, udtrykkeligt har givet samtykke, det følger af lov, eller det må antages, at oplysningen vil være af væsentlig betydning for myndighedens virksomhed eller for en afgørelse, myndigheden skal træffe. Det er skatteforvaltningen, der foretager vurderingen af, hvorvidt oplysningerne kan videregives.

3.3 Persondataloven

Efter persondataloven er der hjemmel dels til indsigt i egne oplysninger om, hvorvidt der er behandlet oplysninger om vedkommende (egenacces), og dels til videregivelse af oplysninger. Det er ikke reglerne om aktindsigt, der finder anvendelse, når én forvaltningsmyndighed anmoder en anden forvaltningsmyndighed om oplysninger, men derimod reglerne om videregivelse af oplysninger²¹.

Som følge af at skatteforvaltningen er underlagt den særlige tavshedspligt i skatteforvaltningslovens § 17, må skatteforvaltningen ikke videregive oplysninger til uvedkommende private, men alene til andre forvaltningsmyndigheder efter bestemmelsen herom i forvaltningslovens § 28 og persondatalovens §§ 6-8²². Oplysninger omfattet af tavshedspligtsbestemmelsen må kun videregives efter anmodning. Det er den myndighed, der rå-

²¹ Persondataloven gælder både elektronisk og manuel videregivelse af oplysninger, se § 1, stk. 3.

²² Persondataloven gælder også for udveksling af oplysninger internt i en forvaltning. Det kan konstateres, at loven finder anvendelse på skatteforvaltningens videregivelse af oplysninger, når kontrolafdelingen videresender en sag til strafferetlig vurdering i straffesagsafdelingen, men dette aspekt uddybes ikke nærmere i denne afhandling.

der over oplysningerne, der har kompetencen til i første instans at afgøre, om en oplysning kan videregives til en anden forvaltningsmyndighed.

Oplysninger om strafbare forhold anses som rent private forhold, og kan kun videregives under skærpede betingelser. Det er skatteforvaltningen, der vurderer, hvilke oplysninger der er nødvendige at videregive for behandlingen af den anmodende myndigheds sag.

Sigter skatteforvaltningen en skatte- eller afgiftspligtig, vurderes oplysningerne at være rent private og dermed omfattet af ordlyden i persondatalovens § 8. Oplysninger om at skatteforvaltningen behandler en administrativ straffesag, og at skatteyderen er sigtet, kan derfor som hovedregel ikke udleveres. Heller ikke oplysninger om, at sagen er overendt fra kontrolafdelingen til straffesagsafdelingen kan oplyses.

Anmoder en anden forvaltningsmyndighed om oplysninger om en persons skatte- og afgiftsstraffesag hos skatteforvaltningen, fordi myndigheden eksempelvis skal varetage offentlige interesser, må skatteforvaltningen foretage en konkret afvejning af, hvorvidt det i den pågældende situation vil være berettiget at videregive fortrolige oplysninger. På den ene side vurderes den interesse i hemmeligholdelse, som den sigtede person har, og på den anden side styrken og karakteren af de private eller offentlige interesser, der taler for videregivelse. Der skal lægges vægt på den modtagne myndigheds interesse i at modtage oplysningerne, set i forhold til den interesse som den oplysningen angår, har i at oplysningen ikke udleveres. Den modtagne myndigheds interesse skal således klart overstige det modstående hensyn. Skatteforvaltningen må vurdere hver oplysning for sig, for at afgøre, hvilke oplysninger der er nødvendige for den modtagende forvaltnings formål.

I det tilfælde en person anmoder om indsigt i oplysninger om en tredje person, hjemler persondataloven ikke mulighed for en sådan indsigt, idet loven udelukkende giver hjemmel til indsigt for den registrerede (egenaccess). I et sådant tilfælde behandles anmodningen om aktindsigt efter offentlighedsloven.

En registreret person kan anmode om indsigt i oplysninger, der behandles om vedkommende (egenacces). Loven opererer med begrebet indsigt, idet der udelukkende er hjemmel til at få indsigt i oplysninger om, hvorvidt der behandles oplysninger om personen, formålet hermed mv. Der er således ikke efter persondataloven adgang til de konkrete sager, hvori oplysningerne er – adgang til aktindsigt heri, må der anmodes om efter forvaltningsloven eller offentlighedsloven.

Adgangen til oplysninger er afgrænset fra oplysninger, der behandles indenfor strafferetsplejen, idet persondataloven henviser til offentlighedslovens regler herom. Det følger af forarbejderne, at bestemmelsen er indsat for at sikre, at forvaltningsmyndigheders behandling af oplysninger kan undtages fra egenacces i samme omfang som efter offentlighedslovens regler om egenacces²³. Bestemmelsen giver herefter ikke hjemmel til aktindsigt i oplysninger i administrative skatte- og afgiftsstraffesager.

I det tilfælde hvor en person, som ikke er part i en sag, anmoder om aktindsigt i egne oplysninger, opstår spørgsmålet om, hvorvidt det er offentlighedslovens regler eller persondatalovens regler der finder anvendelse. Anmoder pågældende om aktindsigt i andet end behandling af oplysninger om pågældende selv, anvendes offentlighedslovens bestemmelser.

3.4 Forsvarerbistandsloven

En sigtet har ret til at lade sig repræsentere af en forsvarer, som den sigtede selv har valgt. I en sådan situation, kan den valgte forsvarer blive beskikket. Selvom der formelt ikke er sket en beskikkelse, må den valgte forsvarer sidestilles med den beskikkede, således at den valgte forsvarer har samme rettigheder, som den beskikkede forsvarer. Det vil sige, at også i en sådan situation har forsvareren adgang til aktindsigt i den sigtedes administrative skatte- og afgiftsstraffesag.

²³ Se de særlige bemærkninger til § 32, stk. 2, i L 147 fremsat den 9. december 1999.

Der er ingen regler i forsvarerbistandsloven for den sigtede til at anmode om aktindsigt. Dette er ikke ensbetydende med, at den sigtede ikke kan anmode om aktindsigt, dette må dog ske efter reglerne i forvaltningsloven.

Forsvarerbistandsloven indeholder regler om, at forsvareren har adgang til det materiale, som skatteforvaltningen har tilvejebragt til brug ved behandlingen af spørgsmålet om strafansvar. Forsvareren må kun videregive materialet til sigtede og andre med skatteforvaltningens samtykke. Ifølge lovbemærkningerne til forsvarerbistandslovens § 2, har forsvareren adgang til skatteforvaltningens materiale i samme omfang som en forsvarer for en sigtet har adgang til politiets materiale i en indenretlig straffesag²⁴. Der henvises til retsplejelovens bestemmelse herom i den dagældende § 745 – nu § 729 a, stk. 3. Det betyder, at forsvareren har adgang til det materiale, som hører under denne bestemmelse, se nedenfor i *afsnit 3.5 Retsplejeloven*, det vil sige materiale der har berøring med sagen, også selvom dette ikke har reel betydning for sagens behandling og en eventuel strafforfølgning. Skatteforvaltningens materiale kan eksempelvis indeholde bevismateriale eller tekniske rapporter.

Forsvarerens adgang til materiale kan begrænses, såfremt hensynet til sagens opklaring eller tredjemand undtagelsesvis gør det påkrævet. Forsvareren kan også gives pålæg om ikke at videregive de oplysninger, som denne har modtaget fra skatteforvaltningen.

I en ordinær skatte- og afgiftsstraffesag synes der ikke at være materiale, der kan begrænse forsvarerens adgang hertil. Afgrænsning af aktindsigt kan få betydning i andre sager end de ordinære, hvor der kan være materiale, der indeholder oplysninger om eksempelvis andre medsigtede, der kan begrunde en afgrænsning. Omfanget af sager, hvori aktindsigt skal begrænses, findes dog ikke at være stort. For det første fordi skatteforvaltningen oversender sager over en vis beløbsmæssig grænse til anklagemyndigheden til

²⁴ Se de almindelige bemærkninger til L 56/1983.

behandling. For det andet fordi det er tænkeligt, at sådanne sager også indeholder andre forhold, eksempelvis overtrædelse af straffelovens bestemmelser, som skatteforvaltningen ikke er bemyndiget til at behandle administrativt, hvorfor disse skal oversendes til anklagemyndigheden. Begrænsningen af aktindsigt i materialet eller forsvarerpålæg synes således kun at komme på tale i et fåtal af sager.

Som bestemmelsen i forsvarerbistandsloven er formuleret, gælder denne udelukkende bistand for fysiske personer. Det fremgår af lovbemærkningerne, at loven ligger tæt op ad retsplejelovens regler om beskikkelse af en forsvarer samt, at loven bygger på en indstilling fra det særlige udvalg, der udarbejdede den bagvedliggende rapport²⁵. Det var udvalgets vurdering, at juridiske personer oftest har bistand til skatte- og afgiftssager, på grund af disse sagers højere grad af kompleksitet og vanskeligere juridiske problemstillinger. Derfor medbringer juridiske personer selv bistand til en forhandling med skatteforvaltningen om det strafferetlige ansvar af en overtrædelse, og den juridiske person har derfor ikke samme behov for bistand i vurderingen af, hvorvidt et bødeforelæg skal vedtages, eller om sagen skal indbringes for domstolene, som den fysiske person har.

Forsvarerbistandsloven gælder ikke for juridiske personer, og den juridiske person må selv rette henvendelse til domstolen og anmode om beskikkelse efter retsplejelovens § 730, stk. 1.

Lovens anvendelsesområde er begrænset til udelukkende at indeholde regler om aktindsigt for forsvareren. Reglerne hjemler dog mulighed for forsvareren til at gøre sig bekendt med det materiale, der ligger til grund for skatteforvaltningens sigtelse af den skattepligtige fysiske person. Den sigtede kan igennem forsvareren også gøres sig bekendt med materialet.

²⁵ Se betænkning nr. 977/1983.

3.5 Retsplejeloven

Det fremgår af forarbejderne til bestemmelserne, at de foreslåede regler i retsplejeloven ikke omfatter anmodninger om aktindsigt i straffesager, der bliver behandlet hos andre administrative myndigheder end politiet²⁶.

Har en straffesag været behandlet af en administrativ myndighed, gælder retsplejelovens regler om aktindsigt dog for det materiale, som politiet har modtaget fra den skatteforvaltningen.

Det fremgår af lovbemærkningerne, at såvel lovgiver som Retsplejerådet ved udarbejdelsen af bestemmelserne om aktindsigt har tillagt det stor betydning, at der skal være offentlighed i retsplejen²⁷. Denne offentlighed kan især opnås gennem udvidet adgang til aktindsigt for medierne, som kan videreformidle indsigten.

En forsvarer for en sigtet har adgang til det materiale, som politiet har tilvejebragt, jf. § 729 a, stk. 3. Heri ligger, at materialet er undergivet politiets rådighed. Materialet skal have berøring med sagen, men det er ikke nødvendigt, at materialet har reel betydning for efterforskningen og en eventuel strafforfølgning. Det betyder, at selvom politiet har valgt ikke at fremlægge materialet i retten, er det omfattet af forsvarerens aktindsigt. Materialet kan indeholde alle former for bevisdokumenter, politirapporter, vidneafhøringer, beslaglagte dokumenter, tekniske rapporter mv.

Forsvareren har også adgang til retsbogsindførelser og herunder kendelser, men dette materiale fremsender domstolene af egen drift i henhold til § 729 a, stk. 2, 1. punktum.

²⁶ Se de almindelige bemærkninger samt de særlige bemærkninger til § 729 d, i L 23 fremsat den 8. oktober 2003.

²⁷ Se de almindelige bemærkninger i L 23 fremsat den 8. oktober 2003.

Materiale må kun videresendes til den sigtede efter politiets samtykke. Der stilles høje krav til begrundelsen, såfremt politiet ikke giver samtykke til, at bevisdokumenter eller erklæringer udstedt i offentligt erhverv, må videregives. En vurdering af, om der skal meldes samtykke, sker efter en afvejning af hensyn, der taler for, at den sigtede får aktindsigt. En årsag til ikke at samtykke til udlevering af materiale til den sigtede er hensynet til tredje-
mand.

Efter bestemmelsen i § 729 b, har den sigtede, der ikke har en forsvarer, adgang til aktindsigt i samme omfang som en sigtet med en forsvarer. Bestemmelsen er en lovfæstelse af kontradiktionsprincippet, fordi den sigtede skal stilles, som om denne var repræsenteret af en forsvarer. Bestemmelsen svarer derfor til § 729 a, stk. 3. Den sigtede har adgang til aktindsigt i politiets materiale samt i retsbogstilførelser. Bestemmelsen har kun betydning for straffesager i første instans, idet forsvarerbeskikkelse er obligatorisk i ankesager.

Forsvareren og den sigtedes adgang til aktindsigt kan begrænses, men der stilles store krav til de hensyn, der kan begrænse aktindsigten. Således kan begrænsning kun ske i efterforskning af lovovertrædelser, der har en strafferamme på 6 år eller mere. Dette betyder, at der i høj grad lægges vægt på, at forsvareren og den sigtede har adgang til at gøre sig bekendt med det materiale, der ligger til grund for sigtelsen og således har samme vilkår som anklagemyndigheden, der fremlægger sagen.

Der er aktindsigt i en doms konklusion, jf. lovens § 41 a, uanset om der er afsagt dom i et retsmøde, og uanset om der i øvrigt er adgang til aktindsigt i dommen.

Retten til aktindsigt i domme og kendelser, jf. § 41 b, omfatter også supplerende redegørelser, i de tilfælde hvor en dom ankes, fordi redegørelsen anses som et bilag til dommen. Den fastsatte grænse på 1 år for, hvornår der kan anmodes om aktindsigt, er begrundet i hensynet til nyhedens interesse samt hensynet til, at den sigtede kan tænkes af have af-

sonet sin straf. Der er kun medier og forsker, der vurderes at have en interesse i ældre domme til videnskabelig forskning. Disse har derfor en udvidet adgang til aktindsigt i domme, der er ældre end 1 år.

Retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, at dommen eller kendelsen indeholder oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold eller en virksomheds erhvervshemmeligheder, som ikke kan anonymiseres. Der skal således i første omgangs ske anonymisering, dvs. begrænsning af aktindsigt er subsidiær i forhold til bestemmelsen om anonymisering, og begrænsning skal derfor kun anvendes, såfremt hensynet til pågældende ikke kan varetages gennem anonymisering.

Ved en afgrænsning skal der foretage en konkret vurdering af, om offentlighedens aktindsigt i dommen eller kendelsen bør vige for væsentlige hensyn til de pågældende. I en sådan vurdering indgår både, hvem det er, dommen eller kendelsen indeholder rent private oplysninger eller erhvervshemmeligheder om, og hvilke private forhold eller hemmeligheder, der er tale om samt, om sagen har en særlig offentlig interesse. Der skal herefter være ganske særlige grunde til, at der sker afgrænsning, hvilket indikerer, at afgrænsning kun anvendes i ekstraordinære tilfælde.

Det er adgang til aktindsigt for enhver i skriftlige forelæggelser, procedurer og endelige påstandsdokumenter, se § 41 c. Bestemmelsen sikrer samme adgang i disse dokumenter som i domme og kendelser, og har således en nær tilknytning til § 41 b. Af den årsag gælder også samme undtagelser og begrænsninger som for domme og kendelser.

Efter lovens § 41 d kan andre end parten, der kan godtgøre at have en individuel og væsentlig interesse i en sag, få aktindsigt i andre dokumenter, end dem der er reguleret i §§ 41 a-41 c. Pågældende skal have en særlig interesse eller en særlig tilknytning til sagen. Andre end parten kan eksempelvis være personer, der har en retlig interesse i at få afklar-

et et retsspørgsmål, hvor der er en konkret eller generel forbindelse med den retssag, der anmodes om aktindsigt i, en forurettet eller pårørende.

Andre dokumenter efter § 41 d er eksempelvis andre retsbogtilførelser, processkrifter, anklageskrifter, politirapporter og dokumenter, der benyttes som bevis, herunder materiale fra skatteforvaltningen, såfremt sagen er startet der. Bestemmelsen gælder ligeledes for dokumenter omfattet af §§ 41 a-41 c, men hvor der ikke er adgang til aktindsigt, som følge af en undtagelsesbestemmelse. Aktindsigtsanmoders interesse skal vurderes i forhold til hvert enkelt dokument, ikke i forhold til hele sagen.

Et dokument vedrører sagen, når dokumentet har betydning for sagens behandling. I straffesager betyder det, at omfattet er dokumenter, der både indgår i sagen ved domstolene og dokumenter, der indgår i politiets sag. Dvs. at dokumenter, der er uden betydning for tiltalespørgsmålet eller for sagens afgørelse ved domstolene, også er omfattet. Begrebet dokumenter er således lige så bredt, som offentlighedslovens begreb.

Interne dokumenter er ikke omfattet af aktindsigt. Dette svarer til offentlighedsloven og forvaltningslovens begreb. Herefter er et dokument internt, når det ikke er videregivet til nogen uden for myndigheden, dog er der den forskel, at der efter retsplejelovens § 41 d, ikke er en ekstraheringspligt, idet det er opfattelsen, at oplysninger i interne notater også fremgår af andre dokumenter i sagen.

§ 41 d indeholder en række undtagelser, der kan begrænse aktindsigt. Begrænsningen kan ske ved at fjerne oplysninger fra dokumentet. Begrænsning af hele dokumentet kan dog ske, hvis parten i en straffesag har været afskåret fra aktindsigt i oplysninger i sagen. Hermed sikres, at en anden end parten ikke kan opnå aktindsigt i videre omfang end parten.

Adgang til aktindsigt for en med en særlig interesse kan bl.a. begrænses i samme omfang som efter § 41 b, stk. 3, nr. 3. Herefter kan hensynet til rent private forhold og virksomheders erhvervshemmeligheder begrænse aktindsigt, såfremt hensynet til pågældende ikke kan varetages ved anonymisering. Endvidere kan der ske begrænsning af aktindsigt af hensyn til forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelse eller for særlige hensyn til beskyttelse af sigtede, tiltalte vidner eller andre. Formuleringen svarer til forvaltningslovens § 18, stk. 1. For samtlige undtagelsesbestemmelser gælder, at begrænsning skal ske efter en konkret vurdering af den enkelte undtagelse i forhold til hensynet til aktindsigtsanmoder.

Retsplejelovens § 41 f omhandler mediernes aktindsigt. Medierne har en udvidet adgang til materiale, fordi mediernes formidling har væsentlig betydning for gennemførelsen af princippet om offentlighed i retsplejen. Medierne har bl.a. aktindsigt i anklageskrifter og retsmødebegæringer, dog forudsat, at den sigtede selv er gjort bekendt med sigtelsen og har talt med en forsvarer, eventuelt om anmodning om nedlæggelse af navnforbud.

Der er adgang til aktindsigt i juridiske personers vedtagne bødeforelæg efter lovens § 41 g. Bestemmelsen gælder kun for bødeforelæg, der er meddelt af politiet eller anklagemyndigheden. Adgang til aktindsigt kan begrænses i samme omfang som domme og kendelser efter § 41 b. Adgangen er dog ikke begrænset til sager, der er afsluttet inden for 1 år, som gælder for domme og kendelser. Til forskel fra § 41 b, henvises der i bestemmelsen ikke til § 41 e, stk. 4, hvorefter der ikke er pligt til at foretage anonymisering i stedet for at begrænse adgangen til aktindsigt. Dvs. at der skal udelukkende foretages en konkret afvejning af hensynet til offentlighedens indsigt i et bødeforelæg mod hensynet til virksomheders erhvervshemmeligheder (eller eksempelvis hovedaktionærers rent private forhold).

Anklagemyndigheden og domstolene er berettiget til at give aktindsigt i videre omfang end de er forpligtet til (meroffentlighed), se § 41 h. Bestemmelsen om meroffentlighed

svarer til offentlighedslovens § 14 og forvaltningslovens § 10, stk. 1. Myndighederne bør imødekomme rimeligt begrundede anmodninger om meroffentlighed, også selv om aktindsigtsanmoder ikke har ret til aktindsigt efter reglerne i §§ 41 a-41 g.

Efter forarbejderne er meroffentlighed først og fremmest tænkt i forhold til medierne og forskere, men må også kunne anvendes over for en forurettet, hvis denne anmoder om aktindsigt i sagen, førend den er endeligt afsluttet²⁸.

3.6 Sammenfattende vurderingen af reglerne om aktindsigt

Det fremgår af forarbejderne, at de foreslåede regler i retsplejeloven om adgang til aktindsigt i straffesager, ikke omfatter anmodninger om aktindsigt i straffesager, der bliver behandlet hos andre administrative myndigheder end politiet. Anmodninger om aktindsigt i sådanne straffesager er omfattet af forvaltningsloven, og skal fremsættes over for den pågældende administrative myndighed. Anmodninger om aktindsigt i administrativ skatte- og afgiftsstraffesag behandles herefter af skatteforvaltningen.

Efter gennemgangen af de regelsæt, der hjemler adgang til aktindsigt, kan det konstateres, at der som hovedregel er hjemmel til aktindsigt i:

En verserende skatte- og afgiftsstraffesag:

- For en forsvarer for fysiske personer, jf. forsvarerbistandsloven.
Undtagelsesvist er der hjemmel til aktindsigt for:
 - Forvaltningsmyndigheder (videregivelse af oplysninger til andre forvaltningsmyndigheder), jf. persondataloven og forvaltningsloven.

²⁸ Se de særlige bemærkninger til § 41 g, i L 23 fremsat den 8. oktober 2003.

En afsluttet administrativ skatte- og afgiftsstraffesag:

- For den sigtede, jf. forvaltningsloven.

Undtagelsesvist er der hjemmel til aktindsigt for:

- Enhver, dog kun i juridiske personers bødeforelæg, jf. offentlighedsloven.
- Forvaltningsmyndigheder (videregivelse af oplysninger til andre forvaltningsmyndigheder), jf. persondataloven og forvaltningsloven.

Ad En verserende administrativ skatte- og afgiftsstraffesag

Såvel offentlighedsloven, forvaltningsloven som persondataloven hjemler grundlag for egenaces, og der opstår spørgsmål om, efter hvilket regelsæt en anmodning om aktindsigt i egne oplysninger skal behandles.

Forvaltningsloven anvender ikke betegnelse "egenaces", fordi loven udelukkende gælder afgørelsessager for parten selv. Hvis en fysisk person ikke er part i sagen, men anmoder om egenaces, skal aktindsigt behandles enten efter offentlighedsloven eller persondataloven.

Skatteforvaltningen træffer afgørelse om aktindsigt på det grundlag, der er mest gunstigt for den pågældende, jf. persondatalovens § 2, stk. 1, hvoraf det fremgår, at lovkonflikter løses ved, at regler om behandling af personoplysninger i anden lovgivning, der giver den registrerede en bedre retsstilling, går forud for persondataloven.

Fælles for de to regelsæt er, at administrative skatte- og afgiftsstraffesager er undtaget aktindsigt, hvorfor der ikke er adgang til egenaces for fysiske personer. Med samme begrundelse er der heller ikke adgang til aktindsigt for en juridisk person, dog således at egenaces udelukkende bedømmes efter offentlighedsloven.

En fysisk person, der er part i en sag, har som hovedregel adgang til egenaces efter forvaltningsloven, offentlighedsloven og persondataloven. Fælles for bestemmelserne er, at administrative skatte- og afgiftsstraffesager er undtaget aktindsigt, hvorfor der ikke er adgang til egenaces for fysiske personer. Bestemmelserne gælder tilsvarende for juridiske personer, dog således at disse er afskåret fra aktindsigt udelukkende efter reglerne i offentlighedsloven og forvaltningsloven.

Såvel offentlighedsloven som forvaltningsloven er en minimumslov, og skatteforvaltningen kan derfor efter eget skøn give en aktindsigtsanmoder bedre rettigheder end loven kræver, så længe dette ikke strider mod andres private interesser. Det vil sige, at skatteforvaltningen kan give oplysninger i videre omfang, end loven forpligter til.

Der er hjemmel til meroffentlighed i både offentlighedsloven og forvaltningsloven. Ved en vurdering af, hvorvidt der bør gives meroffentlighed, må forvaltningen foretage en afvejning af modstående hensyn i adgang til aktindsigt; hensynet til de beskyttelsessinteresser, der ligger bag undtagelsesbestemmelserne mod de hensyn til interesser, der ligger bag aktindsigtanmodningen.

Det forhold, at skatteforvaltningen skal tage hensyn til den til særlige bestemmelse om tavshedspligt i skatteforvaltningsloven gør, at meroffentlighed ikke kan finde sted for så vidt angår offentlighedsloven. I den særlige tavshedspligt ligger, at skatteforvaltningen ikke skal foretage en vurdering af, hvorvidt oplysningerne er fortrolige eller ej. Samtlige oplysninger må ikke udleveres til uvedkommende, hvorfor vurderingen udelukkende går på, hvorvidt pågældende er uvedkommende. Skatteforvaltningens ekstraheringspligt betyder, at oplysninger, der ikke er tavshedsbelagte, skal ekstraheres. Det synes svært at finde sådanne oplysninger i administrative skatte- og afgiftsstraffesager, idet også henvisning til lovbestemmelser indikerer, hvad sagen handler om.

For så vidt angår forvaltningsloven gælder, at meroffentlighedsprincippet også omfatter sager om strafferetlig forfølgning. Dette fremgår direkte af bestemmelsen. Skatteforvaltningen skal foretage en samlet og overordnet vurdering af, om der bør gives meroffentlighed i en administrativ skatte- og afgiftsstraffesag. I en ordinær administrativ skatte- og afgiftsstraffesag, synes der ikke at være hensyn, der kan overstige hensynet til partens adgang til aktindsigt. I andre skatte- og afgiftsstraffesager kan man forestille sig, at skatteforvaltningen foretager ekstrahering, således at parten får adgang til aktindsigt i videst muligt omfang. Skatteforvaltningen kan herefter i visse sager give aktindsigt i en verserende administrativ skatte- og afgiftsstraffesag.

Persondataloven ses ikke at ændre ved, at skatteforvaltningen kan udlevere oplysninger til fysiske personer, som forvaltningen ikke er berettiget til.

En person, der er part i en administrativ skatte- og afgiftsstraffesag, synes også at have hjemmel i offentlighedsloven. En part anses ikke som en uvedkommende, hvorfor den særlige tavshedspligt ikke finder anvendelse i en sådan situation. Skatteforvaltningen har pligt til at vurdere, om parten skal have meroffentlighed. I offentlighedsloven anvendes termen .."sager inden for strafferetsplejen", mens der i forvaltningsloven anvendes termen .."strafferetlig forfølgning". Det kan diskuteres, om forvaltningslovens term er mere snæver end offentlighedslovens, og om adgangen til aktindsigt derfor er videre, men set i forhold til en administrativ skatte- og afgiftsstraffesag, synes begge termer at omfatte det materiale, der ligger i en sådan sag. Det vurderes således, at der ikke er en forskel på, hvad parten har adgang til aktindsigt i efter henholdsvis offentlighedsloven og forvaltningsloven, hvorfor partens retsstilling ikke er mere gunstig efter et regelsæt i forhold til det andet.

Er den sigtede en fysisk person, har denne som hovedregel også adgang til skatteforvaltningens materiale gennem sin forsvarer, med mindre skatteforvaltningen har meddelt forsvareren pålæg om ikke at videregive materialet.

Interne dokumenter er som hovedregel ikke omfattet af aktindsigten, og de skal derfor ikke udleveres. Dette gælder både kontrolafdelingen og straffesagsafdelingens interne notater. I en ordinær straffesag vil materialet være identisk med det materiale, den sigtede tidligere har fået tilsendt i forbindelse med behandlingen af ansættelsesændringen. I andre sager kan indeholde oplysninger og dokumenter, der konkret skal vurderes med henblik på, hvorvidt dette er omfattet af aktindsigt.

I den situation, hvor en juridisk person har fået beskikket en forsvarer, og denne anmoder om aktindsigt, kan dette ikke ske med hjemmel i forsvarerbistandsloven²⁹. I og med at offentlighedsloven er en minimumslov, og skatteforvaltningen gerne må tildele aktindsigtsanmoder en bedre retsstilling, end loven hjemler, synes skatteforvaltningen at kunne overveje meroffentlighedsprincippet, fordi hensynet til forsvarerens varetagelse af sigtedes interesser synes at vægte højere end modhensyn. Skatteforvaltningens særlige tavshedspligt gør, at oplysninger ikke må afgives til uvedkommende, og selvom forsvareren er beskikket af domstolene og af hensyn til den sigtedes tarv, synes forsvareren at være omfattet af begrebet uvedkommende. Dermed kan forsvareren ikke få adgang til den sigtedes administrative skatte- og afgiftsstraffesag med hjemmel i offentlighedsloven. Personer med en væsentlig, retlig relevant og individuel interesse kan få partstatus efter forvaltningsloven. Forsvarerens interesse findes dog ikke at være så væsentlig og individuel, at denne kan opnå partsstatus. En forsvarer synes herefter kun at kunne få adgang til den sigtedes skatte- og afgiftsstraffesag via den sigtede.

²⁹ Se omtalen af beskikkelse af forsvarer for juridiske personer i *afsnit 3.4 Forsvarerbistandsloven*.

Som udgangspunkt har skatteforvaltningen ikke hjemmel til at videregive oplysninger om strafbare forhold til andre forvaltningsmyndigheder. Videre sender skatteforvaltningen undtagelsesvist oplysninger, kan dette være til brug for en afgørelse, som myndigheden skal træffe, hvorfor denne undtagelsesbestemmelse findes at kunne blive anvendt. Der skelnes mellem oplysninger om fysiske personer og juridiske personer. Videregivelse af oplysninger om fysiske personer sker efter persondataloven, mens videregivelse af oplysninger om juridiske personer sker efter forvaltningsloven.

Det fremgår ikke af forarbejderne til persondataloven, hvordan oplysninger skal forstås, men det må lægges til grund, at der laves en konkret vurdering i hver sag, således at den anmodende myndighed specificere, hvad oplysningerne skal anvendes til, og at den afgivende myndighed konkret vurderer, hvilke oplysninger der opfylder den anmodende myndigheds behov.

Ad en afsluttet administrativ skatte- og afgiftsstraffesag

Efter forvaltningsloven har såvel en fysisk som en juridisk person, der er part i en administrativ skatte- og afgiftsstraffesag, adgang til aktindsigt, når sagen er afgjort.

Når skatteforvaltningen afslutter en administrativ skatte- og afgiftsstraffesag med en advarsel eller en henstilling, har disse også karakter af en afgørelse, idet de anses som en retningslinje for, hvordan den omhandlede overtrædelse skal behandles i den konkrete situation. Parterne kan derfor anmode om aktindsigt heri.

Hvilke dokumenter der er aktindsigt i kan synes at bero på en konkret vurdering, idet aktindsigtsanmoder skal begrunde anmodningen, og idet skatteforvaltningen skal vurdere eventuelle modhensyn, der taler for at der ikke er adgang til aktindsigt. Materialet i en afgjort skatte- og afgiftsstraffesag at svare til det materiale, som parten tidligere har fået tilsendt. Skatteforvaltningens beslutning om sagens afgørelse må anses at være det mest

relevante for den sigtede, og denne fremgår formentlig af et internt notat, der som hovedregel ikke er omfattet af adgangen til aktindsigt.

Udgangspunktet om, at der er adgang til aktindsigt i juridiske personers vedtagne bødeforelæg, begrænses af skatteforvaltningens særlige tavshedspligt. Lovens bestemmelse om ekstrahering af oplysninger gælder, og skatteforvaltningen må derfor vurdere, hvorvidt der er oplysninger, der ikke er tavshedsbelagte og ekstrahere disse. Dog synes et bødeforelæg ikke at indeholde sådanne oplysninger, og selv henvisninger til lovbestemmelser indikerer, hvad bødeforelægget handler om.

Skatteforvaltningens særlige tavshedspligt begrænser derfor adgangen til aktindsigt i bødeforelæg, der er afgjort af skatteforvaltningen.

Videresender skatteforvaltningen undtagelsesvist oplysninger til andre myndigheder, sker dette efter forvaltningslovens regler, og med henvisning til persondatalovens regler for så vidt angår fysiske personer.

Om retsplejeloven

Det følger af forarbejderne til retsplejelovens bestemmelser om aktindsigt, at disse i høj grad sigter mod at efterleve det i grundloven fastsatte princip om offentlighed i retsplejen³⁰. Bestemmelserne om aktindsigt synes at gå langt for at efterleve princippet, og på anbefaling fra Retsplejerådet vælger lovgiver at anvende anonymisering frem for at afgrænse aktindsigten³¹. Her vejer hensynet til nyhedsformidling og informationsfrihed højere.

³⁰ Se de almindelige bemærkninger til L 23, fremsat den 8. oktober 2003.

³¹ Se kapitel 1 i Betænkning nr. 1427/2003.

Reglerne om aktindsigt i retsplejeloven gælder alene for politi, anklagemyndighed og domstolene, og disse er kun relevante for en skatte- og afgiftsstraffesag, når den ikke kan afsluttes med et bødeforelæg hos skatteforvaltningen, og derfor videresendes til anklagemyndigheden. I en sådan situation gælder reglerne for det materiale, der er udarbejdet i skatteforvaltningen.

Der er efter retsplejelovens regler aktindsigt i såvel en verserende som en afsluttet skatte- og afgiftsstraffesag. Loven regulerer såvel den personkreds, der som hovedregel har adgang til aktindsigt, som det materiale, personkredsen har adgang til. Det er kun i særlige tilfælde, at aktindsigten er begrænset, idet loven opererer med anonymisering, som nævnt ovenfor, fremfor begrænsning af oplysninger og dokumenter.

Der er i bilag 2 en skematisk oversigt over materiale i administrative skatte- og afgiftsstraffesager, der er adgang til, og i bilag 3 er der en skematisk oversigt over det materiale, der kan udleveres efter bestemmelserne i retsplejeloven.

4.0 Sammenligning af reglerne om aktindsigt i inden- og udenretlige skatte- og afgiftsstraffesager

Bestemmelsen i offentlighedsloven om aktindsigt i juridiske personers bødeforelæg blev indsat samtidig med den tilsvarende bestemmelse i retsplejeloven. Begrundelsen, for at indsætte en sådan bestemmelse i offentlighedsloven, findes ikke i forarbejderne, men må i stedet søges i Offentlighedskommissionens betænkning³².

Offentlighedskommissionen foreslår adgang til aktindsigt i vedtagne bødeforelæg, fordi administrative straffesager er kendetegnet ved at være ukomplicerede og klare overtrædelser inden for et område, hvor der foreligger en praksis. Det er Offentlighedskommission-

³² Se kapitel 15, afsnit 7.3, i Betænkning nr. 1510/2009.

ens opfattelse, at offentligheden har en væsentlig interesse i at få kendskab til, om en juridisk person har overtrådt reglerne på det pågældende område, og at der ikke er samme beskyttelseshensyn til efterforskning, ofre, vidner og sigtede mv. for juridiske personer, som der er for fysiske personer.

I Offentlighedskommissionens overvejelser indgår ikke hensynet til den særlige tavshedspligt. Endvidere indgår ikke en vurdering af de oplysninger, der ligger i en administrativ straffesag inden for hvert enkelt særlovområde. En administrativ skatte- og afgiftsstraffesag synes at kunne indeholde oplysninger, der er fortrolige, idet en sådan sag er baseret på den juridiske persons skatte- og afgiftsansættelser, og der kan heri forekomme oplysninger, som kan virke vildledende, når de tages ud af en sammenhæng. Ligeledes kan visse oplysninger indikere, hvordan den juridiske person har tilrettelagt sig skattemæssigt. Offentlighedskommissionens overvejelser af aktindsigt i vedtagne bødeforlæg, går alene på, at det fortsat er en fordel for den juridiske person at få den strafbare overtrædelse afgjort administrativt, i stedet for ved domstolene.

Skatteforvaltningens særlige tavshedspligt afgrænser offentlighedens adgang til aktindsigt i juridiske personers vedtagne bødeforelæg, hvorimod der er adgang til aktindsigt, hvis sagen kommer sagen for domstolene.

Skatteforvaltningens bemyndigelse til at afgøre en skatte- og afgiftsstraffesag administrativt med et bødeforelæg, er udarbejdet efter reglerne herom i retsplejeloven. Efter § 832 kan anklagemyndigheden afgøre en strafferetlig overtrædelse af lovgivningen udenretligt med et bødeforelæg, hvis der ikke skønnes en højere straf end bøde, og hvis den sigtede erklærer sig skyldig i overtrædelsen og betaler en angivet bøde.

Det kan diskuteres, hvorvidt bestemmelsen har betydning for skatte- og afgiftsstraffesager. Skatteforvaltningens bemyndigelse til at afgøre strafbare overtrædelser af skatte- og

afgiftslovgivningen forudsætter, at der er tale om klare og ukomplicerede straffesager, hvor sanktionspraksis er fastsat. Straffesager, der ikke afgøres administrativt, men som oversendes til anklagemyndigheden, vedrører enten overtrædelser af anden lovgivning end kun skatte- og afgiftslovene, straffesager hvor straffen er højere end bøde, eller bødeforelæg, som den sigtede ikke har vedtaget, fordi den sigtede vil have straffesagen behandlet ved domstolene. Det vil sige, at når skatteforvaltningen oversender en straffesag til anklagemyndigheden, er det med henblik på at denne indbringes for domstolene.

Anvendelsen af bødeforelæg i skatte- og afgiftsstraffesager efter retsplejelovens § 832, findes således af begrænset omfang. Dette betyder, at omfanget af anmodninger om aktindsigt i juridiske personers bødeforelæg afgjort af anklagemyndigheden efter retsplejelovens § 41 g, ikke synes at blive relevant for strafbare overtrædelser af skatte- og afgiftslovgivningen.

På denne baggrund foretages en sammenligning af adgangen til aktindsigt i administrative skatte- og afgiftsstraffesager med tilsvarende sager, der behandles ved domstolene.

Forsvareren har samme adgang til materiale efter forsvarerbistandsloven som efter retsplejeloven. Denne parallel skal formentlig findes i det faktum, at bestemmelsen i forsvarerbistandsloven er udarbejdet med udgangspunkt i retsplejelovens regler herom. Dette gælder dog kun for fysiske personer. Mens retsplejeloven ikke skelner mellem, om den sigtede er en fysisk eller en juridisk person, gælder forsvarerbistandsloven kun for fysiske personer. Der er således ikke hjemmel til aktindsigt i skatteforvaltningens materiale i en administrativ skatte- og afgiftsstraffesag for en forsvarer for en juridisk person.

Hvor den sigtede har adgang til aktindsigt i en verserende skatte- og afgiftsstraffesag efter meroffentlighedsprincippet i forvaltningsloven, så har den sigtede adgang til aktindsigt efter retsplejeloven i samme omfang, som hvis den sigtede har en forsvarer. Det vil sige,

at i indenretlige skatte- og afgiftsstraffesager har den sigtede som hovedregel adgang til aktindsigt, mens den sigtede i en tilsvarende administrativ sag, kun har adgang til aktindsigt efter skatteforvaltningens vurdering efter meroffentlighedsprincippet. Der er således forskel på adgangen til aktindsigt, og på den sigtedes mulighed for kontradiktion i en skatte- og afgiftsstraffesag.

Er den sigtede en fysisk person, og har denne en forsvarer i en administrativ skatte- og afgiftsstraffesag, har denne også adgang til skatteforvaltningens materiale gennem sin forsvarer. Juridiske personer har ikke en tilsvarende adgang.

Der er adgang til aktindsigt i en afgjort administrativ skatte- og afgiftsstraffesag efter forvaltningsloven, såfremt den sigtede har en begrundelse for at anmode herom. Er skatte- og afgiftsstraffesagen afgjort ved domstolene, har den sigtede tilsvarende adgang til den afgjorte dom eller kendelse.

Efter offentlighedsloven kan enhver, herunder medierne, anmode om aktindsigt i skatteforvaltnings dokumenter og oplysninger, dog er administrative skatte- og afgiftsstraffesager undtaget fra aktindsigt. Efter retsplejeloven har enhver adgang til aktindsigt i domme, kendelser, doms konklusioner, forelæggelse, procedure og påstandsdokumenter. Dertil kommer, at personer med en særlig interesse samt medier og forskere har en udvidet adgang til aktindsigt.

Der er høj grad af offentlighed i skatte- og afgiftsstraffesager, der behandles ved domstolene, idet retsplejelovens regler som hovedregel hjemler adgang til aktindsigt. Dette er i overensstemmelse med det grundlovsfæstede princip om størst mulig offentlighed i retsplejen. Dette ses også ved, at anonymisering bruges fremfor at begrænse adgangen til aktindsigt.

Tilsvarende ses mediernes udvidede adgang til aktindsigt som bestræbelser på at opnå størst mulig offentlighed i retsplejen, idet medierne qua deres dækning og undersøgelser af sager, videreformidler nyheder og information. Adgangen til aktindsigt supplerer den brede adgang enhver har til at følge straffesagens behandling ved domstolene.

Ovenstående stemmer overens med Retsplejerådets opfattelse af, at der på visse områder bør gælde videre adgang til aktindsigt hos domstolene end hos forvaltningen. En opfattelse der begrundes med domstolenes særlige forfatningsmæssige stilling, og med den i grundloven fastsatte bestemmelse om offentlighed i retsplejen.

Til trods for disse begrundelser, synes der dog at være betydelig forskel på adgangen til aktindsigt for indenretlige og udenretlige skatte- og afgiftsstraffesager. Den hjemmel, der findes til aktindsigt i administrative skatte- og afgiftsstraffesager, gælder kun for den sigtede og kun for vedtagne bødeforelæg. Adgangen til aktindsigt i verserende administrative straffesager ikke er lovhjemlet, men sker efter skatteforvaltningens skøn, eller for fysiske personer gennem disses forsvarer.

Netop for administrative skatte- og afgiftsstraffesager synes det mest relevant, at der er adgang til aktindsigt i en verserende sag, både af hensyn til den sigtedes adgang til at komme med bemærkninger, og af hensyn til grundlaget for at kunne træffe beslutningen om at vedtage et bødeforelæg. Et vedtaget bødeforelæg kan ikke påklages, og der kan som hovedregel ikke ske genoptagelse af et sådant. Derfor har adgang til aktindsigt i et vedtaget bødeforelæg udelukkende betydning, såfremt at den sigtede vil anlægge en civilsag eller klage over sagsbehandlingen.

5.0 Konklusion

Afhandling har fortolket, analyseret og vurderet de hjemler, der er til at anmode om aktindsigt i administrative skatte- og afgiftsstraffesager samt det materiale, der er adgang til.

Til trods for regelsæt for sigtede, for forsvarer for sigtede fysiske personer samt for enhver, er antallet af hjemler til aktindsigt i administrative skatte- og afgiftsstraffesager begrænsede.

Selvom den nye offentlighedslov har fastsat adgang til aktindsigt i juridiske personers vedtagne bødeforelæg, er der ikke adgang til aktindsigt heri. Da et bødeforelæg i hovedreglen udelukkende består af tavshedsbelagte oplysninger, begrænses adgangen til aktindsigt med henvisning til skatteforvaltningens særlige tavshedspligt.

For den sigtede, der er part i en administrativ skatte- og afgiftsstraffesag, er der adgang til aktindsigt, når sagen er afgjort, det vil sige, når den sigtede har vedtaget et bødeforelæg. Dette følger af forvaltningsloven. Den sigtedes adgang til aktindsigt i en verserende administrativ skatte- og afgiftsstraffesag sker udelukkende efter skatteforvaltningens skøn om meroffentlighed. Der er således ikke en lovhjemlet adgang til aktindsigt.

En forsvarer har adgang til aktindsigt, og den sigtede har adgang til materialet efter samtykke fra skatteforvaltningen. Dette gælder dog kun fysiske personer.

Skatteforvaltningen kan også kun undtagelsesvist videregive oplysninger om fysiske og juridiske personers strafbare forhold til andre myndigheder.

I en ordinær administrativ skatte- og afgiftsstraffesag er adgangen til materiale hovedsageligt identisk med det materiale, som den sigtede tidligere har fået udleveret i forbindelse med behandling af ansættelsesændringen. Årsagen til at skatte- og afgiftsstraffesag-

erne ikke indeholder yderligere materiale er, at der er tale om ukomplicerede sager, og at der ikke er de store efterforskningsmæssige hensyn at tage i disse sager. I andre administrative skatte- og afgiftsstraffesager kan der foreligge yderligere materiale, og det er der som udgangspunkt ikke adgang til aktindsigt i.

Retsplejeloven gælder udelukkende for anklagemyndigheden og domstolenes behandling af skatte- og afgiftsstraffesager. Reglerne om adgang til aktindsigt er specifikke og der er som hovedregel adgang til aktindsigt. En sammenligning med reglerne om aktindsigt i administrative skatte- og afgiftsstraffesager tydeliggør, at adgangen til aktindsigt heri er begrænset og for hovedparten af reglerne, ikke hjemlet ved hovedregler.

Det kan herefter konstateres, at adgangen til aktindsigt i administrative skatte- og afgiftsstraffesager er begrænset, og dette uanset om aktindsigtsanmoder er privat eller offentlig myndighed, samt at det materiale, der er adgang til aktindsigt i, ikke bidrager med nye oplysninger i sagen.

Spørgsmålet om, hvorvidt der er hjemmel til aktindsigt i administrative skatte- og afgiftsstraffesager, må herefter besvares således, at det er adgang til aktindsigt – om end denne synes at være begrænset og af begrænset betydning.

Bilag 4 indeholder en samlet oversigt over adgang til aktindsigt i administrative skatte- og afgiftsstraffesager.

6.0 Perspektivering

Lovgivers forsøg på nytænkning i den nye offentlighedslov ved at hjemle adgang til aktindsigt i juridiske personers vedtagne bødeforelæg, slår ikke igennem for skatteforvaltnings bødeforelæg, på grund af den særlige tavshedspligt. Det ses ikke, at hverken Offentlighedskommissionen eller lovgiver har behandlet koblingen mellem adgang til aktindsigt i bødeforelæg og tavshedspligtsbestemmelser. Det kan undre, at der ikke er taget højde for dette aspekt, når det må formodes at der administrativt vedtages en del bødeforelæg, og at skatteforvaltningen er en af de myndigheder, der udsteder flest bødeforelæg.

Dette vidner om, hvor svært det kan være at lave regler, der skal gælde for forskellig myndigheder med hver deres særpræg. Derfor synes det vigtig, at myndigheden klarlægger, hvilke regler der gælder inden for myndighedens område, og måske især i de situationer, hvor myndigheden træffer både forvaltningsretlige og strafferetlige afgørelser. Inden for skatteforvaltningens område kan det med fordel tydeliggøres i Den juridiske vejledning, hvilke regler der gælder for adgang til aktindsigt i administrative skatte- og afgiftsstraffesager, herunder at retsplejelovens regler ikke finder anvendelse.

Klarlægningen af hvilke regler der gælder for aktindsigt i administrative skatte- og afgiftsstraffeager viser, at regelsættene ikke giver en optimal adgang til aktindsigt. Det synes retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, at der ikke er en lovhjemlet adgang til aktindsigt, især for den, der er part i en sag, og at adgangen til skatteforvaltningens materiale sker efter en skønsmæssig vurdering. Årsagen til, at der ikke er fokus herpå, skal formentlig findes i det faktum, at administrative skatte- og afgiftsstraffesager er forholdsvis ukompliceret for så vidt angår overtrædelsen, og derfor ikke indeholder andet materiale, end det allerede fremsendte, hvorfor al materialet udleveres.

Det synes retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, at en forsvarer for en juridisk person ikke har samme adgang til aktindsigt som en beskikket forsvarer for en fysisk person. Det særlige for juridiske personer er, at disses skatte- og afgiftsstraffesager udelukkende kan af-

gøres med bøde, fordi en juridisk person ikke kan afsone en hæftestraf. Det betyder, at skatteforvaltningen kan afslutte endog betydelige strafbare overtrædelser af lovgivningen, og at forsvareren derfor bør have adgang til skatteforvaltningens materiale.

Offentlighedskommissionen vurdere, at selvom der er adgang til aktindsigt i et vedtaget bødeforelæg, vil det stadigvæk være en fordel for juridiske personer at få en straffesag afgjort administrativt, fremfor at skulle have sagen behandlet ved domstolene. Der kan stilles spørgsmålstejn ved, hvorvidt denne vurdering gælder for samtlige særlovområder.

På skatteforvaltningens område kan man forestille sig, at incitamentet til at vedtage et administrativt bødeforelæg fortoner sig, når offentligheden har adgang til aktindsigt heri, fordi fordele og ulemper ved en administrativ behandling af straffesagen skal opvejes af de retsgarantier, som strafferetsplejen giver, når sagen behandles ved domstolene.

Litteraturliste

Lovgivning

- *Offentlighedsloven*; Lov nr. 606 af 12. juni 2013 - Lov om offentlighed i forvaltningen.
 - L 144 af 7. februar 2013 - forslag til lov om offentlighed i forvaltningen.
- *Forvaltningsloven*; Lovbekendtgørelse nr. 988 af 9. oktober 2012 - Bekendtgørelse af forvaltningsloven.
 - L 145 fremsat den 7. februar 2013 – forslag til lov om ændring af forvaltningsloven og retsplejeloven (ændringer i lyset af lov om offentlighed i forvaltningen), lov nr. 638 af 12. juni 2013.
- *Persondataloven*; Lov nr. 429 af 31. maj 2000 - Lov om behandling af personoplysninger.
 - L 147 fremsat den 9. december 1999 – forslag til Lov om behandling af personoplysninger.
- *Forsvarerbistandsloven*; Lov nr. 827 af 25. august 2005 - Bekendtgørelse af lov om adgang til forsvarerbistand under en administrativ skatte- eller afgiftsstraffesag.
 - L 56 fremsat i oktober 1983 – forslag til Lov om skatteydere adgang til forsvarerbistand under en administrativ skattestraffesag, Lov nr. 625 af 21. december 1983.
- *Retsplejeloven*; Lovbekendtgørelse nr. 1139 af 24. september 2013 - Bekendtgørelse om lov om rettes pleje – retsplejeloven.
 - L 145 fremsat den 7. februar 2013 – Forslag til lov om ændring af forvaltningsloven og retsplejeloven (ændringer i lyset af lov om offentlighed i forvaltningen), lov nr. 638 af 12. juni 2013.

- L 23 fremsat den 8. oktober 2003 – Forslag til lov om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (offentlighed i retsplejen), Lov nr. 215 af 31. marts 2004.

Betænkninger og vejledninger

- Betænkning om offentlighedsloven, betænkning nr. 1510/2009 afgivet af Offentlighedskommissionen.
- Delbetænkning om behandling af skattestraffesager, der afgøres administrativt, betænkning nr. 977/1983, afgivet af udvalg nedsat af ministeren for skatte og afgifter.
- Betænkning om reform af den civile retspleje II (offentlighed i civile sager og straffesager), betænkning nr. 1427/2003, afgivet af Retsplejerådet.
- Den Juridiske Vejledning, afsnit A.A.6 og A.C.3, udarbejdet af SKAT.

Bilag 1 - Skematisk oversigt over hjemmel til aktindsigt i skatte- og afgiftsstraffesager

Lov	Adgang til aktindsigt..	.. i en verserende sag	.. i en afsluttet sag	Partens adgang til aktindsigt (egenacces)
Offentlighedsloven	Hovedregel: adgang til aktindsigt for enhver, jf. § 7, stk. 1.	Hovedregel: Ingen adgang til aktindsigt i sager inden for strafferetsplejen, jf. § 19, stk. 1.	Hovedregel: Ingen adgang til aktindsigt i sager inden for strafferetsplejen, jf. § 19, stk. 1. Undtagelse: adgang til aktindsigt i juridiske personers vedtagne bødeforelæg, jf. § 19, stk. 2. Undtagelse: * begrænsning af visse dokumenter og oplysninger, jf. §§ 23-33. * begrænsning, jf. den særlige tavshedspligt i § 35.	Hovedregel: egenacces, jf. § 8. Undtagelse: * sager inden for strafferetsplejen, jf. § 8, stk. 1, 1. punktum. * særlig tavshedspligt, jf. § 35
Forvaltningsloven	Hovedregel: adgang til aktindsigt for parter, jf. § 9, stk. 1. Hovedregel: Ingen videregivelse af oplysninger til andre forvaltningsmyndigheder, § 28 og persondataloven, § 8, stk. 2, 1. pkt.	Hovedregel: ingen adgang til aktindsigt i verserende sager, jf. § 9, stk. 1.	Hovedregel: aktindsigt i afsluttede straffesager, jf. § 18, stk. 1. Undtagelse: * Begrænsning af visse dokumenter, jf. §§ 12 og 14.	

	Undtagelse: videregivelse, jf. § 28, stk. 2, og persondatalovens § 8, stk. 2, 2. pkt.			
Person-dataloven	Hovedregel: ingen videregivelse af oplysninger om fysiske personers strafbare forhold, jf. § 8, stk. 2, 1. pkt. Undtagelse: § 8, stk. 2, 2. pkt.	Hovedregel: ingen videregivelse af oplysninger om fysiske personers strafbare forhold, jf. § 8, stk. 2, 1. pkt. Undtagelse: § 8, stk. 2, 2. pkt.	Hovedregel: ingen videregivelse af oplysninger om fysiske personers strafbare forhold, jf. § 8, stk. 2, 1. pkt. Undtagelse: § 8, stk. 2, 2. pkt.	Hovedregel: egenacces, jf. § 31, stk. 1. Undtagelse: oplysninger om strafbare forhold, jf. § 32, stk. 2.
Forsvarerbistandsloven	Adgang til aktindsigt gælder kun forsvarer.	Hovedregel: forsvareren har adgang til materiale, jf. § 3, stk. 1. Undtagelse: § 3, stk. 2.	Er ikke omfattet af loven.	Videregivelse fra forsvareren efter samtykke fra skatteforvaltningen. Undtagelse: forsvarerpålæg.
Retsplejeloven	Adgang til aktindsigt: * Enhver. * Forsvareren. * Den sigtede uden forsvarer. * Medierne. * Forskere.	Hovedregel: adgang til aktindsigt. Undtagelse: begrænset adgang til materiale.	Hovedregel: adgang til aktindsigt. Undtagelse: begrænset adgang til materiale.	Ingen bestemmelser herom.

Bilag 2 – Skematisk oversigt over materiale, der er aktindsigt i for en administrativ skatte- og afgiftsstraffesag hos skatteforvaltningen

Lov	Verserende straffesag	Afsluttet straffesag
Offentlighedsloven	Ingen aktindsigt, dvs. intet materiale.	Ingen aktindsigt, dvs. intet materiale.
Forvaltningsloven	Ingen aktindsigt, dvs. intet materiale.	Aktindsigt i sagens dokumenter. Undtagelse: * interne dokumenter. * begrænsninger efter vurdering.
Forsvarerbistandsloven	Aktindsigt i alt materiale til der ligger til grund for skatteforvaltningen behandling af straffesagen. Undtagelse: * Interne dokumenter. * begrænsning efter vurdering. Den sigtede kan få kendskab til materialet gennem forsvareren.	Ingen aktindsigt efter forsvarerbistandsloven.
Persondataloven	Ingen aktindsigt, dvs. intet materiale.	Ingen aktindsigt, dvs. intet materiale.

Bilag 3 – Skematisk oversigt over materiale, der er aktindsigt i efter retsplejeloven

Lov	Den sigtede	Forvareren	Andre
Retsplejeloven	<u>Verserende sag:</u> * retsbogsindførelser. * politiets materiale til brug for sagen. * skriftlige forelæggelse, procedure, endelig påstandsdokument. <u>Afsluttet sag:</u> * domme og kendelser der er afsluttet > 1 år. * domme og kendelser i sager der er afsluttet < 1 år. * retsbogsindførelser. * dokumenter der vedr. sagens behandling; politirapporter, anklageskrift, skriftlig forelæggelse, procedure, bevisdokumenter både ved retten og ved politiets behandling af sagen. Udskrift af dommen tilsendes automatisk.	<u>Verserende sag:</u> * politiets materiale til brug for sagen. * skriftlige forelæggelse, procedure, endelig påstandsdokument. Retsbogsindførelser fremsendes automatisk.	<u>Enhver:</u> * en doms konklusion. * domme og kendelser. * skriftlige forelæggelse, procedure, endelig påstandsdokument. * juridiske personers bødeforlæg. <u>Personer med særlig interesse:</u> Udvidet adgang til aktindsigt: * alle dokumenter vedr. sagen; politirapport, anklageskrift, processkrift, retsmødebegæring, bevisdokumenter, andre retsbogsindførelser. <u>Medierne og forskere:</u> Udvidet adgang til aktindsigt: * alle dokumenter vedr. sagen; politirapport, anklageskrift, processkrift, retsmødebegæring, bevisdokumenter, andre retsbogsindførelser. * domme i sager over 1 år.

Bilag 4 – Samlet oversigt over aktindsigt i administrative skatte- og afgiftsstraffesager

Lov	Adgang til aktindsigt..	.. i en verserende sag	.. i en afsluttet sag	Partens adgang til aktindsigt (egenacces)
Offentlighedsloven	Hovedregel: adgang til aktindsigt for enhver, jf. § 7, stk. 1.	Hovedregel: Ingen adgang til aktindsigt i sager inden for strafferetsplejen, jf. § 19, stk. 1.	Hovedregel: Ingen adgang til aktindsigt i sager inden for strafferetsplejen, jf. § 19, stk. 1. Ingen adgang til aktindsigt i juridiske personers vedtagne bødeforelæg, jf. § 35 med henvisning til den særlige tavshedspligt.	Ingen adgang til aktindsigt.
Forvaltningsloven	Hovedregel: adgang til aktindsigt for parter, jf. § 9, stk. 1.	Hovedregel: ingen adgang til aktindsigt i verserende sager, jf. § 9, stk. 1. Aktindsigt som følge af meroffentlighed	Hovedregel: aktindsigt i afsluttede straffesager, jf. § 18, stk. 1. Undtagelse: Begrænsning af visse dokumenter, jf. §§ 12 og 14.	
Persondataloven	Hovedregel: ingen videregivelse af oplysninger om behandling af fysiske personers strafbare forhold, jf. § 8, stk.	Hovedregel: ingen videregivelse af oplysninger om behandling af fysiske personers strafbare forhold, jf. § 8, stk. 2, 1. pkt.	Hovedregel: ingen videregivelse af oplysninger om behandling af fysiske personers strafbare forhold, jf. § 8, stk. 2, 1. pkt.	Ingen adgang til indsigt, jf. § 32, stk. 2.

	2, 1. pkt. Undtagelse: § 8, stk. 2, 2. pkt.	Undtagelse: § 8, stk. 2, 2. pkt.	Undtagelse: § 8, stk. 2, 2. pkt.	
Forsvarer- bistands- loven	Adgang til aktindsigt gælder kun forsvarer.	Hovedregel: adgang til materiale, jf. § 3, stk. 1. Undtagelser: begrænset adgang til materiale, jf. § 3, stk. 2.	Er ikke omfattet af loven.	Videregive fra forsvareren efter samtykke fra skatteforvaltningen.