



Udtalelse til Sorø Kommune om aktindsigt

## Henvendelse vedrørende Sorø Kommune om aktindsigt

21. november 2018

[A] har den 18. september 2018 på vegne af [B] klaget til Sorø Kommune over kommunens afgørelse fra samme dag om aktindsigt.

J.nr. 18-59008

Sorø Kommune har den 26. september 2018 fastholdt sin afgørelse, og sagen er den 27. september 2018 sendt til Ankestyrelsen.

Ankestyrelsen  
7998 Statsservice

### Resumé

Tel +45 3341 1200

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at kommunen ikke med den anførte begrundelse har været berettiget til at undtage en stævning fra aktindsigt.

[ast@ast.dk](mailto:ast@ast.dk)  
[sikkermail@ast.dk](mailto:sikkermail@ast.dk)

Vi anmoder derfor Sorø Kommune om at genoptage sagens behandling og træffe en ny afgørelse om aktindsigt.

EAN-nr:  
57 98 000 35 48 21

Vi har ikke taget stilling til, om kommunen kan undtage dokumentet eller dele af det fra aktindsigt med en anden begrundelse.

Åbningstid:  
man-fre kl. 9.00-15.00

Her følger en gennemgang af sagens baggrund og en nærmere begrundelse for Ankestyrelsens opfattelse.

### Sagens baggrund

Det fremgår af de fremsendte bilag, at en journalist den 7. september 2018 har anmodet Sorø Kommune om aktindsigt i kommunens stævning i den civile retssag mod et navngivet anpartsselskab.

Kommunen har den 18. september 2018 truffet afgørelse om at meddele afslag på aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 33, stk. 1, nr. 5, rettelig § 33, nr. 5, under henvisning til følgende begrundelse:

"[...]

Stævning mod [C] er indgivet til retten i Næstved. Retsmøderne har været afholdt bag lukkede døre af hensyn til indstævntes forhold. Dette skyldes bl.a., at den civile sag har nær tilknytning til den strafferetlige efterforskning mod [C] omkring overtrædelse af miljøbeskyttelsesloven [...]. Det kan i øvrigt oplyses, at retten til aktindsigt efter offentlighedsloven ikke omfatter sager inden for strafferetsplejen, jf. lovens § 19.

Retsplejelovens [...] kapitel 3a vedrører aktindsigt i dokumenter indgivet til en domstol i forbindelse med en for domstolen verserende sag. Det følger af lovens § 41d, at kun personer der har en individuel, væsentlig interesse i et særligt retsspørgsmål, kan få aktindsigt i dokumenter der vedrører en borgerlig sag eller straffesag. Dokumentbegrebet skal her forstås på samme måde som i offentlighedsloven, og inkluderer alle dokumenter indgivet til retten af sagens parter, herunder stævning.

Retsplejelovens § 41f vedrørende massemediers aktindsigt fastsætter endvidere i stk. 4, at aktindsigt til medier i sagens dokumenter i borgerlige sager kun kan ske med parternes samtykke i forbindelse med et retsmøde i sagen.

Sorø Kommune finder, at de samme forhold, som er afspejlet i retsplejelovens bestemmelser om aktindsigt, gør sig gældende ved nærværende afgørelse om aktindsigt efter offentlighedsloven. Henset til at sagens retsmøder har været afholdt bag lukkede døre og af hensyn til indstævnte, finder Sorø Kommune således, at aktindsigt i den indgivne stævning må afvises med hjemmel i offentlighedslovens § 33, stk. 1, nr. 5 hvoraf følger at retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

[...]"

Journalisten har den 18. september 2018 klaget over afgørelsen til kommunen.

Kommunen har genvurderet sagen på baggrund af klagen og besluttet at fastholde afgørelsen.

[D] har den 27. september 2018 på vegne af kommunen indbragt sagen for Ankestyrelsen med følgende bemærkninger:

"[...]

Til ovenstående kan knyttes følgende kommentar – Der gælder ganske særlige og udførlige regler for aktindsigt hos domstolene. Dette er reguleret i retsplejeloven. Retsplejerådet har i betænkning nr. 1427 taget området under behandling. Retsplejerådet udtaler, at der gælder et generelt princip om offentlighed i retsplejen, hvilket er fastslået i grundlovens § 65. Udgangspunktet for denne brede offentlighed vil dog normalt være at der er faldet endelig dom i sagen, der kan gives indsigt i. Retsplejerådet udtaler endvidere at: *"Aktindsigt i andet end domme og kendelser mv. bør imidlertid efter Retsplejerådets opfattelse fortsat være betinget af, at ansøgeren har et velbegrundet behov for at få kendskab til dokumenterne, og Retsplejerådet foreslår, at kriteriet skal være, om kendskab til dokumenterne har væsentlig betydning for at afklare et konkret retsspørgsmål, som ansøgeren har en individuel, væsentlig interesse i, eller om ansøgeren i øvrigt har en særlig tilknytning til sagen."*

Rådet udtaler endvidere, at:

*"Retsplejerådets forslag om aktindsigt for personer, der har en særlig interesse heri, omfatter alle dokumenter, der vedrører sagen, med undtagelse af interne arbejdsdokumenter." "Et dokument vedrører sagen, når dokumentet har betydning for sagens behandling. Som eksempler kan for civile sagers vedkommende nævnes **stævning** og øvrige processkrifter(...)"*

Endelig udtaler rådet i forbindelse med undtagelser til aktindsigt at: *"Eftersom aktindsigt forudsætter, at den, der søger aktindsigt, har en særlig interesse i at få aktindsigt, er der ikke behov for alle de undtagelser til aktindsigt, som er indeholdt i offentlighedsloven."*

Der er anmodet om aktindsigt hos kommunen efter offentlighedslovens regler. Det har imidlertid været kommunens opfattelse, at de samme årsager som ligger til grund for reglerne om aktindsigt hos domstolene, ligeledes er til stede i den konkrete sag. Da det ikke er kommunens opfattelse, at der hos aktindsigtsanmoderen kan konstateres et sådant velbegrundet behov eller særlig interesse lig den der omtales i baggrunden for retsplejelovens regler, har kommunen fundet det mest rigtigt at afvise aktindsigt med henvisning til opsamlingsbestemmelsen i offentlighedslovens § 33, stk. 1, nr. 5

[...]"

## **Ankestyrelsens kompetence**

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, jf. kommunestyrelseslovens § 48, stk. 1.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser, jf. kommunestyrelseslovens § 50.

## **Ankestyrelsens udtalelse**

Offentlighedslovens § 33 har følgende ordlyd:

”§ 33. Retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til:

- 1) Forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrdelse og lign. og beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning.
- 2) Gennemførelse af offentlig kontrol, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen.
- 3) Det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed.
- 4) Forskeres og kunstneres originale ideer samt foreløbige forskningsresultater og manuskripter.
- 5) Private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.”

Det er en betingelse for at undtage oplysninger efter offentlighedslovens § 33, at der er en nærliggende fare for, at den pågældende interesse vil lide skade, jf. de specielle bemærkninger til § 33 i lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen.

Det følger af formuleringen af indledningen til § 33, at den interesseafvejning, der er forudsat, skal foretages konkret i hvert enkelt tilfælde, og at der herunder også må foretages en konkret vurdering af hvert enkelt dokument for sig. En begæring om aktindsigt kan derfor kun afslås, hvis retten til at blive gjort bekendt med oplysninger i en sag eller et dokument efter et konkret skøn findes at burde vige for de nærmere opregnede væsentlige hensyn til offentlige interesser, jf. betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, kapitel 17, afsnit 4.1.

En myndighed kan derfor ikke opstille en generel regel, hvorefter bestemte typer af dokumenter eller oplysninger undtages fra aktindsigt. Det har Folketingets Ombudsmand blandt andet udtalt i FOB 1999, s. 490, hvor Udenrigsministeriet havde peget på, at personer og

virksomheder, der er nødstedte i udlandet, og som henvender sig til udenrigstjenesten med anmodning om hjælp, ønsker fortrolighed, og at der påhviler udenrigstjenesten en diskretionspligt svarende til den tavshedspligt, der påhviler advokater.

Der kan foreligge helt særlige tilfælde, hvor det konkrete skøn til dels bliver sat ud af kraft. I sagen FOB 2009-1-4 lagde Folketingets Ombudsmand til grund, at den særlige tavshedspligtbestemmelse i arbejdsmiljølovens § 79, stk. 2, der ikke fandt anvendelse i det foreliggende tilfælde, fordi de omhandlede oplysninger faldt uden for bestemmelsens anvendelsesområde, dog kunne virke normerende for den vurdering om aktindsigt i oplysningerne, der skulle foretages efter bestemmelsen nu i § 33, nr. 5. Denne normerende retsvirkning indebærer, at de pågældende oplysninger som den helt klare hovedregel kunne undtages fra aktindsigt efter opsamlingsbestemmelsen.

Det forhold, at et dokument ikke vil kunne kræves udleveret i forbindelse med en retssag efter retsplejelovens regler om editionspligt, indebærer ikke, at en aktindsigtsanmodning efter offentlighedsloven eller forvaltningsloven vil kunne afslås af den grund. Vi henviser til s. 344-345 i Offentlighedsloven med kommentarer af Mohammad Ahsan, 1. udgave, 2013, og s. 551 i Forvaltningsret af Niels Fenger et al., 1. udgave, 2018.

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 33, nr. 5, giver mulighed for at undtage oplysninger fra retten til aktindsigt, hvis det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Der er tale om en opsamlingsbestemmelse, der giver hjemmel til at nægte aktindsigt i tilfælde, hvor væsentlige hensyn til beskyttelse af andre offentlige og private interesser end nævnt i §§ 30-32 og § 33, nr. 1-4, gør en undtagelse fra offentlighedsprincippet nødvendigt. Det fremgår udtrykkeligt af bestemmelsens forarbejder, at det er forudsat, at den kun kan anvendes i begrænset omfang. Anvendelsesområdet er således snævert. Vi henviser til Offentlighedsloven med kommentarer af Mohammad Ahsan, 1. udgave, 2013, s. 586.

Såfremt det hensyn, der søges tilgodeset gennem anvendelsen af opsamlingsbestemmelsen, er fuldt ud identisk med det hensyn, der er tilgodeset gennem lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men hvor betingelserne for at anvende disse bestemmelser ikke er anset for opfyldt, kan opsamlingsbestemmelsen ikke anvendes. Vi henviser til Offentlighedsloven med kommentarer af Mohammad Ahsan, 1. udgave, 2013, s. 587-588, og til Folketingets Ombudsmands udtalelse i sagen FOB 2010-20-11.

Dokumenter eller oplysninger, der stammer fra en straffesag, men anvendes i en anden sammenhæng, er ikke undtaget fra retten til aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 19, stk. 1. De omhandlede dokumenter og oplysninger vil dog efter en konkret vurdering kunne undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 33, nr. 1, med henblik på ikke at modvirke retshåndhævelsens effektivitet i det konkrete tilfælde. Vi henviser til Offentlighedsloven med kommentarer af Mohammad Ahsan, 1. udgave, 2013, s. 561, og Folketingets Ombudsmands udtalelse i sagen FOB 2012-13.

Bestemmelserne i offentlighedslovens § 33 kan som det klare udgangspunkt ikke anvendes, hvis de pågældende oplysninger i forvejen er offentliggjorte, da undtagelsen i almindelighed ikke længere vil kunne siges at være nødvendig til beskyttelse af væsentlige hensyn til de i bestemmelsen opregnede interesser. Det har Folketingets Ombudsmand udtalt i en række sager, blandt andet FOB 2009-19-1.

Det fremgår af offentlighedslovens § 34, at der skal meddeles aktindsigt i dokumentets øvrige indhold, hvis de hensyn, der er nævnt i § 33, kun gør sig gældende for en del af et dokument.

Sorø Kommunes afgørelse om afslag på aktindsigt i stævningen er truffet i medfør af offentlighedslovens § 33, nr. 5. Afslaget er begrundet i, at retsmøderne har været afholdt bag lukkede døre af hensyn til indstævntes forhold, herunder at den civile retlige sag har nær tilknytning til en strafferetlig efterforskning, og at retten til aktindsigt efter offentlighedsloven ikke omfatter sager inden for strafferetsplejen. Kommunen har vurderet, at journalisten ikke ville kunne få aktindsigt i stævningen efter retsplejelovens bestemmelser, og at de samme forhold, som er afspejlet i retsplejelovens bestemmelser om aktindsigt, gør sig gældende ved kommunens afgørelse om aktindsigt efter offentlighedsloven.

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at kommunen ikke med den anførte begrundelse har været berettiget til at undtage dokumentet fra aktindsigt.

Vi har lagt vægt på, at en myndighed normalt ikke kan opstille en generel regel om, at bestemte typer af dokumenter eller oplysninger kan undtages fra aktindsigt, men skal foretage en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde. Vi henviser til FOB 1999, s. 490.

Vi har videre lagt vægt på, at retsplejelovens regler om editionspligt kan påberåbes uafhængigt af offentlighedslovens bestemmelser om aktindsigt og omvendt. Vi henviser til s. 344-345 i Offentlighedsloven

med kommentarer af Mohammad Ahsan, 1. udgave, 2013, og s. 551 i Forvaltningsret af Niels Fenger et al., 1. udgave, 2018.

Det er således vores opfattelse, at retsplejelovens regler om editionspligt ikke har en sådan normerende retsvirkning, at en kommunes stævning i en civilretlig sag kan undtages fra aktindsigt efter opsamlingsbestemmelsen i offentlighedslovens § 33, nr. 5, alene fordi den aktindsigtssøgende ikke ville kunne få aktindsigt ved domstolene efter retsplejelovens regler.

Vi har i øvrigt også lagt vægt på, at det ikke fremgår af de fremsendte bilag, at kommunen har taget stilling til, om der i medfør af offentlighedslovens § 34 skal meddeles aktindsigt i dele af stævningen.

Ankestyrelsen anmoder derfor Sorø Kommune om at genoptage sagens behandling og træffe en ny afgørelse om aktindsigt.

Vi har ikke taget stilling til, om kommunen kan undtage dokumentet eller dele af det fra aktindsigt med en anden begrundelse.

Ankestyrelsen har sendt en kopi af dette brev til [B] og [D].

Udtalelsen vil blive offentliggjort på [www.ast.dk](http://www.ast.dk) i anonymiseret form.

Venlig hilsen

Eva Sonne

**Vi har anvendt:**

Lov om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven) nr. 606 af 12. juni 2013

Lovbekendtgørelse om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven) nr. 1031 af 6. juli 2018