

V. REGLERNE OM PARTERS RET TIL AKTINDSIGT

TIDLIGERE GÆLDENDE LOVGIVNING

45. Spørgsmålet om parters adgang til aktindsigt var tidligere reguleret af lov nr. 141 af 13. maj 1964 om partsoffentlighed i forvaltningen. I 1970 blev denne lov afløst af offentlighedsloven, lov nr. 280 af 10. juni 1970 om offentlighed i forvaltningen, der indeholdt regler om såvel parters som offentlighedens adgang til aktindsigt.

OVERGANGSREGLER

46. Forvaltningslovens regler om aktindsigt for parter finder anvendelse på dokumenter, der er udfærdiget af en myndighed eller er kommet i en myndigheds besiddelse den 1. oktober 1964 eller senere. Dog kommer bestemmelserne i lovens § 18 om adgang til aktindsigt i straffesager ikke til anvendelse på sager, der er afgjort inden den 1. januar 1987.

47. Oplysninger om faktiske omstændigheder, der er indeholdt i dokumenter, som er udfærdiget af en myndighed eller er kommet i en myndigheds besiddelse før den 1. oktober 1964, er omfattet af bestemmelserne om aktindsigt, hvis dokumenterne er indgået i en sag, der er eller har været under behandling af en forvaltningsmyndighed efter det nævnte tidspunkt, og oplysningerne er eller har været af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

48. Bestemmelser i andre love om parters adgang til aktindsigt opretholdes. Det gælder dog ikke bestemmelser, der giver parten en snævrere adgang til aktindsigt end efter forvaltningsloven, medmindre disse bestemmelser er trådt i kraft den 1. oktober 1964 eller senere.

HVEM KAN FORLANGE AKTINDSIGT SOM PART?

PARTSBEGREBET

49. Retten til aktindsigt tilkommer den, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed.

50. Forvaltningsloven indeholder ikke en definition af partsbegrebet, men skal forstås i overensstemmelse med den praksis, der med udgangspunkt i partsoffentlighedsloven og offentlighedsloven af 1970 har udviklet sig med hensyn til indholdet heraf.

Lovens partsbegreb omfatter på den baggrund ansøgere, klagere og andre, der har en væsentlig interesse i sagens afgørelse. Ved udtrykket »ANSØGERE« sigtes der til personer, der til en forvaltningsmyndighed har indgivet ansøgning om en ydelse, tilladelse eller lignende. Med udtrykket »KLAGERE« sigtes der til personer, der som klageberettigede har indgivet klage til en rekursinstans i en sag, der vedkommer dem. Også personer, til hvem et forbud eller påbud rettes eller vil blive rettet, vil dog have stilling som part i den pågældende sag. Partsbegrebet omfatter således typisk afgørelsens adressat, men også andre fysiske eller juridiske personer kan have stilling som part i sagen.

51. I de tilfælde, hvor der opstår tvivl, om en person kan anses som part i en sag, må der navnlig lægges vægt på, hvor væsentlig den pågældendes interesse i sagen er, og hvor nært denne interesse er knyttet til sagens udfald. Partsbegrebet omfatter som udgangspunkt i hvert fald den, hvis interesse i den verserende eller afgjorte sags udfald er af en sådan intensitet, at den efter forvaltningsrettens almindelige regler gør den pågældende kompetent til at påklage afgørelsen til en rekursinstans eller til at indbringe sagen for domstolene.

52. I tilfælde, hvor særlovgivningen tillægger andre end afgørelsens adressat en klagekompetence, som de ikke ville have efter forvaltningsrettens almindelige regler, vil de pågældende derimod ikke nødvendigvis have stilling som part i forhold til forvaltningslovens regler. Har en sådan person imidlertid udnyttet klageadgangen, må den pågældende dog som udgangspunkt anses som part i

selve klagesagen.

53. Anmeldere, forurettede, vidner m.v. i straffesager vil normalt ikke være parter i lovens forstand. Har en person imidlertid en væsentlig retlig interesse i sagens udfald - f.eks. som følge af et erstatningskrav - vil den pågældende dog have stilling som part i anklagemyndighedens sag.

54. I miljøsager og planlægningssager vil afgrænsningen af kredsen af parter ofte være vanskelig. Den eller de, som afgørelsen i en miljøsag retter sig imod, har stilling som part. Personer, der efter miljølovgivningen er klageberettigede, er som nævnt ovenfor ikke af den grund parter i forvaltningslovens forstand, medmindre de har den fornødne retlige interesse i sagens afgørelse. Afgørelsen af, om en klageberettiget på dette område tillige er part i sagen i 1. instans, må bero på en konkret vurdering af afgørelsens betydning for den pågældende. Indgives klage, vil klageren som nævnt ovenfor blive part i selve klagesagen.

Den, der berøres af en sag om planlægning eller gennemførelse af andre generelle foranstaltninger, vil i almindelighed ikke være part i sagen om udarbejdelse af en plan eller forskrift. Navnlig i tilfælde, hvor planerne m.v. kun skal gælde inden for et så snævert geografisk område, at kun få personer direkte berøres, kan det imidlertid ikke udelukkes, at disse må betragtes som parter, uanset at der er tale om udfærdigelse af en type plan, der i princippet er af generel karakter.

55. Det forhold, at en person ved sin henvendelse til en forvaltningsmyndighed rent faktisk giver anledning til, at myndigheden rejser en sag, medfører ikke i sig selv, at den pågældende bliver part i sagen. Således vil den, der ved at rette henvendelse til f.eks. den kommunale tilsynsmyndighed giver anledning til, at tilsynsmyndigheden iværksætter en undersøgelse, ikke af denne grund få stilling som part i tilsynsmyndighedens sag eller den underliggende sag, der har givet anledning til henvendelsen.

PARTSREPRÆSENTATION

56. Den, der er part i en sag, kan bemyndige en anden til på sine vegne at udnytte adgangen til aktindsigt. Navnlig hvis begæringen om aktindsigt på partens vegne fremsættes af andre end advokater eller udøvere af erhverv, der inden for det pågældende forvaltningsområde typisk optræder som partsrepræsentanter, som f.eks. revisorer og landinspektører, vil det oftest være rigtigst at forlange dokumentation for fuldmagtsforholdet.

OMFANGET AF AKTINDSIGT

57. En parts ret til aktindsigt omfatter med de undtagelser, der er nævnt i forvaltningslovens §§ 12-15, alle dokumenter, der vedrører sagen, herunder genpart af de skrivelser, der er udgået fra myndigheden, når skrivelserne må antages at være kommet frem til adressaten. Retten til aktindsigt omfatter endvidere indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter. Skrivelser og dokumenter, der er sendt til myndigheden ved en fejltagelse, og som derfor returneres, indgår ikke i en sag, og er derfor ikke omfattet af adgangen til aktindsigt. Tilbagekalder en privatperson, f.eks. en ansøger, sin ansøgning og anmoder om, at ansøgningen og eventuelt medsendte bilag returneres, må dette normalt kunne imødekommes, medmindre sagens karakter eller indholdet af dokumenterne gør, at myndigheden har behov for at være i besiddelse af de pågældende oplysninger, jfr. nedenfor under punkt 123-125. Hvis dokumenterne er returneret til den pågældende, vil de således ikke være undergivet aktindsigt.

NOTATPLIGTEN

58. Den offentlige forvaltning indhenter ofte mundtlige oplysninger som grundlag for sine afgørelser. Denne fremgangsmåde kan betyde en hurtigere og enklere sagsbehandling, og dens anvendelse bør ikke søges begrænset. På den anden side er det vigtigt, at adgangen for parterne i en forvaltningssag til at få oplysninger ikke udelukkes ved, at myndigheden anvender denne fremgangsmåde. Det er ligeledes af betydning for forvaltningsmyndigheden selv, at det senere vil være muligt at konstatere, hvilke faktiske oplysninger, der indgik i beslutningsgrundlaget, f.eks. når sagen er blevet anket, eller når det i øvrigt overvejes, om en sag er behandlet korrekt. I

overensstemmelse hermed er der i § 6, stk. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen fastsat følgende:
»§ 6. I sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, skal en myndighed, der mundtligt modtager oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der er af betydning for sagens afgørelse, eller som på anden måde er bekendt med sådanne oplysninger, gøre notat om indholdet af oplysningerne. Det gælder dog ikke, såfremt oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.«

59. Notatpligtens udstrækning er ikke i første række afhængig af, om en oplysning efter sit indhold må karakteriseres som faktisk eller ej, men beror i højere grad på, hvilken funktion oplysningen har i myndighedens sagsbehandling. Afgørende for, om en oplysning skal noteres ned, er, om oplysningen er af en sådan karakter, at den bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske omstændigheder. Den omfatter således i første række oplysninger om gjorte iagttagelser, resultatet af foretagne målinger og andre undersøgelser, fastslåede oplysninger om økonomiske forhold, f.eks. størrelsen af socialindkomst eller skattepligtig indkomst o.lign. Notatpligten vil imidlertid også kunne omfatte oplysninger, der indeholder en subjektivt præget stillingtagen til et forhold, for så vidt vurderingen er af betydning for den administrative bevisoptagelse, f.eks. hvor der udefra er indhentet en sagkyndig erklæring som også vurderer betydningen af forskellige oplysninger om faktiske forhold.

Tilkendegivelse af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse vil derimod ikke være omfattet af notatpligten. Det samme gælder oplysninger om indholdet af gældende ret.

60. Notatpligten gælder alle oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der ikke allerede fremgår af sagens dokumenter, uanset på hvilken måde oplysningerne er tilgået sagen. Notatpligten vil således også kunne omfatte oplysninger, der udveksles mundtligt inden for samme myndighed, f.eks. mellem ansatte eller oplysninger, der fremkommer under møder i kommunalbestyrelsen, i de kommunale udvalg eller i andre kollegiale organer. Også oplysninger, der hidrører fra andre af myndighedens sager eller fra registre, skal noteres på sagen, eventuelt i form af en henvisning.

Endelig medfører bestemmelsen om notatpligt, at en myndighed må gøre notat om indholdet af materiale, der er indgået i sagen, men som senere udleveres eller tilbageleveres uden, at der tages kopi, til privatpersoner eller organisationer m.v., som ikke er forpligtet til at opbevare og fremsende materialet påny, jfr. dog pkt. 57.

61. Det er ikke en nødvendig konsekvens af notatpligten, at oplysningerne straks ved modtagelsen nedskrives i et særligt dokument. Der vil som hidtil kunne gøres notat om oplysningerne i den pågældende myndigheds interne arbejdsmateriale, f.eks. referatark og lignende, herunder elektronisk notering i dataanlæg. I sådanne tilfælde må der blot, hvis der senere fremsættes en begæring om aktindsigt, gives aktindsigt i referatarket eller udfærdiges en ekstrakt, som gengiver oplysningerne vedrørende de af sagens faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagens afgørelse, og som er modtaget på denne måde.

GENERELLE UNDTAGELSER FRA AKTINDSIGT

SAGER OM ANSÆTTELSE OG FORFREMMEELSE

62. I sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste er adgangen til aktindsigt for ansøgerne begrænset til de dokumenter m.v., der vedrører de pågældendes egne forhold. Særlige regler i lovgivningen, f.eks. bestemmelserne i tjenestemandslovens § 5, gælder dog fortsat.

SAGER OM STRAFFERETLIG FORFØLGNING

63. Forvaltningslovens regler om adgang til aktindsigt for parter gælder ikke i sager om strafferetlig forfølgning af lovovertrædelser, jfr. dog § 18, der er omtalt nedenfor under pkt. 87-96.

INTERNE ARBEJDSDOKUMENTER

HVILKE DOKUMENTER ER INTERNE?

64. Retten til aktindsigt omfatter ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses efter forvaltningslovens § 12 dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug ved behandlingen af en sag, brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed, og brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes udvalg, afdelinger og andre administrative organer eller mellem disse organer indbyrdes.

65. Det er ikke muligt udtømmende at opregne hvilke dokumenttyper, begrebet »internt arbejdsmateriale« dækker over. I tvivlstilfælde vil et afgørende moment ofte være, om dokumentet i det væsentlige alene indeholder eller i øvrigt afspejler en forvaltningsmyndigheds egne interne overvejelser med hensyn til en sags fortsatte behandling eller afgørelse.

66. Efter § 12, stk. 1, nr. 1, anses dokumenter for det første for interne, i det omfang de udarbejdes af en myndighed til eget brug. Som eksempel på sådanne dokumenter kan nævnes referater, notater og lignende, der ud over en beskrivelse af sagens faktum, således som det fremtræder på grundlag af sagens dokumenter, typisk vil indeholde den eller de pågældende medarbejders vurdering af sagen samt i tilslutning hertil et forslag til dens afgørelse eller fortsatte behandling. Også udkast til skrivelser og til administrative retsfor skrifter og planer, referater af møder eller andre drøftelser med udenforstående, der alene udarbejdes til myndighedens eget brug samt »visdomsbøger«, praksisoversigter og lignende vil typisk være interne arbejdsdokumenter efter nr. 1.

67. Som interne arbejdsdokumenter anses ifølge § 12, stk. 1, nr. 2, også brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed. Det er uden betydning, om brevvekslingen foregår ved udveksling af skrivelser eller mere uformelt ved påtegninger.

Bestemmelsen indeholder ingen angivelse af, hvad der skal anses for »forskellige enheder inden for samme myndighed«. Afgrænsningen heraf beror på en konkret vurdering af det underliggende retsgrundlag. Herved må den organisatoriske opbygning af de pågældende administrative enheder tages i betragtning. Der må navnlig lægges vægt på hvilken grad af selvstændighed, den enkelte enhed indtager, om der træffes afgørelse på egne vegne, hvorledes rekursadgangen er reguleret og om der består instruktionsbeføjelse m.v. Der må ligeledes lægges vægt på, om varetagelsen af de enkelte enheders indbyrdes funktioner må antages at forudsætte, at udveksling af dokumenter enhederne imellem betragtes som intern.

68. I § 12, stk. 1, nr. 3, er det præciseret, at brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes udvalg, afdelinger og andre administrative organer eller brevveksling mellem disse organer indbyrdes også omfattes af undtagelsesbestemmelsen om interne arbejdsdokumenter. Det gælder også brevveksling med kommunalt ejede institutioner. Som følge af den almindelige kommunalretlige grundsætning om kommunalforvaltningens enhed må det antages, at anvendelsesområdet for bestemmelsen i nr. 3 formentlig i det hele er dækket af reglen i nr. 2.

Udvalg og andre administrative organer, hvor der deltager andre end kommunalbestyrelsens medlemmer, og som er nedsat i henhold til lovgivningen i øvrigt, f.eks. ligningskommissioner, brandkommissioner, skolekommissioner og huslejenævn, er selvstændige myndigheder og dermed ikke, for så vidt angår brevveksling med den kommunale forvaltning, omfattet af bestemmelserne i § 12, stk. 1, nr. 2 og 3. Det samme gælder det sociale udvalg for så vidt angår afgørelser, der efter den sociale lovgivning er henlagt til udvalgets selvstændige afgørelse.

Brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og bestyrelsen for et kommunalt fællesskab er heller ikke omfattet af undtagelsesbestemmelsen.

VISSE INTERNE ARBEJDSDOKUMENTER ER UNDERGIVET AKTINDSIGT

69. I forvaltningslovens § 13 er der fastsat særlige regler, som begrænser adgangen til at undtage dokumenter som interne, når dokumenterne foreligger i endelig form.

70. Efter bestemmelsen i § 13, nr. 1, omfatter den almindelige adgang til aktindsigt således også interne arbejdsdokumenter, der ALENE gengiver indholdet af myndighedens endelige beslutning

vedrørende en sags afgørelse. Det forudsættes herved, at dokumentet ikke tillige indeholder oplysning om myndighedens overvejelser vedrørende beslutningen eller i øvrigt er af foreløbig karakter, som f.eks. koncepter, der først udarbejdes, efter at vedkommende - typisk kollegiale - myndigheder har truffet sin afgørelse. F.eks. vil en beslutningsprotokol - i modsætning til protokoller der også indeholder oplysninger om voteringer og forhandlinger - være omfattet af bestemmelsen i § 13, nr. 1. Den neutrale gengivelse af stemmefordelingen fører ikke til, at en protokol mister sin karakter af beslutningsprotokol. Såfremt beslutningen alene består i tiltrædelser af en indstilling, vil adgangen til aktindsigt også omfatte denne, i det omfang der er nødvendigt for at få kendskab til beslutningens indhold.

71. Interne arbejdsdokumenter, som foreligger i endelig form, og som alene indeholder en gengivelse af oplysninger, som myndigheden har haft pligt til at notere efter offentlighedssloven, er efter § 13, nr. 2, også undergivet den almindelige adgang til aktindsigt, uanset der er tale om et internt arbejdsdokument.

72. Endelig er efter § 13, nr. 3, også selvstændige dokumenter, der udarbejdes af en myndighed for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder, og som ikke tillige indeholder en vurderende stillingtagen, undergivet lovens almindelige regler om aktindsigt.

Som eksempler på dokumenter, der vil være omfattet af nr. 3, kan især nævnes rapportmateriale, der udarbejdes af en myndighed med henblik på at tilvejebringe klarhed med hensyn til konkrete faktiske forhold, såsom afhøringsrapporter, analyserapporter, besigtelses- og inspektionsrapporter.

Er der i et konkret tilfælde tvivl, om et dokument er omfattet af § 13, må afgørelsen træffes på grundlag af en samlet vurdering af dokumentets indhold og funktion. Det afgørende ved denne vurdering er navnlig, om dokumentet primært er udarbejdet i bevismæssigt øjemed, eller om det udarbejdes alene for at danne grundlag for interne overvejelser.

EKSTRAHERINGSPLIGTEN

73. Anses et dokument for internt, vil der efter bestemmelsen i § 12, stk. 2, om EKSTRAHERINGSPLIGT være adgang til at blive gjort bekendt med indholdet af faktiske oplysninger som måtte findes i det interne dokument.

Ekstraheringspligten omfatter enhver konkret oplysning om faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagsforholdet, der ikke fremgår af de dokumenter, der er undergivet aktindsigt efter de almindelige regler. Ekstraheringspligten omfatter også oplysninger om faktiske omstændigheder, som myndigheden har tilført sagen fra sine interne arbejdsdokumenter i andre sager eller fra registre og lignende.

74. Ikke enhver oplysning om faktiske omstændigheder, der er nedskrevet, er omfattet af ekstraheringspligten, idet den kun gælder for oplysninger af væsentlig betydning for sagsforholdet. Det forhold, at en oplysning på et tidspunkt nedfældes i et dokument, der indgår i sagen, må i nogle tilfælde tages som udtryk for, at oplysningen i hvert fald på dette tidspunkt ikke blev anset for betydningsløs. Imidlertid kan det senere vise sig, at oplysninger, der oprindeligt blev anset for at være af betydning, og som derfor blev noteret på sagens akter, på et senere stadium i sagsbehandlingen er betydningsløse. Omfanget af ekstraheringspligten kan derfor afhænge af, på hvilket tidspunkt begæring om aktindsigt fremsættes.

75. Adgangen til at blive gjort bekendt med oplysninger, der i givet fald skal ekstraheres, er undergivet de begrænsninger, der følger af §§ 14 og 15.

VIDEREGIVNE INTERNE ARBEJDSDOKUMENTER

76. Interne arbejdsdokumenter, der er videregivet til en anden forvaltningsmyndighed eller som i øvrigt er afgivet til udenforstående i forbindelse med behandlingen af en sag vil i almindelighed ikke kunne undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i § 12. I det omfang interne arbejdsdokumenter videregives til en overordnet myndighed, til den almindelige kommunale

tilsynsmyndighed eller til folketingets ombudsmand i forbindelse med en klage over et afslag på aktindsigt med henblik på en vurdering af, hvorvidt materialet har kunnet undtages fra aktindsigt efter § 12, mister de interne arbejdsdokumenter dog ikke deres »interne« karakter.

UNDTAGELSE AF VISSE NÆRMERE ANGIVNE DOKUMENTER FRA AKTINDSIGT

77. I forvaltningslovens § 14, stk. 1, er der angivet nogle typer af dokumenter, der ikke er omfattet af parternes almindelige adgang til aktindsigt.

MØDEREFERATER M.V.

78. Det gælder efter § 14, stk. 1, nr. 1, statsrådsprotokoller, referater af møder mellem ministre og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder. Bestemmelsen tilsigter navnlig at beskytte den politiske beslutningsproces.

SEKRETARIATSPAPIRER

79. Retten til aktindsigt omfatter efter § 14, stk. 1, nr. 2, heller ikke dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed. Som eksempel herpå kan nævnes den kommunale skatteforvaltnings forberedelse af sager for ligningskommissionen. Undtagelsesadgangen vil også kunne finde anvendelse i tilfælde, hvor en myndighed i forbindelse med en bestemt sags behandling udøver sekretariatsmæssige funktioner i forhold til en anden myndighed, uden at betingelserne for at anse organerne for en og samme myndighed af den grund er opfyldt. Det gælder f.eks. hvor et direktorat eller en anden styrelse til brug for vedkommende minister udarbejder et udkast til besvarelse af et folketingsspørgsmål eller en ansøgning til finansudvalget. Det vil alene kunne være tilfældet, hvor ministerens departement ikke har den fornødne sagkyndige baggrund for at kunne udarbejde den pågældende besvarelse eller ansøgning.

EF-DOKUMENTER

80. Dokumenter, der udarbejdes i forbindelse med behandlingen af forslag til EF-vedtagelser, eller som vedrører spørgsmål om fortolkningen eller opfyldelsen af fællesskabsretlige regler, er efter § 14, stk. 1, nr. 3, ligeledes undtaget fra parternes adgang til aktindsigt.

Dokumenter, som danske myndigheder har modtaget fra EF-organer eller andre internationale organer, og som er omfattet af disse organers tavshedspligtsbestemmelser, vil efter omstændighederne kunne undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i § 15, stk. 1, nr. 2.

SAGKYNDIGE UDTALELSER TIL BRUG I RETSSAGER

81. Endelig omfatter retten til aktindsigt efter § 14, stk. 1, nr. 4, ikke myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres.

Undtagelsesadgangen omfatter navnlig brevveksling med sagkyndige om JURIDISKE tvivlsspørgsmål. Bestemmelsen omfatter dog også brevveksling med sagkyndige om tekniske, økonomiske og andre tvivlsspørgsmål. Den afgørende betingelse er i alle tilfælde, at BREVVEKSLINGEN SKER MED HENBLIK PÅ EN RETSSAG eller i forbindelse med overvejelsen af, om en retssag, herunder også en voldgiftssag, skal føres.

EKSTRAHERINGSPLIGT

82. Såfremt der i de dokumenter, der efter § 14, stk. 1, ikke er omfattet af parternes ret til aktindsigt findes oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagens afgørelse, og som alene indeholdes i de nævnte dokumenter, skal disse oplysninger dog videregives i overensstemmelse med de almindelige regler om aktindsigt. Om anvendelsen af denne almindelige regel om ekstraheringspligt henvises til den tilsvarende regel om ekstraheringspligt vedrørende interne arbejdsdokumenter, jfr. ovenfor under pkt. 73 - 75.

UNDTAGELSE AF OPLYSNINGER

83. Retten til aktindsigt kan i øvrigt begrænses i det omfang, partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, jfr. forvaltningslovens § 15, stk. 1. Gør hensyn som nævnt i stk. 1 sig kun gældende for en del af et dokument, skal parten efter § 15, stk. 2, gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.

84. Såfremt der i medfør af § 15, stk. 1, jfr. stk. 2, sker en begrænsning af partens adgang til aktindsigt, bør parten i almindelighed gøres opmærksom på, at visse oplysninger er tilbageholdt. Der kan dog tænkes ganske særlige omstændigheder, hvor selv oplysningen om, at visse oplysninger er tilbageholdt, ikke bør videregives.

85. Blandt de offentlige interesser, der kan danne grundlag for en begrænsning af partens adgang til aktindsigt efter § 15, stk. 1, kan blandt andet nævnes statens sikkerhed eller rigets forsvar, rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner, gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed, påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen, og det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed, jfr. § 15, stk. 1, nr. 1,2,4 og 5.

Efter § 15, stk. 1, nr. 3, kan også hensynet til forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrdelse og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning begrunde, at partens adgang til aktindsigt i øvrigt begrænses. Bestemmelsen gælder ikke for sager om strafferetlig forfølgning. Herom henvises til pkt. 87-96.

Udtrykket disciplinær forfølgning omfatter alle arter af disciplinærsager, der er under behandling i den offentlige forvaltning.

Afgørelsen af, om de nævnte hensyn bør føre til hemmeligholdelse af tilakterede straffesager, tilkommer den myndighed, der i øvrigt har afgørelsen af den sag, hvortil straffeakterne er udlånt. Der bør dog, forinden der tages stilling til spørgsmålet om aktindsigt, indhentes en udtalelse fra vedkommende anklage- eller politimyndighed.

86. Efter § 15 vil endvidere afgørende hensyn til private interesser kunne begrunde at en oplysning undtages fra aktindsigt. Det vil navnlig kunne være tilfældet, hvor oplysningen angår enkeltpersoners rent private forhold eller virksomheders helt specielle drifts- eller forretningsforhold. Hensynet til den pågældende part selv vil kun i ganske særlige tilfælde kunne begrunde at en oplysning undtages fra aktindsigt.

AKTINDSIGT I STRAFFESAGER

87. Reglerne om parters adgang til aktindsigt gælder efter forvaltningslovens § 9, stk. 3, som udgangspunkt ikke for sager om strafferetlig forfølgning af lovovertrædelser.

I tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed fremsender en sag til politiet til eventuel videre foranstaltning med henblik på strafferetlig forfølgning, må det antages, at de fremsendte aktstykker (og eventuelt tilbageblevne kopier af disse) derefter er omfattet af undtagelsesbestemmelsen. I tiden, indtil der er taget stilling til, om sagen skal overgives til politiet, kan sagen derimod i almindelighed ikke betragtes som en sag om strafferetlig forfølgning; dette må antages at gælde, selv om den pågældende forvaltningsmyndighed har foretaget særlige skridt til oplysning af sagen netop med henblik på en stillingtagen til dette spørgsmål. Hvis offentlig påtale kun kan iværksættes efter begæring af den pågældende myndighed, må sagen eller den del af sagen, der vedrører dette spørgsmål, dog antages at være omfattet af undtagelsesbestemmelsen, og det samme gælder naturligvis i de undtagelsestilfælde, hvor forvaltningsmyndigheden selv kan rejse offentlig påtale, og faktisk tager skridt hertil.

En part i en straffesag kan dog efter § 18, når straffesagen er afgjort, forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter i det omfang, dette er rimeligt begrundet af hensyn til varetagelse af den

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

Retten til aktindsigt i straffesager gælder dog ikke i det omfang, dokumenter eller oplysninger i sagen kan undtages fra aktindsigt efter reglerne i §§ 12-14.

UDEN FOR begrebet »strafferetlig forfølgning af lovovertrædelser« falder sager om tilhold efter straffelovens § 265 og sager om fuldbyrdelse af straffedomme m.v., herunder sager om klage over de indsattes forhold under strafafsoningen, såsom beskæftigelse og undervisning, og om selve straffuldbyrdelsen, såsom prøveløsladelse, benådning og genindkaldelse. For den, der er parti i sådanne sager, er der således adgang til aktindsigt efter de almindelige regler i forvaltningslovens kapitel 4.

88. Bestemmelsen i forvaltningslovens § 18 tilsigter generelt at give parter i straffesager adgang til at blive gjort bekendt med sagens dokumenter efter samme retningslinier, som tidligere i stigende grad blev fulgt i administrativ praksis, for så vidt angik henlagte straffesager, jfr. justitsministeriets cirkulære nr. 292 af 27. november 1970 om aktindsigt i henlagte færdselssager.

Retten til aktindsigt tilkommer efter § 18, stk. 1, den, der er part i den pågældende straffesag. Adgang til aktindsigt efter § 18 tilkommer således den eller de, der var tiltalt i straffesagen, og eventuelle ofre for forbrydelsen, såfremt de gør erstatningskrav gældende i anledning af sagen. Efterladte, såsom ægtefælle, samlever, forældre eller børn til en, der var part i sagen, må efter omstændighederne også anses som part i sagen.

Tvivl om, hvorvidt en person kan anses som part i en straffesag, vil formentlig alene kunne opstå i forhold til anmeldere, jfr. herved retsplejelovens § 749, stk. 2. Efter denne bestemmelse kan enhver anmelder klage til en højere anklagemyndighed, såfremt en strafferetlig forfølgning undlades eller opgives. En anmelder kan imidlertid alene anses som part i forvaltningslovens forstand, når han har den fornødne retlige interesse i sagen, jfr. ovenfor under pkt. 53. Det bemærkes, at underretning om, at forfølgning ikke vil blive indledt, eller at en påbegyndt forfølgning standses, gives efter praksis således kun til anmeldere, der har en rimelig interesse heri.

89. Retten til aktindsigt i straffesager kan først gøres gældende, når straffesagen er afgjort. Det er uden betydning, om afgørelsen i straffesagen træffes administrativt eller ved dom. I sidstnævnte tilfælde vil akterne i anklagemyndighedens sag således først være omfattet af adgangen til aktindsigt, når der er faldet endelig dom i sagen, og kun med de begrænsninger, der følger af § 18, stk. 2, jfr. nedenfor under pkt. 95.

90. Sager vedrørende straffeprocessuelle tilladelser, der opstår i forbindelse med den strafferetlige forfølgning, vil først være undergivet adgangen til aktindsigt, når selve straffesagen er afgjort. Dette vil f.eks. gælde sager om tilladelse til kære af fængslingskendelser. Sager om tredieinstansbevilling, der først rejses efter straffesagens afslutning, vil derimod være undergivet adgang til aktindsigt straks.

91. For så vidt angår administrative straffesager, herunder henlagte straffesager, må sagen anses for »afgjort«, når den kompetente myndighed har taget endelig stilling til straffespørgsmålet. En eventuel mulighed for administrativ rekurs er uden betydning i denne forbindelse, idet adgangen til aktindsigt netop bør kunne uddybe det grundlag, som partens overvejelser med hensyn til indgivelse af klage bygger på.

Bestemmelsen er således anvendelig i sager, der søges afgjort administrativt ved et bødeforlæg, fra det tidspunkt, hvor myndigheden har forelagt sigtede bøden, og sigtede har vedtaget bøden.

92. En beslutning om, at en sag skal indbringes for retten i form af tiltalerejsning, er som ovenfor nævnt ikke en afgørelse i forvaltningslovens forstand, og der kan derfor ikke kræves aktindsigt i sagen fra dette tidspunkt.

Sager, der indbringes for retten, må derimod anses for »afgjort«, når der er afsagt endelig dom i sagen, d.v.s. når dommen ikke uden særlig tilladelse kan ankes. Det følger heraf, at der kan kræves

aktindsigt i en sag, der er afgjort i 1. instans, når ankefristen er udløbet. I sager, der er afgjort i 2. instans, kan der kræves aktindsigt, når dommen er afsagt. En sag må også anses for afgjort, når vilkårene for et tiltalefratagelse er godkendt af retten.

93. Retten til aktindsigt i straffesager er endvidere betinget af, at ønsket herom er rimeligt begrundet af hensyn til partens muligheder for at varetage sine interesser. Denne betingelse indebærer, at parten skal kunne anføre vægtige grunde til støtte for ønsket om aktindsigt. Det vil f.eks. kunne være tilfældet, hvor der er en begrundet formodning om, at aktindsigt vil sætte parten i stand til at gøre erstatningsansvar gældende over for sigtede eller tiltalte i sagen, eller om at parten herved vil kunne godtgøre, at der er begået fejl ved straffesagens behandling. Det vil endvidere kunne tillægges betydning, om det vil være muligt for den pågældende part at skaffe sig oplysningerne på anden måde.

Det påhviler parten selv at godtgøre, at denne betingelse for at blive gjort bekendt med sagens dokumenter er opfyldt.

94. Selv i tilfælde, hvor aktindsigt er rimeligt begrundet af hensyn til partens mulighed for at varetage sit tarv, kan de modhensyn, der er nævnt i § 18, stk. 1, føre til, at aktindsigt må afslås.

Som følge af, at adgangen til aktindsigt kun kan gøres gældende, når sagen er afgjort, tager de nævnte modhensyn navnlig sigte på tilfælde, hvor aktindsigt vil være betænkelig af efterforskningsmæssige grunde i forhold til andre straffesager mod den pågældende eller til straffesager mod andre personer, herunder eventuelt fordi aktindsigten vil kunne røbe myndighedernes kontrol- og efterforskningsmetoder. Selv om en efterforskning er afsluttet, kan det ikke udelukkes, at den tidligere sigtedes adgang til at gøre sig bekendt med de oplysninger, der er kommet i politiets besiddelse under efterforskningen, vil kunne vanskeliggøre opklaringen af eventuelle fremtidige sager mod den pågældende. Hemmeligholdelse til varetagelse af de nævnte modhensyn forudsætter en konkret begrundelse, og bedømmelsen heraf vil normalt først kunne foretages, når en begæring om aktindsigt er fremkommet. Efter omstændighederne vil det dog af efterforskningsmæssige grunde være nødvendigt at gøre endeligt op hermed på et tidligere tidspunkt, idet det f.eks. bør være muligt på forhånd at tilsikre anonymitet for personer, der giver oplysninger til politiet, såfremt diskretion må antages at være en forudsætning for, at forklaringen overhovedet vil blive afgivet.

Hemmeligholdelse kan dernæst ske til varetagelse af særlige hensyn til beskyttelse af sigtede, vidner eller andre.

95. Efter § 18, stk. 2, omfatter adgangen til at få oplysninger ikke retsbogudskrifter og dokumenter i straffesager, der har været fremlagt i retten. Undtagelsesbestemmelsen har til formål at afgrænse forvaltningslovens regler om aktindsigt over for retsplejelovens regler om aktindsigt. Fremlæggelse i retten er afgørende for adgangen til aktindsigt efter retsplejelovens § 41.

96. Afgørelsen af, om og i hvilken form begæring om aktindsigt kan imødekommes, træffes af den myndighed, der har truffet den administrative beslutning i straffesagen. Afgørelsen kan påklages til vedkommende overordnede forvaltningsmyndighed.

Baggrunden for, at den almindelige bestemmelse i § 16, stk. 3, om aktindsigtens gennemførelse ikke er gjort tilsvarende anvendelig er, at de betænkeligheder, der ofte vil kunne være forbundet med overhovedet at indrømme adgang til aktindsigt i straffesager, jævnlig vil gøre sig gældende med særlig styrke, hvis aktindsigten skal gennemføres ved udlevering af kopier af dokumentmaterialet.

BEGRÆNSNING I ADGANGEN TIL AKTINDSIGT SOM FØLGE AF BESTEMMELSER OM TAVSHEDSPLIGT

97. Bestemmelser om tavshedspligt for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, begrænser ikke pligten til at give aktindsigt efter forvaltningslovens regler. Det gælder såvel de almindelige regler om tavshedspligt i straffeloven som specielle regler i særlovgivningen om

tavshedspligt.

Afgørelsen af, om en part skal have indblik i tavshedsbelagte oplysninger, skal derfor udelukkende afgøres efter reglerne i forvaltningslovens § 15.

AFGØRELSE AF SAGER OM AKTINDSIGT

98. Afgørelsen af, om og i hvilken form en begæring om aktindsigt skal imødekommes, træffes af den myndighed, der i øvrigt har afgørelsen af den pågældende sag, jfr. § 16.

Myndigheden angør snarest, om en begæring kan imødekommes. Er begæringen ikke imødekommet eller afslået inden 10 dage efter, at den er modtaget af vedkommende myndighed, skal myndigheden underrette parten om grunden hertil samt om, hvornår afgørelsen kan forventes at foreligge.

Parter, som ønsker at gennemse dokumenterne i en sag, bør så vidt muligt straks ved henvendelsen have adgang til sådant gennemsyn. I almindelighed vil adgangen til aktindsigt dog kunne udsættes, indtil de indkomne dokumenter er journaliseret og fordelt til den medarbejder, der skal behandle sagen. Hvis en begæring om aktindsigt fremsættes på et tidspunkt, hvor sagens akter ikke er i den pågældende myndigheds besiddelse - f.eks. fordi de er forelagt en anden myndighed til udtalelse - vil begæringen undertiden kunne imødekommes ved, at den pågældende myndighed anmoder den myndighed, hos hvem dokumenterne befinder sig, om at drage omsorg for aktindsigtens gennemførelse. I tilfælde, hvor det kan være tvivlsomt, i hvilket omfang begæringen kan imødekommes, vil en afgørelse af aktindsigtsspørgsmålet som regel forudsættes, at akterne returneres til den kompetente myndighed. Det må i sådanne tilfælde bero på et konkret skøn, om sagens igangværende ekspedition bør afbrydes af hensyn til begæringen om aktindsigt. Også i øvrigt vil det være tilladeligt at udsætte aktindsigtens gennemførelse, når den pågældende sag er under ekspedition og af hastende karakter, og ekspeditionen ikke uden særlig vanskelighed vil kunne afbrydes.

Udsættelse af aktindsigtens gennemførelse vil også kunne være begrundet i, at der foreligger en sådan tvivl om, hvorvidt begæringen kan imødekommes, at der må foretages en nærmere undersøgelse, eventuelt høring af den, hvis interesser kan være til hinder for, at begæringen imødekommes, eller forelæggelse for anden myndighed.

Endvidere vil også hensynet til en forsvarlig og hurtig behandling af andre sager, der i øvrigt er under ekspedition hos den pågældende forvaltningsmyndighed, kunne medføre, at en begæring om aktindsigt ikke kan imødekommes straks ved fremsættelsen.

Såfremt en begæring om aktindsigt ikke imødekommes fuldt ud, skal afgørelsen af aktindsigtsspørgsmålet begrundes, jfr. pkt. 127.

99. Har det betydning for en parts mulighed for at varetage sine interesser at få afskrift eller kopi af sagens dokumenter, skal en begæring herom imødekommes. Det gælder dog ikke, hvis dokumenternes karakter, antallet af dokumenter eller deres form med afgørende vægt taler herimod. I forarbejderne til bestemmelsen i § 16 er det forudsat, at en part kun helt undtagelsesvis vil kunne nægtes adgang til aktindsigt i form af udlevering af afskrift eller fotokopi.

Med hensyn til afslag på grund af dokumenternes karakter tager bestemmelsen navnlig sigte på tilfælde, hvor der har vist sig risiko for, at kopier af de pågældende dokumenter kan blive udnyttet på retsstridig måde.

Afslag begrundet i dokumenternes antal vil normalt kun kunne gives, når der er tale om et overordentligt stort antal dokumenter i samme sag. Bestemmelsen kan således ikke anvendes, hvor en myndighed får et meget stort antal henvendelser om aktindsigt fra forskellige parter, når den enkelte henvendelse ikke i sig selv angår et stort antal dokumenter.

Afslag begrundet i dokumenternes form vil normalt kun kunne gives i tilfælde, hvor det er umuligt eller dog forbundet med meget betydelige vanskeligheder eller omkostninger at fremstille kopi af

særlige aktstykker såsom kort, prøver, modeller, lydbånd, film og lignende.

Har den pågældende part tidligere under sagens behandling, herunder af en underordnet myndighed, fået kopi af et dokument, har vedkommende ikke krav på at få endnu en kopi. Kan den pågældende part godtgøre, at den første kopi på grund af særlige omstændigheder som f.eks. tyveri eller brand, er forsvundet, bør den pågældende dog i almindelighed gives en ny kopi.

100. Afgørelser om aktindsigtsspørgsmål kan påklages særskilt til den myndighed, som er klageinstans i forhold til afgørelsen af den sag, begæringen om aktindsigt vedrører.

På sagsområder, hvor f.eks. en kommunalbestyrelses afgørelser med hensyn til sagens realitet kan påklages til en anden, eventuelt statslig, myndighed, kan også spørgsmål om aktindsigt påklages til vedkommende overordnede myndighed. Rekursadgangen er undertiden begrænset af tidsfrister eller helt eller delvist afskåret ved særlige bestemmelser fastsat ved eller i henhold til lov. Sådanne bestemmelser må i almindelighed antages at være uden betydning for adgangen til at påklage afgørelser om aktindsigt, idet de må antages at tage sigte på de materielle sagsforhold, medmindre andet fremgår af bestemmelsen eller dens forarbejder.

I tilfælde, hvor en kommunalbestyrelses afgørelse ikke kan påklages til en overordnet myndighed, kan den almindelige tilsynsmyndighed i henhold til § 61 i den kommunale styrelseslov sætte en kommunalbestyrelses beslutning ud af kraft, når den findes at være i strid med f.eks. reglerne i forvaltningslovens kapitel 4. Tilsynsmyndigheden vil ligeledes efter § 61, stk. 2, kunne anvende tvangsbøder over for en kommunalbestyrelse, der undlader at udføre foranstaltninger, hvortil den er forpligtet i henhold til forvaltningsloven.

UDSÆTTELSE AF SAGEN M.V.

101. Fremsætter en part under sagens behandling begæring om aktindsigt, og denne begæring efter loven skal imødekommes, udsættes sagens afgørelse, indtil der er givet parten rimelig tid til at gøre sig bekendt med dokumenterne, jfr. § 11. Ved afgørelsen af, hvor lang tid parten bør have til at gennemse sagens dokumenter, bør der tages hensyn til dokumenternes antal og sagens karakter, herunder om parten må forventes i særlige tilfælde at kunne få behov for sagkyndig bistand for at forstå eller få vurderet dokumenternes indhold. Sagens afgørelse skal dog ikke udsættes, hvis udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse, eller hvis partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse.

102. Hvor adgangen til at påklage afgørelsen i en sag er tidsbegrænset, og begæringen om aktindsigt fremsættes efter, at afgørelsen er meddelt parten, men inden klagefristens udløb, kan myndigheden, hvor særlige grunde taler for det, bestemme, at klagefristen afbrydes. Klagefristen løber i så fald videre fra det tidspunkt, hvor aktindsigt er meddelt parten eller er afslået, dog med mindst 14 dage. Underretning om, hvornår klagefristen herefter udløber, skal samtidig gives til andre klageberettigede, der har fået skriftlig meddelelse om selve afgørelsen. Suspension af klagefristen vil normalt kun være velbegrundet i de tilfælde, hvor den efterfølgende begæring om aktindsigt kan føre til, at parten gøres bekendt med dokumenter, der indeholder væsentligt nyt i forhold til, hvad vedkommende i forvejen er bekendt med. De nedenfor under pkt. 105 ff omtalte regler om partshøring vil formentlig medføre, at sådanne tilfælde vil forekomme forholdsvis sjældent.

103. Med hjemmel i forvaltningslovens § 16, stk. 3, er der ved bekendtgørelse fastsat bestemmelser om betaling for afskrifter eller kopier, der udleveres til en part efter reglerne i lovens kapitel 4. Bekendtgørelsen er optrykt som bilag 2 til vejledningen.

Efter disse bestemmelser skal en part ikke betale for en afskrift eller en fotokopi af et dokument i partens sag, uanset hvor mange dokumenter der anmodes om kopi af. Hvis parten ønsker mere end een kopi af samme dokument, skal parten betale 10 kr. for den første og 1 kr. for hver af de følgende sider af den ekstra kopi af dokumentet. Hvis parten samtidig fremsætter ønske om at få mere end en

kopi af flere af sagens dokumenter eller mere end en ekstra kopi af et dokument, skal der dog kun betales 10 kr. for den første kopiside og 1 kr. for hver følgende side.

Er der i anden lovgivning eller administrativ forskrift fastsat anden betaling for en afskrift eller kopi, må det ud fra en konkret fortolkning afgøres, om denne regel om betaling skal anvendes i stedet for bekendtgørelsens regler. Det gælder imidlertid ikke for den første kopi af dokumentet, der altid er gratis.

RETSVIRKNINGERNE AF UBERETTIGET AFSLAG PÅ AKTINDSIGT

104. Uberettiget afslag på en begæring om aktindsigt, der fremsættes før, sagen er afgjort, vil efter omstændighederne kunne føre til, at afgørelsen bliver ugyldig. Hvis begæringen om aktindsigt først er fremsat efter, at der er truffet afgørelse i sagen, vil et eventuelt uberettiget afslag på aktindsigt ikke kunne få betydning for afgørelsens gyldighed. Derimod vil afslaget efter omstændighederne kunne få betydning for beregningen af en eventuel klagefrist, således at denne udskydes, jfr. princippet i § 17.