



Skatteudvalget

Folketingets formandChristiansborg
DK-1240 København K

Tlf. +45 33 37 55 00

Fax +45 33 37 54 11

www.ft.dk

ft@ft.dk

Skatteudvalgets henvendelse om udvalgenes adgang til dokumenter i sager under efterforskning

10. november 2016

Ref. 15-001086-52

Skatteudvalget har ved brev af 19. august 2016 rettet henvendelse til Præsidiets med en anmodning om, at Præsidiets drøfter folketingsudvalgenes mulighed for at udøve parlamentarisk kontrol med den til enhver tid siddende regering i en situation, hvor regeringen af hensyn til anklagemyndighedens igangværende efterforskning i konkrete sager ikke vil give udvalgene indblik i dokumenter, som udvalgene anser for nødvendige for den parlamentariske kontrol.

Det fremgår af Skatteudvalgets brev, at baggrunden for henvendelsen er den såkaldte udbyttesag, hvor det er lykkedes udenlandske kriminelle at få udbetalt mindst 9 mia. kr. i refusion af udbytteskat fra SKAT.

Udvalget har i brevet redegjort for sine bestræbelser på at skaffe sig indsigt i udbyttesagens enkeltheder gennem samråd med og skriftlige spørgsmål til skatteministeren og justitsministeren.

Udvalget har herunder henvist til udvalgets spørgsmål 270 (alm. del), folketingsåret 2015-16, hvori skatteministeren blev anmodet om – eventuelt i fortrolig form over for udvalget – at redegøre for en række præcise omstændigheder om en udefrakommende henvendelse til SKAT i sommeren 2015, hvor SKAT skulle have modtaget oplysninger om formodet svindel med refusion af udbytteskat.

Af skatteministerens svar på spørgsmålet fremgår en række oplysninger om forløbet, efter at SKAT i sommeren 2015 fik oplysninger om mulig svindel med refusion af udbytteskat, men ikke de ønskede oplysninger om den angivelige henvendelse til SKAT om forholdet. Ministeren anførte afslutningsvis i svaret, at anklagemyndigheden – da der var tale om en meget alvorlig sag om meget store beløb, og hvor efterforskningen var særdeles kompliceret og sensitiv – klart havde tilkendegivet, at det ville være ødelæggende for den igangværende efterforskning at frigive yderligere oplysninger om sagen. Ministeren vedlagde et notat af 18. februar 2016 fra Statsadvokaten for Særlig Økonomisk

og International Kriminalitet (SØIK), hvor anklagemyndigheden havde taget en sætning ud af hensyn til efterforskningen af sagen.

Skatteudvalget har endvidere henvist til det samråd, udvalget holdt med skatteministeren den 7. april 2016 om Statsrevisorernes kritik i beretning nr. 11/2015 om SKATs forvaltning af og Skatteministeriets tilsyn med refusion af udbytteskat. Under samrådet udtrykte flere medlemmer af udvalget efter det oplyste ønske om at få adgang til de relevante dokumenter i sagen, om nødvendigt under et fortroligt eller lukket møde. Skatteministeren udtrykte efter det oplyste enighed i, at Skatteudvalget skulle orienteres, men nævnte samtidig, at han var bundet af den melding, han havde fået af SØIK. Han nævnte dog endvidere efter det oplyste, at udvalget kunne sende ham et brev, som han så ville drøfte med justitsministeren for at finde en måde at håndtere udvalgets ønske på.

Det fremgår, at udvalget herefter den 18. april 2016 sendte et brev til skatteministeren, hvori udvalget anmodede ministeren om at undersøge mulighederne for, at udvalget kunne få indsigt i dokumenter, der knyttede sig til sagen vedrørende svindel med refusion af udbytteskat. Brevet er omdelt som SAU alm. del – bilag 239 (folketingsåret 2015-16).

I forlængelse heraf har udvalget i henvendelsen til Præsidiets henvist til sin beretning af 26. maj 2016 om svindel med refusion af udbytteskat (beretning nr. 6, folketingsåret 2015-16). I beretningen påtalte et flertal bestående af udvalget med undtagelse af Enhedslisten Skatteministeriets, herunder departementets og SKATs, håndtering af refusionen af udbytteskat. Socialdemokratiets, Dansk Folkepartis, Liberal Alliances, Alternativets, Socialistisk Folkepartis og Radikale Venstres medlemmer af udvalget påtalte endvidere, at skatteministeren ikke havde fundet en form, eventuelt fortrolig, til at oplyse Skatteudvalget om, hvad der skete i sommeren 2015 i forbindelse med den angivelige udefrakommende henvendelse om refusion af udbytteskat.

Skatteudvalget har endvidere henvist til to samråd om sagen, der blev afviklet den 15. juni 2016, det første med skatteministeren og det andet med skatteministeren og justitsministeren. I spørgsmålet til det andet samråd – som blev holdt som lukket samråd for at give ministrene mulighed for at komme nærmere ind på sagens omstændigheder – blev ministrene under henvisning til udvalgets brev af 18. april 2016 bedt om at redegøre for de konkrete oplysninger og dokumenter, der knyttede sig til sagen, herunder specifikt forløbet i juli 2015, hvor SKAT fik en udefrakommende oplysning om mistanke om svindel med refusion af udbytteskat, og til den 6. august 2015, hvor SKAT satte udbetalingerne i bero.

Af skatteministerens talepapir, som ministeren oversendte til udvalget efter samrådet, fremgår, at ministeren tog udvalgets påtale i beretningen af 26. maj 2016 med hensyn til oplysning af udvalget om forløbet til efterretning. Ministeren påpegede dog samtidig, at der var detaljer i forløbet, som ministeren ikke på tidspunktet for samrådet kunne lægge frem. Ministeren henviste i den forbindelse til, at SØIK tydeligt havde tilkendegivet, at det ville kunne være ødelæggende for den verserende efterforskning og dermed muligheden for at stille de ansvarlige for svindlen til ansvar, hvis der kom særlig sensitive oplysninger frem. Ministeren henviste bl.a. til, at der er tale om en meget alvorlig sag om meget store beløb, hvor efterforskningen er særdeles kompliceret og sensitiv. Afslutningsvis fremgår det, at ministeren gav udtryk for forståelse for udvalgets ønske om at få yderligere oplysninger om forløbet, men samtidig påpegede, at han som ansvarlig minister måtte sikre, at efterforskningen i det, som kunne gå hen og blive danmarkshistoriens største tyveri, ikke kompromiteres. Det fremgår, at ministeren i den forbindelse oplyste, at oplysningerne om forløbet er holdt i en ganske snæver kreds i SKAT, Skatteministeriet og SØIK. Endelig fremgår det, at ministeren tilkendegav, at yderligere oplysninger ville blive sendt til udvalget, så snart SØIK mener, at de kan frigives.

Skatteudvalget har i henvendelsen til Præsidiets anført, at udvalget efter dette samråd må konstatere, at regeringen ikke vil udlevere yderligere oplysninger om sagen til udvalget.

Skatteudvalget har endvidere i henvendelsen henvist til, at Statsrevisorerne har udtalt kritik af SKATs håndtering af sagen med henvisning til en række fortrolige oplysninger, som Rigsrevisionen har fået adgang til under sin undersøgelse af sagen for Statsrevisorerne, og til, at skatteministeren under samråd og i skriftlige svar til udvalget har fastholdt, at SKAT efter hans opfattelse har håndteret udbyttesagen korrekt med henvisning til de samme fortrolige oplysninger. Udvalget har anført, at udvalget imidlertid, som sagen står nu, har meget vanskeligt ved at vurdere Statsrevisorerne kritik og dennes vægt, når udvalget i modsætning til SKAT, Skatteministeriet og Rigsrevisionen ikke har adgang til de samme fortrolige oplysninger.

Skatteudvalget har anført, at status derfor er, at udvalget ikke ser sig i stand til at udøve den parlamentariske kontrol med regeringen, som udvalget har til opgave at foretage, når regeringen, som skal tilvejebringe udvalgene oplysninger, selv kan beslutte, hvad udvalgene skal have indblik i. Udvalget har konkret givet udtryk for undren over, at udvalgets ønske om som minimum at få adgang til de samme dokumenter, som Rigsrevisionen havde adgang til under sin undersøgelse i efteråret 2015, og som er opregnet i et bilag til Statsrevisorerne beretning om sagen, ikke kan imødekommes.

Statsministeren blev ved brev af 1. september 2016 anmodet om sine bemærkninger til Skatteudvalgets henvendelse.

Statsministeren har besvaret anmodningen ved brev af 10. oktober 2016. Statsministeren har til brug for besvarelsen indhentet en udtalelse fra Justitsministeriet og Skatteministeriet, som er gengivet i brevet.

Det gengivne fra Justitsministeriet og Skatteministeriets udtalelse indeholder en kortfattet, generel beskrivelse om retstilstanden med hensyn til ministres videregivelse af oplysninger til Folketinget. Det konstateres herunder, at der på visse områder gælder en oplysningspligt for ministre i forhold til Folketinget og organer, der hører under Folketinget (f.eks. rigsrevisor eller Folketingets Ombudsmand), og at disse særlige oplysningspligter indebærer, at ministre er retligt forpligtet til at videregive oplysninger, i det omfang det falder inden for rammerne af den fastsatte oplysningsforpligtelse. Der er i den forbindelse henvist til bestemmelsen i § 12, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m. (rigsrevisorloven), hvorefter rigsrevisor af enhver offentlig myndighed kan forlange sig meddelt alle sådanne oplysninger og forelagt alle sådanne aktstykker, som efter rigsrevisors skøn er af betydning for udførelsen af rigsrevisors hverv.

Det konstateres videre i det gengivne, at retsstillingen uden for de tilfælde, hvor der i lovgivningen er gennemført en særlig regulering af spørgsmålet, er den, at der består en ret, men ingen pligt til at videregive oplysninger af fortrolig karakter til Folketinget. Det anføres, at spørgsmålet om, i hvilket omfang sådanne oplysninger bør videregives, må afgøres på grundlag af en konkret afvejning af på den ene side hensynet til den parlamentariske kontrol og på den anden side det hensyn til hemmeligholdelse, der ligger bag fortrolighedskravet.

Med hensyn til den konkrete sag er det i det gengivne fra Justitsministeriet og Skatteministeriets udtalelse oplyst, at skatteministeren generelt er fortalende for åbenhed som en fundamental forudsætning for tillid, og at ministeren derfor også i det aktuelle tilfælde har tilstræbt størst mulig åbenhed over for Folketinget og i særdeleshed Skatteudvalget. Der er i den forbindelse henvist til en række nærmere angivne orienteringer af Skatteudvalget om sagen, bl.a. til Skatteministeriets Interne Revisions rapport fra september 2015 om SKATs administration af udbytteskat og refusion af udbytteskat, til skatteministerens ministerredegørelse til statsrevisorernes beretning om sagen, som blev oversendt til Skatteudvalget den 4. maj 2016, til SKATs borger- og retssikkerhedschefs faktuelle redegørelse om administrationen af udbytterefusion i perioden 2010-2015, som blev oversendt til udvalget den 6. juni 2016, og til en fortrolig orientering til udvalget om forhold, der relaterer sig til udbyttetsagen.

Det påpeges afslutningsvis i det gengivne fra Justitsministeriet og Skatteministeriets udtalelse, at SØIK har vurderet, at det vil kunne være ødelæggende for den verserende efterforskning af sagen, hvis en række særlig sensitive oplysninger i sagen, herunder om det nærmere forløb, op til at SKAT i august 2015 anmeldte forholdet til SØIK, videregives til andre end en snæver kreds af personer, der beskæftiger sig med sagen. Der er i den forbindelse henvist til det ovennævnte notat af 18. februar 2016 fra SØIK. Det anføres videre, at skatteministeren og justitsministeren derfor har vurderet, at hensynet til efterforskningen med henblik på at stille de ansvarlige til ansvar og få flest muligt af skatteborgernes penge tilbage i det aktuelle tilfælde vejer tungest. Endelig er det anført, at skatteministeren, hvis det på et tidspunkt vurderes, at de forhold, der kan begrunde en hemmeligholdelse, ikke længere gør sig gældende, vil oversende oplysningerne til Folketingets Skatteudvalg.

Statsministeren har i forlængelse af ministeriernes udtalelse bemærket, at han lægger stor vægt på, at regeringen stiller sig til rådighed for Folketinget, herunder som led i den parlamentariske kontrol med regeringen, og at dette også gælder ved besvarelse af spørgsmål fra Folketingets udvalg og folketingsmedlemmer.

Statsministeren har dog anført, at der kan være helt særlige tilfælde, hvor hensynet til særlige beskyttelsesinteresser vurderes at veje så tungt, at oplysninger ikke videregives til andre, herunder Folketinget. I forhold til den konkrete sag har statsministeren i den forbindelse henholdt sig til det, som Justitsministeriet og Skatteministeriet har anført i deres udtalelse.

Sagen giver Præsidiets anledning til at bemærke følgende:

Som Præsidiets tidligere har udtalt i en sag om Folketingets adgang til bestemte oplysninger og dokumenter fra regeringen, er det afgørende for Folketingets og dets medlemmers muligheder for at udøve deres funktioner i det danske statsstyre, at de har mulighed for at modtage fyldestgørende, sandfærdige og retvisende oplysninger fra regeringen og forvaltningen. Præsidiets kan herom bl.a. henvise til overvejelserne om ministres afgivelse af oplysninger til Folketinget i den beretning om ministres ansvar over for Folketinget, som Udvalget for Forretningsordenen efter indstilling fra Præsidiets afgav den 26. februar 2015. Som det også er beskrevet i beretningen, var Præsidiets og udvalgets ærinde med beretningen at sikre, at Folketinget og dets medlemmer og udvalg til enhver tid får et fyldestgørende grundlag for selvstændigt at vurdere de sager, som indgår i det parlamentariske arbejde.

Spørgsmålet om, i hvilket omfang en minister kan eller skal give Folketinget oplysninger, som er fortrolige, kan give anledning til nærmere overvejelser. Som det også er beskrevet i Justitsministeriet og Skatteministeriets udtalelse, som statsministeren har gengivet i sine bemærkninger til Skatteudvalgets

henvendelse, er det juridiske grundlag for en vurdering af sådanne tilfælde, at en minister i almindelighed har en ret, men ikke en pligt, til at videregive oplysninger af fortrolig karakter til Folketinget, når oplysningerne efter ministerens skøn må antages at være af saglig betydning for Folketingets vurdering af en sag. I hvilket omfang sådanne oplysninger bør videregives, må afgøres ud fra en konkret afvejning af på den ene side hensynet til den parlamentariske kontrol og på den anden side det hensyn til hemmeligholdelse, der ligger bag kravet om fortrolighed. Det, at der ikke består en almindelig retlig pligt til at give Folketinget fortrolige oplysninger, gælder, uanset at regeringen kan være forpligtet til at meddele Rigsrevisionen eller Folketingets Ombudsmand de samme oplysninger efter anmodning.

Præsidiets anser det i den foreliggende sag for givet, at Skatteudvalget har en saglig og væsentlig interesse i at få indsigt i de nærmere oplysninger om den såkaldte udbyttesag, herunder oplysninger om det præcise forløb i forbindelse med, at myndighederne blev opmærksomme på de uretmæssige refusioner af udbytteskat, og i forbindelse med politianmeldelsen af forholdene.

Præsidiets har imidlertid vanskeligere ved konkret at vurdere tyngden af de modhensyn, der taler for – i det mindste midlertidigt – at holde oplysningerne tilbage. En sådan vurdering vil forudsætte en faktisk adgang til og en meget nøje bedømmelse af de enkelte oplysninger og dokumenter samt tillige en indsigt i praktisk håndtering af straffesager om omfattende og kompliceret økonomisk kriminalitet, som Præsidiets ikke har. Præsidiets er dog enig i, at der bør tillægges hensynet til effektiv retshåndhævelse og tilbagesøgning af de ulovligt tilegnede midler betydelig vægt i en sag af så stor økonomisk betydning som denne.

Som Præsidiets ligeledes tidligere har udtalt, er det ikke desto mindre Præsidiets opfattelse – i lyset af de betragtninger der er indeholdt i den ovennævnte beretning om ministres ansvar over for Folketinget – at en minister ved vurderingen af, om oplysninger bør videregives til Folketinget, bør have det klare udgangspunkt, at oplysningerne videregives, og at dette grundsynspunkt kun overvejes fraveget, når der er særdeles tungtvejende grunde hertil. Endvidere er det Præsidiets opfattelse, at vurderingen i sådanne tilfælde bør foretages konkret for hvert enkelt dokument eller hver enkelt oplysning, ligesom der bør gives en så fyldestgørende begrundelse som muligt.

I vurderingen bør de ganske særlige hensyn, der kan tale for tilbageholdelse, som nævnt afvejes over for Folketingets saglige interesse i at få adgang til dokumentet eller oplysningen. Efter de konkrete omstændigheder bør det i samme forbindelse overvejes, om de hensyn, der kan tale for tilbageholdelse, vil kunne varetages på anden måde, f.eks. ved, at der kun gives adgang til de relevante dokumenter under visse sikkerhedsforanstaltninger, f.eks. ved personligt gennemsyn under kontrollerede former.

Består der en konkret mistanke om, at videregivelse af fortrolige oplysninger til folketingsmedlemmer kan føre til, at oplysningerne uberettiget videregives til tredjemand, vil dette efter Præsidiets opfattelse kunne søges imødegået ved, at de medlemmer, som der kan være tale om at give oplysningerne til, nøje gøres bekendt med fortroligheden og de hensyn, hvorpå fortroligheden i det konkrete tilfælde beror, og eventuelt foreholdes deres ansvar for ikke at videregive oplysningerne. Præsidiets finder det utilfredsstillende, hvis en almindelig mistro til folketingsmedlemmers evne eller vilje til at iagttage fortrolighed generelt fører til en uvilje i regeringen og forvaltningen mod at give medlemmerne adgang til fortrolige oplysninger.

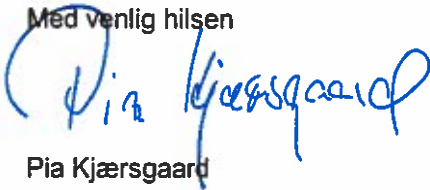
I forhold til den konkrete sag har Præsidiets noteret sig, at regeringen – som også påpeget af Justitsministeriet og Skatteministeriet i den udtalelse, som statsministeren har gengivet – har givet Skatteudvalget forholdsvis omfattende oplysninger om udbudssagen, bl.a. i form af Skatteministeriets Interne Revisions rapport om sagen og SKATs borger- og retssikkerhedschefs faktuelle redegørelse om administrationen af udbytterefusion. Endvidere er udvalget naturligvis i besiddelse af Statsrevisorernes beretning om sagen. Skatteudvalget kan således efter Præsidiets opfattelse dårligt siges helt at savne grundlag for at forholde sig til sagen. Præsidiets må da også konstatere, at Skatteudvalget faktisk har afgivet en meget kritisk beretning herom.

Præsidiets hæfter sig ved, at skatteministeren under samrådet den 15. juni 2016 synes at have tilkendegivet, at yderligere oplysninger vil blive sendt til udvalget, så snart SØIK mener, at de kan frigives. Endvidere noterer Præsidiets sig, at det fremgår af Justitsministeriet og Skatteministeriets udtalelse af 7. oktober 2016, at skatteministeren vil oversende de omhandlede oplysninger til udvalget, hvis det på et tidspunkt vurderes, at de forhold, der begrundet hemmeligholdelse, ikke længere gør sig gældende. Præsidiets håber, at den tilsyneladende mere usikre ordlyd i den seneste af disse to udmeldinger ikke er udtryk for en svækkelse af regeringens intention om at imødekomme Skatteudvalgets ønsker, så snart omstændighederne tillader det, og vil opfordre regeringen til sikre sig, at dette sker.

Præsidiets bemærker afslutningsvis, at Præsidiets havde fundet det mere tilfredsstillende, hvis regeringen på et tidligere tidspunkt i forløbet – f.eks. hurtigt efter modtagelsen af Skatteudvalgets brev af 18. april 2016 – havde iværksat en konstruktiv dialog med udvalget om, hvordan man kunne imødekomme udvalgets informationsbehov bedst muligt under iagttagelse af hensynet til at bevare en særlig grad af fortrolighed om nogle ganske bestemte aspekter af sagen.

Statsministerens brev af 10. oktober 2016 vedlægges. Kopier af dette brev er samtidig sendt til statsministeren, justitsministeren og skatteministeren.

Med venlig hilsen

A handwritten signature in blue ink, reading "Pia Kjærsgaard". The signature is written in a cursive style with a large initial "P".

Pia Kjærsgaard