

Aktindsigt i sager hos politiet og anklagemyndigheden

1. Indledning.....	3
1.1. De enkelte regelsæt og deres anvendelsesområde.....	4
1.2. Meddelelsens opbygning.....	6
2. Aktindsigt for personer med individuel, væsentlig interesse samt for forurettede mv.....	7
2.1. ”Endeligt afsluttet”.....	7
2.2. Afgrænsning af personkredsen.....	8
2.3. Materiale omfattet af adgangen til aktindsigt.....	9
2.4. Begrænsninger i adgangen til aktindsigt.....	10
3. Meroffentlighed.....	13
3.1. Generelt.....	13
3.2. Afvejningen.....	13
3.3. Tavshedspålæg.....	17
4. Aktindsigt for journalister mv.....	18
4.1. Afgrænsning af personkredsen.....	18
4.2. Kopi af anklageskrift eller retsmødebegæring.....	19
4.3. Sagens akter i øvrigt.....	20
5. Aktindsigt for forskere mv.....	22
5.1. Afgrænsning af personkredsen.....	22
5.2. Afvejningen.....	22
6. Aktindsigt i andre sager end straffesager.....	25
6.1. Parter adgang til aktindsigt – forvaltningsloven.....	25
6.1.1. Materiale omfattet af adgangen til aktindsigt.....	26
6.1.2. Begrænsninger i adgangen til aktindsigt.....	27
6.2. Adgang til aktindsigt for andre end sagens parter – offentlighedsloven.....	30
6.2.1. Materiale omfattet af adgangen til aktindsigt.....	30
6.2.2. Begrænsninger i adgangen til aktindsigt.....	32
7. Gennemførelsen af aktindsigt.....	34
7.1. Krav til anmodningen om aktindsigt.....	34
7.1.1. Sager omfattet af retsplejeloven.....	34
7.1.2. Sager omfattet af forvaltningsloven eller offentlighedsloven.....	35
7.2. Formen for aktindsigt.....	36
7.2.1. Sager omfattet af retsplejeloven.....	36
7.2.2. Sager omfattet af forvaltningsloven eller offentlighedsloven.....	37
7.3. Anonymisering.....	38
7.4. Tidsfrister mv.....	38
7.4.1. Sager omfattet af retsplejeloven.....	38

7.4.2. Sager omfattet af forvaltningsloven eller offentlighedsloven	39
8. Kompetence- og klageregler	40
8.1. Kompetencen til at træffe afgørelse i aktindsigtssager.....	40
8.1.1. Sager omfattet af retsplejeloven	40
8.1.2. Sager omfattet af forvaltningsloven og offentlighedsloven	41
8.2. Klageregler	41
8.2.1. Sager omfattet af retsplejeloven	41
8.2.2. Sager omfattet af forvaltningsloven eller offentlighedsloven	42
9. Adgang til arkivalier efter arkivloven	43
9.1. Arkivlovens anvendelsesområde	43
9.2. Tilgængelighedsfrister	43

1. Indledning

Denne meddelelse fastsætter retningslinjer for politiets og anklagemyndighedens behandling af sager vedrørende aktindsigt.

Formålet med meddelelsen er at give et samlet overblik over de mest anvendte regler om aktindsigt i straffesager med henblik på at lette sagsbehandlingen ved de enkelte embeder og medvirke til en ensartet praksis på landsplan.

Meddelelsen omfatter reglerne i retsplejelovens kapitel 3 a om aktindsigt i straffesager samt forvaltningslovens og offentlighedslovens regler om aktindsigt. Endvidere omtales reglerne om arkivadgang.

Bestemmelserne i retsplejelovens §§ 729 a-729 d om forsvarerens og den sigtedes/tiltaltes adgang til aktindsigt omtales som udgangspunkt ikke i denne meddelelse.

Meddelelsen omfatter alene de regelsæt om aktindsigt, der administreres af politiet og anklagemyndigheden. De bestemmelser om aktindsigt, der administreres af domstolene og af andre administrative myndigheder end politiet og anklagemyndigheden, omtales derfor som udgangspunkt ikke i det følgende.

Bestemmelserne i retsplejelovens kapitel 3 a er systematiseret således:

	Reglen	Hvem træffer afgørelse om aktindsigt?	Hvor står det i meddelelsen?
Aktindsigt for enhver i afsluttede straffesager	§ 41 a (domskonklusioner)	Retten	
	§ 41 b (domme og kendelser)	Retten	
	§ 41 c (skriftlig forelæggelse, procedure og påstandsdokument)	Retten	
Aktindsigt for personer med individuel, væsentlig interesse samt for forurettede mv. i endeligt afsluttede straffesager	§ 41 d	Politidirektøren	Afsnit 2

Meroffentlighed	§ 41 g	Politidirektøren/retten	Afsnit 3
Aktindsigt for journalister mv.	§ 41 b (domme og kendelser)	Retten	
	§ 41 f, stk. 2 (anklageskrift/ retsmødebegæring)	Politidirektøren	Afsnit 4.2
	§ 41 g (øvrige materiale)	Politidirektøren/retten	Afsnit 4.3
Aktindsigt for forskere mv.	§ 41 b (domme og kendelser)	Retten	
	41 g (øvrige materiale)	Politidirektøren/retten	Afsnit 5.2

Det er tanken, at meddelelsen løbende vil blive opdateret og udbygget efter behov. De enkelte embeder opfordres derfor til at indsende forslag til ændringer eller tilføjelser, såfremt de bliver opmærksomme på relevante problemstillinger, der ikke er omtalt i meddelelsen.

1.1. De enkelte regelsæt og deres anvendelsesområde

Ved lov nr. 215 af 31. marts 2004 om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (Offentlighed i retsplejen) blev der gennemført en omfattende revision af reglerne om aktindsigt. Ændringerne indebar navnlig, at bestemmelserne om aktindsigt i straffesager, der behandles af politiet og anklagemyndigheden, nu er samlet i retsplejeloven.

Ved "straffesager" forstås i denne sammenhæng sager, der behandles eller kan behandles ved domstolene efter retsplejelovens bestemmelser om strafferetsplejen. Omfattet heraf er navnlig sager om strafferetlig forfølgning, dvs. sager om politiets efterforskning af lovovertrædelser og anklagemyndighedens afgørelser i forbindelse med en straffesags behandling ved domstolene, herunder afgørelsen af tiltalepørgsmålet. Også sager om afvisning af anmeldelser, indstilling af efterforskning og opgivelse af påtale er omfattet. Sager, der afgøres ved vedtagelsen af et bødeforelæg, må ligeledes anses for omfattet. Det samme må antages at gælde for sager om ophævelse af immunitet med henblik på strafretlig forfølgning og sager om udlevering med henblik på strafferetlig forfølgning. Endvidere omfattes anklagemyndighedens sager om genoptagelse ved Den Særlige Klageret samt om anke- og kæretilfælde fra Procesbevillingsnævnet af retsplejelovens regler om aktindsigt. Også straffesager mod politipersonale er omfattet, jf. retsplejelovens kapitel 93 c.

Det bemærkes, at forvaltningslovens bestemmelser om aktindsigt i straffesager ikke længere omfatter dokumenter hos politiet eller anklagemyndigheden, jf. forvaltningslovens § 18, stk. 2. Straffesager

behandlet ved andre administrative myndigheder vil dog fortsat være omfattet af forvaltningslovens § 18. Hvis en straffesag behandles af politiet efter at have været behandlet af en anden administrativ myndighed, gælder retsplejelovens regler om aktindsigt også for det materiale, som politiet har modtaget fra den anden administrative myndighed.

Adgangen til aktindsigt i alle andre sager end straffesager, jf. ovenfor, reguleres af reglerne i forvaltningsloven og offentlighedsloven.

I sager inden for strafferetsplejen, der ikke er straffesager, reguleres adgangen til aktindsigt alene af bestemmelserne i forvaltningsloven, jf. offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt., hvorefter denne lov ikke gælder for sager inden for strafferetsplejen. Denne sagsgruppe omfatter bl.a. sager om fuldbyrdelse af straffedomme, sager om erstatning i anledning af strafferetlig forfølgning samt tilholdssager. Retten til aktindsigt i disse sager tilkommer alene sagens parter, jf. nærmere afsnit 6.1. nedenfor.

Adgangen til aktindsigt i sager uden for strafferetsplejen reguleres af såvel bestemmelserne i forvaltningsloven som offentlighedsloven. Denne sagsgruppe omfatter bl.a. klager over politipersonalets adfærd i tjenesten, jf. retsplejelovens kapitel 93 b og d (adfærdsklager), og sager om statsadvokaternes tilsynsforretninger i politikredsene. For så vidt angår adfærdsklager efter retsplejelovens kapitel 93 b og d er disse dog undtaget fra offentlighedslovens regler, jf. offentlighedslovens § 2, stk. 2, 2. pkt. Herudover omfattes en række sager, der ikke angår bestemte strafbare forhold. Det drejer sig bl.a. om sager om forberedelse af generelle møder, f.eks. møder med kommunale myndigheder om strafferetlige emner, og sager, hvori Rigsadvokaten forbereder statistiske undersøgelser eller andre generelle redegørelser, der udarbejdes af egen drift eller på anmodning fra andre, typisk Justitsministeriet. Også sager om bidrag til besvarelser af spørgsmål fra f.eks. folketingsudvalg er omfattet af denne sagskategori. Endelig omfattes sager om udarbejdelse af generelle forskrifter om f.eks. efterforskning, tiltale-rejsning mv.

Bestemmelserne i persondataloven har et meget bredt anvendelsesområde, idet de gælder for behandling af personoplysninger, som helt eller delvis sker ved hjælp af elektronisk databehandling, og for ikke-elektronisk behandling af personoplysninger, der er eller vil blive indeholdt i et register, jf. lovens § 1, stk. 1. Dette betyder, at persondataloven i de fleste sager gælder parallelt med retsplejeloven, forvaltningsloven og offentlighedsloven. Dog finder persondatalovens kapitel 8 om oplysningspligt over for den registrerede og §§ 35-37 og § 39 om indsigelser mod behandlingen af oplysninger ikke anvendelse på behandling af oplysninger, som foretages for politi eller anklagemyndighed inden for det strafferetlige område, jf. lovens § 2, stk. 4, 2. pkt.

Persondatalovens bestemmelser har dog i vidt omfang et andet sigte end reglerne i forvaltningsloven og offentlighedsloven, idet persondataloven navnlig regulerer spørgsmål om databeskyttelse og den registreredes rettigheder. I relation til spørgsmålet om aktindsigt regulerer persondataloven alene, hvornår en person har ret til indsigt i oplysninger om sig selv (egenaces), hvorimod spørgsmålet om indsigt i oplysninger om andre personer end ansøgeren skal afgøres efter anden lovgivning, herunder

forvaltningsloven og offentlighedsloven. På den baggrund vil persondatalovens regler alene blive omtalt kort nedenfor i afsnit 6.1.1. og 6.2.1. forbindelse med reglerne om egenaces.

1.2. Meddelelsens opbygning

I overensstemmelse med ovenstående er meddelelsen bygget således op, at der sondres mellem aktindsigt i straffesager og aktindsigt i andre sager end straffesager, herunder sager uden for strafferetsplejen.

I afsnit 2-5 er der fastsat retningslinjer om behandlingen af anmodninger om aktindsigt i straffesager hos politiet og anklagemyndigheden. Som nævnt ovenfor omfatter meddelelsen alene bestemmelserne om aktindsigt for andre end sigtede/tiltalte og dennes forsvarer, jf. retsplejelovens kapitel 3 a.

Afsnit 2 omhandler bestemmelsen i retsplejelovens § 41 d om aktindsigt for personer med en individuel, væsentlig interesse i et konkret retsspørgsmål samt for forurettede mv.

Afsnit 3 vedrører retsplejelovens § 41 g om meroffentlighed.

I afsnit 4 og 5 er der fastsat særlige retningslinjer for behandlingen af aktindsigtsanmodninger fra henholdsvis journalister og forskere.

I afsnit 6 er reglerne om aktindsigt i andre sager end straffesager, herunder sager uden for strafferetsplejen, nærmere omtalt. Der skelnes i den forbindelse mellem reglerne om parternes adgang til aktindsigt, der er omtalt i afsnit 6.1., og bestemmelserne om adgang til aktindsigt for andre end sagens parter, jf. afsnit 6.2.

Meddelelsen indeholder endvidere i afsnit 7 retningslinjer om gennemførelsen af aktindsigt, herunder vedrørende formen for aktindsigt og tidsfrister.

I afsnit 8 er der fastsat retningslinjer vedrørende kompetence- og klagereglerne i de sager om aktindsigt, der er omtalt i meddelelsen.

Endelig indeholder meddelelsen i afsnit 9 en omtale af arkivlovens regler om adgang til arkivalier.

2. Aktindsigt for personer med individuel, væsentlig interesse samt for forurettede mv.

Bestemmelserne i retsplejelovens §§ 41 a-41 c, der gælder for enhver, vedrører adgangen til aktindsigt i bl.a. domme, kendelser og påstandsdokumenter mv. Herudover er der i retsplejelovens §§ 729 a-729 d fastsat regler om aktindsigt for straffesagens parter.

Bestemmelsen i § 41 d angår aktindsigt for andre end straffesagens parter i de tilfælde, der ikke er omfattet af de generelle regler i §§ 41 a-41 c. Adgangen til aktindsigt efter § 41 d omfatter således dels andre dokumenter end dem, der er omfattet af retsplejelovens §§ 41 a-41 c, dels de dokumenter, der er omfattet af §§ 41 a-41 c, men hvor sagen eller dokumentet konkret er undtaget fra aktindsigt, jf. nærmere afsnit 2.3. nedenfor. Der er endvidere mulighed for meroffentlighed, jf. afsnit 3 nedenfor.

Retsplejelovens § 41 d, stk. 1, har følgende ordlyd:

”§ 41 d. Den, der har en individuel, væsentlig interesse i et konkret retsspørgsmål, kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der vedrører en borgerlig sag eller en straffesag, herunder indførsler i retsbøgerne, i det omfang dokumenterne har betydning for vurderingen af det pågældende retsspørgsmål. Det samme gælder forurettede i straffesager eller, hvis forurettede er afgået ved døden, forurettedes nære pårørende. I straffesager gælder retten til aktindsigt først, når sagen er endeligt afsluttet.”

Aktindsigt i straffesager efter § 41 d forudsætter efter forarbejderne, at nogen har været sigtet i sagen (FT 2003-04, Tillæg A, side 634). Sager, hvor anmeldelsen er afvist, eller efterforskningen er indstillet i medfør af retsplejelovens § 749, er således ikke omfattet af bestemmelsen. Begæringer om aktindsigt i sådanne sager må derfor i stedet behandles efter reglen om meroffentlighed i retsplejelovens § 41 g, jf. afsnit 3 nedenfor.

2.1. ”Endeligt afsluttet”

§ 41 d, stk. 1, gælder kun for straffesager, som er ”endeligt afsluttet”, hvilket betyder, at der skal foreligge en endelig afgørelse, som ikke kan anfægtes ved ordinære retsmidler.

En straffesag er endeligt afsluttet, når der er afsagt dom i første instans, og ankefristen er udløbet, uden at dommen er anket. Ifølge forarbejderne bør der af praktiske grunde ikke tages hensyn til et eventuelt ankeafkald (FT 2003-2004, Tillæg A, side 633), og en sag kan derfor under alle omstændigheder ikke anses for endeligt afsluttet, før ankefristen er udløbet. Ankes en dom i første instans, er sagen endeligt afsluttet, når ankeinstansen har afsagt dom, eller når ankesagen i øvrigt er afsluttet, f.eks. ved frafald af anken eller ved afvisning af denne. Sker der derimod ophævelse og hjemvisning til fornyet behandling, kan sagen ikke anses for endeligt afsluttet, før den har været behandlet på ny.

Retsmidler, som kun kan iværksættes med særlig tilladelse, tages ikke i betragtning, så længe sådan tilladelse ikke er givet. Dette indebærer bl.a., at en straffesag anses som endeligt afsluttet, uanset om

der er indgivet ansøgning til Procesbevillingsnævnet eller begæring om genoptagelse til Den Særlige Klageret, og uanset om ansøgningen er tillagt opsættende virkning. Dog må retten til genoptagelse efter retsplejelovens § 987, stk. 2, om udeblivelsesdomme betragtes som et ordinært retsmiddel, hvorfor en sag, der er fremmet til dom uden tiltaltes tilstedeværelse i medfør af retsplejelovens § 855, stk. 3, nr. 4, først kan anses for endeligt afsluttet, når genoptagelsesfristen på 4 uger er udløbet.

Indenretlige bøvedtagelser og advarsler efter retsplejelovens § 899 og § 900 afslutter sagen endeligt, idet indbringelse for højere ret kræver Procesbevillingsnævnets tilladelse.

En sag, der har været endeligt afsluttet, ophører med at være det, hvis der træffes beslutning om genoptagelse, eller hvis Procesbevillingsnævnet meddeler anketilladelse.

Drejer det sig om en sag, som sluttes ved påtaleopgivelse eller tiltalefracfald eller ved udenretlig bøvedtagelse efter retsplejelovens § 832, vil sagen først være endeligt afsluttet, når fristen for omgørelse efter § 724, stk. 2, er udløbet. Hermed adskiller § 41 d sig fra forvaltningslovens § 18, stk. 2, hvorefter sagen anses for ”afgjort”, allerede når den kompetente myndighed har taget endelig stilling til strafspørgsmålet, selv om den overordnede myndighed har mulighed for at omgøre afgørelsen. En anmodning om aktindsigt, der er begrundet i et ønske om at skaffe oplysninger til brug for en eventuel klage til den overordnede anklagemyndighed, skal derfor behandles efter princippet om meroffentlighed, jf. afsnit 3 nedenfor.

Det bemærkes i den forbindelse, at det i forarbejderne til retsplejeloven (FT 2003-04, Tillæg A, side 645) er tilkendegivet, at der almindeligvis bør udvises imødekommenhed over for anmodninger om aktindsigt, der er begrundet i et ønske om at skaffe oplysninger til brug for en eventuel klage, jf. nærmere afsnit 3.2. nedenfor.

2.2. Afgrænsning af personkredsen

§ 41 d gælder for det første for personer, som har behov for adgang til dokumentet med henblik på belysning af et konkret retsspørgsmål (1. pkt.). Det fremgår af forarbejderne, at der i vidt omfang er tale om en præcisering af kriteriet ”retlig interesse”, som anvendtes i den tidligere gældende § 41. Forarbejderne til denne bestemmelse samt tidligere retspraksis vil derfor fortsat i et vist omfang være vejledende ved fastlæggelsen af anvendelsesområdet for § 41 d.

Vurderingen af ansøgerens interesse i aktindsigt skal foretages i forhold til det enkelte dokument og ikke i forhold til sagen som helhed.

En individuel, væsentlig interesse i et konkret retsspørgsmål vil navnlig foreligge, hvis det godtgøres eller sandsynliggøres, at aktindsigt vil have betydning for ansøgerens retsstilling ved afgørelsen af en anden retssag eller retstvist. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis den anden sag, f.eks. en erstatningssag eller en ærekrænkelssag, konkret vedrører sagsgenstanden i den første sag. Det kan endvidere være

tilfældet, hvis den første sag generelt kan tjene som præjudikat eller sammenlignende tilfælde i en anden sag, jf. betænkning nr. 1427/2003 om reform af den civile retspleje II, side 65f.

Som nævnt ovenfor svarer bestemmelsen i § 41 d i vidt omfang til den hidtidige § 41, der anvendte kriteriet ”retlig interesse”. Fra retspraksis vedrørende denne tidligere bestemmelse kan henvises til følgende afgørelser om forståelsen af begrebet ”retlig interesse”:

UfR 1987.494/2 H: En sagsøgt i en ærekrænkelssag fandtes ikke at have retlig interesse i at få aktindsigt i en straffedom, der bl.a. indeholdt en vidneforklaring afgivet af sagsøgeren i ærekrænkelssagen. (En sådan anmodning behandles i dag efter retsplejelovens § 41 b om adgang til hos domstolene at få kopi af domme).

UfR 2000.1532 H: En forsvarer i en straffesag, der verserede for Højesteret, fandtes i forbindelse med forberedelsen af sagen at have retlig interesse i at få adgang til at gennemse domme (som i dag som udgangspunkt vil skulle behandles efter § 41 b) og ekstrakter i nogle tidligere afgjorte, sammenlignelige sager.

Der kan endvidere henvises til følgende afgørelse, der er afgjort efter den gældende bestemmelse i § 41 d, som også omfatter borgerlige sager:

UfR 2007.1642 V: To polititjenestemænd, A og B, anmodede om aktindsigt i samtlige processkrifter med bilag i en sag anlagt af C mod Løgstør Politi og Justitsministeriet. Denne retssag havde som baggrund et hændelsesforløb, hvor C's søn blev anholdt af politiet, og hvor han døde under den efterfølgende transport mod arresten, som blev forestået af A og B. Rigsadvokaten havde truffet endelig afgørelse om at indstille efterforskningen mod A og B. Landsretten afslog begæringen om aktindsigt og anførte under henvisning til retsplejelovens § 41 d, at det forhold, at A og B eventuelt ville komme til at afgive forklaring som vidner i den sag, der var anlagt af C, ikke indebar, at de herved havde godtgjort at have en individuel, væsentlig interesse i at få kendskab til alle sagens processkrifter med bilag.

Ansøgninger om aktindsigt, der er begrundet i en generel interesse i belysning af en retstilstand eller af den konkrete sag, er ikke omfattet af bestemmelsen. Anmodninger, der alene tjener eksempelvis journalistiske eller videnskabelige formål, falder således uden for bestemmelsen, jf. FT 2003-04, Tillæg A, side 632. Herom henvises i stedet til afsnit 4 om aktindsigt for journalister mv. og afsnit 5 om aktindsigt for forskere mv. nedenfor.

For det andet gælder § 41 d for forurettede og, hvis forurettede er afdøet ved døden, forurettedes nære pårørende (2. pkt.). Nære pårørende vil normalt omfatte ægtefælle, samlever, børn og forældre, men efter omstændighederne vil også andre kunne anses for at være nære pårørende, hvis der har været et sådant særligt forhold mellem den pågældende og forurettede, at der må antages at være tale om en tilsvarende særlig følelsesmæssig belastning som følge af dødsfaldet. Det kan f.eks. være en søster eller bror, der som voksen i mange år har haft fælles bolig og husholdning med forurettede.

2.3. Materiale omfattet af adgangen til aktindsigt

§ 41 d omfatter alene straffesager, der behandles af politiet og anklagemyndigheden, men ikke straffesager, der behandles af andre administrative myndigheder. Sidstnævnte er omfattet af forvaltningslo-

vens § 18. Hvis en straffesag behandles af politiet efter at have været behandlet af en anden administrativ myndighed, gælder § 41 d for aktindsigt i det materiale, som politiet har modtaget fra den anden administrative myndighed, jf. FT 2003-04, Tillæg A, side 632f.

Bestemmelsen i § 41 d omfatter for det første dokumenter, som ikke er omfattet af §§ 41 a-41 c, f.eks. andre retsbogstilsforsler end kendelser mv., processkrifter, anklageskrifter, politirapporter og dokumenter, der benyttes som bevis.

Herudover finder reglen anvendelse for dokumenter, som er omfattet af aktindsigt ved retten efter §§ 41 a-41 c, men hvor det konkrete dokument helt eller delvist er undtaget fra aktindsigt efter disse bestemmelser. Det kan f.eks. være en retsbogstilsførsel, som indeholder en gengivelse af en forklaring, som er afgivet i et retsmøde for lukkede døre, og som derfor ikke er omfattet af aktindsigt ved retten efter § 41 b. Det kan også dreje sig om en anmodning om aktindsigt i en sag, som er afsluttet for mere end 1 år siden. I sådanne tilfælde kan der – eventuelt efter at der er søgt om aktindsigt ved retten og givet afslag herpå – søges om aktindsigt hos politidirektøren efter § 41 d.

For at et dokument skal være omfattet af retten til aktindsigt efter § 41 d, skal det vedrøre sagen. Dette begreb omfatter også dokumenter, som ikke er blevet fremlagt i retten. Heraf følger, at også dokumenter, som efter anklagemyndighedens opfattelse er uden betydning for tiltalerspørgsmålet eller for sagens afgørelse i retten, og som derfor eventuelt ikke indgår i de akter, som er sendt til retten, er omfattet af aktindsigt. Dokumentet kan dog være helt eller delvis undtaget fra aktindsigt efter undtagelsesbestemmelserne i § 41 d, stk. 3 og 4, jf. afsnit 2.4. nedenfor.

2.4. Begrænsninger i adgangen til aktindsigt

Retten til aktindsigt omfatter ikke interne arbejdsdokumenter, jf. retsplejelovens § 41 d, stk. 3.

Herved forstås for det første dokumenter, der udarbejdes af politiet eller anklagemyndigheden til eget brug ved behandlingen af en sag, jf. stk. 3, nr. 1. Dette omfatter bl.a. politiets og anklagemyndighedens interne overvejelser om tiltalerspørgsmål, om sagens førelse i retten eller om anke. Herudover er brevveksling, herunder bl.a. indstillinger om tiltale- og ankespørgsmål, mellem forskellige enheder inden for politiet og anklagemyndigheden undtaget fra aktindsigt, jf. stk. 3, nr. 3. Sådanne dokumenter kan således udveksles mellem alle dele af politiet og anklagemyndigheden, herunder Justitsministeriet, uden at miste deres interne karakter, men overgives de til eksterne parter, mister de deres interne karakter, og er således ikke længere undtaget fra aktindsigt efter § 41 d, stk. 3. I så fald kan aktindsigten dog eventuelt begrænses efter § 41 d, stk. 4, jf. umiddelbart nedenfor.

Retten til aktindsigt kan desuden i medfør af § 41 d, stk. 4, begrænses i visse tilfælde. Det gælder for det første, hvis den sigtede i medfør af andre regler i retsplejeloven har været afskåret fra at gøre sig bekendt med oplysninger i sagen, mens den verserede (nr. 1). Som eksempler herpå kan nævnes retsplejelovens § 729 a, stk. 4 (om forsvarerpålæg), § 729 c (om begrænsning af forsvarerens og sigtedes adgang til aktindsigt efter § 729 a og § 729 b), § 746, stk. 2, 2. pkt., og § 748, stk. 5 og 6 (om hemme-

ligholdelse af og udelukkelse fra retsmøder pga. hensynet til statens sikkerhed, fremmede magter, sagens opklaring eller tredjemand), § 748, stk. 7 (om hemmeligholdelse af oplysninger, der er undtaget fra forsvarerens adgang til aktindsigt), og § 856, stk. 2 (om hemmeligholdelse af vidners navn, stilling og bopæl).

Undtagelsen i § 41 d, stk. 4, gælder alene, i det omfang en part konkret har været afskåret fra at gøre sig bekendt med oplysningerne. Retsplejelovens § 748, stk. 5 og 6, og § 729 a, stk. 4, er derfor uden betydning, hvis en straffesag er afgjort ved dom, idet sigtede i så fald har haft mulighed for at gøre sig bekendt med oplysningerne. I sager, der afsluttes udenretligt, f.eks. ved vedtagelse af et bødeforelæg, ved et tiltalefrafald uden vilkår eller ved påtaleopgivelse, kan det derimod forekomme, at der er oplysninger i sagen, som sigtede aldrig har haft mulighed for at gøre sig bekendt med, jf. retsplejelovens § 729 b, stk. 2, hvorefter begrænsningen i aktindsigten bortfalder senest inden hovedforhandlingen eller retsmøde med henblik på sagens behandling efter § 831 eller sagens afslutning ved tiltalefrafald. Det samme gælder, hvis forsvarerens og sigtedes aktindsigt har været begrænset helt frem til sagens afslutning i medfør af retsplejelovens § 729 c. I disse tilfælde kan oplysningerne undtages fra aktindsigt efter stk. 4, nr. 1.

For det andet kan retten til aktindsigt begrænses, hvis ansøgerens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til statens sikkerhed eller forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner (nr. 2). Mellemfolkelige institutioner omfatter bl.a. FN, EU, OECD, Europarådet og NATO. Hensynet til rigets forsvar er ikke udtrykkeligt nævnt i bestemmelsen, men det er forudsat i forarbejderne, at statens sikkerhed også omfatter rigets forsvar. Bestemmelsen svarer i vidt omfang til reglen i § 41 b, stk. 3, nr. 1, der er omtalt i afsnit 4.2. nedenfor, men det må antages, at undtagelsesbestemmelsen i § 41 d, stk. 4, nr. 2, har et endnu mere begrænset anvendelsesområde, jf. formuleringen ”afgørende hensyn”.

For det tredje kan retten til aktindsigt begrænses, hvis dokumentet indeholder oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold eller virksomheders erhvervshemmeligheder, og ansøgerens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for væsentlige hensyn til de pågældende, der ikke kan varetages ved anonymisering i medfør af § 41 e, stk. 4 (nr. 3). Aktindsigt kan således ikke automatisk begrænses, i det omfang dokumentet indeholder oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold eller virksomheders erhvervshemmeligheder, men der skal foretages en vurdering af, om ansøgerens interesse i aktindsigt konkret bør vige for væsentlige hensyn til de pågældende. I denne vurdering vil bl.a. kunne indgå, hvilke private forhold eller erhvervshemmeligheder der er tale om, og hvilken betydning de pågældende oplysninger har for ansøgeren, dvs. navnlig for vurderingen af det pågældende retsspørgsmål, som aktindsigten er begrundet i.

Muligheden for at undtage oplysninger efter stk. 4, nr. 3, er subsidiær i forhold til muligheden for at anonymisere det dokument, der indeholder oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold mv., jf. § 41 e, stk. 4, og afsnit 7.3. nedenfor.

Endelig kan retten til aktindsigt begrænses, hvis ansøgerens interesse i at kunne benytte kendskab til en straffesags dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for hensynet til forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser eller for særlige hensyn til beskyttelse af sigtede, tiltalte, vidner eller andre (nr. 4). Bestemmelsen svarer til de undtagelser til aktindsigt, som fremgår af forvaltningslovens § 18, og bestemmelsen skal forstås på samme måde. I udtrykket "særlige" hensyn (til sigtede, tiltalte, vidner eller andre) ligger, at modhensynet ikke behøver at have en sådan styrke, som når udtrykket "væsentlige" eller "afgørende" hensyn anvendes, men modhensynet skal dog have en konkret begrundelse af en vis vægt. Hvis det forekommer hensigtsmæssigt, kan der i tvivlstilfælde undtagelsesvis indhentes en udtalelse fra de pågældende, inden der træffes afgørelse om aktindsigt, jf. FT 2003-04, Tillæg A, side 637.

En begrænsning af retten til aktindsigt efter nr. 2-4 forudsætter en konkret afvejning mellem ansøgerens interesse i at kunne benytte kendskab til dokumentet til at varetage sit tarv over for de angivne modhensyn. Med begrebet "tarv" sigtes der i denne forbindelse til ansøgerens tarv i relation til den særlige interesse, der efter § 41 d, stk. 1, begrundes, at den pågældende har ret til aktindsigt i sagens dokumenter. Afvejningen skal således ikke foretages i relation til ansøgerens mere generelle interesse i at kunne varetage sit tarv.

Såfremt adgangen til aktindsigt begrænses i medfør af § 41 d, stk. 4, skal de pågældende oplysninger fjernes fra dokumentet før kopieringen eller gennemsynet, således at der gives aktindsigt i den resterende del af dokumentet (ekstrahering). Hvis betingelserne efter § 41 d, stk. 4, i øvrigt er opfyldt, giver bestemmelsen dog også mulighed for at nægte aktindsigt i hele dokumentet.

3. Meroffentlighed

3.1. Generelt

Retsplejelovens § 41 g, stk. 1, om meroffentlighed har følgende ordlyd:

”§ 41 g. Der kan gives aktindsigt i videre omfang end fastsat i §§ 41 a-41 f, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt mv.”

Bestemmelsen, der svarer til offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., har efter forarbejderne (FT 2003-04, Tillæg A, side 644) til formål at understrege, at reglerne i §§ 41 a-41 f alene angiver, hvornår myndighederne er forpligtede til at give aktindsigt, og ikke hvornår myndighederne er berettigede hertil. Bestemmelsen er udtryk for, at myndighederne bør imødekomme rimeligt begrundede anmodninger om meroffentlighed, også selv om ansøgeren for så vidt ikke har ret til aktindsigt efter reglerne i retsplejelovens kapitel 3 a.

I den forbindelse peges der i forarbejderne på en række tilfælde, hvor der navnlig vil kunne være grundlag for at meddele aktindsigt som meroffentlighed. Det drejer sig for det første om journalister, hvor myndighederne bør være imødekommende over for journalisters rimeligt begrundede anmodninger om aktindsigt, som ligger ud over reglerne i §§ 41 a-41 f.

Det gælder for det andet i forhold til videnskabelige undersøgelser eller lignende. Myndighederne bør således ifølge forarbejderne udvise imødekommende, når forskere anmoder om aktindsigt til brug for seriøse forskningsprojekter af væsentlig offentlig interesse.

Spørgsmålet om aktindsigt til journalister mv. behandles særskilt nedenfor i afsnit 4, og aktindsigt til forskere mv. behandles i afsnit 5.

I dette afsnit vil der derfor alene blive redegjort for de generelle retningslinjer for meddelelse af aktindsigt som meroffentlighed i medfør af § 41 g.

3.2. Afvejningen

Grænserne for, hvornår politiet og anklagemyndigheden er berettigede til at give aktindsigt i videre omfang, end de er forpligtede til, sættes først og fremmest af reglerne om tavshedspligt, jf. ordlyden af § 41 g, stk. 1, hvorefter ”der kan gives aktindsigt i videre omfang end fastsat i §§ 41 a-41 f, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt mv.”

Reglerne om tavshedspligt er kun relevante, når der er tale om fortrolige oplysninger. Der kan således under alle omstændigheder gives aktindsigt som meroffentlighed med hensyn til oplysninger, der ikke er fortrolige.

Hvorvidt en oplysning er fortrolig og dermed undergivet tavshedspligt, beror navnlig på indholdet af straffelovens § 152, stk. 3, og forvaltningslovens § 27, stk. 1. Bestemmelsen i straffelovens § 152, stk. 3, har følgende ordlyd:

”§ 152.

...

Stk. 3. En oplysning er fortrolig, når den ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser.”

Første del af bestemmelsen omfatter de tilfælde, hvor det fremgår af en lov, en bekendtgørelse eller forretningsorden med hjemmel i lov eller en anden administrativ forskrift, at oplysningen er fortrolig. Også en konkret tjenestebefaling kan efter omstændighederne begrunde tavshedspligt.

Herudover er en oplysning ifølge bestemmelsens andet led fortrolig, når det er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser. Vurderingen heraf afhænger navnlig af forvaltningslovens § 27, stk. 1, der indeholder en opregning af de hensyn, der efter en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde kan føre til, at en oplysning er fortrolig og dermed undergivet tavshedspligt. Forvaltningslovens § 27, stk. 1, har følgende ordlyd:

”§ 27. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har tavshedspligt, jf. borgerlig straffelov § 152 og §§ 152 c-152 f, når en oplysning ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som fortrolig, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, herunder navnlig til:

- 1) statens sikkerhed eller rigets forsvar,
- 2) rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner,
- 3) forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser samt straffuldbyrkelse og beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning,
- 4) gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen,
- 5) det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed,
- 6) enkeltpersoners eller private selskabers eller foreningers interesse i at beskytte oplysninger om deres personlige eller interne, herunder økonomiske, forhold, eller
- 7) enkeltpersoners eller private selskabers eller foreningers økonomiske interesse i at beskytte oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold.”

Opregningen i forvaltningslovens § 27, stk. 1, er ikke udtømmende.

Selv om fortrolige oplysninger har været fremlagt i forbindelse med et offentligt retsmøde, er oplysningerne fortsat underlagt tavshedspligt efter retssagens afslutning.

I retsplejelovens § 41 g, stk. 1, henvises til ”regler om tavshedspligt mv.”. Tilføjelsen ”mv.” sigter navnlig til forvaltningslovens regler om videregivelse af oplysninger inden for den offentlige forvaltning (§§ 28-32) og til lov om behandling af personoplysninger.

Såfremt der er tale om fortrolige oplysninger, er det en forudsætning for i medfør af § 41 g at meddele aktindsigt i de pågældende oplysninger, at videregivelsen heraf ikke er ”uberettiget”, jf. straffelovens § 152, stk. 1. Hvorvidt dette er tilfældet, beror på en konkret afvejning af hensynet til offentlighed over for nødvendigheden af at hemmeligholde de fortrolige oplysninger. Ved vurderingen heraf kan navnlig de hensyn, der er nævnt i forvaltningslovens § 27, stk. 1, tages i betragtning.

Forarbejderne til retsplejeloven indeholder en række generelle bemærkninger om, i hvilket omfang der vil være grundlag for at meddele aktindsigt som meroffentlighed. I betænkning nr. 1427/2003 om reform af den civile retspleje II, side 48f., er således bl.a. anført følgende:

”3. Retsplejerådets bemærkninger

Relevante hensyn

Som anført indledningsvis har offentlighed i retsplejen til formål at styrke offentlighedens viden om, tillid til og kontrol med retsvæsenet og at beskytte parterne mod en hemmelig retspleje. Hertil kommer det almindelige demokratiske princip, at borgerne bør have adgang til en så vid indsigt i myndighedernes, herunder domstolenes, virksomhed som muligt. Retsplejen er – som det er blevet sagt – ”i sig selv et offentligt Anliggende” (Stephan Hurwitz, Lovgivningens Stilling til Pressens Behandling af Retssager, Det 17. Nordiske Juristmøde, 1937, bilag I, s. 13).

Offentlighed kan udbrede kendskabet til ret og retsregler. En velinformeret og offentlig debat er en vigtig faktor i retsplejen og i retsudviklingen. Offentlighed omkring straffesager og straffedomme tjener også generalpræventive formål.

Ved siden af disse generelle hensyn kan der nævnes nogle mere konkrete forhold, som i et vist omfang vil afhænge af den enkelte sag. Disse er navnlig hensynet til parter og vidner, hensynet til sagens oplysning og hensynet til, at omtalen af retssager bygger på korrekte oplysninger frem for på rygter.

...

Hensynet til parter og vidner kan navnlig tale for en begrænsning af offentligheden, når der under retssagen fremkommer oplysninger om partens eller vidnets privatliv eller om forretningshemmeligheder.”

I de specielle bemærkninger til forslaget til retsplejelovens § 41 g er bl.a. anført følgende (FT 2003-04, Tillæg A, side 645):

”Retssager indeholder imidlertid ofte fortrolige oplysninger, og hvis der søges aktindsigt i et stort materiale, har myndighederne ikke nødvendigvis ressourcer til at redigere materialet, så fortrolige oplysninger udelades eller der sker anonymisering. Hertil kommer, at eksempelvis forskning undertiden også angår de fortrolige oplysninger, således at der decideret ønskes aktindsigt i disse, ligesom det ikke altid kan lade sig gøre at anonymisere dokumentet på en sådan måde, at genkendelse ikke er mulig.

Meroffentlighed med hensyn til fortrolige oplysninger forudsætter, at videregivelsen af oplysningerne ikke er ”uberettiget”. Dette vil bero på en konkret vurdering, hvori bl.a. indgår – eksempelvis – et forskningsprojekts karakter og tilrettelæggelse. Udføres et forskningsprojekt af offentligt ansatte som led i deres tjenesteforhold, har det betydning, at forskerne i så fald har tavshedspligt efter straffelovens § 152 med hensyn til de fortrolige oplysninger. For straffesagers vedkommende vil der omvendt ved politiets eller anklagemyndighedens videregivelse af

fortrolige oplysninger til personer uden for den offentlige forvaltning som meroffentlighed være mulighed for at pålægge de pågældende tavshedspligt, jf. forvaltningslovens § 27, stk. 3.”

Som det fremgår, må der ved afgørelsen af, om der skal meddeles meraktindsigt, foretages en afvejning af en række modsatrettede hensyn.

I forarbejderne er det således på den ene side angivet, at politiet og anklagemyndigheden – i overensstemmelse med princippet om en så vid offentlighed i retsplejen som mulig – bør imødekomme rimeligt begrundede anmodninger om aktindsigt som meroffentlighed.

Samtidig fremgår det imidlertid udtrykkeligt af ordlyden af § 41 g, stk. 1, at adgangen til at meddele meraktindsigt er begrænset af regler om tavshedspligt mv. Udgangspunktet er således, at fortrolige oplysninger, herunder f.eks. oplysninger om personers rent private forhold, ikke kan videregives.

Meddelelse af aktindsigt som meroffentlighed forudsætter derfor enten, at der ikke er tale om fortrolige oplysninger (hvilket sjældent vil være tilfældet i straffesager), eller at der kan godtgøres en væsentlig og saglig interesse i, at de fortrolige oplysninger udleveres. Ved vurderingen heraf bør det navnlig tages i betragtning, til hvilket formål oplysningerne skal anvendes, og om der er risiko for misbrug af oplysningerne.

I visse tilfælde kan de betænkeligheder, der er forbundet med at meddele aktindsigt i fortrolige oplysninger, imødegås ved at foretage en anonymisering af sagens materiale, jf. afsnit 7.3. nedenfor.

Det bemærkes, at omfanget af sagens materiale også kan tillægges vægt ved afgørelsen af, om der skal meddeles aktindsigt efter § 41 g. Såfremt sagens materiale er meget omfattende, vil det ressourceforbrug, der er forbundet med at gennemgå og anonymisere materialet, ikke altid stå mål med ansøgerens interesse i at få aktindsigt i sagen. I den forbindelse kan det også indgå, at en redigering og anonymisering af materialet i nogle sager vil have et sådant omfang, at det ”tilbageværende” materiale vil give et ufuldstændigt og misvisende billede af sagens faktiske forhold, idet væsentlige oplysninger vil blive udeladt.

I forarbejderne (FT 2003-04, Tillæg A, side 645) er det specifikt tilkendegivet, at der almindeligvis bør udvises imødekommethed over for anmodninger om aktindsigt fra forurettede:

”Herudover kan der være grund til at udvise imødekommethed, når forurettede i straffesager anmoder om aktindsigt, før sagen er endeligt afsluttet. Dette gælder i særlig grad i tilfælde, hvor der er truffet afgørelse om påtaleopgivelse eller tiltalefrafald, men hvor den overordnede anklagemyndighed har mulighed for at omgøre afgørelsen i medfør af retsplejelovens § 724, stk. 2, og hvor en anmodning om aktindsigt er begrundet i et ønske om at skaffe oplysninger til brug for en eventuel klage til den overordnede anklagemyndighed.”

Som det fremgår, bør der i almindelighed udvises imødekommethed over for anmodninger fra forurettede i straffesager, der endnu ikke er endeligt afsluttede. Dette er efter forarbejderne navnlig tilfældet, når der efter retsplejelovens §§ 721 og 722 er truffet afgørelse om påtaleopgivelse eller tiltalefra-

fald, og hvor anmodningen om aktindsigt er begrundet i et ønske om at skaffe oplysninger til brug for en eventuel klagesag.

Sager, hvor politiet i medfør af retsplejelovens § 749 har besluttet at afvise en anmeldelse eller at indstille efterforskningen, falder uden for anvendelsesområdet for § 41 d, jf. afsnit 2 ovenfor. Imidlertid kan den forurettede også i disse tilfælde have en interesse i at skaffe sig oplysninger om sagen til brug for en eventuel klage til den overordnede anklagemyndighed, jf. retsplejelovens § 749, stk. 3. Der bør derfor også i disse situationer i almindelighed udvises imødekommenhed over for anmodninger fra forurettede om aktindsigt efter § 41 g.

Den myndighed, der behandler en anmodning om aktindsigt, skal i alle sager af egen drift overveje, om der er grundlag for at meddele aktindsigt som meroffentlighed, og det bør fremgå af afgørelsen i sagen, at dette spørgsmål har været overvejet.

3.3. Tavshedspålæg

Ifølge forarbejderne (FT 2003-04, Tillæg A, side 645) kan meroffentlighed gives i den form og på sådanne vilkår, som er hensigtsmæssige og rimelige i den konkrete situation. Dette indebærer bl.a., at en række af de betæneligheder, der kan være forbundet med at meddele aktindsigt i fortrolige oplysninger, kan afbødes ved at meddele ansøgeren et tavshedspålæg.

Efter forvaltningslovens § 27, stk. 3, kan den myndighed, der meddeler aktindsigt efter bestemmelsen om meroffentlighed i retsplejelovens § 41 g, stk. 1, bestemme, at en person uden for den offentlige forvaltning har tavshedspligt med hensyn til de oplysninger, der videregives til den pågældende.

Bestemmelsen omfatter kun fortrolige oplysninger, jf. straffelovens § 152 og forvaltningslovens § 27, som politiet og anklagemyndigheden videregiver som meroffentlighed i medfør af retsplejelovens § 41 g, stk. 1. Tavshedspålæg kan således ikke anvendes, når der gives aktindsigt efter reglerne i retsplejelovens §§ 41 a-41 f.

Bestemmelsen er i første række tænkt anvendt til at pålægge forskere, der ikke er ansat i det offentlige, tavshedspligt med hensyn til fortrolige oplysninger, de måtte få udleveret i forbindelse med gennemførelsen af forskningsprojekter. Det er i forarbejderne til bestemmelsen forudsat, at myndighederne kun gør brug af bemyndigelsen, når der er et klart behov herfor.

4. Aktindsigt for journalister mv.

I dette afsnit omtales alene retsplejelovens regler om aktindsigt for journalister mv. For så vidt angår anmodninger fra journalister mv. om aktindsigt i sager, der er omfattet af offentlighedslovens regler, henvises til afsnit 6.2.1. nedenfor.

Retsplejeloven indeholder en række bestemmelser, hvor der udtrykkeligt i reglens ordlyd eller i forarbejderne særligt er taget stilling til pressens adgang til aktindsigt i straffesager. Disse bestemmelser omtales nedenfor, i det omfang anmodningen skal behandles af anklagemyndigheden. For så vidt angår anmodninger om aktindsigt i domme og kendelser mv. henvises til retsplejelovens § 41 b og § 41 f, stk. 1, der administreres af domstolene.

4.1. Afgrænsning af personkredsen

Når der i denne sammenhæng tales om pressen og journalister mv., menes der, jf. retsplejelovens § 172, stk. 1, 2 og 4, redaktører og redaktionelle medarbejdere ved:

- indenlandske periodiske skrifter, herunder billeder og lignende fremstillinger, der trykkes eller på anden måde mangfoldiggøres, jf. medieansvarslovens § 1, nr. 1.
- lyd- og billedprogrammer, der spredes af DR, TV 2/DANMARK A/S, de regionale TV 2-virksomheder og foretagender, der har tilladelse til eller er registrerede til at udøve radio- eller fjernsynsvirksomhed, jf. medieansvarslovens § 1, nr. 2.

Også personer, der periodisk udbreder tekster, billeder eller lydprogrammer til offentligheden, vil være omfattet, såfremt denne udbredelse har karakter af en nyhedsformidling, som kan ligestilles med den formidling, der er omfattet af medieansvarslovens § 1, nr. 1 eller 2, jf. medieansvarslovens § 1, nr. 3. Det må være et krav, at der af mediet eller informationssystemet er foretaget en selvstændig bearbejdning af nyhedsstoffet, og at modtageren ikke har mulighed for at påvirke produktet, jf. betænkning nr. 1990/1205 om medieansvar, side 106ff.

Det er uden betydning, hvordan et skrift fremstilles eller mangfoldiggøres. Onlinetjenester er derfor også omfattet.

For så vidt angår freelancejournalister er disse omfattet, når de i det enkelte tilfælde kan dokumentere, at arbejdet udføres for et massemedium omfattet af medieansvarslovens § 1, således at der er en ansvarshavende redaktør for arbejdet.

Bortset fra de ovennævnte tilfælde er journalister ikke omfattet af de nedenfor omtalte bestemmelser. Dette betyder blandt andet, at den særlige adgang til aktindsigt efter § 41 f, stk. 2, kun gælder for danske massemedier, hvorimod journalistens nationalitet eller bopæl er uden betydning, jf. betænkning nr. 1427/2003 om reform af en civile retspleje II, side 247.

Det er i forarbejderne (FT 2003-04, Tillæg A, side 639) forudsat, at når en journalist angiver, at der søges aktindsigt til brug for journalistisk eller redaktionelt arbejde, vil dette i almindelighed uden videre kunne lægges til grund, medmindre særlige forhold giver anledning til at formode, at aktindsigt reelt søges med henblik på formål, der er det journalistiske eller redaktionelle arbejde uvedkommende.

4.2. Kopi af anklageskrift eller retsmødebegæring

Det følger af retsplejelovens § 41 f, stk. 2, at anklagemyndigheden efter anmodning skal udlevere kopi af anklageskrift eller retsmødebegæring til repræsentanter for pressen.

I afgørelsen refereret i UfR 2003.142/1 H er det antaget, at et brev fra politiet til retten, hvor der i medfør af retsplejelovens § 747 blev anmodet om indenretlig afhøring med henblik på afklaring af tiltalespørgsmålet, var at sidestille med en retsmødebegæring, idet brevet indeholdt oplysning om, at sagen eventuelt ville kunne afgøres som en tilståelsessag efter retsplejelovens § 922. Brevet var således omfattet af den tidligere § 41 a, stk. 1 (nu § 41 f, stk. 2), og en journalist blev derfor meddelt aktindsigt heri.

Et bødeforelæg, der er udsendt til sigtede, men ikke sendt til retten, kan som udgangspunkt ikke anses for omfattet af bestemmelsen. Såfremt et ikke vedtaget bødeforelæg sendes til retten med påtegning om, at der rejses tiltale i overensstemmelse med sigtelsen i bødeforelægget, må bødeforelægget dog anses som et anklageskrift.

Dokumentet skal inden udleveringen anonymiseres, således at forurettedes eller vidners identitet ikke fremgår, jf. § 41 f, stk. 2, 3. pkt. Endvidere skal de sidste fire cifre af den tiltaltes/sigtedes personnummer slettes, jf. § 41 e, stk. 5.

Adgangen til aktindsigt i de nævnte dokumenter kan begrænses, såfremt dette er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til statens sikkerhed eller forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner, jf. § 41 f, stk. 2, 2. pkt., jf. § 41 b, stk. 3, nr. 1. Der er – ligesom ved § 41 d, stk. 4, nr. 2, der er omtalt ovenfor i afsnit 2.4. – tale om en snæver undtagelsesbestemmelse, som kun bør anvendes i meget begrænset omfang. Bestemmelsen giver mulighed for efter en konkret vurdering at undtage bestemte oplysninger fra aktindsigt, således at disse oplysninger fjernes fra anklageskriftet eller retsmødebegæringen før kopieringen, hvorefter der gives aktindsigt i den resterende del af dokumentet. Der vil sjældent være grundlag for at nægte aktindsigt i hele dokumentet under henvisning til § 41 b, stk. 3, nr. 1.

Udlevering af kopi af anklageskrift eller retsmødebegæring kan ske en uge efter, at dokumentet er forkyndt for tiltalte/sigtede, eller 14 dage efter, at dokumentet blev afsendt til den pågældende. Udlevering kan dog altid ske på dagen for hovedforhandlingen eller retsmødet, jf. § 6 i bekendtgørelse nr. 546 af 18. juni 2004 om retslistes og om massemediernes aktindsigt mv.

Som anført ovenfor har repræsentanter for pressen efter retsplejelovens § 41 f, stk. 2, krav på at få udleveret kopi af anklageskrift eller retsmødebegæring. En anmodning herom bør derfor imødekommes snarest muligt efter udløbet af ovennævnte frister og bør så vidt muligt altid være imødekommet forud for retsmødet.

De kopier af anklageskrifter eller retsmødebegæring, som pressen får udleveret i medfør af § 41 f, stk. 2, må ikke være tilgængelige for andre end massemediets journalister og redaktionsmedarbejdere og må kun bruges til støtte for journalistisk og redaktionelt arbejde, jf. § 41 f, stk. 6. Bestemmelsen indebærer bl.a., at de pågældende dokumenter ikke over for offentligheden eller uvedkommende personer må gengives ordret i lange sammenhængende passager, og at indholdet af dokumenterne ikke må foreholdes nogen under interview (FT 1998-99, Tillæg A, side 2036).

4.3. Sagens akter i øvrigt

Som anført ovenfor i afsnit 2.2. finder retsplejelovens § 41 d, stk. 1, om aktindsigt til den, der har en individuel, væsentlig interesse i et konkret retsspørgsmål, ikke anvendelse på journalister. I lovforslagets specielle bemærkninger anføres således bl.a. følgende (FT 2003-04, Tillæg A, side 632):

”Bestemmelsen omfatter således ikke tilfælde, hvor der søges aktindsigt ud fra en generel interesse i belysningen af en retstilstand eller af den konkrete sag. Anmodninger om aktindsigt, der alene tjener eksempelvis journalistiske eller videnskabelige formål, falder således uden for bestemmelsen.”

Spørgsmålet om journalisters aktindsigt i straffesagers akter skal derfor afgøres efter bestemmelsen om meroffentlighed i retsplejelovens § 41 g, der er omtalt ovenfor i afsnit 3.

Det bemærkes i den forbindelse, at det i forarbejderne er anført, at myndighederne som udgangspunkt bør være imødekomme over for journalisters rimeligt begrundede anmodninger om aktindsigt, som ligger ud over reglerne i §§ 41 a-41 f. I betænkning nr. 1427/2003 om reform af den civile retspleje II, side 48f., er således bl.a. anført følgende:

”3. Retsplejerådets bemærkninger

Relevante hensyn

Som anført indledningsvis har offentlighed i retsplejen til formål at styrke offentlighedens viden om, tillid til og kontrol med retsvæsenet og at beskytte parterne mod en hemmelig retspleje. Hertil kommer det almindelige demokratiske princip, at borgerne bør have adgang til en så vid indsigt i myndighedernes, herunder domstolenes, virksomhed som muligt. Retsplejen er – som det er blevet sagt – ”i sig selv et offentligt Anliggende” (Stephan Hurwitz, Lovgivningens Stilling til Pressens Behandling af Retssager, Det 17. Nordiske Juristmøde, 1937, bilag I, s. 13). Offentlighed kan udbrede kendskabet til ret og retsregler. En velinformeret og offentlig debat er en vigtig faktor i retsplejen og i retsudviklingen.”

I de specielle bemærkninger til forslaget til retsplejelovens § 41 g er endvidere anført følgende (FT 2003-04, Tillæg A, side 644f.):

”Ligesom efter offentlighedsloven kan der peges på to hovedområder, hvor meroffentlighed navnlig kan være på sin plads.

Det gælder *for det første* i forhold til journalister, hvor myndighederne bør være imødekommende over for journalisters rimeligt begrundede anmodninger om aktindsigt, som ligger ud over de foreslåede regler i §§ 41 a-41 f. [...]”

Som der nærmere er redegjort for i afsnit 3.2. ovenfor, er udgangspunktet, at der ikke kan meddeles meraktindsigt i fortrolige oplysninger, herunder f.eks. oplysninger om personers rent private forhold. Dette gælder også i relation til at meddele pressen aktindsigt i konkrete straffesager efter princippet om meroffentlighed.

Det skal i den forbindelse tages i betragtning, at straffesager generelt indeholder personfølsomme oplysninger, og at en udlevering af oplysningerne til pressen derfor ofte vil være i strid med væsentlige hensyn til f.eks. sagens parter. Det bemærkes i øvrigt, at et tavshedspålæg efter forvaltningslovens § 27, stk. 3, normalt ikke vil være relevant over for journalister, idet et sådant pålæg vil forhindre journalisten i at referere oplysninger fra sagen.

Ved meddelelse af aktindsigt til journalister må der ikke ske forskelsbehandling af visse journalister frem for andre, jf. FOB 2004.452. Såfremt flere journalister har ansøgt om aktindsigt i den samme sag, skal alle journalister således som udgangspunkt meddeles aktindsigt i samme omfang. Hvis ansøgningerne om aktindsigt er indgivet på samme tid, bør sagsmaterialet så vidt muligt udleveres til alle journalister på samme tid.

Der henvises i øvrigt til afsnit 7.1.1. nedenfor vedrørende anmodninger om aktindsigt i et større antal sager til brug for journalistisk eller redaktionelt arbejde.

5. Aktindsigt for forskere mv.

Retsplejeloven indeholder ingen særlige regler om aktindsigt for forskere mv. Adgangen til aktindsigt for forskere mv. i straffesager skal således afgøres efter bestemmelsen om meroffentlighed i retsplejelovens § 41 g, der er omtalt ovenfor i afsnit 3.

I dette afsnit omtales de hensyn, der bl.a. ifølge forarbejderne til retsplejeloven skal tillægges særlig vægt ved behandlingen af anmodninger om aktindsigt fra forskere mv.

For så vidt angår anmodninger fra forskere mv. om aktindsigt i sager, der er omfattet af offentlighedslovens regler, henvises til afsnit 6.2.1. nedenfor.

5.1. Afgrænsning af personkredsen

Når der i det følgende tales om ”forskere”, omfatter dette begreb som udgangspunkt personer, der virker på en offentlig forskningsinstitution eller en anerkendt (større) privat institution eller virksomhed, og som er beskæftiget med forskning på videnskabeligt niveau. Som eksempler kan nævnes professorer, ph.d.-studerende og personer, der søger at opnå den akademiske grad som doktor.

Også personer, der ikke har en sådan tilknytning til en offentlig forskningsinstitution eller anerkendt privat institution eller virksomhed, vil i mange tilfælde kunne betragtes som forskere, hvis det kan lægges til grund, at der er tale om forskning på videnskabeligt niveau. I disse tilfælde vil ansøgeren dog ofte skulle redegøre lidt nærmere for, hvad forskningsprojektet går ud på, således at myndigheden har mulighed for at udskille de anmodninger, hvor den påståede forskning reelt er et dække over, at aktindsigt søges med et andet formål. I tvivlstilfælde vil det også kunne indgå i vurderingen, om der er indhentet tilladelse fra Datatilsynet til behandling af følsomme personoplysninger, jf. herved §§ 10 og 50 i lov om behandling af personoplysninger.

Retningslinjerne i dette afsnit omfatter både offentlige og private forskere og danske og udenlandske forskere.

Studerende på bachelor- og kandidatuddannelser kan ikke betragtes som forskere, jf. UfR 2005.3014 V, hvor landsretten fandt, at udarbejdelse af specialeafhandling på jurastudiet ikke var omfattet af adgangen til aktindsigt til brug for videnskabelig forskning.

5.2. Afvejningen

Som nævnt ovenfor skal spørgsmålet om forskeres aktindsigt i straffesagers akter afgøres efter bestemmelsen om meroffentlighed i retsplejelovens § 41 g.

I forarbejderne (FT 2003-04, Tillæg A, side 644f.) peges der på, at meroffentlighed navnlig kan være på sin plads i forhold til videnskabelige undersøgelser eller lignende. Det er herved forudsat, at aktindsigt søges til brug for seriøse forskningsprojekter af væsentlig offentlig interesse.

Videre anføres i de specielle bemærkninger til forslaget til retsplejelovens § 41 g bl.a. følgende (FT 2003-04, Tillæg A, side 645):

”Retssager indeholder imidlertid ofte fortrolige oplysninger, og hvis der søges aktindsigt i et stort materiale, har myndighederne ikke nødvendigvis ressourcer til at redigere materialet, så fortrolige oplysninger udelades eller der sker anonymisering. Hertil kommer, at eksempelvis forskning undertiden også angår de fortrolige oplysninger, således at der decideret ønskes aktindsigt i disse, ligesom det ikke altid kan lade sig gøre at anonymisere dokumentet på en sådan måde, at genkendelse ikke er mulig.

Meroffentlighed med hensyn til fortrolige oplysninger forudsætter, at videregivelsen af oplysningerne ikke er ”uberettiget”. Dette vil bero på en konkret vurdering, hvori bl.a. indgår – eksempelvis – et forskningsprojekts karakter og tilrettelæggelse. Udføres et forskningsprojekt af offentligt ansatte som led i deres tjenesteforhold, har det betydning, at forskerne i så fald har tavshedspligt efter straffelovens § 152 med hensyn til de fortrolige oplysninger. For straffesagers vedkommende vil der omvendt ved politiets eller anklagemyndighedens videregivelse af fortrolige oplysninger til personer uden for den offentlige forvaltning som meroffentlighed være mulighed for at pålægge de pågældende tavshedspligt, jf. forvaltningslovens § 27, stk. 3.”

Det er i forarbejderne (FT 2003-04, Tillæg A, side 639) forudsat, at når en forsker angiver, at der søges aktindsigt til brug for videnskabelig forskning, vil dette i almindelighed uden videre kunne lægges til grund, medmindre særlige forhold giver anledning til at formode, at aktindsigt reelt søges med henblik på formål, der er den videnskabelige forskning uvedkommende.

De i afsnit 3.2. nævnte hensyn, der generelt kan tillægges vægt ved afgørelsen af, om der skal meddeles aktindsigt som meroffentlighed, kan også tillægges vægt i forbindelse med anmodninger om aktindsigt fra forskere.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at anmodninger om aktindsigt til brug for videnskabelig forskning typisk har et bredere sigte end aktindsigtsanmodninger fra f.eks. journalister, der ofte vedrører konkrete sager. Dette betyder, at hensynet til hemmeligholdelse af fortrolige oplysninger af hensyn til f.eks. sagens parter eller vidner ofte ikke taler imod aktindsigt i sagens akter med samme styrke, når de pågældende oplysninger alene skal anvendes til videnskabelig forskning.

I en række tilfælde vil en anmodning om aktindsigt til brug for videnskabelig forskning således kunne imødekommes som meraktindsigt efter § 41 g mod, at der samtidig opstilles en række vilkår i afgørelsen, herunder f.eks.:

- at ansøgeren personligt er ansvarlig for overholdelsen af de stillede vilkår,
- at oplysningerne behandles strengt fortroligt og kun anvendes til brug for det konkrete forskningsprojekt,

- at udleverede oplysninger samt eventuelt personidentificerbare oplysninger, der uddrages, opbevares under betryggende forhold og adskilt fra øvrige arkiver, når materialet ikke benyttes, samt at der i øvrigt træffes de fornødne foranstaltninger mod, at de modtagne oplysninger misbruges eller kommer til uvedkommendes kundskab,
- at der ikke på grundlag af oplysninger i det modtagne materiale rettes henvendelse til personer, der indgår i sagen, disses pårørende eller andre, herunder myndighedspersoner,
- at offentliggørelser på baggrund af aktindsigten sker på en sådan måde, at det ikke er muligt at identificere de personer, der er omfattet af sagen,
- at de modtagne oplysninger ikke videregives til andre.

Ovennævnte liste med mulige vilkår er ikke udtømmende, og det må i hver enkelt sag konkret vurderes, om der er behov for at opstille vilkår i afgørelsen, og hvordan disse vilkår i givet fald skal udformes.

Der henvises i øvrigt til afsnit 7.1.1. nedenfor vedrørende anmodninger om aktindsigt i et større antal sager til brug for videnskabelig forskning.

Det bemærkes i øvrigt, at muligheden for at foretage anonymisering i medfør af retsplejelovens § 41 e, stk. 4, også kan tillægges vægt ved afgørelsen af, om der bør meddeles aktindsigt.

6. Aktindsigt i andre sager end straffesager

Som anført ovenfor under afsnit 1.1. reguleres adgangen til aktindsigt i alle andre sager end straffesager af reglerne i forvaltningsloven og offentlighedsloven. Disse regelsæt beskrives nærmere i de følgende afsnit.

Afgrænsningen af de enkelte sagstyper og de relevante regelsæt er beskrevet i afsnit 1.1. ovenfor, hvortil der henvises.

6.1. Parters adgang til aktindsigt – forvaltningsloven

Adgangen til aktindsigt for parter er reguleret af bestemmelserne i forvaltningsloven. Anmodninger om aktindsigt fra andre end sagens parter skal behandles efter offentlighedsloven, jf. afsnit 6.2. nedenfor.

Ved parter forstås personer og organisationer, der berøres væsentligt og individuelt af afgørelsen, herunder navnlig ansøgere, klagere og andre, der har en væsentlig retlig interesse i sagens afgørelse. Hermed sigtes blandt andet til personer, der til en forvaltningsmyndighed har indgivet ansøgning om en ydelse, tilladelse eller lignende, og 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 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 en sag. I de tilfælde, hvor der opstår tvivl om, hvorvidt 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.

Interesseorganisationer eller lignende foreninger eller personer, der varetager andres interesser på idealistisk, faglig, organisatorisk, arbejdsmæssig eller lignende basis, vil i almindelighed ikke kunne anses for parter, medmindre der foreligger et fuldmagtsforhold. I visse situationer, f.eks. ved henvendelser fra faglige organisationer, som den pågældende er medlem af, vil det dog i almindelighed være tilstrækkeligt, at det i henvendelsen oplyses, at den sker efter anmodning fra det pågældende medlem.

Organisationer eller lignende, der ikke varetager interesser for enkeltpersoner, men som f.eks. varetager dyreværnsinteresser, miljøinteresser eller andre interesser for almenvellet, har i almindelighed ikke partsstatus, idet de sjældent berøres væsentligt og individuelt af afgørelsen.

Advokater og andre professionelle rådgivere såsom revisorer og socialrådgivere må som udgangspunkt antages at repræsentere en part, hvis de henvender sig på partens vegne, dvs. uden at skulle dokumentere en formel fuldmagt.

6.1.1. Materiale omfattet af adgangen til aktindsigt

Efter forvaltningslovens § 9, stk. 1, 1. pkt., kan den, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter.

Som det fremgår, er alene afgørelsessager omfattet af forvaltningslovens regler om aktindsigt. Ved afgørelsessager forstås sager, hvori der udfærdiges retsakter, der går ud på at fastsætte, hvad der er eller skal være ret i det foreliggende tilfælde, jf. FT 1985-86, Tillæg A, sp. 115. Som eksempler herpå kan nævnes tilladelser, bevillinger, dispensationer, opkrævninger, forbud, påbud mv. Inden for politiets og anklagemyndighedens område kan bl.a. nævnes tilholdssager efter straffelovens § 265, sager om fuldbyrdelse af straffedomme, sager vedrørende erstatning i anledning af strafferetlig forfølgning efter retsplejelovens kapitel 93 a samt sager vedrørende klager over politipersonalets adfærd i tjenesten, jf. retsplejelovens kapitel 93 b.

Uden for lovens anvendelsesområde falder dokumenter med tilknytning til faktisk forvaltningsmyndighed. Det samme gælder procesledende beslutninger, indstillinger og udtalelser samt generelle retsfor skrifter.

Anmodninger om aktindsigt i sager, der ikke er afgørelsessager, skal behandles efter reglerne i offentlighedsloven, uanset om anmodningen fremsættes af en part i sagen.

Efter forvaltningslovens § 10, stk. 1, nr. 1, omfatter adgangen til aktindsigt som udgangspunkt 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. Det er således uden betydning, om dokumentet er indkommet til eller afsendt fra en myndighed, eventuelt som bilag til et brev. Også dokumenter, som myndigheden til brug for sagsbehandlingen modtager ”underhånden”, er omfattet af adgangen til aktindsigt. Det er endvidere uden betydning, om dokumentet har været tillagt betydning ved sagens afgørelse.

Hvis et dokument kun ved en fejltagelse er blevet fremsendt til en myndighed, og dokumentet ikke er indgået i myndighedens beslutningsgrundlag, kan dokumentet undtages fra aktindsigt, idet det ikke vedrører en sag. Derimod kan en myndighed ikke ved at fortryde og tilbagekalde et dokument undtage dokumentet fra aktindsigt.

Det er en forudsætning for aktindsigtens gennemførelse, at dokumentet fortsat beror hos myndigheden. Hvis dokumentet således i forbindelse med sagens afslutning er returneret til en anden offentlig myndighed eller en privat person/organisation, må ansøgeren gøres bekendt hermed, således at han eller hun eventuelt kan rette en aktindsigtsanmodning mod denne myndighed eller person/organisation.

For så vidt angår tilakterede sager og dokumenter er disse alene omfattet af adgangen til aktindsigt, såfremt de er tilakteret med henblik på at supplere det faktiske afgørelsesgrundlag. Derimod er tilakte-

rede dokumenter, der alene har til formål at belyse elementer i afgørelsesgrundlaget, der ikke er af faktisk karakter, f.eks. oplysninger om juridiske fortolknings- og vurderingsspørgsmål, ikke undergivet aktindsigt.

Det bør altid overvejes, om der er grundlag for at tilaktere en sag, idet man herved kan give ansøgeren adgang til materiale, der ellers ikke ville være omfattet af adgangen til aktindsigt. Eksempelvis vil det i sager om erstatning i anledning af strafferetlig forfølgning sjældent være nødvendigt at tilaktere hele den straffesag, der ligger til grund for erstatningssagen, til den administrative sag. I stedet vil det normalt være tilstrækkeligt at udtage og tilaktere enkelte dokumenter fra straffesagen, der har betydning for erstatningssagen.

Herudover omfattes efter § 10, stk. 1, nr. 2, indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter. Formålet hermed er navnlig at give ansøgeren en mulighed for at danne sig et overblik over det materiale, som foreligger i sagen.

Partens ret til aktindsigt omfatter både verserende og afgjorte sager. Fremsætter en part begæring om løbende partsaktindsigt efter forvaltningslovens regler, vil myndigheden derfor i almindelighed være forpligtet til at notere begæringen på sagen og sørge for, at parten løbende eller i hvert fald med regelmæssige mellemrum bliver gjort bekendt med nye dokumenter i sagen. Dette må dog antages kun at gælde i mindre sager, hvor myndigheden uden større besvær kan håndtere en sådan begæring. I øvrige sager må reglerne om partshøring antages at sikre parten det fornødne kendskab til afgørelsesgrundlaget, inden afgørelsen træffes.

I de situationer, hvor en part alene fremsætter begæring om indsigt i oplysninger om sig selv (egenaces), og hvor oplysningerne er omfattet af såvel forvaltningslovens som persondatalovens bestemmelser, må der tages stilling til, efter hvilket regelsæt afgørelsen skal træffes. Persondataloven hviler på en forudsætning om, at der skal træffes afgørelse på det mest gunstige retsgrundlag, dvs. det retsgrundlag, der giver adgang til de fleste oplysninger, jf. persondatalovens § 2, stk. 1, samt betænkning nr. 1345/1997 om behandling af personoplysninger, side 161f. I praksis vil det dog sjældent gøre en forskel for omfanget af indsigtsretten, om afgørelsen træffes efter forvaltningsloven eller persondataloven. Der henvises nærmere til Henrik Waaben og Kristian Korfits Nielsen: Lov om behandling af personoplysninger med kommentarer, 2. udg., 2008, side 554ff.

6.1.2. Begrænsninger i adgangen til aktindsigt

Efter forvaltningslovens § 12, stk. 1, omfatter partens adgang til aktindsigt ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter.

Som interne arbejdsdokumenter anses dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug ved behandlingen af en sag, jf. § 12, stk. 1, nr. 1. Omfattet heraf er bl.a. sags- og mødereferater, notater samt visdomsbøger og praksisoversigter. Også udkast til afgørelser og udkast til administrative forskrifter og lignende betragtes som interne arbejdsdokumenter.

Endvidere er brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed undtaget fra retten til aktindsigt, jf. § 12, stk. 1, nr. 2. De enkelte politikredse, statsadvokaturer og Rigsadvokaten må anses som selvstændige myndigheder, hvorfor brevveksling mellem disse myndigheder ikke kan undrages aktindsigt. Derimod vil intern brevveksling mellem de enkelte afdelinger og advokaturer i en politikreds være omfattet af undtagelsesbestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 2.

Såfremt interne arbejdsdokumenter videregives til en anden myndighed eller andre udenforstående, mister de deres interne karakter. Dette gælder som udgangspunkt også, selv om videregivelsen sker i forbindelse med sagens oversendelse til en klageinstans. Interne arbejdsdokumenter mister dog ikke deres interne karakter ved at blive videregivet til en klageinstans, der alene skal tage stilling til et afslag på aktindsigt i de pågældende dokumenter.

Det følger af forvaltningslovens § 12, stk. 2, at myndigheden har ekstraheringspligt med hensyn til oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Hvis undtagelse af oplysninger efter stk. 1 efterlader så få og spredte oplysninger i dokumentet, at det tiloversblevne indhold ud fra en konkret vurdering ikke giver nogen mening, kan ekstrahering dog undlades. Ekstraheringspligten gælder naturligvis ikke i de tilfælde, hvor oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens tilgængelige dokumenter.

Efter forvaltningslovens § 13 er en række nærmere angivne dokumenter undergivet partens aktindsigt, uanset at dokumenterne må betragtes som interne arbejdsdokumenter. Det er dog under alle omstændigheder en forudsætning, at der er tale om selvstændige dokumenter, som foreligger i endelig form, dvs. ikke løse notater og ”lapper” mv. Bestemmelsen omfatter dokumenter, der alene gengiver indholdet af myndighedens endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse. Endvidere omfattes notater i henhold til offentlighedslovens § 6, dvs. notater vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der er af betydning for sagens afgørelse. Endelig omfattes dokumenter, der er udarbejdet for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder.

Forvaltningslovens § 14 undtager en række nærmere opregnede dokumenter fra retten til aktindsigt. Dette gælder bl.a. dokumenter, der udveksles mellem forskellige myndigheder i forbindelse med, at den ene myndighed udøver sekretariatsmæssige funktioner i forhold til den anden myndighed, jf. § 14, stk. 1, nr. 2. Endvidere undtages efter § 14, stk. 1, nr. 3, myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres. Som eksempler herpå kan nævnes juridiske responsa fra advokater og udtalelser fra Retslægerådet. Derimod vil brevveksling med et ministerium om juridiske tvivlsspørgsmål normalt ikke anses for omfattet af bestemmelsen.

Ligesom efter § 12 gælder der en ekstraheringspligt med hensyn til faktiske oplysninger af væsentlig betydning for sagens afgørelse, jf. § 14, stk. 2.

Efter forvaltningslovens § 15, stk. 1, kan visse oplysninger eller dokumenter undtages fra retten til aktindsigt. Hvis de hensyn, der kan begrunde en begrænsning af retten til aktindsigt, kun gør sig gæl-

dende for en del af et dokument, skal parten gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold, jf. § 15, stk. 2.

Ifølge § 15 kan retten til aktindsigt begrænses, når afgørende hensyn til offentlige eller private interesser – set over for partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv – overvejende taler imod at meddele aktindsigt. Efter bestemmelsen skal der foretages en konkret afvejning af disse modstående hensyn i relation til hvert enkelt dokument i sagen. Med henvisningen til partens ”tarv” sigtes der til partens tarv under sagens behandling og ikke en mere generel interesse i at kunne varetage sit tarv.

Undtagelse af oplysninger eller dokumenter i medfør af § 15, stk. 1, forudsætter, at der er tale om afgørende modhensyn. Det er således kun i tilfælde, hvor der er nærliggende fare for, at privates eller det offentliges interesser vil lide skade af væsentlig betydning, at oplysningerne kan undtages fra retten til aktindsigt.

I § 15, stk. 1, nr. 1-5, er der opregnet en række hensyn, der i almindelighed vil kunne begrunde en begrænsning af retten til aktindsigt. Det gælder for det første hensynet til statens sikkerhed eller rigets forsvar (nr. 1). Omfattet heraf er bl.a. visse oplysninger om forsvarets forhold samt visse oplysninger fra efterretningstjenesterne. For det andet gælder det hensynet til rigets udenrigspolitiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner (nr. 2). Disse undtagelsesbestemmelser svarer i vidt omfang til bestemmelsen i retsplejelovens § 41 d, stk. 3, nr. 2, der er omtalt ovenfor i afsnit 2.4.

For det tredje kan 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 (nr. 3) begrunde en begrænsning af retten til aktindsigt. Dette vil f.eks. være tilfældet, hvis hemmeligholdelse er nødvendig for sikre retshåndhævelsens effektivitet eller for at beskytte et vidne i anledning af vidnets forklaring under sagen.

Herudover kan adgangen til aktindsigt begrænses i det omfang, der er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen (nr. 4). Bestemmelsen giver bl.a. hjemmel til at undtage oplysninger, der viser noget om myndighedernes efterforsknings- og undersøgelsesmetoder.

Endelig kan adgangen til aktindsigt begrænses under henvisning til hensynet til det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed (nr. 5). Bestemmelsen er navnlig tænkt anvendt for at sikre det offentliges forhandlingsposition i forbindelse med kontraktindgåelse, herunder vedrørende køb og salg af fast ejendom og ved forhandlinger med de offentligt ansattes organisationer om løn- og personaleforhold.

Opregningen af hensyn i § 15, stk. 1, nr. 1-5, er ikke udtømmende.

6.2. Adgang til aktindsigt for andre end sagens parter – offentlighedsloven

Bestemmelserne om aktindsigt i offentlighedsloven gælder for enhver.

6.2.1. Materiale omfattet af adgangen til aktindsigt

Som nævnt ovenfor omfatter offentlighedsloven ikke sager inden for strafferetsplejen, jf. offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt. Loven gælder således alene for anmodninger om aktindsigt i sager uden for strafferetsplejen. Der henvises til afsnit 1.1. ovenfor, hvor der er nærmere redegjort for, hvilke sagstyper der er omfattet af offentlighedslovens regler.

Efter offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt., kan enhver som udgangspunkt forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

Som det fremgår, er det alene dokumenter, der er undergivet administrativ sagsbehandling, der er omfattet af adgangen til aktindsigt. Udenfor falder således dokumenter, der blot modtages til opbevaring eller alene undergives rent teknisk eller lignende bearbejdning. Ifølge forarbejderne (FT 1985-86, Tillæg A, sp. 210) falder også f.eks. undervisningsmateriale, kort, bøger og brochurer udenfor, selv om det produceres eller anvendes af offentlige myndigheder.

Selv om dokumentet er journaliseret i myndighedens journalsystem, er det ikke nødvendigvis ensbetydende med, at dokumentet er omfattet af adgangen til aktindsigt.

Retten til aktindsigt omfatter alene dokumenter, der *er* indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed. Dette indebærer, at begæringer om løbende aktindsigt i materiale, der i fremtiden indgår eller bliver oprettet i sagen, som udgangspunkt vil kunne afslås.

Efter offentlighedslovens § 4, stk. 2, kan den, hvis personlige forhold er omtalt i et dokument, med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-11 og § 14, forlange at blive gjort bekendt med oplysningerne herom (egenaces). Det gælder dog ikke i det omfang de hensyn, der er nævnt i § 13, jf. herom afsnit 6.2.2. nedenfor, eller hensynet til den pågældende selv eller andre med afgørende vægt taler imod. Bestemmelsen omfatter alene oplysninger, der direkte vedrører den pågældende.

I de situationer, hvor en person alene fremsætter begæring om indsigt i oplysninger om sig selv (egenaces), og hvor oplysningerne er omfattet af såvel offentlighedslovens som persondatalovens bestemmelser, må der tages stilling til, efter hvilket regelsæt afgørelsen skal træffes. Persondataloven hviler på en forudsætning om, at der skal træffes afgørelse på det mest gunstige retsgrundlag, dvs. det retsgrundlag, der giver adgang til de fleste oplysninger. I praksis indebærer dette, at begæringen som udgangspunkt skal afgøres efter reglerne i persondatalovens kapitel 9, idet indsigtsretten efter persondatalovens § 31, stk. 1, er videre end, hvad der følger af reglen i offentlighedslovens § 4, stk. 2, jf. her-

ved persondatalovens § 31, stk. 1, nr. 2-4, hvorefter der skal gives den registrerede meddelelse om, hvilke oplysninger der behandles, behandlingens formål, kategorierne af modtagere af oplysninger og tilgængelig information om, hvorfra disse oplysninger stammer. Der henvises nærmere til Henrik Waaben og Kristian Korfits Nielsen: Lov om behandling af personoplysninger med kommentarer, 2. udg., 2008, side 554ff.

Det følger af offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 1, at retten til aktindsigt for det første omfatter 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. Endvidere omfattes efter § 5, stk. 1, nr. 2, indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter. Bestemmelserne svarer til forvaltningslovens § 10, stk. 1, nr. 1 og 2, der er omtalt ovenfor i afsnit 6.1.1., hvortil der henvises.

Efter offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., kan myndigheden give aktindsigt i videre omfang, end offentlighedsloven forpligter til (meroffentlighed), medmindre andet følger af regler om tavshedspligt mv. Bestemmelsen svarer til retsplejelovens § 41 g, stk. 1, der er omtalt ovenfor i afsnit 3, og skal i vidt omfang fortolkes på samme måde.

I betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, side 70, anføres bl.a. følgende:

”Udvalget finder det utvivlsomt, at den retlige regulering af offentlighedsprincippet på generelt grundlag også i fremtiden bør have karakter af en fastsættelse af minimumsregler, der ikke udelukker, at myndighederne kan – og efter omstændighederne bør – give oplysninger i videre omfang, end loven umiddelbart forpligter til.

Udvalget skal i denne forbindelse understrege betydningen af, at offentlighedsloven ikke i myndighedernes praksis opfattes som en udtømmende regulering af, hvor langt oplysningsadgangen bør strækkes. Efter udvalgets opfattelse vil det således være i høj grad ønskeligt, at myndighederne i tilfælde, hvor der er fremsat begæring om aktindsigt, ikke blot nøjes med at undersøge, hvorvidt begæringen kan afslås af formelle grunde eller med hjemmel i en af lovens undtagelsesbestemmelser, men mere frit overvejer, om hemmeligholdelse i det konkrete tilfælde *overhovedet er påkrævet* – enten på grund af en tavshedspligtsbestemmelse eller fordi offentlige eller private interesser i øvrigt taler derfor. En liberal praktisering af lovens bestemmelser er ikke blot bedst stemmende med de almindelige synspunkter, der ligger til grund for lovfæstelsen af offentlighedsprincippet, men vil også i mange tilfælde bevirke, at det vil være ufornuddent at tage stilling til tvivlsomme afgrænsningsspørgsmål.”

I betænkningen, side 70ff., peger udvalget på en række typeeksempler, hvor meroffentlighed vil have særlig praktisk betydning:

”a. Der har her i landet gennem mange år været tradition for, *at offentligheden, herunder navnlig pressen, ved telefonisk eller personlig henvendelse til en myndighed kan få oplysning om generelle eller konkrete sager*. Denne praksis har udviklet sig helt uafhængigt af de almindelige overvejelser om gennemførelse af en offentlighedsordning, og det er utvivlsomt, at loven herom ikke har haft til hensigt at bringe sådanne uformelle informationskanaler til ophør.
[...]

b. Det er givet, at behovet for at få oplysninger navnlig fra afsluttede konkrete eller generelle sager *til brug for videnskabelige undersøgelser eller i andet tilsvarende øjemed* ikke kan til-

fredsstilles alene gennem anvendelse af den almindelige adgang til aktindsigt efter offentlighedsloven.”

Endelig bemærker udvalget, at det må anses for ønskeligt, at offentligheden i højere grad end hidtil sættes i stand til at gøre sig bekendt med de principielle afgørelser af praksisdannende betydning, der træffes af myndighederne.

Meroffentlighed vil således navnlig kunne komme på tale i forbindelse med aktindsigtsanmodninger fra pressen eller fra forskere.

Den myndighed, der behandler en anmodning om aktindsigt, skal i alle sager af egen drift overveje, om der er grundlag for at meddele aktindsigt som meroffentlighed, og det bør fremgå af afgørelsen i sagen, at dette spørgsmål har været overvejet.

Det tilføjes, at spørgsmålet om meroffentlighed også skal overvejes for så vidt angår anmodninger om aktindsigt i de typer af sager, som offentlighedsloven efter lovens § 2 ikke finder anvendelse på (bl.a. sager inden for strafferetsplejen). Vurderingen af, om der er grundlag for at meddele meraktindsigt, skal i sådanne tilfælde ikke foretages for hvert enkelt af sagens dokumenter, men der skal derimod alene foretages en mere samlet og overordnet vurdering af, om der bør meddeles meraktindsigt i dokumenter og oplysninger, der indgår i den pågældende (undtagne) sag.

6.2.2. Begrænsninger i adgangen til aktindsigt

Efter offentlighedslovens § 7 er interne arbejdsdokumenter undtaget fra adgangen til aktindsigt. Bestemmelsen svarer til forvaltningslovens § 12, der er omtalt ovenfor i afsnit 6.1.2., hvortil der henvises.

Retten til aktindsigt omfatter dog en række nærmere opregnede interne arbejdsdokumenter, der foreligger i endelig form, jf. offentlighedslovens § 8. Der henvises til afsnit 6.1.2. ovenfor, hvor den tilsvarende bestemmelse i forvaltningslovens § 13 er omtalt. Offentlighedslovens § 8 omfatter dog – i modsætning til forvaltningslovens § 13 – også dokumenter, der indeholder generelle retningslinjer for behandlingen af bestemte sagstyper, jf. offentlighedslovens § 8, nr. 4. Bestemmelsen omfatter alle former for bindende tjenesteforskrifter vedrørende behandlingen af bestemte sagstyper, uanset i hvilken form de foreligger. Som eksempler kan nævnes cirkulæreskrivelser, Rigsadvokatmeddelelser, ”skuffecirkulærer” og tjenesteforskrifter i mødereferater.

Efter offentlighedslovens § 10 omfatter retten til aktindsigt ikke visse typer af dokumenter. Der henvises til afsnit 6.1.2. ovenfor, hvor den tilsvarende bestemmelse i forvaltningslovens § 14 er omtalt. Det følger endvidere af offentlighedslovens § 10, nr. 5, at også materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser, er unddraget aktindsigt. Bestemmelsen omfatter kun selve grundmaterialet, ikke resultatet af den statistiske eller videnskabelige bearbejdning heraf. Det bemærkes, at i de tilfælde, hvor en undersøgelse er baseret på oplysninger fra

en offentlig myndighed, vil der være adgang til aktindsigt i disse oplysninger efter offentlighedslovens almindelige regler ved henvendelse til vedkommende myndighed.

Ligesom efter forvaltningslovens § 12, stk. 2, og § 14, stk. 2, er der ekstraheringspligt med hensyn til faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet, jf. offentlighedslovens § 11, stk. 1. Hvis undtagelse af oplysninger efter stk. 1 efterlader så få og spredte oplysninger i dokumentet, at det tiloversblevne indhold ud fra en konkret vurdering ikke giver nogen mening, kan ekstrahering dog undlades. Pligten til at ekstrahere oplysninger gælder kun i de tilfælde, hvor oplysningerne ikke i øvrigt fremgår af sagens offentligt tilgængelige dokumenter.

Ifølge offentlighedslovens § 12, stk. 1, omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om enkeltpersoners private forhold og om visse følsomme erhvervsforhold. Som udgangspunkt giver bestemmelsen alene mulighed for at undtage bestemte oplysninger og ikke hele dokumenter eller sager.

Bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 1, undtager for det første oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold fra retten til aktindsigt. Der er tale om en absolut undtagelse, idet hemmeligholdelse ikke er betinget af en konkret interesseafvejning, men alene afhænger af, om dokumenterne indeholder oplysninger af den karakter, som omtales i bestemmelsen. Det er således alene en forudsætning for bestemmelsens anvendelse, at oplysningerne ud fra en generel vurdering hører under privatlivets fred. Som eksempler herpå kan nævnes oplysninger om race, religion, hudfarve, politiske og foreningsmæssige forhold, strafbare forhold, helbredsforhold og seksuelle forhold samt oplysninger om misbrug eller sociale problemer. Også personnumre må antages at være undtaget efter bestemmelsen.

Herudover kan oplysninger om visse følsomme erhvervsforhold efter en konkret vurdering undtages fra retten til aktindsigt, jf. § 12, stk. 1, nr. 2. Anvendelse af bestemmelsen forudsætter, at meddelelse af aktindsigt vil indebære en nærliggende risiko for, at den pågældende person eller virksomhed påføres skade, navnlig et økonomisk tab af nogen betydning.

Efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, kan retten til aktindsigt endelig begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af en række nærmere opregnede hensyn. Bestemmelsen svarer i vidt omfang til forvaltningslovens § 15, stk. 1, der er omtalt ovenfor i afsnit 6.1.2., hvortil der henvises. I modsætning til forvaltningslovens § 15, stk. 1, skal der imidlertid ikke ved afgørelsen af, om aktindsigt skal meddeles, tages hensyn til ansøgerens interesse i at blive gjort bekendt med oplysningerne.

7. Gennemførelsen af aktindsigt

7.1. Krav til anmodningen om aktindsigt

7.1.1. Sager omfattet af retsplejeloven

Efter retsplejelovens § 41 e, stk. 1, 1. pkt., skal en anmodning om aktindsigt efter §§ 41 a-41 d angive det dokument eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med.

Den, der ønsker aktindsigt, må have kendskab til de oplysninger, som er nødvendige, for at myndigheden kan finde frem til den sag eller det dokument, der ønskes aktindsigt i. Der kan ikke stilles krav om, at anmodningen om aktindsigt indeholder sagens journalnummer, sigtedes navn eller lignende.

Efter bestemmelsens forarbejder (FT 2003-04, Tillæg A, side 638) kan der ikke forlanges adgang til at gennemgå sagerne i en given periode med henblik på herigennem at finde frem til en bestemt sag eller til sager af en bestemt art. Der kan heller ikke forlanges adgang til at gennemgå en myndigheds registre, journalmateriale, regnskabsmateriale eller andet tilsvarende materiale af generel karakter med henblik på herigennem at finde frem til sager, hvis dokumenter man kan have interesse i at blive gjort bekendt med. Det vil heller ikke være muligt at få aktindsigt i straffesager vedrørende en bestemt person blot ved at henvise til vedkommendes navn.

På den anden side vil en anmodning om aktindsigt, der på anden måde identificerer en sag tilstrækkeligt præcist, opfylde identifikationskravet. Hvis eksempelvis ansøgeren via medieomtale er bekendt med, at en bestemt myndighed en bestemt dag (eller inden for en relativt kort periode) har truffet afgørelse i en sag, som kan identificeres entydigt på grundlag af de oplysninger, som den, der søger aktindsigt, er i besiddelse af (f.eks. ud fra sagens indhold eller resultat), er kravet til identifikation opfyldt, hvis myndigheden uden større besvær kan finde frem til sagen.

Kravet om forudgående identifikation af sagen gælder for alle ansøgninger om aktindsigt, herunder også ansøgninger fra forskere og journalister.

Er der i særlige tilfælde et velbegrunder ønske om at få adgang til at gennemgå sager, der ikke på forhånd er individuelt identificeret, må anmodningen herom behandles efter reglen om meroffentlighed i § 41 g, jf. afsnit 3 ovenfor.

Der kan ikke i øvrigt stilles formkrav til ansøgninger om aktindsigt. Som udgangspunkt kan begæringer om aktindsigt således fremsættes såvel skriftligt som mundtligt. I særlige tilfælde vil det dog være berettiget at henvise ansøgeren til at indgive en skriftlig aktindsigtsanmodning, f.eks. hvis der er behov for en sikker præcisering af begæringens rækkevidde eller begrundelse eller for at få et tilstrækkeligt grundlag for en høring af andre personer eller myndigheder.

Efter retsplejelovens § 41 e, stk. 1, 2. pkt., kan anmodninger om aktindsigt i et større antal sager afslås, medmindre anmodningen er rimeligt begrundet, herunder når der søges aktindsigt til brug for videnskabelig forskning eller af redaktører og redaktionelle medarbejdere ved et massemedium til brug for journalistisk eller redaktionelt arbejde.

Det er ikke i forarbejderne angivet, hvornår der er tale om ”et større antal sager”. Vurderingen heraf beror på et konkret skøn, herunder af sagernes omfang.

Ifølge forarbejderne (FT 2003-04, Tillæg A, side 638) forhindrer reglen ikke, at nogen gentagne gange anmoder om aktindsigt i et mindre antal sager og dermed over en periode opnår aktindsigt i et større antal sager. Ved vurderingen af, om der reelt er tale om omgåelse af reglen i § 41 e, stk. 1, 2. pkt., kan det dog tillægges betydning, om den pågældende gentagne gange anmoder om aktindsigt i nye sager, eller om der er tale om en enkeltstående anmodning.

Selv om en anmodning om aktindsigt angår et større antal sager, skal anmodningen imødekommes, hvis den er rimeligt begrundet, herunder når der søges aktindsigt til brug for videnskabelig forskning eller af redaktører og redaktionelle medarbejdere ved et massemedium til brug for journalistisk eller redaktionelt arbejde. Det er dog også i denne forbindelse en betingelse, at hver sag er individuelt identificeret. Ved vurderingen af, om anmodningen om aktindsigt kan anses som rimeligt begrundet, må der navnlig tages hensyn til, om aktindsigten søges til et sagligt og anerkendelsesværdigt formål, og om hensynet til sagens parter tilsiger, at der meddeles aktindsigt.

Den særlige adgang til at anmode om aktindsigt i et større antal sager gælder – ligesom for den videnskabelige forsknings vedkommende – både for danske og udenlandske massemedier, jf. FT 2003-04, Tillæg A, side 638.

7.1.2. Sager omfattet af forvaltningsloven eller offentlighedsloven

Ifølge forvaltningslovens § 9, stk. 1, 2. pkt., skal en begæring om aktindsigt angive den sag, hvis dokumenter den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med.

Tilsvarende fremgår det af offentlighedslovens § 4, stk. 3, at en begæring om aktindsigt skal angive de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med.

Bestemmelserne svarer til reglen i retsplejelovens § 41 e, stk. 1, 1. pkt., der er omtalt ovenfor i afsnit 7.1.1.

7.2. Formen for aktindsigt

7.2.1. Sager omfattet af retsplejeloven

Efter retsplejelovens § 41 d, stk. 4, 1. pkt., afgør den myndighed, der behandler en anmodning om aktindsigt, om aktindsigten skal gives i form af gennemsyn eller udlevering af kopi.

I forarbejderne (FT 2003-04, Tillæg A, side 637f.) er der anført følgende om bestemmelsens anvendelse i praksis:

”I *straffesager* vil udgangspunktet være, at aktindsigt gives i form af gennemsyn. En konkretiseret anmodning om udlevering af bestemte skriftlige dokumenter bør imidlertid imødekommes, medmindre hensyn som nævnt i stk. 3, nr. 2 eller 4 [hensynet til statens sikkerhed eller forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner og hensynet til forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser eller særlige hensyn til beskyttelse af sigtede, tiltalte, vidner eller andre], taler herimod, eller det må befrygtes, at kopien vil blive benyttet på retsstridig måde. Hvis der anmodes om aktindsigt i et omfattende materiale, vil det under alle omstændigheder i langt de fleste tilfælde være mest hensigtsmæssigt, at den, der søger aktindsigt, i første omgang får adgang til at gennemse den del af materialet, som ikke helt undtages fra aktindsigt i medfør af stk. 3. Den pågældende kan så efterfølgende eventuelt anmode om udlevering af kopi af nærmere angivne dokumenter, som den pågældende har fundet frem til ved sin gennemgang af det samlede materiale.”

I betænkning nr. 1427/2003 om reform af den civile retspleje II, side 154f., er der redegjort nærmere for baggrunden for dette udgangspunkt om aktindsigt i form af gennemsyn. Heri anføres således bl.a. følgende:

”Forvaltningslovens § 18 [...] overlader det til den myndighed, der træffer afgørelse om aktindsigt, at tage stilling til, i hvilken form en anmodning om aktindsigt i givet fald skal imødekommes. Baggrunden for, at de regler om aktindsigtens gennemførelse, der er beskrevet i afsnit 3.5.1 [om udlevering af kopi i civile sager] ovenfor, ikke finder anvendelse, er, at de betæneligheder, der ofte vil være forbundet med overhovedet at indrømme aktindsigt i straffesager, jævnligt vil gøre sig gældende med særlig styrke, hvis aktindsigten skal gennemføres ved udlevering af kopi af dokumenterne. Aktindsigt gives således normalt i form af gennemsyn. *Retsplejerådets overvejelser* Retsplejerådets forslag om aktindsigt for personer, der har en særlig interesse heri, omfatter dels dokumenter, der i dag er omfattet af forvaltningslovens § 18, dels dokumenter, der i dag er omfattet af retsplejelovens § 41. Retsplejerådet finder, at de hensyn, der begrundet udformningen af forvaltningslovens § 18, også gør sig gældende for de dokumenter, der i dag er omfattet af retsplejelovens § 41 (retsbogetilførsler og fremlagte dokumenter). Retsplejerådet foreslår derfor, at det skal være overladt til politimesterens skøn, om aktindsigt skal gives i form af gennemsyn eller kopi. Ligesom efter forvaltningslovens § 18 vil udgangspunktet være, at aktindsigt gives i form af gennemsyn.”

Udgangspunktet er således, at aktindsigt meddeles i form af gennemsyn.

Der er imidlertid alene tale om en hovedregel, og den myndighed, der meddeler adgang til aktindsigt, må derfor i hvert tilfælde konkret tage stilling til, i hvilken form aktindsigten skal meddeles.

Ved vurderingen heraf bør det tages i betragtning, at straffesager generelt indeholder personfølsomme oplysninger, og at der derfor af hensyn til de berørte personer bør udvises tilbageholdenhed med at meddele aktindsigt i form af kopi. Der kan ved vurderingen lægges vægt på, om hensyn til f.eks. statens sikkerhed, forholdet til fremmede magter, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser eller vidnebeskyttelse taler imod at udlevere kopi til ansøgeren. Tilsvarende må det vurderes, om der er grund til at frygte, at en kopi vil blive benyttet på retsstridig måde.

Herudover kan myndigheden ved sin afgørelse af, hvorledes aktindsigt skal gennemføres i en konkret sag, lade det indgå, om det på grund af sagens omfang vil være ressourcekrævende at fremfinde og kopiere dokumenterne.

7.2.2. Sager omfattet af forvaltningsloven eller offentlighedsloven

Efter forvaltningslovens § 16, stk. 3, har den, der er part i en sag, som udgangspunkt krav på at få afskrift eller kopi af sagens dokumenter, såfremt dette har betydning for den pågældendes mulighed for at varetage sine interesser. Der gælder en formodning om, at dette er tilfældet, hvorfor adgang til aktindsigt i form af afskrift eller kopi kun helt undtagelsesvist kan afslås.

Dette udgangspunkt om aktindsigt i form af kopi gælder dog ikke, hvis dokumenternes karakter, antallet af dokumenter eller deres form med afgørende vægt taler herimod, jf. § 16, stk. 3, 2. pkt. Dette vil f.eks. kunne være tilfældet, hvis det vil være forbundet med betydelige vanskeligheder eller omkostninger at fremstille en anvendelig kopi af det pågældende dokument, eller hvis sagens materiale er meget omfattende (flere hundrede sider). Udlevering af kopi vil endvidere kunne nægtes, såfremt der er en konkret risiko for, at dokumenterne vil blive udnyttet på retsstridig måde. Undtagelsesbestemmelsen i § 16, stk. 3, 2. pkt., skal fortolkes snævert.

Efter offentlighedslovens § 16, stk. 1, er det overladt til den kompetente myndighed at bestemme, om den, der har fremsat begæringen om aktindsigt, skal gøres bekendt med dokumenterne ved gennemsyn eller ved udlevering af en afskrift eller kopi.

I forarbejderne til bestemmelsen (FT 1985-86, Tillæg A, sp. 233) er det klart forudsat, at udgangspunktet er aktindsigt i form af kopi.

En begæring om aktindsigt i form af kopi vil således kun kunne afslås, når der er en særlig begrundelse herfor. Meddelelse af aktindsigt i form af kopi vil således navnlig kunne nægtes under henvisning til de hensyn, der er nævnt ovenfor vedrørende forvaltningslovens § 16, stk. 3, 2. pkt.

7.3. Anonymisering

Retsplejeloven indeholder i § 41 e, stk. 4, særlige regler om anonymisering af dokumenter i forbindelse med aktindsigt.

Ifølge retsplejelovens § 41 e, stk. 4, 1. pkt., kan den myndighed, der behandler en anmodning om aktindsigt, således bestemme, at der skal ske anonymisering, hvis dokumentet indeholder oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold eller virksomheders erhvervshemmeligheder. Anonymiseringen indebærer, at de pågældende person- eller virksomhedsnavne, præcise adresseangivelser og andre identifikationsoplysninger udelades og eventuelt erstattes af neutrale betegnelser.

Anonymisering udgør et mindre vidtgående alternativ til udeladelse af oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold eller virksomheders erhvervshemmeligheder, jf. retsplejelovens § 41 d, stk. 3, nr. 3, der er omtalt i afsnit 2.4. ovenfor. Hvis anonymisering er tilstrækkelig, skal oplysningerne således ikke udelades helt, men derimod medtages i anonymiseret form.

Det er i forarbejderne (FT 2003-04, Tillæg A, side 640) forudsat, at anonymisering kun finder sted, når der er særlig anledning til det. Det bemærkes i den forbindelse, at anonymisering sjældent vil være relevant, når der meddeles aktindsigt i medfør af § 41 d, idet ansøgeren i disse sager har godtgjort en særlig interesse i at få aktindsigt.

Der skal altid ske anonymisering med hensyn til lægdommere i straffesager, jf. § 41 e, stk. 4, 2. pkt.

Endvidere skal der altid ske anonymisering med hensyn til forurettede i sager om overtrædelse af straffelovens kapitel 24 om kønssædeligheden, jf. § 41 e, stk. 4, 2. pkt.

Endelig er personnumre ikke omfattet af retten til aktindsigt, jf. § 41 e, stk. 5. Undtagelsen omfatter alene de sidste fire cifre (løbenummeret), men i visse tilfælde vil også fødselsdatoen kunne udelades i medfør af stk. 4 om anonymisering.

Kopier af anklageskrifter og retsmødebegæringer, der udleveres i medfør af retsplejelovens § 41 f, stk. 2, skal inden kopieringen anonymiseres, således at forurettedes eller vidners identitet ikke fremgår, jf. nærmere afsnit 4.2. ovenfor.

7.4. Tidsfrister mv.

7.4.1. Sager omfattet af retsplejeloven

Ifølge retsplejelovens § 41 e, stk. 3, skal den kompetente myndighed, jf. afsnit 9.1.1. nedenfor, snarest afgøre, om en anmodning om aktindsigt kan imødekommes.

Er anmodningen ikke imødekommet eller afslået inden 10 dage efter, at anmodningen er modtaget af myndigheden, skal ansøgeren underrettes om grunden hertil samt om, hvornår afgørelsen kan forventes at foreligge. Grunden til, at der ikke kan træffes afgørelse, og om den tid, der må forventes at gå, skal angives tydeligt, jf. FOB 1991.59.

10-dagesfristen skal forstås således, at underretningen skal sendes fra myndigheden inden udløbet af den 10. dag efter modtagelsen af anmodningen om aktindsigt. Hvis anmodningen er modtaget den 5. i måneden, skal der således træffes afgørelse eller afsendes underretning senest den 15. i samme måned.

I forarbejderne (FT 2003-04, Tillæg A, side 640) nævnes som eksempler på grunde til, at afgørelse ikke kan træffes inden for 10 dage, at akterne først skal rekvireres fra en anden politikreds, at der er tale om et meget omfattende aktmateriale, hvor hvert enkelt dokument konkret skal vurderes i relation til mulige modhensyn, eller at der skal indhentes en udtalelse fra nogen, hvis interesser berøres af aktindsigten.

7.4.2. Sager omfattet af forvaltningsloven eller offentlighedsloven

I forvaltningslovens § 16, stk. 2, og offentlighedslovens § 16, stk. 1 og 2, er det fastsat, at en begæring om aktindsigt skal behandles snarest. Er begæringen ikke imødekommet eller afslået inden 10 dage efter, at begæringen er modtaget af myndigheden, skal ansøgeren underrettes om grunden hertil samt om, hvornår afgørelsen kan forventes at foreligge.

De nævnte bestemmelser i forvaltningsloven og offentlighedsloven svarer til bestemmelsen i retsplejelovens § 41 e, stk. 3, og skal fortolkes på samme måde. Der henvises derfor til afsnit 7.4.1. ovenfor.

8. Kompetence- og klageregler

8.1. Kompetencen til at træffe afgørelse i aktindsigtssager

8.1.1. Sager omfattet af retsplejeloven

Anmodninger om aktindsigt efter retsplejelovens § 41 d, jf. afsnit 2 ovenfor, skal indgives til politidirektøren, jf. retsplejelovens § 41 e, stk. 2, 3. pkt.

Som hovedregel skal alle anmodninger om aktindsigt, der er omfattet af retsplejelovens regler, således behandles af politidirektøren i første instans.

I nævningesager har statsadvokaten imidlertid et indgående kendskab til sagens samlede materiale og den retlige behandling af sagen, hvorimod politidirektøren ofte kun har nærmere kendskab til efterforskningen af sagen. I disse sager bør politidirektøren derfor drøfte aktindsigtsbegæring med statsadvokaten med henblik på en afklaring af, om statsadvokaten i stedet bør træffe afgørelse om aktindsigt. Drøftelsen kan ske telefonisk, men afgørelsen af kompetencespørgsmålet skal noteres skriftligt på sagen. En afgørelse om aktindsigt i nævningesager bør træffes af statsadvokaten, hvis der gør sig særlige forhold gældende i relation til den retlige behandling af sagen, som taler for, at statsadvokatens særlige kendskab til denne del af sagens behandling bør indgå ved afgørelsen om aktindsigt.

I andre sager, der har været behandlet af statsadvokaten, herunder som anke- eller klagesager, bør politidirektøren ligeledes drøfte aktindsigtsbegæring med statsadvokaten med henblik på en afklaring af, om statsadvokaten i stedet bør træffe afgørelse om aktindsigt. Drøftelsen kan ske telefonisk, men afgørelsen af kompetencespørgsmålet skal noteres skriftligt på sagen.

Anmodninger om aktindsigt som meroffentlighed efter § 41 g, jf. afsnit 3 ovenfor, behandles af den myndighed, som i øvrigt træffer afgørelse om aktindsigt.

Afgørelsen i aktindsigtssager skal træffes af en juridisk medarbejder ved det pågældende embede.

I sager, hvor der i medfør af retsplejelovens § 41 f, stk. 2, udleveres kopi af anklageskrifter eller retsmødebegæring, og i færdselssager, hvor der efter fast praksis meddeles forsikringsselskaber aktindsigt i sagens akter, kan kompetencen til at træffe afgørelse i aktindsigtssagen dog af politidirektøren delegeres til politiuddannet personale eller andre medarbejdere. Politidirektøren skal i disse tilfælde sikre, at der i tilstrækkeligt omfang er mulighed for drøftelse og vejledning hos politikredsens juridiske personale.

8.1.2. Sager omfattet af forvaltningsloven og offentlighedsloven

Efter forvaltningslovens § 16, stk. 1, skal afgørelsen af, om og i hvilken form en begæring om aktindsigt efter forvaltningsloven skal imødekommes, træffes af den myndighed, der i øvrigt har afgørelsen af den pågældende sag. Det er således den myndighed, der er kompetent med hensyn til sagens realitet, der også skal tage stilling til aktindsigtsspørgsmålet.

Tilsvarende fremgår det af offentlighedslovens § 15, stk. 1, 1. pkt., at begæringer om aktindsigt efter offentlighedsloven i afgørelsessager skal behandles af den myndighed, som har afgørelsen af sagens realitet.

Såfremt anmodningen om aktindsigt ikke angår en afgørelsessag, afgøres spørgsmålet om aktindsigt af den myndighed, der har dokumentet i sin besiddelse, jf. offentlighedslovens § 15, stk. 1, 2. pkt.

Afgørelse i aktindsigtssager skal som udgangspunkt træffes af en juridisk medarbejder ved den kompetente myndighed.

8.2. Klageregler

8.2.1. Sager omfattet af retsplejeloven

Afgørelser om aktindsigt, der er truffet i medfør af reglerne i retsplejeloven, kan påklages efter bestemmelserne i retsplejelovens kapitel 10.

Der gælder således et to-instansprincip, hvorefter politidirektørens afgørelse kan påklages til statsadvokaten, men ikke til højere administrativ myndighed, jf. retsplejelovens § 101, stk. 2, jf. § 102, stk. 2. Tilsvarende kan statsadvokatens afgørelse påklages til Rigsadvokaten, hvis statsadvokaten har truffet afgørelse i første instans, men ikke til Justitsministeriet, jf. retsplejelovens § 99, stk. 3, jf. § 102, stk. 2. Rigsadvokatens afgørelse kan alene påklages til Justitsministeriet, hvis Rigsadvokaten har truffet afgørelse i første instans, jf. retsplejelovens § 98, stk. 4, jf. § 102, stk. 2.

Klagefristen er 4 uger efter, at klageren har fået meddelelse om afgørelsen, jf. § 102, stk. 1, jf. § 102, stk. 2. Det kan normalt lægges til grund, at afgørelsen er kommet frem til klageren den første postudbringningsdag efter afsendelsen, medmindre klageren sandsynliggør, at meddelelsen er kommet frem senere, f.eks. på grund af dokumenterede uregelmæssigheder i postudbringningen. Klagen skal være kommet frem til myndigheden inden fristens udløb.

Hvis klagen fremkommer efter udløbet af klagefristen, skal den behandles, såfremt fristoverskridelsen må anses for undskyldelig. Dette kan f.eks. være tilfældet, hvis klageren på grund af bortrejse, sygdom eller lignende har været forhindret i at indgive klagen rettidigt. Herudover kan klageinstansen af egen drift tage sagen op, hvis der er anledning hertil.

8.2.2. Sager omfattet af forvaltningsloven eller offentlighedsloven

Efter forvaltningslovens § 16, stk. 4, kan en afgørelse om aktindsigt efter forvaltningsloven påklages særskilt til den myndighed, som er klageinstans i forhold til afgørelsen af den sag, begæringen om aktindsigt vedrører. Tilsvarende fremgår det af offentlighedslovens § 15, stk. 2, at afgørelser om aktindsigtsspørgsmål kan påklages særskilt til den myndighed, som er klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den sag, begæringen om aktindsigt vedrører.

Det er altså efter begge love den myndighed, der er klageinstans med hensyn til sagens realitet, der også er klageinstans med hensyn til aktindsigtsspørgsmålet.

Efter retsplejelovens § 102, stk. 2, finder retsplejelovens § 98, stk. 4, § 99, stk. 3, og § 101, stk. 2, også anvendelse på klager over afgørelser om aktindsigt. Det samme gælder bestemmelsen i § 102, stk. 1. To-instansprincippet og klagefristen på 4 uger, jf. afsnit 8.2.1. ovenfor, gælder således også for klager over aktindsigt efter forvaltningsloven og offentlighedsloven, når der er tale om afgørelser, der kan påklages til statsadvokaten eller Rigsadvokaten. I andre sager afhænger klageadgangen og klagefristen af regelsættet for den konkrete sagstype.

9. Adgang til arkivalier efter arkivloven

9.1. Arkivlovens anvendelsesområde

Efter arkivlovens § 1, stk. 1, gælder loven for al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning og domstolene. Loven er ikke begrænset til særlige sagstyper.

Arkivlovens bestemmelser finder anvendelse parallelt med reglerne i forvaltningsloven og offentlighedsloven. Som udgangspunkt har arkivlovens bestemmelser dog ingen praktisk betydning for arkivalier, der er mindre end 20 år gamle, jf. nærmere afsnit 9.2. nedenfor vedrørende tilgængelighedsfrister.

9.2. Tilgængelighedsfrister

I arkivlovens kapitel 6 er der fastsat nærmere regler om tilgængelighed til offentlige arkivalier. Tilgængelighedsfristen har en central funktion, fordi den generelt ophæver de undtagelsesbestemmelser i offentlighedsloven, der knytter sig til dokumenttypen, herunder bl.a. sager om lovgivning, så længe lovforslag ikke er fremsat for Folketinget, interne arbejdsdokumenter samt dokumenter, der udveksles, når en anden myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed.

Hovedreglen efter arkivlovens § 22, stk. 1, er, at alle offentlige arkivenheder, uanset hvor de befinder sig, umiddelbart er tilgængelige for enhver, når de er 20 år gamle. Dette gælder som udgangspunkt også sager inden for strafferetsplejen, jf. § 24, 1. pkt.

Arkivenheder, som indeholder oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold er dog først tilgængelige, når de er 75 år gamle, jf. § 23, stk. 1. Hovedparten af sagerne inden for strafferetsplejen indeholder sådanne personfølsomme oplysninger, og disse sager vil derfor i praksis først være tilgængelige efter 75 år, uanset det principielle udgangspunkt i § 24, 1. pkt., jf. ovenfor. Alene de sager inden for strafferetsplejen, der ikke indeholder oplysninger om enkeltpersoners private forhold, vil således være undergivet den 20-årige tilgængelighedsfrist efter § 24, 1. pkt.

I alle sager inden for strafferetsplejen, som er mellem 20 og 50 år gamle, forudsætter arkivadgang, at der meddeles samtykke hertil fra den afleverende myndighed, jf. § 24, 2. pkt. Dette gælder også i sager, der er mellem 20 og 50 år gamle, og som indeholder oplysninger om enkeltpersoners private forhold og derfor er omfattet af § 23. Den afleverende myndighed kan konkret beslutte at nægte at give samtykke til denne form for arkivadgang, hvor det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn, jf. arkivlovens § 24, 3. pkt.

Den afleverende myndighed kan navnlig anføre følgende væsentlige grunde for et afslag:

- beskyttelse af politiets og anklagemyndighedens efterforskningsmetoder

- beskyttelse af vidner og forurettede
- beskyttelse af kilder og meddelere
- hensynet til fortsat verserende sager
- hensynet til samarbejdet med andre landes myndigheder.

Anmodning om adgang til sager, der er mellem 50 og 75 år gamle, behandles og afgøres af rigsarkivaren alene uden indhentelse af samtykke fra den afleverende myndighed.

Arkivenheder, som indeholder myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres, er tilgængelige, når de er 50 år gamle, jf. § 25. Også i disse sager gælder dog, at tilgængelighedsfristen er 75 år, hvis sagen indeholder oplysninger om enkeltpersoners private forhold, jf. § 23, stk. 1.

Jørgen Steen Sørensen