

Udskriftsdato: 18. december 2025

CIR1H nr 9554 af 09/05/2018 (Historisk)

Rigsadvokatmeddelelsen, afsnittet: Aktindsigt

Ministerium: Justitsministeriet

Journalnummer: CMS VB 7093

Senere ændringer til forskriften

CIR1H nr 9237 af 15/04/2021

Rigsadvokatmeddelelsen, afsnittet: Aktindsigt

Revideret 9. maj 2018

1. Overblik

I dette afsnit er der fastsat retningslinjer for politiets og anklagemyndighedens behandling af sager vedrørende aktindsigt.

Retningslinjerne omfatter reglerne i retsplejelovens kapitel 3 a om aktindsigt i straffesager samt reglerne om aktindsigt i andre sager end straffesager, der findes i henholdsvis forvaltningsloven og lov om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven).

Bestemmelserne i retsplejelovens §§ 729 a-729 d om forsvarerens og den sigtedes/tiltaltes adgang til aktindsigt omtales som udgangspunkt ikke. Der henvises i stedet til rigsadvokatmeddelelsen afsnittet om Forsvarerens almindelige adgang til aktindsigt efter retsplejelovens § 729 a, stk. 3, og § 729 a, stk. 4

Retningslinjerne kommer heller ikke nærmere ind på behandlingen af de sager, der er omfattet af reglerne i lov om retshåndhævende myndigheders behandling af personoplysninger, jf. herom kort nedenfor under pkt. 1.1.

1.1. De enkelte regelsæt og deres anvendelsesområde

Spørgsmålet om aktindsigt i sager, der behandles af politiet og anklagemyndigheden, er reguleret af tre forskellige regelsæt: retsplejeloven, offentlighedsloven og forvaltningsloven. Det er karakteren af den sag, der søges om aktindsigt i, der er afgørende for, hvilken af de nævnte love der skal anvendes ved afgørelsen af aktindsigtsspørgsmålet.

Når der er tale om straffesager, der behandles af politiet og anklagemyndigheden, er reglerne om aktindsigt 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 tiltalerspørgsmålet. Også sager om afvisning af anmeldelser, indstilling af efterforskning og opgivelse af påtale er omfattet. Sager, der afgøres ved vedtagelsen af et bødeforelæg, er også omfattet. Det samme må antages at gælde for sager om ophævelse af immunitet med henblik på straf-følgning og sager om udlevering af lovovertrædere med henblik på strafferetlig forfølgning. Endvidere omfattes anklagemyndighedens sager vedrørende genoptagelse ved Den Særlige Klageret samt om anke- og kærertiladelse fra Procesbevillingsnævnet af retsplejelovens regler om aktindsigt. Også straffesager mod politipersonale er omfattet, jf. retsplejelovens kapitel 93 c.

Forvaltningslovens bestemmelser om aktindsigt i straffesager omfatter ikke straffesagsdokumenter hos politiet eller anklagemyndigheden, jf. forvaltningslovens § 18, stk. 2. Straffesager behandlet ved andre administrative myndigheder (dvs. straffesager, der afgøres ved administrative bøder af særmyndigheder) 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 reguleres af reglerne i henholdsvis forvaltningsloven og offentlighedsloven.

I sager inden for strafferetsplejen, der ikke er straffesager, reguleres adgangen til aktindsigt for den, der er part i sagen, alene af bestemmelserne i forvaltningsloven. Dette skyldes, at offentlighedslovens regler om aktindsigt ikke gælder for sager inden for strafferetsplejen, jf. offentlighedslovens § 19, stk. 1. Denne sagsgruppe omfatter bl.a. sager om fuldbyrdelse af straffedomme, herunder sager om prøveløsladelse, udsættelse af strafafsoning, udgangstilladelse og ikendelse af disciplinærstraffe mv. Endvidere omfattes bl.a. sager om erstatning i anledning af strafferetlig forfølgning, som behandles administrativt i henhold til retsplejelovens regler, sager om tilhold, opholdsforbud og bortvisning samt sager om opløsning af foreninger. Herudover omfatter undtagelsen i § 19, stk. 1, politirapporter og andre dokumenter, der udarbejdes i forbindelse med politiets efterforskning af ulykkestilfælde samt dødsfald som mulige forbrudelser. Retten til aktindsigt i disse sager tilkommer alene sagens parter, jf. nærmere pkt. 4.2.1. 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 (adfærdsklager), og sager om statsadvokaternes tilsynsforretninger i politikredsene. For så vidt angår adfærdsklager efter retsplejelovens kapitel 93 b er disse dog undtaget fra offentlighedslovens regler, jf. offentlighedslovens § 21, stk. 2. Endvidere omfattes øvrige klagesager uden for strafferetsplejen, herunder aktindsigtssager. 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 statslige eller kommunale myndigheder eller private organisationer om strafferetlige emner, og sager, hvor politiet og anklagemyndigheden udarbejder statistiske undersøgelser eller andre generelle redegørelser 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 bl.a. sager om udarbejdelse af generelle forskrifter om f.eks. efterforskning, tiltalerejsning mv.

Desuden indeholder lov om retshåndhævende myndigheders behandling af personoplysninger (retshåndhævelsesloven) og persondataloven regler om en persons ret til indsigt i oplysninger om den pågældende selv, som en myndighed behandler (egenaces). Retshåndhævelseslovens regler om indsigtsret gælder i forhold til oplysninger, som behandles med henblik på forebyggelse, efterforskning, strafforfølgning eller straffuldbyrdelse. For indsigt i oplysninger, som behandles med henblik på andre formål, gælder persondataloven.

I modsætning til spørgsmålet om aktindsigt, som vedrører adgangen til (oplysninger)/dokumenter fra en konkret sag, vedrører spørgsmålet om indsigt adgangen til oplysninger, som behandles om en person i myndighedens informationssystemer.

Spørgsmålet om indsigt efter retshåndhævelsesloven og persondataloven afgøres af den dataansvarlige for informationssystemerne, mens spørgsmålet om aktindsigt afgøres af den myndighed, som behandler den konkrete sag.

Retshåndhævelseslovens regler om indsigt er ikke nærmere omtalt i dette afsnit. Om behandlingen af anmodninger om indsigt henvises i stedet til [...]

Persondatalovens regler om indsigt er kort omtalt i pkt. 4.1.2. om meroffentlighed i straffesager samt i pkt. 4.2.1. om sager omfattet af forvaltningsloven og pkt. 4.2.2. om sager omfattet af offentlighedsloven.

Spørgsmålet om indsigt i oplysninger om andre personer end ansøgeren selv skal derimod afgøres efter anden lovgivning, herunder forvaltningsloven og offentlighedsloven.

1.2. Tjekliste

Ved behandlingen af en anmodning om aktindsigt bør navnlig følgende forhold overvejes:

- Hvis det ud fra anmodningen er uklart, om der ønskes indsigt i oplysninger efter retshåndhævelsesloven/persondataloven, eller om der anmodes om aktindsigt i dokumenter i en konkret sag, kan ansøgeren kontaktes med henblik på en afklaring heraf.
- Hvis der er tale om en anmodning om aktindsigt - hvilken lov regulerer spørgsmålet om aktindsigt?
- Er der sager, dokumenter eller oplysninger, der skal undtages fra aktindsigt, eller skal der foretages anonymisering?
- Skal der foretages ekstrahering af oplysninger i undtagne dokumenter?
- Skal der gives aktindsigt som meroffentlighed?
- I hvilken form skal aktindsigten gives?
- Hvilken frist gælder for behandlingen af aktindsigtsanmodningen?

2. Politiets efterforskning og sagsbehandling

3. Forberedelse

4. Jura

4.1. Aktindsigt i straffesager

Som nævnt ovenfor under pkt. 1.1. findes reglerne om aktindsigt i straffesager, der behandles af politiet og anklagemyndigheden, i retsplejelovens kapitel 3 a.

I de følgende afsnit omtales reglerne i retsplejelovens kapitel 3 a nærmere. Disse regler er systematiseret således:

	Reglen	Hvem træffer afgørelse om aktindsigt?	Hvor står det i retningslinjerne?
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 (bl.a. processkrifter, anklageskrifter og politirapporter)	Politidirektøren	<u>Pkt. 4.1.1.</u>
Meroffentlighed	§ 41 h	Politidirektøren/retten	<u>Pkt. 4.1.2.</u>
Aktindsigt for journalister mv.	§ 41 b (domme og kendelser)	Retten	
	§ 41 f, stk. 2 (anklageskrift/ retsmødebegæring)	Politidirektøren	<u>Pkt. 4.1.3.</u>
	§ 41 h (øvrigt materiale)	Politidirektøren/retten	<u>Pkt. 4.1.3.</u>
Aktindsigt for forskere mv.	§ 41 b (domme og kendelser)	Retten	
	41 h (øvrigt materiale)	Politidirektøren/retten	<u>Pkt. 4.1.4.</u>

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

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.«

Retsplejelovens § 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 nedenfor. Der er endvidere mulighed for meroffentlighed, jf. pkt. 4.1.2. nedenfor.

Aktindsigt i straffesager efter § 41 d forudsætter, at nogen har været sigtet i sagen, da sagen ellers ikke kan anses for endeligt afsluttet. Dette fremgår ikke af bestemmelsens ordlyd, men er udtrykkeligt forudsat i forarbejderne til lov nr. 215 af 31. marts 2004 (L 23 af 8. oktober 2003, de specielle bemærkninger til bestemmelsen). Sager, hvor anmeldelsen er afvist, eller efterforskningen er indstillet i medfør af retsplejelovens § 749, er således som udgangspunkt ikke omfattet af bestemmelsen. I sager, hvor der ikke har været rejst en formel sigtelse, men hvor en person med føje har kunnet anse sig for sigtet, f.eks. fordi den pågældende har været afhørt med en sigtets rettigheder, eller fordi statsadvokaten i sagen har lagt til grund, at 2-måneders omgørelsesfristen gælder, må det dog antages, at retsplejelovens § 41 d også finder anvendelse.

Begæringer om aktindsigt i sager, hvor ingen har været sigtet eller med føje har anset sig for sigtet, må i stedet behandles efter reglen om meroffentlighed i retsplejelovens § 41 h, jf. pkt. 4.1.2. nedenfor.

”Endeligt afsluttet”

Som det fremgår af bestemmelsens ordlyd, gælder § 41 d, stk. 1, kun for straffesager, som er ”endeligt afsluttet”. Dette 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 (L 23 af 8. oktober 2003, de specielle bemærkninger til bestemmelsen) bør der af praktiske grunde ikke tages hensyn til et eventuelt ankeafkald, 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 gen-optagelse, eller hvis Procesbevillingsnævnet meddeler anketilladelse.

Drejer det sig om en sag, som slutes ved påtaleopgivelse eller tiltalefrafald 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. 1, hvorefter sagen anses for ”afgjort”, allerede når den kompetente myndighed har taget endelig stilling til straf-spørgsmålet, 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. pkt. 4.1.2. nedenfor.

Det bemærkes i den forbindelse, at det i forarbejderne til retsplejelovens § 41 h om meroffentlighed (L 23 af 8. oktober 2003, de specielle bemærkninger til lovforslagets § 41 g) 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 pkt. 4.1.2.

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 (L 23 af 8. oktober 2003, de specielle bemærkninger til bestemmelsen), 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 tidligere gældende § 41, der anvendte kriteriet ”retlig interesse”. Fra retspraksis vedrørende denne tidligere bestemmelse kan henvises til følgende afgørelser om forståelsen af begrebet ”retlig interesse”:

- U 1987.494/2H: 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 ære-krænkelssagen. (En sådan anmodning behandles i dag efter retsplejelovens § 41 b om adgang til hos domstolene at få kopi af domme).
- U 2000.1532H: 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:

- U 2007.1642V: To polititjenestemænd, A og B, anmodede om aktindsigt i samtlige proces-skrifter 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 in-teresse 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. Det fremgår af forarbejderne til lov nr. 215 af 31. marts 2004 (L 23 af 8. oktober 2003, de specielle bemærkninger til bestemmelsen). Der kan i stedet henvises til pkt. 4.1.3. om aktindsigt for journalister mv. og pkt. 4.1.4. 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.

Materiale omfattet af adgangen til aktindsigt

Reglen i § 41 d omfatter alene straffesager, der behandles af politiet og anklagemyndigheden, men ikke straffesager, der behandles af andre administrative myndigheder. Sidstnævnte er omfattet af forvaltningslovens § 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. Det fremgår af forarbejderne til lov nr. 215 af 31. marts 2004 (L 23 af 8. oktober 2003, de specielle bemærkninger til bestemmelsen).

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

Herudover finder reglen anvendelse på 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 retsbogstilførsel, 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 tiltalespørgsmålet 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. 3-5, jf. nedenfor.

Begrænsninger i adgangen til aktindsigt

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

Ved interne dokumenter forstås for det første dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående (nr. 1). Bestemmelsen omfatter bl.a. politiets og anklagemyndighedens interne overvejelser om tiltale spørgsmål, om sagens førelse i retten eller om anke. Endvidere er f.eks. telefonnotater og mødereferater omfattet af bestemmelsen. Det er ikke en betingelse for at undtage et dokument efter nr. 1, at dokumentet indeholder overvejelser af mere foreløbig karakter, eller at det tilsigter at tjene som grundlag for myndighedens interne beslutningsproces. Afgørende er blot, at dokumentet ikke har været afgivet til udenforstående. Det bemærkes, at bestemmelsen fik en ændret formulering ved lov nr. 638 af 12. juni 2013, således at den svarer til offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, men det fremgår af forarbejderne (L 145 af 7. februar 2013, de specielle bemærkninger til bestemmelsen, og betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, side 972), at der ikke er tilsigtet nogen realitetsændring.

Herudover anses brevveksling, herunder bl.a. indstillinger om tiltale- og ankespørgsmål, mellem forskellige enheder inden for politiet og anklagemyndigheden, som interne dokumenter, der er undtaget fra aktindsigt (nr. 3). Sådanne dokumenter kan således udveksles mellem alle dele af politiet og anklagemyndigheden, herunder Justitsministeriet, uden at miste deres interne karakter.

Hvis et dokument overgives til udenforstående, mister det imidlertid som udgangspunkt sin interne karakter og er således ikke længere undtaget fra aktindsigt. Dette gælder dog ikke, hvis afgivelsen sker af retlige grunde, til forskningsmæssig brug eller af andre lignende grunde, jf. § 41 d, stk. 4. Som eksempler herpå kan nævnes afgivelse til Folketingets Ombudsmand eller en overordnet myndighed i forbindelse med en klagesag eller afgivelse til brug for en sagkyndig til vurdering af, om tiltale skal rejses. Hvis dokumentet har mistet sin interne karakter, vil aktindsigten dog eventuelt kunne begrænses efter § 41 d, stk. 5, jf. umiddelbart nedenfor.

Retten til aktindsigt kan i medfør af § 41 d, stk. 5, begrænses i en række situationer. 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 hemmeligholdelse 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. 5, nr. 1, gælder alene, i det omfang en part konkret har været afskåret fra at gøre sig bekendt med oplysningerne. Retsplejelovens § 729 a, stk. 4, og § 748, stk. 5 og 6, 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 § 41 d, stk. 5, nr. 1.

For det andet kan retten til aktindsigt begrænses, hvis det er af afgørende betydning for statens sikkerhed, medmindre ansøgerens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv taler imod (nr. 2). Efter forarbejderne til bestemmelsen (L 145 af 7. februar 2013, de almindelige bemærkninger pkt. 5.5. og de specielle bemærkninger til lovforslagets § 1, nr. 5) er det ikke en betingelse for at kunne undtage oplysninger fra retten til aktindsigt, at der efter en konkret vurdering kan påvises en nærliggende fare for, at statens sikkerhed vil lide skade af væsentlig betydning, hvis aktindsigtsanmodningen imødekommes.

For det tredje kan retten til aktindsigt begrænses, i det omfang fortrolighed følger af EU-retlige eller folkeretlige forpligtelser (nr. 3). Bestemmelsen kan således bl.a. begrunde afslag, hvis det f.eks. følger af en umiddelbart gældende EU-forordning eller af interne tavshedsforskrifter i EU, at der gælder tavshedspligt i forhold til bestemte typer af oplysninger eller dokumenter, eller hvis det følger af traktatbestemmelser, folkeretlige retssædvaner eller fast international praksis, at Danmark er forpligtet til at hemmeligholde oplysninger og dokumenter.

Herudover 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 forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner (nr. 4). Mellemfolkelige institutioner omfatter bl.a. FN, EU, OECD, Europarådet og NATO. Bestemmelsen svarer i vidt omfang til reglen i § 41 b, stk. 3, nr. 3, der er omtalt under pkt. 4.1.3. og pkt. 4.1.5. nedenfor, men det må antages, at undtagelsesbestemmelsen i § 41 d, stk. 5, nr. 4, har et endnu mere begrænset anvendelsesområde, jf. formuleringen ”afgørende hensyn”.

Retten til aktindsigt kan desuden begrænses, hvis dokumentet indeholder oplysninger om enkelt-personers 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. 5). 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 rent 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. 5, nr. 5, 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 pkt. 4.3.3. 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. 6). 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. Det fremgår af forarbejderne til lov nr. 215 af 31. marts 2004 (L 23 af 8. oktober 2003, de specielle bemærkninger til § 41 d).

En begrænsning af retten til aktindsigt efter § 41 d, stk. 5, nr. 2, 4, 5 og 6, 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. 5, skal de pågældende oplysninger fjernes fra dokumentet før kopieringen eller gennemsynet, således at der gives aktindsigt i den reste-rende del af dokumentet. Hvis betingelserne efter § 41 d, stk. 5, i øvrigt er opfyldt, giver bestemmelsen dog også efter omstændighederne mulighed for at nægte aktindsigt i hele dokumentet.

4.1.2. Meroffentlighed

Generelt

Retsplejelovens § 41 h, stk. 1, fastsætter princippet om meroffentlighed, der indebærer, at en myndighed ikke er afskåret fra at give aktindsigt i videre omfang, end retsplejelovens regler i øvrigt forpligter til.

Bestemmelsen har følgende ordlyd:

»§ 41 h. I forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt skal det overvejes, om der kan gives aktindsigt i videre omfang end fastsat i §§ 41 a-41 g. Der kan gives aktindsigt i videre omfang, medmindre det vil være i strid med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt og regler i lov om behandling af personoplysninger.«

Bestemmelsen i § 41 h, der svarer til offentlighedslovens § 14, har efter forarbejderne til retsplejeloven (L 23 af 8. oktober 2003, de specielle bemærkninger til bestemmelsen) til formål at understrege, at reglerne i §§ 41 a-41 g alene angiver, hvornår myndighederne er forpligtede til at give aktindsigt, og ikke hvornår myndighederne er berettigede hertil. Bestemmelsen er udtryk for, at myndighederne – med respekt for bl.a. reglerne om tavshedspligt – 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 (L 23 af 8. oktober 2003, de specielle bemærkninger til bestemmelsen) 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 g.

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

Spørgsmålet om aktindsigt til journalister mv. behandles særskilt nedenfor under pkt. 4.1.3., og aktindsigt til forskere mv. behandles under pkt. 4.1.4.

Under dette punkt vil der derfor alene blive redegjort for de generelle retningslinjer for meddelelse af aktindsigt som meroffentlighed i medfør af § 41 h.

Som det fremgår af bestemmelsen, skal den myndighed, der behandler en anmodning om aktindsigt, i alle sager af egen drift overveje, om der er grundlag for at meddele aktindsigt som meroffentlighed. Der gælder derfor ikke et krav om, at den aktindsigtssøgende i aktindsigtsanmodningen skal anføre, at der også søges om aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.

Det skal fremgå af afgørelsen i sagen, at spørgsmålet om meroffentlighed har været overvejet, og hvis afvejningen fører til, at der ikke kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet, skal afslaget begrundes. Begrundelseskravet kan i almindelighed opfyldes ved, at myndigheden oplyser, at man har overvejet at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet, men at afvejningen af på den ene side hensynet til de beskyttelsesinteresser, der begrunder, at dokumenter eller oplysninger er undtaget fra retten til aktindsigt (f.eks. hensynet til efterforskning), og på den anden side hensynet til de interesser, der ligger bag anmodningen om aktindsigt (f.eks. hensynet til nyhedsformidling), har ført til, at man ikke finder grundlag for at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.

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 og persondatalovens regler, jf. ordlyden af § 41 h, stk. 1, hvorefter »der kan gives aktindsigt i videre omfang end fastsat i §§ 41 a-41 g, medmindre det vil være i strid med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt og regler i lov om behandling af personoplysninger.«

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. 1-4, 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. 1-4, har følgende ordlyd:

»§ 27. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har tavshedspligt, jf. straffelovens § 152 og §§ 152 c-152 f, med hensyn til oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold og tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold el.lign., for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningerne angår, at oplysningerne ikke videregives.

Stk.2. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har desuden tavshedspligt, jf. straffelovens § 152 og §§ 152 c-152 f, når det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar. Det samme gælder, når en oplysning ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som fortrolig, herunder når fortrolighed følger af en EU-retlig eller folkeretlig forpligtelse el.lign.

Stk.3. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har herudover tavshedspligt, jf. straffelovens § 152 og §§ 152 c-152 f, når det er nødvendigt at hemmeligholde en oplysning til beskyttelse af væsentlige hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser, herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer.

Stk.4. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har endvidere tavshedspligt, jf. straffelovens § 152 og §§ 152 c-152 f, med hensyn til oplysninger, som det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde for at varetage væsentlige hensyn til forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser samt straffuldbyrdelse og beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning, gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen, det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed, forskeres og kunstneres originale ideer samt foreløbige forskningsresultater og manuskripter eller private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.«

Opregningen i forvaltningslovens § 27 er ikke udtømmende.

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

Såfremt der er tale om fortrolige oplysninger, er det en forudsætning for i medfør af § 41 h, stk. 1, at meddele meraktindsigt 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.

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:

»3.3. Retsplejerådets bemærkninger

Relevante hensyn

Som anført indledningsvis har offentlighed i retsplejen til formål at styrke offentlighedens videns 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 lovforslaget til retsplejelovens § 41 g (nu § 41 h) er bl.a. anført følgende (L 23 af 8. oktober 2003, de specielle bemærkninger til bestemmelsen):

»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 (nu § 27, stk. 6).«

Som nævnt skal myndighederne i forbindelse med anvendelsen af meroffentlighedsprincippet også iagttage reglerne i persondataloven. Dette indebærer navnlig, at myndighederne ikke som led i meroffentlighed kan videregive (fortrolige) personoplysninger, som er omfattet af persondatalovens §§ 6-8. Oplysninger om enkeltpersoners (private) forhold omfattet af persondatalovens §§ 6-8 og forvaltningslovens § 27, stk.

1, nr. 1, kan dog videregives som led i meroffentlighed, hvis de pågældende oplysninger er tilstrækkeligt effektivt anonymiserede. Se i den forbindelse pkt. 4.3.3. nedenfor.

Som det fremgår, må der ved afgørelsen af, om der skal meddeles meraktindsigt, foretages en afvejning af en række modsatrettede hensyn. Der skal således på den ene side tages hensyn til styrken, svagheden eller fraværet af den aktindsigtssøgendes interesse i at få indsigt i de pågældende dokumenter og oplysninger, og på den anden side styrken af den beskyttelsesinteresse, der ligger bag den pågældende beskyttelsesinteresse og andre lovlige hensyn.

I forarbejderne til retsplejeloven (L 23 af 8. oktober 2003, de specielle bemærkninger til bestemmelsen) er det angivet, at politiet og anklagemyndigheden på den ene side – 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 h, 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 private forhold, ikke kan videregives. Som et eksempel herpå kan nævnes oplysninger i politirapporter og andre straffesagsakter om mulige strafbare forhold, sociale problemer og helbredsmæssige forhold.

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. pkt. 4.3.3. nedenfor.

Det bemærkes, at omfanget af sagens materiale også kan tillægges vægt ved afgørelsen af, om der skal meddeles aktindsigt efter § 41 h, stk. 1. 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 til retsplejeloven (L 23 af 8. oktober 2003, de specielle bemærkninger til bestemmelsen) er det specifikt tilkendegivet, at der almindeligvis bør udvises imødekommenhed over for anmodninger om aktindsigt fra forurettede:

»Herudover kan der være grund til at udvise imødekommenhed, 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 imødekommenhed 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 tiltalefrafald, 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 som udgangspunkt uden for anvendelsesområdet for § 41 d, medmindre en person i sagen med føje har kunnet anse sig for sigtet, jf. pkt. 4.1.1. ovenfor. Imidlertid kan den forurettede også i disse tilfælde, hvor ingen har været formelt sigtet i sagen, 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 h, stk. 1.

4.1.3. Særligt om aktindsigt for journalister mv.

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. Det drejer sig om dels retsplejelovens § 41 f, stk. 2, der giver pressen en særlig adgang til aktindsigt i anklageskrifter og retsmødebegæringer, dels bestemmelsen om meroffentlighed i § 41 h, der regulerer pressens adgang til straffesagens akter i øvrigt.

For så vidt angår anmodninger fra journalister mv. om aktindsigt i sager, der er omfattet af offentlighedslovens regler, henvises til pkt. 4.2.2. nedenfor.

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.

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. 1205/1990 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 an-svars-havende redaktør for arbejdet. Det fremgår af forarbejderne til retsplejelovens § 41 f (L 23 af 8. oktober 2003, de specielle bemærkninger til bestemmelsen).

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. Journalistens nationalitet eller bopæl er derimod uden betydning, jf. betænkning nr. 1427/2003 om reform af en civile retspleje II, side 247.

For at være omfattet af de særlige regler om aktindsigt for journalister mv. er det bl.a. et krav, at aktindsigten søges til brug for journalistisk eller redaktionelt arbejde. I forarbejderne til retsplejeloven (L 23 af 8. oktober 2003) er det 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 uvedkom-mende.

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 U 2003.142/1H 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 tiltalospørgsmålet, 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, hvis fortrolighed følger af EU-retlige eller folkeretlige forpligtelser eller lignende, eller hvis det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner, jf. § 41 f, stk. 2, 2. pkt., jf. § 41 b, stk. 3, nr. 1-3. Der er – ligesom ved § 41 d, stk. 5, nr. 2-4, der er omtalt ovenfor pkt. 4.1.1. – 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. 1-3.

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 retslistor og om massemediernes aktindsigt i og opbevaring af kopier af anklageskrifter og retsmødebegæring mv. En anmodning om at få udleveret kopi af anklageskrift eller retsmødebegæring bør 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 overføres for offentligheden eller uvedkommende personer må gengives ordret i lange sammenhængende passager, og at indholdet af dokumenterne ikke må foreholdes nogen under interview. Det fremgår af forarbejderne til lov nr. 362 af 2. juni 1999 (L 78 af 5. november 1998).

Hvis der meddeles aktindsigt i et anklageskrift i en sag, hvor der er nedlagt navneforbud, skal ansøgeren tydeligt gøres opmærksom på navneforbuddet i afgørelsen om aktindsigt. Endvidere skal det på kopien af anklageskriftet ud for den tiltaltes navn markeres, at der er nedlagt navneforbud.

Sagens akter i øvrigt

Som anført ovenfor under pkt. 4.1.1. 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 forarbejderne til § 41 d er således bl.a. anført følgende (L 23 af 8. oktober 2003, de specielle bemærkninger til bestemmelsen):

»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 h, der er omtalt ovenfor under pkt. 4.1.2.

Det bemærkes i den forbindelse, at det i forarbejderne er anført, at myndighederne som udgangspunkt bør være imødekommende 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 bemærkningerne i lovforslaget til retsplejelovens § 41 h er endvidere anført følgende (L 23 af 8. oktober 2003, de specielle bemærkninger til bestemmelsen):

»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 under pkt. 4.1.2. 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. 6, 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 pkt. 4.3.1. nedenfor vedrørende anmodninger om aktindsigt i et større antal sager til brug for journalistisk eller redaktionelt arbejde.

4.1.4. Særligt om 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 h, der er omtalt ovenfor under pkt. 4.1.2.

I det følgende 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 offentlig-hedslovens regler, henvises til pkt. 4.2.2. nedenfor.

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.

Disse retningslinjer omfatter både offentlige og private forskere og danske og udenlandske forskere.

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

Afvejningen

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

I forarbejderne til bestemmelsen (L 23 af 8. oktober 2003, de specielle bemærkninger til bestemmelsen) 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 bl.a. følgende:

»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 (L 23 af 8. oktober 2003) 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 hensyn, der generelt kan tillægges vægt ved afgørelsen af, om der skal meddeles aktindsigt som meroffentlighed, jf. pkt. 4.1.2. ovenfor, 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 h 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 pkt. 4.3.1. 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. Om anonymisering se pkt. 4.3.3.

4.1.5. Aktindsigt i vedtagne bødeforelæg til juridiske personer

Efter retsplejelovens § 41 g er der adgang til aktindsigt i bødeforelæg, som en juridisk person har vedtaget. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

»§ 41 g. Enhver kan forlange at få udleveret kopi af et bødeforelæg, jf. § 832, som en juridisk person har vedtaget.

Stk.2. Anmodning om aktindsigt efter stk. 1 skal indeholde de oplysninger, som er nødvendige, for at den sag eller de dokumenter, der ønskes aktindsigt i, kan identificeres, og angive det tema, sagen eller dokumentet vedrører.

Stk.3. Behandlingen af en anmodning om aktindsigt efter stk. 1 kan, uanset at betingelserne i stk. 2 er opfyldt, afslås, i det omfang behandlingen af anmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug eller anmodningen må antages at skulle tjene et retsstridigt formål el.lign.

Stk.4. § 41 b, stk. 3, og § 41 e, stk. 2, 3. og 4. pkt., og stk. 3 og 5, finder tilsvarende anvendelse.«

Bestemmelsen omfatter alene bødeforelæg, som anklagemyndigheden eller politiet meddeler i medfør af straffelovens § 832. Derimod omfattes bødeforelæg, som med hjemmel i anden lovgivning er meddelt af en anden administrativ myndighed end politiet eller anklagemyndigheden, ikke af bestemmelsen. Det fremgår af forarbejderne til lov nr. 368 af 12. juni 2013 (L 145 af 7. februar 2013, de specielle bemærkninger til bestemmelsen). Aktindsigt i sådanne bødeforelæg reguleres i stedet af offentlighedslovens § 19, stk. 2.

Retsplejelovens § 41 g omfatter endvidere kun bødeforelæg, som en juridisk person har vedtaget. Anmodninger om aktindsigt i bødeforelæg meddelt af politiet eller anklagemyndigheden, som en fysisk person har vedtaget, skal i stedet behandles efter retsplejelovens § 41 d om aktindsigt for personer med en individuel og væsentlig interesse mv., jf. pkt. 4.1.1. ovenfor, eller § 41 h om meroffentlighed, jf. pkt. 4.1.2. ovenfor.

Retten til aktindsigt efter retsplejelovens § 41 g omfatter alene det vedtagne bødeforelæg, men ikke eventuelle andre dokumenter fra straffesagen. Aktindsigt i straffesagens øvrige akter vil dog efter omstændighederne kunne gives efter reglerne i retsplejelovens § 41 d og § 41 h.

Retten til aktindsigt indtræder først fra det tidspunkt, hvor bødeforelægget er vedtaget af den juridiske person, og således ikke allerede fra det tidspunkt, hvor bødeforelægget meddeles.

Der gælder ikke nogen tidsbegrænsning, og retten til aktindsigt efter § 41 g er således ikke – som ved domme og kendelser, jf. § 41 b, stk. 2 – begrænset til straffesager, der er endeligt afsluttet for højst et år siden.

§ 41 g, stk. 2 og 3, vedrører det såkaldte identifikationskrav. Bestemmelserne er udformet på samme måde som offentlighedslovens § 9, således at der gælder det samme identifikationskrav, uanset om en anmodning om aktindsigt i et bødeforelæg, som en juridisk person har vedtaget, skal behandles efter offentlighedslovens eller retsplejelovens regler. Om den nærmere forståelse af bestemmelserne henvises der derfor til gennemgangen af offentlighedslovens § 9 under pkt. 4.3.1. nedenfor.

Det følger af retsplejelovens § 41 g, stk. 4, at aktindsigt i et bødeforelæg, som en juridisk person har vedtaget, kan begrænses i samme omfang som aktindsigt i domme og kendelser, jf. retsplejelovens § 41 b, stk. 3, der er omtalt ovenfor under pkt. 4.1.3. Ud over de tidligere omtalte undtagelser kan retten til aktindsigt efter § 41 b, stk. 3, begrænses, hvis det af ganske særlige grunde er påkrævet af hensyn til forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser (nr. 4). Det er i forarbejderne til bestemmelsen (L 23 af 8. oktober 2003, de specielle bemærkninger til bestemmelsen) forudsat, at denne undtagelse kun skal anvendes i ekstraordinære tilfælde, og at der som altovervejende hovedregel kun vil være tale om at undtage enkelte oplysninger, som fremgår af bødeforelægget, fra aktindsigt.

Herudover kan retten til aktindsigt i et vedtaget bødeforelæg begrænses i medfør af retsplejelovens § 41 b, stk. 3, i det omfang bødeforelægget indeholder oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold eller virksomheders erhvervshemmeligheder og offentlighedens indsigt i retssager findes at burde vige for væsentlige hensyn til de pågældende, der ikke kan varetages ved anonymisering i medfør af § 41 e, stk. 4 (nr. 5). Begrebet ”rent private forhold” anvendes flere steder i lovgivningen, herunder persondatalovens § 8, hvortil der henvises. Det må antages, at udtrykket ”erhvervshemmeligheder” skal forstås på samme måde som f.eks. i retsplejelovens § 29, stk. 1, nr. 3, om dørlukning. Det fremgår af forarbejderne (L 23 af 8. oktober 2003, de specielle bemærkninger til bestemmelsen), at anvendelse af undtagelsen vedrørende virksomheders erhvervshemmeligheder forudsætter, at en offentliggørelse af oplysningerne vil kunne have betydelige skadevirkninger for virksomheden.

Ud over skadevirkningerne ved en offentliggørelse kan også erhvervshemmelighedernes karakter indgå i den afvejning, der skal foretages i forhold til offentlighedens interesse i indsigt i bødeforelægget. Oplysninger om eksempelvis omsætningstal, udviklingsplaner mv. vil således snarere kunne undtages fra aktindsigt end oplysninger, der angår sundhedsmæssige eller miljømæssige problemer hos virksomheden eller dens produkter, og som har betydning for sagen. Det fremgår af forarbejderne til retsplejelovens § 41 b (L 23 af 8. oktober 2003, de specielle bemærkninger til bestemmelsen). Det bemærkes i den forbindelse også, at baggrunden for at indføre en særlig adgang til aktindsigt i bødeforelæg, der er vedtaget af en juridisk person, bl.a. er offentlighedens umiddelbare og væsentlige interesse i at få kendskab til, om en virksomhed har overtrådt reglerne på f.eks. arbejdsmiljøområdet, miljøområdet, fødevarerområdet mv., jf. nærmere betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, side 481ff.

Det bemærkes, at bestemmelsen i § 41 g ikke indeholder en henvisning til § 41 e, stk. 4, og at der derfor ikke er en generel pligt til om muligt at anonymisere dokumentet frem for at begrænse retten til aktindsigt, hvis bødeforelægget indeholder oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold eller virksomheders erhvervshemmeligheder. I forarbejderne til § 41 g (L 145 af 7. februar 2013, de specielle bemærkninger til bestemmelsen) er det således anført, at hvis bødeforelægget indeholder sådanne oplysninger, kan aktindsigten begrænses, hvis offentlighedens indsigt i retssager findes at burde vige for væsentlige hensyn til den pågældende enkeltperson eller virksomhed, jf. § 41 b, stk. 3, nr. 5. Efter anmodning bør der dog i givet fald gennemføres en anonymisering af de pågældende oplysninger efter et princip svarende til § 41 h om meroffentlighed, hvis anonymiseringen kan foretages uden nævneværdig brug af myndighedens ressourcer. Det er dog en betingelse, at en eventuel anonymisering vil være tilstrækkeligt effektiv. Om anonymisering henvises i øvrigt til pkt. 4.3.3. nedenfor.

I det omfang undtagelserne i § 41 b, stk. 3, finder anvendelse, skal de pågældende oplysninger fjernes fra bødeforelægget, før der gives aktindsigt, således at der gives aktindsigt i den resterende del af bødeforelægget.

Hvis bødeforelægget indeholder et personnummer, er dette ikke omfattet af retten til aktindsigt, jf. henvisningen i § 41 g, stk. 4, til § 41 e, stk. 5. Dette indebærer, at de sidste fire cifre (løbenummeret) i personnummeret skal udelades, når der gives aktindsigt.

4.2. Aktindsigt i andre sager end straffesager

Som anført under pkt. 1.1. reguleres adgangen til aktindsigt i andre sager end straffesager (dvs. sager inden for strafferetsplejen, der ikke er straffesager, og sager uden for strafferetsplejen) af reglerne i forvaltningsloven og/eller offentlighedsloven. Disse regelsæt beskrives nærmere i det følgende.

4.2.1. Sager omfattet af forvaltningsloven (parter)

Afgrænsning af personkredsen

Forvaltningslovens bestemmelser om aktindsigt gælder alene for parter. Anmodninger om aktindsigt fra andre end sagens parter skal behandles efter offentlighedsloven, jf. pkt. 4.2.2. nedenfor.

Ved ”parter” forstås personer og organisationer, der berøres væsentligt, retligt og individuelt af afgørelsen, herunder navnlig ansøgere, klagere og andre, der har en væsentlig, retlig relevant og individuel 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 klageinstans 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.

Materiale omfattet af adgangen til aktindsigt

Efter forvaltningslovens § 9, stk. 1, 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 sager om tilhold, opholdsforbud og bortvisning, sager om fuldbyrdelse af straffedomme samt sager vedrørende erstatning i anledning af strafferetlig forfølgning efter retsplejelovens kapitel 93 a.

Uden for lovens anvendelsesområde falder dokumenter med tilknytning til faktisk forvaltningsmyndighed. Det samme gælder procesledende beslutninger (f.eks. beslutninger om at foretage høring eller om at oversende sagen til en anden myndighed), indstillinger og udtalelser samt generelle retsforskrifter. Sager, der er oprettet som klagesager, men hvor der ikke træffes en afgørelse, men blot gives vejledning til klageren, er heller ikke omfattet af forvaltningsloven.

Anmodninger om aktindsigt i sager, der ikke er afgørelsessager, skal behandles efter reglerne i offentlighedsloven, uanset om anmodningen fremsættes af en part i sagen. Se i den forbindelse pkt. 4.2.2.

Efter forvaltningslovens § 9, stk. 2, omfatter adgangen til aktindsigt som udgangspunkt alle dokumenter, der vedrører sagen (nr. 1), samt indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter (nr. 2). Formålet med bestemmelsen i nr. 2 – der giver adgang til aktindsigt i den såkaldte aktliste – er navnlig at give ansøgeren en mulighed for at danne sig et overblik over det materiale, som foreligger i sagen.

Det er 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.

Retten til aktindsigt efter stk. 2, nr. 1, i et dokument, der er afsendt af myndigheden til andre end den part, der anmoder om aktindsigt, gælder først fra dagen efter afsendelsen af dokumentet, jf. forvaltningslovens § 9, stk. 4.

Hvis et dokument ved en fejltagelse er blevet fremsendt til en myndighed, og dokumentet ikke er indgået i den modtagende myndigheds 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 tilakterede dokumenter, der alene har til formål at belyse elementer i afgørelsesgrundlaget, der ikke er af faktisk karakter, f.eks. oplysninger om juridiske fortolknings- og vurderingss spørgsmål, 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.

Partens ret til aktindsigt omfatter både verserende og afgjorte sager.

Fremsætter en part begæring om løbende partsaktindsigt efter forvaltningslovens regler, vil myndigheden 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, 3. udg., 2015, side 679ff.

Begrænsninger i adgangen til aktindsigt

Undtagelse af sager fra aktindsigt:

Efter forvaltningslovens § 11 gælder bestemmelserne om aktindsigt ikke sager om strafferetlig forfølgning af lovovertrædelser. Hermed sigtes først og fremmest til sager om politiets efterforskning af lovovertrædelser.

I forbindelse med varetægtsfængsling og fuldbyrdelse af fængselsstraf og forvaring omfatter forvaltningslovens bestemmelser om aktindsigt endvidere ikke sager om valg af varetægtsfængsel eller afsoningsinstitution, overførelse til andet varetægtsfængsel eller anden afsoningsinstitution og overførelse til anden afdeling i et varetægtsfængsel eller en afsoningsinstitution. Endvidere omfatter forvaltningsloven ikke sager om udelukkelse fra fællesskab og sager om straffuldbyrdelsens iværksættelse, udsættelse og benådning og fuldbyrdelse af straf på bopælen under intensiv overvågning og kontrol, for så vidt angår oplysninger, der er indhentet for at belyse hensynet til politiets forebyggende virksomhed som nævnt i § 10, nr. 2, § 12, stk. 1, og § 78 a, stk. 3, i lov om fuldbyrdelse af straf m.v.

Undtagelse af dokumenter fra aktindsigt:

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

Som interne arbejdsdokumenter anses dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående, jf. § 12, stk. 1, 2. pkt. Det afgørende kriterium er således, om dokumentet alene udveksles inden for samme myndighed. Det er derimod ikke en betingelse for at undtage et dokument efter § 12, stk. 1, at dokumentet indeholder overvejelser af mere foreløbig karakter, eller at det tilsigter at tjene som grundlag for myndighedens interne beslutningsproces.

Bestemmelsen omfatter som udgangspunkt bl.a. sags- og mødereferater, (telefon)notater, referatark samt visdomsbøger og praksisoversigter. Også udkast til afgørelser og udkast til administrative forskrifter og lignende betragtes som interne arbejdsdokumenter, så længe de ikke afgives til udenforstående.

De enkelte politikredse, statsadvokaturer og Rigsadvokaten betragtes som selvstændige myndigheder. Dokumenter, der udveksles mellem disse myndigheder, kan derfor ikke betragtes som interne arbejdsdokumenter, og kan således ikke undrages aktindsigt efter § 12, stk. 1. Reglen adskiller sig dermed fra bestemmelserne i retsplejelovens § 41 d, stk. 3, nr. 3, der er omtalt under pkt. 4.1.1. Derimod vil intern brevveksling mellem de enkelte afdelinger og advokaturer i en politikreds være omfattet af undtagelsesbestemmelsen i § 12, stk. 1.

Såfremt interne arbejdsdokumenter afgives til udenforstående, herunder en anden myndighed, mister de som udgangspunkt deres interne karakter, jf. forvaltningslovens § 12, stk. 2. Dette gælder dog ikke, hvis afgivelsen sker af retlige grunde, til forskningsmæssig brug eller af andre lignende grunde. Som eksempler herpå kan nævnes afgivelse til Folketingets Ombudsmand eller en overordnet myndighed i forbindelse med en klagesag eller afgivelse til brug for en sagkyndig til vurdering af sagen. Interne arbejdsdokumenter mister heller 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. Hvis dokumentet har mistet sin interne karakter, vil aktindsigten dog eventuelt kunne begrænses efter forvaltningslovens §§ 15-15 b, jf. nedenfor.

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 § 13, dvs. notater vedrørende en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, der er af betydning for sagen, samt væsentlige ekspeditionsskridt, der ikke i øvrigt fremgår af sagen. 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.

Selv om et dokument er undtaget fra aktindsigt efter § 12 eller § 14, har myndigheden ekstraheringspligt med hensyn til en række nærmere angivne oplysninger. Der henvises i den forbindelse til punktet om ekstraheringspligt nedenfor.

Undtagelse af oplysninger fra aktindsigt mv.:

Efter forvaltningslovens §§ 15-15 b kan visse oplysninger undtages fra retten til aktindsigt.

Ifølge § 15 kan retten til aktindsigt begrænses på grund af afgørende hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar, medmindre partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv taler imod. Bestemmelsen omfatter bl.a. visse oplysninger om forsvarets forhold samt visse oplysninger fra efterretningstjenesterne. Det er ikke en betingelse for at kunne undtage oplysninger fra retten til aktindsigt, at der efter en konkret vurdering kan påvises en nærliggende fare for, at de omtalte interesser vil lide skade af væsentlig betydning, hvis aktindsigtsanmodningen imødekommes. Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen (L 145 af 7. februar 2013, de specielle bemærkninger til bestemmelsen).

Efter § 15 a, stk. 1, kan retten til aktindsigt begrænses, i det omfang fortrolighed følger af EU-retlige eller folkeretlige forpligtelser eller lignende. Herudover kan retten til aktindsigt ud over de i stk. 1 nævnte tilfælde efter omstændighederne begrænses af hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser mv., herunder forholdet til andre lande eller internationale organisationer, jf. § 15 a, stk. 2. Det er efter forarbejderne (L 145 af 7. februar 2013, de specielle bemærkninger til bestemmelsen) en betingelse for at kunne undtage oplysninger fra retten til aktindsigt efter stk. 2, at der efter en konkret vurdering kan påvises en nærliggende fare for, at de omtalte interesser vil lide skade af væsentlig betydning, hvis aktindsigtsanmodningen imødekommes. Denne betingelse gælder ikke i forhold til stk. 1. De nævnte undtagelsesbestemmelser svarer i øvrigt i vidt omfang til bestemmelsen i retsplejelovens § 41 d, stk. 5, nr. 3 og 4, der er omtalt ovenfor under pkt. 4.1.1.

I § 15 b er der opregnet en række hensyn, der – set over for partens interesser i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv – i almindelighed vil kunne begrunde en begrænsning af retten til aktindsigt. Vurderingen af, om der skal gives aktindsigt, skal på den ene side inddrage partens interesse i at kunne varetage sit tarv under sagens behandling og på den anden side også lægge vægt på eventuelle afgørende modhensyn til enten den pågældende selv eller private eller offentlige interesser. Undtagelse af oplysninger eller dokumenter i medfør af § 15 b forudsætter, at der er tale om afgørende hensyn, som taler imod udlevering af oplysningerne til parten. Det er således kun i tilfælde, hvor der er nærliggende fare for, at private eller det offentliges interesser vil lide skade af væsentlig betydning, at oplysningerne kan undtages fra retten til aktindsigt.

Retten til aktindsigt kan for det første begrænses på grund af hensynet til forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyardelse og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning (nr. 1). 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.

For det andet gælder det hensynet til gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen (nr.

2). Bestemmelsen giver bl.a. hjemmel til at undtage oplysninger, der viser noget om myndighedernes efterforsknings- og undersøgelsesmetoder.

For det tredje kan hensynet til det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed (nr. 3), begrunde en begrænsning af retten til aktindsigt. 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.

Herudover kan adgangen til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af forskeres og kunstneres originale ideer samt foreløbige forskningsresultater og manuskripter (nr. 4).

Endelig kan adgangen til aktindsigt begrænses under henvisning til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet (nr. 5). Bestemmelsen har et snævert anvendelsesområde og forudsættes alene anvendt, hvor hemmeligholdelse af hensyn til private eller offentlige interesser er klart påkrævet. Da der er tale om en opsamlingsbestemmelse, skal den ses i sammenhæng med de øvrige bestemmelser i loven. I det omfang der andre steder i loven findes regler, der udtrykkeligt beskytter bestemte interesser mod aktindsigt, skærpes kravene til, at de samme hensyn kan tilgodeses i medfør af § 15 b, nr. 5. Bestemmelsen vil f.eks. kunne anvendes til at undtage identifikationsoplysninger på sagens øvrige parter, hvis der kan godtgøres et særligt behov herfor, ligesom bestemmelsen i visse situationer vil begrunde, at virksomheders drifts- og forretningsforhold undtages fra retten til aktindsigt. Bestemmelsen vil f.eks. efter omstændighederne kunne finde anvendelse i relation til indstillinger vedrørende aktindsigt i erstatningssager, hvis erstatningsopgørelsen indeholder nærmere oplysninger om en virksomheds økonomiske forhold.

Opregningen af hensyn i § 15 b er ikke udtømmende.

Efter forvaltningslovens § 15 c har myndigheden ekstraheringspligt med hensyn til de oplysninger, der ikke kan undtages fra aktindsigt efter §§ 15-15 b. Der henvises nærmere til punktet om ekstrahering nedenfor.

Ekstrahering mv.

Ekstrahering betyder, at man meddeler aktindsigt i visse oplysninger i et dokument, som ellers er undtaget fra aktindsigt.

Det følger af forvaltningslovens § 14 a, stk. 1, 1. pkt., at myndigheden har ekstraheringspligt med hensyn til oplysninger i dokumenter omfattet af § 12 og § 14 (se herom ovenfor), der vedrører sagens faktiske grundlag, og som er relevante for sagens afgørelse. Efter forarbejderne (L 145 af 7. februar 2013, de specielle bemærkninger til bestemmelsen) er det afgørende for, om en oplysning skal ekstraheres efter denne bestemmelse, om der er tale om egentlige faktuelle oplysninger eller andre oplysninger, der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag.

Efter § 14 a, stk. 1, 2. pkt., gælder ekstraheringspligten endvidere eksterne faglige vurderinger, som findes i sådanne dokumenter, der er omfattet af § 12 og § 14, nr. 1 og 2. Denne del af bestemmelsen

omfatter efter forarbejderne (L 145 af 7. februar 2013, de specielle bemærkninger til bestemmelsen) eksterne oplysninger (vurderinger), der indeholder en subjektivt præget stillingtagen til et forhold, for så vidt oplysningen (vurderingen) bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag. F.eks. vil ekstraheringspligten således omfatte en udefra indhentet sagkyndig erklæring, der indeholder en videnskabelig eller teknisk vurdering af et forhold, som skal indgå i myndighedens afgørelse. Derimod er bl.a. udenforståendes tilkendegivelser med hensyn til en sags afgørelse samt oplysninger vedrørende en sags retlige omstændigheder ikke omfattet af ekstraheringspligten.

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 ikke i de tilfælde, hvor oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens tilgængelige dokumenter, jf. § 14 a, stk. 2.

Selv om der efter § 14 a, stk. 1, er ekstraheringspligt med hensyn til visse oplysninger, vil de ekstraheringspligtige oplysninger efter omstændighederne kunne undtages fra aktindsigt efter undtagelsesbestemmelserne i §§ 15-15 b.

Forvaltningslovens § 14 b fastsætter en pligt til (efter lovens almindelige regler) at meddele parten aktindsigt i visse interne faglige vurderinger i endelig form. Bestemmelsen fastslår, at i sager, hvor det er almindelig praksis at indhente eksterne faglige vurderinger af spørgsmål til brug for afgørelsen af den pågældende type sager, omfatter retten til aktindsigt oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, som måtte være foretaget af de pågældende spørgsmål.

Ved udtrykket intern faglig vurdering forstås "rene" faglige vurderinger, f.eks. vurderinger af teknisk, lægefaglig eller økonomisk karakter, der skaber klarhed vedrørende sagens indholdsmæssige (bevismæssige eller faktiske) grundlag. Overvejelser eller vurderinger af, hvilken betydning den faglige vurdering skal tillægges i afgørelsessagen, samt hvilken løsning der anbefales på grundlag af en faglig vurdering, falder derimod uden for bestemmelsens anvendelsesområde. Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen (L 145 af 7. februar 2013, de almindelige bemærkninger pkt. 4.3.7.4.2.).

Det er ikke en betingelse for at anse en vurdering som en faglig vurdering, at den er foretaget af en person, der har den pågældende uddannelse. Det afgørende er derimod, at den pågældende person på grund af sin eller myndighedens indsigt i det pågældende spørgsmål har særlige forudsætninger for at udtale sig. Derimod kan en vurdering, der bygger på den almindelige administrative indsigt, der er til stede i forvaltningsmyndighederne, ikke karakteriseres som en faglig vurdering i bestemmelsens forstand.

Bestemmelsen i § 14 b omfatter ifølge forarbejderne (L 145 af 7. februar 2013, de specielle bemærkninger til bestemmelsen) ikke interne faglige vurderinger i endelig form til brug i retssager eller ved overvejelser af, om en retssag bør føres, selvom de indgår i sagstyper, hvor der er en almindelig praksis for at indhente eksterne faglige vurderinger af samme spørgsmål.

Det beror på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde, om der inden for et forvaltningsområde kan antages at gælde en almindelig praksis for at anvende eksterne konsulenter til at foretage faglige vurderinger, der også i de samme typer af sager foretages af myndighedens egne (interne) fastansatte medarbejdere.

Adgangen til aktindsigt efter forvaltningslovens § 14 b forudsætter, at den interne faglige vurdering foreligger i endelig form. Dette er efter forarbejderne (L 145 af 7. februar 2013, de specielle bemærkninger til bestemmelsen) tilfældet, hvis myndigheden har anvendt den i forbindelse med myndighedens beslutning i sagen, eller hvis vurderingen har en sådan form, at den er klar til udsendelse eller offentliggørelse. Det vil herudover i almindelighed kunne lægges til grund, at en intern faglig vurdering foreligger i endelig form, hvis den er blevet godkendt af den øverst fagligt ansvarlige person for det pågældende område inden for vedkommende forvaltningsmyndighed, eller hvis det i øvrigt fremgår, at den faglige vurdering faktisk er tillagt betydning.

Bestemmelsen i forvaltningslovens § 14 b giver adgang til aktindsigt i interne faglige vurderinger efter lovens almindelige regler. Betydningen af, at en intern faglig vurdering er omfattet af bestemmelsen, er således på den ene side, at vurderingen er undergivet aktindsigt, uanset at den er indeholdt i et dokument, der som sådan er undtaget fra aktindsigt. På den anden side vil vurderingen efter omstændighederne kunne undtages fra aktindsigt efter undtagelsesbestemmelserne i §§ 15-15 b.

For så vidt angår oplysninger, der er undtaget fra aktindsigt efter §§ 15-15 b (se herom ovenfor), følger det af § 15 c, 1. pkt., at parten som udgangspunkt skal gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold, hvis de hensyn, der kan begrunde en begrænsning af retten til aktindsigt efter §§ 15-15 b, kun gør sig gældende for en del af et dokument.

Dette gælder dog ikke, hvis det vil medføre en prisgivelse af det eller de hensyn, der er nævnt i §§ 15-15 b, eller hvis det vil indebære, at der gives en klart vildledende information, eller hvis det resterende indhold i dokumentet ikke har et forståeligt eller sammenhængende meningsindhold, jf. § 15 c, 2. pkt., nr. 1-3.

Meroffentlighed

Forvaltningslovens § 10 – indsat ved lov nr. 638 af 12. juni 2013 – lovfæster det ulovbestemte meroffentlighedsprincip, der hidtil har været gældende.

Det følger således udtrykkeligt af § 10, stk. 1, at en forvaltningsmyndighed i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt efter forvaltningsloven skal overveje, om der kan gives aktindsigt i dokumenter eller oplysninger i videre omfang, end hvad der følger af §§ 12-15 b, og at der kan gives aktindsigt i videre omfang, medmindre det vil være i strid med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt og regler i persondataloven.

Som det fremgår, skal myndigheden af egen drift overveje spørgsmålet om meroffentlighed.

Bestemmelsen i § 10 svarer til reglen om meroffentlighed i retsplejelovens § 41 h, stk. 1, og skal fortolkes på samme måde. Der henvises derfor til pkt. 4.1.2. ovenfor.

I det omfang afvejningen efter § 10, stk. 1, fører til, at der ikke kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet, skal afslaget begrundes nærmere. Begrundelseskravet kan – når der er tale om undtagelse af dokumenter eller oplysninger – opfyldes ved, at forvaltningsmyndigheden oplyser, at myndigheden har overvejet at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet i de undtagne dokumenter/oplysninger, men at afvejningen af på den ene side hensynet til de beskyttelsesinteresser, der ligger bag den pågældende undtagelsesbestemmelse, eller andre lovlige hensyn, og på den anden side hensynet til den særlige interesse, som parten har i aktindsigt, har ført til, at myndigheden ikke finder grundlag for at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet. Det fremgår af forarbejderne til § 10 (L 145 af 7. februar 2013, de specielle bemærkninger til bestemmelsen).

I forvaltningslovens § 10, stk. 2, er det præciseret, at meroffentlighedsprincippet også gælder i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt i dokumenter og oplysninger, som indgår i sager, der er undtaget fra aktindsigt efter § 11 om sager om strafferetlig forfølgning af lovovertrædelser. Myndigheden skal derfor også i sådanne tilfælde af egen drift overveje, om der skal meddeles meraktindsigt, ligesom myndigheden i den forbindelse skal iagttage de almindelige regler om tavshedspligt samt persondatalovens regler om fortrolige personoplysninger.

Ifølge forarbejderne til § 10, stk. 2 (L 145 af 7. februar 2013, de specielle bemærkninger til bestemmelsen), er det forudsat, at den enkelte myndighed ikke – når sagen som sådan kan undtages fra aktindsigt – skal være forpligtet til at gennemgå samtlige sagens dokumenter og oplysninger med henblik på at tage stilling til, om der skal meddeles meraktindsigt i de pågældende dokumenter og oplysninger. Myndigheden skal derimod foretage en mere samlet og overordnet vurdering af, om der bør meddeles aktindsigt i dokumenter og oplysninger, som indgår i en sag, der er undtaget fra aktindsigt. Det indebærer, at der skal foretages en mere generel vurdering af, om de hensyn, der begrunder undtagelsen af den pågældende sagstype fra retten til aktindsigt, kan antages at gælde på det tidspunkt, hvor anmodningen om aktindsigt modtages. Der skal således ikke – som det er tilfældet efter stk. 1 – foretages en afvejning af modstående interesser i den konkrete situation i forhold til hvert enkelt dokument og oplysningerne heri.

Efter forarbejderne til § 10, stk. 2 (L 145 af 7. februar 2013, de specielle bemærkninger til bestemmelsen), vil det i et eventuelt afslag på meraktindsigt være tilstrækkeligt at anføre i begrundelsen, at myndigheden har overvejet at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet, men at de hensyn, der begrunder undtagelsen af den pågældende sagstype fra retten til aktindsigt, taler imod. Det vil således f.eks. efter omstændighederne i begrundelsen kunne anføres, at der er lagt vægt på hensynet til forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser eller særlige hensyn til beskyttelse af sigtede, vidner eller andre.

4.2.2. Sager omfattet af offentlighedsloven

Som anført ovenfor under pkt. 1.1. gælder offentlighedslovens regler om aktindsigt alene for anmodninger om aktindsigt i sager uden for strafferetsplejen.

Bestemmelserne om aktindsigt i offentlighedsloven gælder for enhver. Adgangen til aktindsigt tilkommer således som udgangspunkt fysiske og juridiske personer uden hensyntagen til statsborgerskab, bopæl, alder mv. Det er ligeledes uden betydning, om den, der anmoder om aktindsigt, kan godtgøre at have en særlig retlig interesse i sagen.

Materiale omfattet af adgangen til aktindsigt

Efter offentlighedslovens § 7, stk. 1, kan enhver som udgangspunkt forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed mv. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

Som det fremgår, omfatter retten til aktindsigt alene dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed mv. Retten til aktindsigt gælder således som udgangspunkt alene for eksisterende dokumenter, hvilket indebærer, at begæringer om løbende aktindsigt i materiale, der i fremtiden indgår eller bliver oprettet i sagen, vil kunne afslås. Myndigheden er således heller ikke forpligtet til at tilvejebringe eller udarbejde dokumenter, der ikke allerede foreligger i sagen (se dog nedenfor om såkaldt dataudtræk efter § 11). Det fremgår af forarbejderne til offentlighedslovens § 7 (L 144 af 7. februar 2013, de specielle bemærkninger til bestemmelsen).

Retten til aktindsigt omfatter endvidere alene dokumenter, der er undergivet administrativ sagsbehandling i forbindelse med myndighedens virksomhed. Udenfor falder således f.eks. dokumenter, der blot modtages til opbevaring eller alene undergives rent teknisk eller lignende bearbejdning.

Offentlighedslovens § 7, stk. 2, indeholder en nærmere beskrivelse af, hvad aktindsigten omfatter. Efter bestemmelsens nr. 1 omfatter retten til aktindsigt alle dokumenter, der vedrører den pågældende sag. Herved forstås efter forarbejderne (L 144 af 7. februar 2013, de specielle bemærkninger til bestemmelsen) både egentlige skriftlige dokumenter og fotografier, kort, rids mv. Desuden er materiale, der træder i stedet for skriftlige dokumenter mv., f.eks. lydbånd, film, videooptagelser mv., efter omstændighederne omfattet af dokumentbegrebet. Lovens dokumentbegreb er teknologineutralt, og det er således alene afgørende, om materialet kan sidestilles med egentlige skriftlige dokumenter, og om det har været undergivet administrativ sagsbehandling i den pågældende myndighed. Det betyder, at f.eks. formløse notater på løse lapper eller lignende i almindelighed ikke kan anses for omfattet af dokumentbegrebet.

Efter § 7, stk. 2, nr. 2, omfatter retten til aktindsigt også indførsler i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter (aktlisten). Bestemmelsen indebærer, at myndigheden på eget initiativ – og samtidig med sagens øvrige dokumenter – skal meddele aktindsigt i aktlisten.

Efter offentlighedslovens § 10, stk. 1, omfatter retten til aktindsigt – bortset fra fortegnelser som nævnt i § 7, stk. 2, nr. 2 – ikke databaser, herunder registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af elektronisk databehandling. Der er således ikke efter offentlighedsloven adgang til at få et dataudtræk fra en database eller få udleveret databasen som sådan (rådata), men hvis der f.eks. i en afgørelsessag indgår en udskrift fra en database, vil der være adgang til aktindsigt i den pågældende udskrift.

Det følger af offentlighedslovens § 7, stk. 3, at retten til aktindsigt i et dokument, der er afsendt af en myndighed, først gælder fra dagen efter, at det pågældende dokument er afsendt. Bestemmelsen gælder både i forhold til breve, der sendes med almindelig post, og i forhold til dokumenter, der f.eks. sendes pr. e-mail.

Egenaces

Efter offentlighedslovens § 8 kan den, hvis personlige forhold er omtalt i et dokument, med de undtagelser, der er nævnt i §§ 19-29 og § 35, forlange at blive gjort bekendt med oplysningerne herom (egenaces). Det gælder dog ikke, i det omfang de hensyn, der er nævnt i §§ 31-33, jf. nærmere nedenfor,

eller hensynet til den pågældende selv eller andre med afgørende vægt taler imod. Bestemmelsen omfatter alene oplysninger, der direkte vedrører den pågældende. Det er i forarbejderne (L 144 af 7. februar 2013, de specielle bemærkninger til bestemmelsen) forudsat, at adgangen til at undtage oplysninger omfattet af bestemmelsen er ganske snæver.

I de situationer, hvor en person alene fremsætter begæring om egenacces, 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 indsichtsretten efter persondatalovens § 31, stk. 1, er videre end, hvad der følger af reglen i offentlighedslovens § 8, 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, 3. udg., 2015, side 679ff.

Dataudtræk mv.

Offentlighedslovens § 11, stk. 1, giver offentligheden adgang til under visse betingelser at kræve, at en myndighed foretager og udleverer en sammenstilling af oplysninger i myndighedens databaser, som myndigheden ikke allerede har foretaget (dataudtræk).

Retten til dataudtræk omfatter alene en sammenstilling af allerede foreliggende oplysninger i myndighedens databaser.

Retten til dataudtræk gælder endvidere kun, hvis de hensyn, der er nævnt i offentlighedslovens §§ 19-35, kan tilgodeses gennem anonymisering eller lignende.

Det er en betingelse for retten til dataudtræk, at dataudtrækket – og en eventuel anonymisering mv. – kan foretages ved få og enkle kommandoer. Ved vurderingen heraf skal der lægges vægt på den ressourcemæssige belastning, som en sammenstillingsret vil indebære, og betingelsen vil alene være opfyldt, hvis dataudtrækket og en eventuel anonymisering mv. kan foretages af myndigheden uden brug af væsentlige ressourcer og inden for kort tid. Betingelsen om få og enkle kommandoer vil under alle omstændigheder ikke være opfyldt, hvis myndigheden selv skal foretage en nærmere vurdering af, hvilke oplysninger der skal sammenstilles med henblik på at imødekomme en anmodning om dataudtræk. Det samme gælder, hvis dataudtrækket vil kræve indhentelse af særlig faglig ekspertise, som myndigheden ikke i forvejen råder over. Det fremgår af forarbejderne til § 11, jf. L 144 af 7. februar 2013, de specielle bemærkninger til bestemmelsen.

Efter offentlighedslovens § 11, stk. 1, 3. pkt., gælder retten til dataudtræk ikke, hvis oplysningerne allerede er offentliggjort i egnet form eller format, dvs. i en form eller et format, der gør det muligt for den aktindsigtssøgende selv at foretage en sammenstilling af de offentliggjorte oplysninger. Der henvises i øvrigt til pkt. 4.3. nedenfor om gennemførelse af aktindsigt.

Efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, har offentligheden desuden ret til hos en forvaltningsmyndighed at få indsigt i de databeskrivelser, der indeholder information om de typer af oplysninger, som indgår i en

database, hvilket grundlag oplysningerne i databasen bygger på samt oplysninger om, hvilke formater en database anvender. Adgangen til indsigt efter § 12, stk. 1, omfatter alene eksisterende databeskrivelser, jf. dog stk. 2 og 3. Retten til indsigt i en databeskrivelse kan begrænses, hvis de hensyn, der er nævnt i §§ 31-33, i det enkelte tilfælde gør sig gældende.

Begrænsninger i adgangen til aktindsigt

Sager undtaget fra aktindsigt:

Visse typer af sager er helt undtaget fra aktindsigt, jf. offentlighedslovens §§ 19-22.

Det gælder for det første sager inden for strafferetsplejen, jf. § 19, stk. 1. Der henvises til pkt. 1.1. ovenfor, hvor denne type af sager er nærmere afgrænset.

For det andet omfatter retten til aktindsigt efter offentlighedsloven ikke sager om lovgivning, herunder bevillingslove, før lovforslag er fremsat for Folketinget, jf. § 20. Bestemmelsen finder ifølge forarbejderne (L 144 af 7. februar 2013, de specielle bemærkninger til bestemmelsen) alene anvendelse, hvis der foreligger et lovgivningsprojekt af et bestemt, relativt præcist angivet indhold, særlig i henseende til, hvilke emner der søges reguleret. Undtagelsen gælder, indtil lovforslaget er fremsat. Efter dette tidspunkt vil der være adgang til aktindsigt i sagens dokumenter efter lovens almindelige regler.

Efter § 21, stk. 1 og 2, gælder retten til aktindsigt desuden ikke sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste og sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold (konkrete personalesager) i det offentlige tjeneste. Det følger dog af § 21, stk. 3 og 4, at der i overensstemmelse med lovens almindelige regler skal meddeles aktindsigt i en række nærmere angivne oplysninger, herunder navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold, tjensterejser mv. Henvisningen til ”lovens almindelige regler” indebærer, at indsigt i de pågældende oplysninger efter omstændighederne vil kunne nægtes efter lovens undtagelsesbestemmelser, jf. nærmere nedenfor.

Endelig er sager om førelse af kalender undtaget fra retten til aktindsigt, jf. § 22. Bestemmelsen omfatter alle kalendere, der føres i de myndigheder og institutioner, der er omfattet af offentlighedslovens anvendelsesområde, uanset om kalenderen føres elektronisk eller manuelt, jf. L 144 af 7. februar 2013, de specielle bemærkninger til bestemmelsen. Det bemærkes, at meroffentlighedsprincippet ikke gælder for sager om førelse af en kalender, jf. punktet om meroffentlighed nedenfor.

Undtagelse af dokumenter fra aktindsigt:

Efter offentlighedslovens § 23 er interne dokumenter undtaget fra adgangen til aktindsigt.

”Interne dokumenter” er i § 23, stk. 1, nr. 1 – sammenholdt med stk. 2 – defineret som dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående. Bestemmelserne svarer helt til forvaltningslovens § 12 og skal forstås på samme måde. Der henvises til pkt. 4.2.1. ovenfor.

Herudover anses visse ministerbetjeningsdokumenter også som interne dokumenter, jf. § 23, stk. 1, nr. 2, der henviser til § 24, stk. 1. Det følger således af § 24, stk. 1, at retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter og oplysninger, der udveksles på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, mellem et ministeriums

departement og dets underordnede myndigheder eller mellem forskellige ministerier. Som eksempler på opgaver, der vil være omfattet af bestemmelsen, kan bl.a. nævnes embedsværkets rådgivning af ministeren om mulige politiske problemer i en sag samt løsningen heraf, bistand i forbindelse med forberedelse af forhandlinger med f.eks. andre ministerier eller oppositionen, bistand i forbindelse med ministerens deltagelse i samråd samt embedsværkets udarbejdelse af lovforslag og besvarelse af folketingssspørgsmål.

I tilfælde, hvor der foreligger tvivl om, hvorvidt § 24, stk. 1, finder anvendelse, skal der lægges vægt på, om hensynet til den interne og politiske beslutningsproces taler for, at de pågældende dokumenter eller oplysninger kan undtages fra retten til aktindsigt. Det er forudsat, at bestemmelsen skal fortolkes og anvendes restriktivt. Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, jf. L 144 af 7. februar 2013, de specielle bemærkninger til bestemmelsen.

Efter § 23, stk. 3, nr. 1-3, gælder undtagelsen af ministerbetjeningsdokumenter ikke i forhold til interne dokumenter og oplysninger, der udveksles i forbindelse med sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed (nr. 1), sager om indgåelse af kontraktforhold (nr. 2) samt i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol- og tilsynsopgaver (nr. 3), selv om det må antages, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand i forbindelse med den pågældende sag mv.

I offentlighedslovens § 26 gøres der en undtagelse fra § 23, således at nogle udtrykkeligt opregnede interne dokumenter er omfattet af retten til aktindsigt til trods for dokumenternes interne karakter. Bestemmelsen i § 26 har følgende ordlyd:

»§ 26. Retten til aktindsigt omfatter uanset § 23, stk. 1, interne dokumenter, som foreligger i endelig form, når

- dokumenterne alene gengiver indholdet af den endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse,
- dokumenterne alene indeholder en gengivelse af oplysninger, som der har været pligt til at notere efter § 13,
- dokumenterne er selvstændige dokumenter, der er udarbejdet for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder,
- dokumenterne indeholder generelle retningslinjer for behandlingen af bestemte sagstyper, eller
- dokumenterne indeholder en systematiseret gengivelse af praksis på bestemte sagsområder.«

Bestemmelserne i § 26, nr. 1-3, svarer helt til forvaltningslovens § 13, der er omtalt under pkt. 4.2.1. ovenfor. § 26, nr. 4, omfatter såkaldte skuffecirkulærer, dvs. alle former for bindende tjenesteforskrifter om behandlingen af bestemte sagstyper, mens nr. 5 vedrører interne praksisoversigter. Såkaldte visdomsbøger, dvs. samlinger af en myndigheds tidligere afgørelser, udtalelser mv. til myndighedens eget brug, er ikke omfattet.

Selv om et internt dokument efter § 26 er undergivet aktindsigt, vil det fortsat efter omstændighederne kunne undtages fra aktindsigt efter bestemmelserne i §§ 30-33, jf. nærmere nedenfor.

Endelig er en række eksterne dokumenter af fortrolig karakter undtaget fra retten til aktindsigt på grund af den særlige funktion, som disse dokumenter varetager, jf. offentlighedslovens § 27. Bestemmelsen svarer i vidt omfang til forvaltningslovens § 14, der er omtalt under pkt. 4.2.1. ovenfor. Undtagelsen i § 27, nr. 5, om statistik eller videnskabelige undersøgelser omfatter kun selve grundmaterialet, ikke resultatet af den statistiske eller videnskabelige bearbejdning heraf.

Undtagelse af oplysninger fra aktindsigt mv.

Ifølge offentlighedslovens § 30 omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om enkeltpersoners private forhold og om visse følsomme drifts- og forretningsforhold mv. Som udgangspunkt giver bestemmelsen alene mulighed for at undtage bestemte oplysninger og ikke hele dokumenter eller sager.

Bestemmelsen i § 30, 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 do-kumenterne indeholder oplysninger af den karakter, som omtales i bestemmelsen. Det er således efter forarbejderne (L 144 af 7. februar 2013, de specielle bemærkninger til bestemmelsen) alene en forudsætning for bestemmelsens anvendelse, at oplysningerne ud fra en generel vurdering hører under privatlivets fred, dvs. at de efter den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab. Som eksempler herpå kan nævnes oplysninger om race, religion, politiske og foreningsmæssige forhold, strafbare forhold, helbredsforhold og seksuelle forhold samt oplysninger om misbrug eller sociale problemer. Også personnumre (cpr-numre) samt beskyttede adresser i folkeregisteret og beskyttede telefonnumre er undtaget efter bestemmelsen. Uden for bestemmelsen falder oplysninger af rent objektiv karakter, f.eks. oplysninger om civilstand, samt oplysninger, der er offentligt tilgængelige i f.eks. offentlige registre.

Herudover kan oplysninger om visse drifts- og forretningsforhold efter en konkret vurdering undtages fra retten til aktindsigt, jf. § 30, 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. Der skal således – i modsætning til nr. 1 - foretages en konkret vurdering af risikoen for, at virksomheden eller personen vil lide skade. Der gælder som udgangspunkt en klar formodning for, at udlevering af oplysningerne vil indebære en nærliggende risiko for, at virksomheden eller den person, oplysningerne angår, vil lide skade af betydning. Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen (L 144 af 7. februar 2013, de specielle bemærkninger til bestemmelsen).

Efter offentlighedslovens §§ 31-33 kan retten til aktindsigt endvidere begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af en række nærmere opregnede hensyn. Bestemmelserne svarer i vidt omfang til forvaltningslovens § 15 og § 15 b, der er omtalt ovenfor under pkt. 4.2.1., hvortil der henvises. I modsætning til reglerne i forvaltningsloven, skal der imidlertid ikke ved afgørelsen af, om aktindsigt skal meddeles, tages hensyn til ansøgerens interesse i at blive gjort bekendt med oplysningerne.

Ekstrahering

Selv om dokumenter eller oplysninger er undtaget fra aktindsigt efter §§ 23-27 eller §§ 30-33, har myndighederne i et vist omfang pligt til at meddele aktindsigt i visse oplysninger (ekstraheringspligt).

Ligesom efter forvaltningsloven er der således ekstraheringspligt med hensyn til faktiske omstændigheder, der er relevante for sagen, samt eksterne faglige vurderinger, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 1. Der henvises til omtalen af den tilsvarende bestemmelse i forvaltningslovens § 14 a under pkt. 4.2.1. 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 efter § 28, stk. 2, ikke i de tilfælde, hvor oplysningerne fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, eller hvis oplysningerne

i øvrigt er offentligt tilgængelige. Herudover kan ekstrahering – i modsætning til forvaltningsloven – undlades, hvis det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, jf. § 28, stk. 2, nr. 1. Det er i forarbejderne til offentlighedsloven (L 144 af 7. februar 2013, de specielle bemærkninger til bestemmelsen) anført, at adgangen til at undlade at foretage ekstrahering med henvisning til, at det vil udgøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, vil forudsætte, at myndigheden vurderer, at det samlede tidsforbrug i forbindelse med gennemførelsen af ekstraheringen må forventes at overstige ca. 10 timer (svarende til mere end en fuld arbejdsdag). Hvis ansøgeren godtgør en særlig interesse i sagen, vil myndigheden – uanset sagens omfang – i almindelighed være forpligtet til at foretage ekstrahering.

Efter offentlighedslovens § 29, stk. 1, er der desuden pligt til at ekstrahere interne faglige vurderinger i endelig form, som findes i dokumenter, der er omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3, hvis oplysningerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende. Begrebet ”intern faglig vurdering i endelig form” skal forstås på samme måde som i forvaltningslovens § 14 b, der er omtalt under pkt. 4.2.1. Det er en betingelse for at få aktindsigt efter § 29, stk. 1, at den interne faglige vurdering indgår i en sag om et politisk initiativ med et vist konkret indhold og fast karakter, og at det politiske initiativ er offentliggjort. Se i den forbindelse forarbejderne til § 29 (L 144 af 7. februar 2013, de specielle bemærkninger til bestemmelsen).

For så vidt angår oplysninger, der er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens §§ 30-33, følger det af § 34, at ansøgeren som udgangspunkt skal gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold, hvis de hensyn, der kan begrunde en begrænsning af retten til aktindsigt efter §§ 30-33, kun gør sig gældende for en del af et dokument. Bestemmelsen i § 34 svarer til forvaltningslovens § 15 c, der er omtalt under pkt. 4.2.1. ovenfor.

Meroffentlighed

I offentlighedslovens § 14 er der – ligesom i forvaltningslovens § 10 – en udtrykkelig regel om meroffentlighed.

Det følger således af § 14, stk. 1, at en forvaltningsmyndighed i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt efter offentlighedsloven skal overveje, om der kan gives aktindsigt i dokumenter eller oplysninger i videre omfang, end hvad der følger af §§ 23-35, og at der kan gives aktindsigt i videre omfang, medmindre det vil være i strid med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt og regler i persondataloven. Pligten til at overveje meroffentlighed gælder også i forhold til sager, der er undtaget fra aktindsigt efter §§ 19-21.

Bestemmelsen i § 14 svarer til reglen om meroffentlighed i forvaltningslovens § 10 og skal i vidt omfang fortolkes på samme måde. Der henvises derfor til pkt. 4.2.1. ovenfor.

Med hensyn til den afvejning, der skal foretages i forbindelse med afgørelsen af spørgsmålet om meroffentlighed, kan der i øvrigt henvises til forarbejderne til offentlighedslovens § 14 (L 144 af 7. februar 2013, de specielle bemærkninger til bestemmelsen), hvor bl.a. følgende er anført:

»I forbindelse med vurderingen af, om der kan meddeles aktindsigt efter stk. 1, må der – som efter gældende ret – foretages en afvejning af modstående interesser. Der skal således på den ene side tages hensyn til styrken, svagheden eller fraværet af den aktindsigtssøgendes interesse i at få indsigt i de pågældende dokumenter og oplysninger, og på den anden side styrken af den beskyttelsesinteresse, der ligger

bag den pågældende undtagelsesbestemmelse og andre lovlige hensyn. I de tilfælde, hvor et massemedie eller en forsker tilknyttet et anerkendt forskningsinstitut anmoder om aktindsigt, vil det i almindelighed kunne lægges til grund, at der foreligger en berettiget interesse i at få indsigt i dokumenterne eller oplysningerne, som vil skulle afvejes overfor eventuelle modstående interesser. Det bemærkes dog mere overordnet, at i de nævnte tilfælde, hvor der foreligger et reelt og sagligt behov for at undtage de pågældende dokumenter m.v., vil vurderingen af spørgsmålet om meraktindsigt formentlig meget ofte føre til, at der ikke er grundlag for at give indsigt efter meroffentlighedsprincippet.

Det må i den forbindelse antages, at afvejningen i de tilfælde, hvor der er tale om at undtage oplysninger fra retten til aktindsigt efter undtagelsesbestemmelserne i lovforslagets §§ 30-33, i almindelighed vil føre til, at der ikke kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet. Dette skyldes, at de oplysninger, der kan undtages med hjemmel i §§ 30-33, i almindelighed vil være underlagt tavshedspligt efter forvaltningslovens § 27, hvis formulering forslås ændret med det samtidig fremsatte forslag til ændringer i bl.a. forvaltningsloven.

Meroffentlighedsprincippet vil derfor have størst praktisk betydning i de tilfælde, hvor dokumenter og oplysninger kan undtages fra retten til aktindsigt efter andre undtagelsesbestemmelser end lovforslagets §§ 30-33. Det bemærkes dog, at der også i de tilfælde, hvor oplysningerne er omfattet af de nævnte undtagelsesbestemmelser, kan gives aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet. Det gælder f.eks. i de tilfælde, hvor de pågældende oplysninger er omfattet af en undtagelsesbestemmelse, der aretager hensynet til en offentlig interesse, som myndigheden selv råder over, f.eks. hensynet til det offentliges økonomiske interesser [...].«

Det bemærkes, at meroffentlighedsprincippet i § 14 ikke gælder for sager om førelse af kalender, jf. § 22. Det fremgår af forarbejderne til offentlighedslovens § 14 (L 144 af 7. februar 2013, de specielle bemærkninger til bestemmelsen). Der skal således ikke tages stilling hertil i forbindelse med afgørelser om aktindsigt i kalendere.

4.3. Gennemførelse af aktindsigt

Det bemærkes generelt, at en myndigheds beslutning om, hvorvidt en anmodning om aktindsigt mv., herunder som meroffentlighed, skal eller kan imødekommes, anses som en forvaltningsretlig afgørelse. Dette indebærer bl.a., at forvaltningslovens sagsbehandlingsregler, herunder om vejledningspligt, partshøring og begrundelse, gælder.

4.3.1. Krav til anmodningen om aktindsigt

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 forarbejderne til § 41 e (L 23 af 8. oktober 2003, de specielle bemærkninger til bestemmelsen) 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 velbegrundet 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 h, jf. pkt. 4.1.2. 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 (L 23 af 8. oktober 2003, de specielle bemærkninger til bestemmelsen) 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. L 23 af 8. oktober 2003, de specielle bemærkninger til bestemmelsen.

Sager omfattet af forvaltningsloven

Ifølge forvaltningslovens § 9 a skal en anmodning om aktindsigt efter forvaltningsloven angive den sag, hvis dokumenter den pågældende part ønsker at blive gjort bekendt med.

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

Sager omfattet af offentlighedsloven

Identifikationskravet ved anmodninger om aktindsigt efter offentlighedsloven fremgår af lovens § 9, stk. 1, der har følgende ordlyd:

»§ 9. En anmodning om aktindsigt efter §§ 7 og 8 skal

1. indeholde de oplysninger, som er nødvendige, for at den sag eller de dokumenter, der ønskes aktindsigt i, kan identificeres, og
2. angive det tema, sagen eller dokumentet vedrører.«

Som det fremgår, stilles der for det første krav om, at en anmodning om aktindsigt skal indeholde de oplysninger, som er nødvendige for, at myndigheden kan identificere den sag eller de dokumenter, der ønskes aktindsigt i (det såkaldte objektive identifikationskrav). Vurderingen af, om dette krav er opfyldt, vil bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde. Myndigheden vil dog, navnlig hvor anmodningen er fremsat af medierne, have særlig grund til at vejlede ansøgeren med henblik på, at myndigheden bliver i stand til at identificere de sager eller dokumenter, der ønskes aktindsigt i. Det fremgår af forarbejderne til § 9 (L 144 af 7. februar 2013, de specielle bemærkninger til bestemmelsen).

Herudover stilles der i § 9, stk. 1, nr. 2, krav om, at en aktindsigtsanmodning skal angive det tema, som sagen eller dokumentet vedrører. Den aktindsigtssøgende kan således få aktindsigt i sager af en bestemt art eller sager journaliseret i en bestemt periode, hvis betingelsen om angivelse af tema er opfyldt. Dette krav vil som udgangspunkt være opfyldt, hvis der f.eks. søges om aktindsigt i en myndigheds sager om et bestemt emne inden for det seneste år, hvorimod temakravet i almindelighed ikke kan anses for opfyldt, hvis der f.eks. anmodes om aktindsigt i brevvekslingen de seneste to år mellem myndigheden og en nærmere angivet privat erhvervsvirksomhed.

Det bemærkes, at det i forarbejderne (L 144 af 7. februar 2013, de specielle bemærkninger til bestemmelsen) er anført, at en angivelse af en konkret sags journalnummer i en anmodning om aktindsigt vil være tilstrækkelig til, at myndigheden ikke vil kunne afslå at behandle anmodningen, selv om kravet om angivelse af tema ud fra en principiel betragtning kan siges ikke at være opfyldt.

Som anført ovenfor under pkt. 4.2.2. kan det ved anmodninger om aktindsigt efter offentlighedsloven ikke kræves, at den, der anmoder om aktindsigt, godtgør at have en særlig retlig interesse i sagen. Det kan derfor ikke i almindelighed kræves, at ansøgeren identificerer sig med navn, adresse mv., ligesom der ikke kan stilles krav om, at der gives en nærmere begrundelse for anmodningen om aktindsigt. Hvis

en anmodning om aktindsigt alene er underskrevet med fornavn og med angivelse af en e-mailadresse, skal anmodningen som udgangspunkt behandles på det foreliggende grundlag. Dette gælder dog ikke ved anmodninger om egenaces, hvor myndigheden kan kræve dokumentation for, at ansøgeren er den, som han eller hun udgiver sig for.

4.3.2. Formen for aktindsigt

Sager omfattet af retsplejeloven

Efter retsplejelovens § 41 d, stk. 6, 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 (L 23 af 8. oktober 2003, de specielle bemærkninger til bestemmelsen) 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 forbindelse med den seneste ændring af retsplejelovens regler om aktindsigt er dette udgangspunkt opretholdt. Se i den forbindelse L 145 af 7. februar 2013, de almindelige bemærkninger pkt. 5.7.3.

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 finde og kopiere dokumenterne.

Sager omfattet af forvaltningsloven

Efter forvaltningslovens § 16, stk. 3, 1. pkt., skal dokumenterne som udgangspunkt udleveres i den form, som parten ønsker. Den pågældende kan således anmode om at få dokumenterne udleveret i f.eks. papirkopi, som elektroniske dokumenter via e-mail eller ved, at den pågældende gennemser de relevante dokumenter hos myndigheden.

Det må antages, at myndigheden er berettiget til at meddele aktindsigten elektronisk, hvis ansøgeren ved at oplyse sin e-mailadresse har gjort dette muligt. Det bemærkes dog, at personfølsomme oplysninger ikke må sendes ukrypteret, og at sådanne oplysninger derfor som udgangspunkt ikke kan sendes til en almindelig privat e-mailadresse.

Hvis den pågældende kræver at få dokumenterne udleveret i papirkopi, skal myndigheden imødekomme dette.

Det følger af § 16, stk. 3, 2. pkt., at myndigheden ikke er forpligtet til at udlevere dokumenterne i den form, som parten ønsker, hvis det er umuligt eller meget vanskeligt, eller der foreligger tungtvejende modhensyn. 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, f.eks. i forbindelse med en trussel over for tredjemand. Undtagelsesbestemmelsen i § 16, stk. 3, 2. pkt., skal fortolkes snævert.

Sager omfattet af offentlighedsloven

Efter offentlighedslovens § 40, stk. 1, 1. pkt., skal dokumenterne mv. som udgangspunkt udleveres i den form, som ansøgeren ønsker. Den pågældende kan således anmode om at få dokumenterne udleveret i f.eks. papirkopi, som elektroniske dokumenter via email eller ved, at den pågældende gennemser de relevante dokumenter hos myndigheden.

Myndigheden er berettiget til at meddele aktindsigten elektronisk, hvis ansøgeren ved at oplyse sin e-mailadresse har gjort dette muligt. Det bemærkes dog, at personfølsomme oplysninger ikke må sendes ukrypteret, og at sådanne oplysninger derfor som udgangspunkt ikke kan sendes til en almindelig privat e-mailadresse.

Hvis den pågældende imidlertid kræver at få dokumenterne udleveret i papirkopi, skal myndigheden dog gøre det. Det fremgår af forarbejderne til offentlighedslovens § 40 (L 144 af 7. februar 2013, de specielle bemærkninger til bestemmelsen).

Det følger af § 40, stk. 1, 2. pkt., at myndigheden ikke er forpligtet til at udlevere dokumenterne i den form, som parten ønsker, hvis det er umuligt eller meget vanskeligt, eller der foreligger tungtvejende modhensyn (nr. 1), eller hvis materialet er offentligt tilgængeligt (nr. 2). Myndigheden vil således f.eks. kunne afslå at udlevere dokumenterne mv. i en bestemt form, hvis det vil være forbundet med betydelige vanskeligheder eller omkostninger at fremstille en anvendelig kopi af det pågældende dokument, hvis sagens materiale er meget omfattende (flere hundrede sider), eller hvis der er en konkret risiko for, at dokumenterne vil blive udnyttet på retsstridig måde, f.eks. i forbindelse med en trussel over for

tredjemand. Udlevering af kopi vil endvidere kunne nægtes, såfremt dokumenterne mv. er gjort offentligt tilgængelige af myndigheden på en hjemmeside på internettet. Undtagelsesbestemmelsen i § 40, stk. 1, 2. pkt., skal fortolkes snævert.

4.3.3. 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. 5, nr. 5, der er omtalt under pkt. 4.1.1. ovenfor. Hvis anonymisering er tilstrækkelig, skal oplysningerne således ikke udelades helt, men derimod medtages i anonymiseret form.

Det er i forarbejderne (L 23 af 8. oktober 2003, de specielle bemærkninger til bestemmelsen) 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 seksualforbrydelser, jf. § 41 e, stk. 4, 3. 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 retsmødebegæring, der udleveres i medfør af retsplejelovens § 41 f, stk. 2, skal inden kopieringen anonymiseres, således at forurettedes eller vidners identitet ikke fremgår, jf. pkt. 4.1.3. ovenfor.

4.4. Sagsbehandlingsfrister

4.4.1. Oversigt

Sagsbehandlingsfristerne i retsplejeloven, forvaltningsloven og offentlighedsloven kan sammenfattes således:

	Retsplejeloven	Forvaltningsloven	Offentlighedsloven
Behandling af aktindsigtsbegæring	Snarest og senest inden 7 arbejdsdage efter modtagelse Overskridelse kun undtagelsesvis, f.eks. som følge af sagens omfang eller kompleksitet	Snarest og senest inden 7 arbejdsdage efter modtagelse Overskridelse kun undtagelsesvis, f.eks. som følge af sagens omfang eller kompleksitet	Snarest og senest inden 7 arbejdsdage efter modtagelse Overskridelse kun undtagelsesvis, f.eks. som følge af sagens omfang eller kompleksitet <u>Målsætninger:</u> Simple sager: 1-2 arbejdsdage Andre sager: 3-7 arbejdsdage Stort antal dokumenter mv.: 14 arbejdsdage Særligt omfattende sager: 40 arbejdsdage
Underretning til ansøger, hvis der ikke er truffet afgørelse i 1. instans	7 arbejdsdage efter modtagelse	7 arbejdsdage efter modtagelse	7 arbejdsdage efter modtagelse
Særskilt klage over sagsbehandlingstid	Ingen særskilt klagemulighed	Ingen særskilt klagemulighed	Tidligst 14 arbejdsdage efter modtagelse
Fremsendelse af klage fra 1. instans til klageinstans	Ingen særskilte regler (remonstrationsordning)	Ingen særskilte regler (remonstrationsordning)	Snarest og senest 7 arbejdsdage efter modtagelse
Afgørelse i klagesag	Ingen lovfæstet frist	Ingen lovfæstet frist	Inden 20 arbejdsdage efter modtagelse

Anvendelsen af udtrykket "arbejdsdage" medfører, at bl.a. lørdage, søndage og helligdage ikke skal medregnes ved beregningen af sagsbehandlingsfristerne.

4.4.2. Sager omfattet af offentlighedsloven

Efter offentlighedslovens § 36, stk. 2, 1. pkt., skal anmodninger om aktindsigt behandles snarest. Med anvendelsen af udtrykket "snarest" er det tilsigtet, at en anmodning om aktindsigt skal behandles og afgøres så hurtigt som muligt, jf. L 144 af 7. februar 2013, de specielle bemærkninger til bestemmelsen.

Det følger af § 36, stk. 2, 2. pkt., at en anmodning om aktindsigt som udgangspunkt skal være færdigbehandlet inden 7 arbejdsdage efter, at anmodningen er modtaget. Dette gælder dog ikke, hvis det på grund af f.eks. sagens omfang eller kompleksitet undtagelsesvist ikke er muligt. Anvendelsen af udtrykket "undtagelsesvist" indikerer, at en sagsbehandlingstid på mere end 7 arbejdsdage bør have undtagelsens karakter. Ifølge forarbejderne til offentlighedsloven (L 144 af 7. februar 2013, de specielle bemærkninger til bestemmelsen) sigtes der med udtrykket "sagens omfang" først og fremmest til antallet af dokumenter. Med udtrykket "sagens kompleksitet" sigtes der dels til de juridiske spørgsmål, som en aktindsigtsanmodning kan rejse, dels til, om en anden myndighed mv. skal høres om aktindsigtsanmodningen. Opregningen af forhold, der kan begrunde en udsættelse af sagens behandling, er ikke udtømmende. For så vidt angår andre omstændigheder, der undtagelsesvist kan begrunde en længere sagsbehandlingstid, henvises til betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, side 798f.

I forarbejderne til offentlighedsloven (L 144 af 7. februar 2013, de specielle bemærkninger til bestemmelsen) er der fastsat nærmere målsætninger for sagsbehandlingstiden:

Det er således forudsat, at en anmodning om aktindsigt, der klart har identificeret den sag, anmodningen vedrører, og som vedrører et begrænset antal dokumenter, der ikke kræver en nærmere gennemgang eller overvejelse, bør være færdigbehandlet i løbet af 1-2 arbejdsdage efter modtagelsen af aktindsigtsanmodningen.

Det skal endvidere tilstræbes, at en anmodning om aktindsigt, som omfatter lidt flere dokumenter, der ikke kræver en nærmere gennemgang eller overvejelse, færdigbehandles i løbet af 3-7 arbejdsdage. Det samme gælder de tilfælde, hvor anmodningen omfatter et mere begrænset antal dokumenter, som giver anledning til en nærmere gennemgang og overvejelser.

I de (særlige) tilfælde, hvor anmodningen f.eks. omfatter et stort antal dokumenter, eller hvor anmodningen giver anledning til overvejelser af f.eks. juridiske spørgsmål af mere kompliceret karakter – dvs. når der undtagelsesvis foreligger et forhold, der kan begrunde en udsættelse af fristen på 7 arbejdsdage – skal det tilstræbes, at anmodningen om aktindsigt færdigbehandles inden for 14 arbejdsdage efter, at anmodningen er modtaget.

I de (helt særlige) tilfælde, hvor aktindsigtsanmodningen omfatter et meget stort antal dokumenter, eller hvor anmodningen rejser f.eks. juridiske spørgsmål af ganske kompliceret karakter, skal det tilstræbes, at anmodningen færdigbehandles senest inden for 40 arbejdsdage efter, at den er modtaget.

Hvis en anmodning om aktindsigt undtagelsesvis ikke kan færdigbehandles inden 7 dage efter modtagelsen, følger det af offentlighedslovens § 36, stk. 2, 3. pkt., at den aktindsigtssøgende skal underrettes om grunden til fristoverskridelsen samt om, hvornår anmodningen kan forventes færdigbehandlet. Det er således forudsat, at underretningen indeholder en konkret begrundelse for, hvorfor afgørelsen ikke

kan træffes inden 7 dage, samt mere præcise oplysninger om, hvornår der i givet fald kan forventes at foreligge en afgørelse. Underretningen skal afsendes inden udløbet af den 7. arbejdsdag efter modtagelsen af anmodningen om aktindsigt. Det fremgår af forarbejderne til § 36 (L 144 af 7. februar 2013, de specielle bemærkninger til bestemmelsen).

Efter offentlighedslovens § 39 er der adgang til særsomt at påklage myndighedens sagsbehandlingstid i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt mv. direkte til den myndighed, der er øverste klageinstans. En sådan klage kan tidligst indgives, når der er gået 14 arbejdsdage efter, at anmodningen er modtaget.

4.4.3. Sager omfattet af retsplejeloven eller forvaltningsloven

Reglerne i retsplejeloven og forvaltningsloven om sagsbehandlingstid svarer til reglerne i offentlighedsloven.

Det fremgår således af henholdsvis retsplejelovens § 41 e, stk. 3, og forvaltningslovens § 16, stk. 2, at anmodninger om aktindsigt skal færdigbehandles snarest og som udgangspunkt inden 7 arbejdsdage efter, at anmodningen er modtaget. Dette gælder dog ikke, hvis det på grund af f.eks. sagens omfang eller kompleksitet undtagelsesvist ikke er muligt. Der henvises i det hele til pkt. 4.4.2. ovenfor, hvor den enslydende bestemmelse i offentlighedslovens § 36 er omtalt.

Der er ikke i forarbejderne til retsplejeloven og forvaltningsloven opstillet mere præcise målsætninger for sagsbehandlingstiden.

I forarbejderne til forvaltningsloven (L 145 af 7. februar 2013, de specielle bemærkninger til bestemmelsen) er der – ud over sagens omfang og kompleksitet – som eksempel på, at det kan være berettiget at udsætte sagsbehandlingen nævnt det tilfælde, hvor myndigheden på grund af tidligere indgivne anmodninger om aktindsigt fra den pågældende ikke kan (færdig)behandle den foreliggende anmodning inden for den nævnte frist, selv om anmodningen vedrører et begrænset antal dokumenter. Hvis myndigheden holder lukket i en sammenhængende periode f.eks. omkring jul og nytår af en sådan længde, at anmodningen om aktindsigt ikke (med rimelighed) kan forventes færdigbehandlet inden for fristen på syv arbejdsdage, vil dette også kunne begrunde, at fristen overskrides.

Hvis en anmodning om aktindsigt undtagelsesvis ikke kan færdigbehandles inden 7 dage efter modtagelsen, følger det af retsplejelovens § 41 e, stk. 3, 3. pkt., og forvaltningslovens § 16, stk. 2, 3. pkt., at den aktindsigtssøgende skal underrettes om grunden til fristoverskridelsen samt om, hvornår anmodningen kan forventes færdigbehandlet. Der henvises til pkt. 4.4.2. vedrørende den enslydende bestemmelse i offentlighedsloven.

4.5. Kompetence- og klageregler

4.5.1. Kompetencen til at træffe afgørelse i aktindsigtssager

Sager omfattet af retsplejeloven

Anmodninger om aktindsigt efter retsplejelovens § 41 d, jf. pkt. 4.1.1. 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 nævningsager 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 nævningsager 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 h, jf. pkt. 4.1.2. 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.

Sager omfattet af forvaltningsloven

Efter forvaltningslovens § 16, stk. 1, skal afgørelsen af, om 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.

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

Sager omfattet af offentlighedsloven

Aktindsigtsanmodninger efter offentlighedsloven afgøres som udgangspunkt af den myndighed, der i øvrigt har kompetencen til at træffe afgørelse vedrørende sagens realitet, jf. offentlighedslovens § 36, stk. 1, 1. pkt.

Hvis der fremsættes anmodning om aktindsigt i dokumenter, der ikke indgår i en afgørelsessag, følger det af § 36, stk. 1, 2. pkt., at kompetencen ligger hos enhver af de myndigheder, der har dokumentet i sin besiddelse.

4.5.2. Klageregler

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 postud-bringningsdag 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.

Sager omfattet af forvaltningsloven

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. Det er således 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. ovenfor, gælder således også for klager over aktindsigt efter forvaltningsloven, når der er tale om afgørelser, der kan påklages til f.eks. statsadvokaten eller Rigsadvokaten. I andre sager afhænger klageadgangen og klagefristen af regelsættet for den konkrete sagstype.

Sager omfattet af offentlighedsloven

Efter § 37, stk. 1, i offentlighedsloven kan afgørelser om aktindsigtsspørgsmål påklages særskilt til den myndighed, der er øverste klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den sag, som anmodningen om aktindsigt vedrører. Bestemmelsen indebærer, at den underordnede myndigheds

afgørelse af aktindsigtsspørgsmålet ikke kan påklages til den overordnede myndighed, herunder til den øverste klageinstans, i de tilfælde, hvor den underordnede myndigheds afgørelse i den materielle sag ikke er undergivet klageadgang. Det betyder bl.a., at politidirektørens afgørelse om aktindsigt alene kan påklages til statsadvokaten, men ikke til Rigsadvokaten.

Det bemærkes i øvrigt, at klagefristen på 4 uger, jf. ovenfor, også gælder i aktindsigtssager omfattet af offentlighedsloven.

I offentlighedslovens § 37, stk. 2, er der indført en såkaldt remonstrationsordning, der indebærer, at en klage over en afgørelse om aktindsigt skal fremsendes til den (underordnede) myndighed, hvis afgørelse der klages over. Den pågældende myndighed skal, hvis den vil fastholde afgørelsen, snarest og som udgangspunkt senest 7 arbejdsdage efter modtagelsen af klagen, videresende sagen og dens dokumenter til klageinstansen.

Efter forarbejderne (L 144 af 7. februar 2013, de specielle bemærkninger til bestemmelsen) vil den nævnte frist for videresendelse til klageinstansen undtagelsesvis kunne udsættes i en kortere periode, hvis der i klagen gøres nye synspunkter og anbringender gældende.

Det er i forarbejderne (L 144 af 7. februar 2013, de specielle bemærkninger til bestemmelsen) forudsat, at klageinstansen i almindelighed ikke vil have grund til at iværksætte en høring af den underordnede myndighed i forbindelse med behandlingen af klagesagen, idet den underordnede myndighed som led i fremsendelsen af sagen og dens dokumenter vil have haft lejlighed til at kommentere klagen og den indbragte afgørelse.

Efter offentlighedslovens § 37, stk. 3, skal klageinstansen som udgangspunkt inden 20 arbejdsdage efter modtagelsen af en klage over en afgørelse om aktindsigt have færdigbehandlet den. Dette gælder dog ikke, hvis dette på grund af f.eks. sagens omfang eller kompleksitet ikke er muligt. For så vidt angår de omstændigheder, som kan begrunde, at fristen overskrides, henvises til pkt. 4.4.2. ovenfor.

5. Straf og andre retsfølger

6. Efter dom

7. Love og forarbejder

Retsplejeloven

- Betænkning nr. 1205/1990 om medieansvar
- Betænkning nr. 1330/1997 vedrørende samarbejdet mellem retterne og pressen
- Lov nr. 362 af 2. juni 1999 om ændring af retsplejeloven (Styrkelse af samarbejdet mellem retterne og pressen) (L 78 af 5. november 1998)
- Betænkning nr. 1427/2003 om reform af den civile retspleje II (Offentlighed i civile sager og straffesager)
- Lov nr. 215 af 31. marts 2004 om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (Offentlighed i retsplejen) (L 23 af 8. oktober 2003)
- Lov nr. 638 af 12. juni 2013 om ændring af forvaltningsloven og retsplejeloven (Ændringer i lyset af lov om offentlighed i forvaltningen) (L 145 af 7. februar 2013)

Forvaltningsloven

- Lov nr. 571 af 19. december 1985 (Forvaltningsloven)
- Vejledning nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven
- Lov nr. 215 af 31. marts 2004 om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (Offentlighed i retsplejen) (L 23 af 8. oktober 2003)
- Lov nr. 638 af 12. juni 2013 om ændring af forvaltningsloven og retsplejeloven (Ændringer i lyset af lov om offentlighed i forvaltningen) (L 145 af 7. februar 2013)

Offentlighedsloven

- Betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven – bind 1 – bind 2
- Lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen (Offentlighedsloven) (L 144 af 7. februar 2013)
- Vejledning nr. 9847 af 19. december 2013 om lov om offentlighed i forvaltningen

Rigsadvokaturen, den 9. maj 2018

RIGSADVOKATEN

/ Rigsadvokaten