



Aktindsigt i toldvæsenets materiale fra kontrolbesøg

FOB nr. 82.66

Udtalt over for departementet for told- og forbrugsafgifter, at direktoratet for toldvæsenets faste praksis, hvorefter alle begæringer om aktindsigt i det af toldvæsenet ved kontrolbesøg indsamlede materiale afslås med henvisning til, at materialet i sin helhed er omfattet af undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens § 2, stk. 1, ikke kan anses for stemmende med offentlighedsloven.

Henstillet til departementet at foranledige, at den hidtil fulgte praksis på det omhandlede område tages op til fornyet overvejelse.

(J. nr. 1981-1163-21).

Den 16. marts 1983 skrev jeg således til ministeriet for skatter og afgifter, departementet for told- og forbrugsafgifter:

»I skrivelse af 9. oktober 1981 anmodede jeg ministeriet for skatter og afgifter, departementet for told- og forbrugsafgifter, om en udtalelse efter forud indhentet erklæring fra direktoratet for toldvæsenet i anledning af en avisartikel, hvorefter direktoratet skulle have nægtet at imødekomme en begæring om aktindsigt med hensyn til nogle dokumenter, som departementet senere havde givet andre adgang til at gøre sig bekendt med.

I den anledning afgav direktoratet en redegørelse i skrivelse af 10. november 1981 til departementet for told- og forbrugsafgifter og anførte heri bl.a., at direktoratets afslag var begrundet i, at toldvæsenet efter fast praksis ikke meddeler trediemand oplysninger om resultatet af toldvæsenets kontrol af navngivne virksomheder.

Direktoratet tilføjede, at der i sin tid ved henvendelse til miljøministeriet var udleveret en kopi af toldvæsenets rapport vedrørende den første del af en undersøgelse (fremsendt til miljøministeriet ved direktoratets skrivelse af 15. april 1981), uden at spørgsmålet forinden havde været forelagt direktoratet for toldvæsenet. Forholdet var senere påtalt over for ministeriet ved et møde med dette, og ministeriet havde ved den lejlighed beklaget det skete.

I skrivelse af 11. november 1982 anmodede jeg direktoratet for toldvæsenet om nærmere at præcisere rækkevidden af den nævnte praksis, idet jeg henledte opmærksomheden på bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 3.

Jeg anmodede endvidere om en udtalelse om, hvilken procedure der blev aftalt på det omtalte møde mellem direktoratet og miljøministeriet at følge i tilfælde, hvor en begæring om aktindsigt omfatter materiale, der er tilvejebragt

af toldvæsenet, og som stilles til rådighed for miljøministeriet, jfr. herved levnedsmiddelovens § 43, stk. 3. Jeg anmodede tillige om departementet for told- og forbrugsafgifters bemærkninger til de rejste spørgsmål.

I skrivelse af 15. februar 1983 meddelte departementet for told- og forbrugsafgifter mig, at departementet kunne henholde sig til det, der var anført i en skrivelse af 14. januar 1983 fra direktoratet for toldvæsenet. Direktoratet har heri anført følgende:

»Direktoratets faste praksis, hvorefter toldvæsenet ikke meddeler trediemand oplysninger om resultatet af toldvæsenets kontrol af navngivne virksomheder, er for det første begrundet i, at oplysningerne er fremskaffet gennem kontrolarbejde i virksomhederne, hvor man har adgang til alle virksomhedens regnskaber m.v., jfr. f.eks. kontrolbeføjelserne i merværdiafgiftslovens § 31. Endvidere i, at virksomhederne må have sikkerhed for, at oplysninger indsamlet i forbindelse med toldvæsenets kontrolarbejde ikke kommer uvedkommende i hænde, jfr. herved offentlighedslovens § 2, stk. 1.

Ud fra samme hensyn giver toldvæsenet heller ikke oplysninger til trediemand om, hvorvidt der er foretaget kontrol i nærmere angivne virksomheder eller i givet fald, hvilken periode kontrollen har omfattet, eller om der er konstateret urigtigheder i forbindelse med kontrollen.

Kontrollen omfatter bl.a. en gennemgang og analyse af virksomhedernes økonomiske transaktioner i den periode, kontrollen omfatter, samt nødvendigt detailrevisionsarbejde. For punktafgiftsvirksomheders vedkommende er der herudover ofte tale om gennemgang af produktionsmetoder, recepter og lignende, som af virksomheden betragtes som forretningshemmeligheder.

Det udførte kontrolarbejde dokumenteres i et notat, som foruden oplysninger om virksomhedens økonomiske forhold samt driftsog forretningsforhold indeholder en vurdering af, hvorvidt virksomhedens afgiftsafregning kan anses for korrekt. Endvidere vedlægges evt. opgørelser og enkeltbilag m.v., ligesom der kan være foretaget vurderinger af fremtidigt kontrolbehov.

En opdeling af notatets indhold, jfr. offentlighedslovens § 2, stk. 3, således at der ikke fremgår oplysninger af den i lovens § 2, stk. 1, omhandlede art vil betyde, at notatet herefter ikke vil have noget reelt indhold.«

For så vidt angår spørgsmålet om, hvad der blev aftalt på det omhandlede møde mellem direktoratet og miljøministeriet, udtalte direktoratet, at man på mødet, der fandt sted den 15. juni 1981, drøftede dels den konkrete sag, dels de generelle retningslinier for toldvæsenets bistand til miljømyndighederne ved administrationen af bekendtgørelse nr. 301 af 28. oktober 1959 om vin og spiritus, jfr. i øvrigt § 43, stk. 3, i lov nr. 310 af 6. juni 1973 om levnedsmidler m.m.

Der var på mødet enighed om, at spørgsmålet om udlevering af det pågældende materiale ifølge sagens natur burde have været forelagt direktoratet, jfr. i øvrigt offentlighedslovens § 8, stk. 1, og ministeriet beklagede det skete. Den skete udlevering fra miljøministeriet blev imidlertid af begge parter anset som en enkeltstående fejltagelse, hvorfor man ikke på mødet fandt anledning til at aftale nogen nærmere procedure for eventuelle fremtidige tilfælde, hvor

en begæring om aktindsigt omfatter materiale, der er tilvejebragt af toldvæsenet, og som stilles til rådighed for miljøministeriet.

Direktoratet for toldvæsenet har senere telefonisk oplyst over for en af mine medarbejdere, at der mellem miljøministeriet og direktoratet var enighed om, at miljøministeriet i fremtidige tilfælde skulle afslå enhver begæring om aktindsigt i det omtalte materiale - i lighed med direktoratets egen praksis.

Jeg skal herefter udtale følgende:

»Ved min bedømmelse af sagen må jeg lægge til grund, at det er direktoratets faste praksis, at alle begæringer om aktindsigt i det af toldvæsenet ved kontrolbesøg indsamlede materiale afslås med henvisning til, at materialet i sin helhed er omfattet af undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens § 2, stk. 1.

Denne praksis kan efter min opfattelse ikke anses for stemmende med offentlighedsloven.

Efter offentlighedslovens § 2, stk. 1, nr. 1, omfatter adgangen til aktindsigt ikke dokumenter, der indeholder oplysninger om enkeltpersoners personlige og økonomiske forhold. Varetagelsen af det tilsvarende beskyttelseshensyn over for juridiske personer er hjemlet i lovens § 2, stk. 1, nr. 2. Som anført under pkt. 19, stk. 1, i justitsministeriets vejledning nr. 279 af 10. november 1970 om lov om offentlighed i forvaltningen, er dokumenter af det indhold, der nævnes i lovens § 2, stk. 1, nr. 2, ikke - som tilfældet er det efter § 2, stk. 1, nr. 1 - uden videre unddraget ret til aktindsigt, men kun hvis det skønnes at være af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes. Det følger af bestemmelsen i lovens § 2, stk. 3, at afgørelsen heraf må bero på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde.

Jeg skal derfor henstille til departementet for told- og forbrugsafgifter at foranledige, at den hidtil fulgte praksis på dette område tages op til fornyet overvejelse. Jeg henleder i denne forbindelse opmærksomheden på det, der er anført i justitsministeriets ovenfor nævnte vejledning under pkt. 20 om adgangen til i medfør af lovens § 2, stk. 4, generelt at undtage nærmere angivne sagsområder fra adgangen til aktindsigt efter reglerne i offentlighedslovens kapitel 1, samt til bemærkningerne om denne bestemmelse i Betænkning om offentlighedslovens revision (Nr. 857/1978), s. 97 f.

Jeg finder endvidere at måtte henstille, at drøftelserne med miljøministeriet vedrørende spørgsmålet om adgang til aktindsigt i materiale, der er

tilvejebragt af toldvæsenet, men som inden for rammerne af § 43, stk. 3, i levnedsmiddeloven stilles til rådighed for (myndigheder under) miljøministeriet, genoptages.

Jeg bemærker herved, at det efter min opfattelse følger af bestemmelsen i offentlighedslovens § 8, stk. 1, at spørgsmål om ret til aktindsigt i materiale, der er indgået som dokumenter i en sag efter levnedsmiddeloven, skal afgøres af den myndighed, der i øvrigt har afgørelsen af den pågældende sag, og at det i så henseende er uden betydning, om materialet hidrører fra toldvæsenet. Som anført i justitsministeriets vejledning under pkt. 19, stk. 4, kan det i visse tilfælde være begrundet, forinden der træffes afgørelse i en sag om aktindsigt, at indhente en udtalelse fra den, hvis interesser kan være til hinder for, at begæringen imødekommes; en sådan udtalelse er imidlertid ikke bindende for den myndighed, som det efter offentlighedslovens § 8, stk. 1, påhviler at træffe afgørelse om spørgsmålet.

Jeg henleder endvidere opmærksomheden på, at levnedsmiddeloven tidligere (som § 65) indeholdt en særlig forskrift om tavshedspligt for myndigheder og personer, der udøver opgaver efter denne lov. Den nævnte bestemmelse blev imidlertid ændret ved lov nr. 108 af 29. marts 1978. Det fremgår af forarbejderne til denne lovændring, at den bl.a. tilsigtede at begrænse rækkevidden af den indskrænkning af offentlighedens adgang til aktindsigt, som den hidtidige tavshedspligtsforskrift, sammenholdt med bestemmelserne i offentlighedslovens § 7, havde medført.

Jeg udbeder mig underretning om, hvad der sker i anledning af mine henstillinger.

Jeg har samtidig sendt en kopi af denne skrivelse til miljøministeriet.

...«

Supplerende oplysninger om sagen

I skrivelse af 5. december 1983 meddelte departementet for told og forbrugsafgifter mig, at departementet havde anmodet direktoratet for toldvæsenet om at ændre den hidtidige praksis og fremtidig fra sag til sag tage stilling til, hvilket materiale der må anses for omfattet af undtagelsesbestemmelserne i offentlighedsloven.

For så vidt angik spørgsmålet om adgangen til aktindsigt i materiale, der var tilvejebragt af toldvæsenet, men som i henhold til levnedsmiddelovens § 42, stk. 3, var stillet til rådighed for miljøministeriet, ville direktoratet opfordre mil-

jøministeriet til at give toldvæsenet lejlighed til at fremkomme med sin bedømmelse af kontrolmaterialet, inden der blev truffet afgørelse om aktindsigt.

Jeg meddelte herefter departementet for told og forbrugsafgifter, at jeg havde taget det oplyste til efterretning.