



2011 5-4.

Aktindsigt i handleplansskemaer kun ved gennemsyn – forvaltningslovens § 16, stk. 3

Talsmanden for en gruppe indsatte i et statsfængsel klagede til Direktoratet for Kriminalforsorgen over en fast praksis i statsfængslet med kun at give indsatte aktindsigt i deres egne handleplansskemaer i form af gennemsyn.

Direktoratet mente ikke at det kunne kritisere statsfængslets praksis for gennemførelse af aktindsigt. Direktoratet henviste til forvaltningslovens § 16, stk. 3, og til at statsfængslets praksis er udtryk for en nødvendig balance mellem på den ene side den enkeltes ret til at kunne varetage sine egne partsinteresser på den bedste måde og på den anden side hensynet til at undgå at indsatte tvinger andre indsatte til at fremlægge dokumenter som i detaljer omtaler den kriminalitet de har begået – med efterfølgende risiko for repressalier.

Ombudsmanden bad Justitsministeriet om en udtalelse i sagen. Ministeriet udtalte at muligheden i § 16, stk. 3, for at nægte udlevering af afskrift eller fotokopi beror på et skøn. Derfor vil en generel praksis hvor en forvaltningsmyndighed nægter udlevering uden at foretage en konkret vurdering, ikke være forenelig med bestemmelsen. Justitsministeriet udtalte imidlertid samtidig at det efter ministeriets opfattelse ikke kan udelukkes at der i visse typer sager kan gøre sig helt særlige forhold gældende som betyder at der i almindelighed vil foreligge tungtvejende grunde der med afgørende vægt taler imod udlevering af afskrift eller fotokopi.

Ombudsmanden tilsluttede sig Justitsministeriets opfattelse og kritiserede herefter direktoratets retsopfattelse. Han henstillede at direktoratet gjorde kriminalforsorgens institutioner bekendt med hans opfattelse.

Ombudsmanden modtog efterfølgende underretning fra direktoratet om at det havde rundsendt hans udtalelse til kriminalforsorgens institutioner, og han meddelte herefter direktoratet at han ikke foretog sig mere i sagen.

(J.nr. 2010-4614-6012)

11. juli 2011

Forvaltningsret

11.9

Ombudsmandens udtalelse

"Sagen vedrører spørgsmålet om hvorvidt Statsfængslet (X)'s praksis om at aktindsigt i handleplansskemaer altid skal ske ved gennemsyn, er forenelig med bestemmelsen i forvaltningslovens § 16, stk. 3.

Retsgrundlaget

Forvaltningsloven (lovbekendtgørelse nr. 1365 af 7. december 2007) indeholder i kapitel 4 regler om partsaktindsigt.

Bestemmelsen i forvaltningslovens § 16, stk. 3, har følgende ordlyd:

'Har det betydning for en parts mulighed for at varetage sine interesser at få afskrift eller kopi af sagens dokumenter, skal en begæring herom imødekommes. Dette gælder dog ikke, hvis dokumenternes karakter, antallet af dokumenter eller deres form med afgørende vægt taler herimod. Justitsministeren fastsætter regler om betaling for afskrifter og kopier.'

Af forarbejderne til bestemmelsen (Folketingstidende 1985/86, tillæg A, spalte 143) fremgår bl.a. følgende:

'I overensstemmelse med, hvad der må antages at være gældende ret efter § 10, stk. 4, i den gældende lov, indeholder den foreslåede bestemmelse kun hjemmel til at nægte udlevering af afskrift eller fotokopi af dokumenter, som parten har ret til aktindsigt i, hvis der konkret foreligger tungtvejende grunde, der taler imod. En part vil således kun helt undtagelsesvis kunne nægtes aktindsigt i form af udlevering af afskrift eller fotokopi.

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

Direktoratets supplerende udtalelse

Den 11. januar 2011 bad jeg direktoratet om nærmere at redegøre for hjemmelsgrundlaget for Statsfængslet (X)'s generelle praksis.

Direktoratet har i sin udtalelse af 8. februar 2011 bl.a. anført følgende:

'En konkret vurdering, der forstås som en *konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde* af, om aktindsigt i domsudskrift, handleplan mv. i praksis kan gennemføres som udlevering, vil efter direktoratets opfattelse medføre, at en lang

række indsatte (der ikke er dømt for kriminalitet, som ikke anses for acceptabel) vil kunne få disse dokumenter udleveret, men de der er dømt for sådan kriminalitet, omvendt ikke vil kunne få dokumenter udleveret.

Det vil derfor ikke være vanskeligt for den afæskende part at udmønte netop den dagsorden, som institutionen ved sin praktiske gennemførelse af aktindsigt i sådanne dokumenter ved mulighed for gennemlæsning forsøger og – af hensyn til beskyttelsen af svage indsatte – så vidt muligt også skal forsøge at forhindre.

Hertil kommer, at medindsattes krav om dokumentation af hensyn til at vurdere om en ny indsat kan accepteres efter direktoratets opfattelse *i sig selv* må anses som et sikkerhedsmæssigt problem, også selvom den, der afæskes dokumentation for forhold som under alle omstændigheder må anses for private, ikke skulle have noget at skjule.

Her over for står, at den indsatte interesse efter direktoratets opfattelse i vidt omfang kan varetages på anden måde, fx ved at den indsatte tager notater mv. i forbindelse med gennemlæsningen.

Samlet set er det således direktoratets opfattelse, at en ordning, hvorefter aktindsigt i *konkrete dokumenttyper* som findes i forhold til stort set alle indsatte, og som indeholder nærmere oplysninger om den indsatte kriminalitet, gennemføres som et tilbud om gennemlæsning, kan være nødvendig og berettiget af sikkerhedsmæssige grunde.'

Justitsministeriets udtalelse

Den 21. februar 2011 bad jeg Justitsministeriet om en udtalelse om hvorvidt forvaltningslovens § 16, stk. 3, indeholder tilstrækkelig hjemmel til at kriminalforsorgens institutioner kan have en generel praksis om at aktindsigt i handleplansskemaer altid skal ske ved gennemsyn.

A. Justitsministeriet har om fortolkningen af forvaltningslovens § 16, stk. 3, udtalt følgende under pkt. 2 i Justitsministeriets brev af 14. juni 2011:

'Muligheden for at nægte udlevering af afskrift eller fotokopi beror efter bestemmelsens ordlyd og forarbejder på et skøn, idet det er et krav, at der konkret foreligger tungtvejende grunde, der med afgørende vægt taler imod udlevering. Dette pligtmæssige skøn indebærer, at en helt generel praksis, hvorefter en forvaltningsmyndighed nægter udlevering uden at foretage en konkret vurdering af omstændighederne i det enkelte tilfælde, ikke vil være forenelig med bestemmelsen.

Samtidig er det imidlertid efter Justitsministeriets opfattelse ikke udelukket, at der i visse typer sager kan gøre sig sådanne helt særlige forhold gældende, som betyder, at der i almindelighed vil foreligge tungtvejende grunde, der med afgørende vægt taler imod udlevering af afskrift eller fotokopi. Det vil dog også i sådanne sager være et krav, at forvaltningsmyndigheden i hvert enkelt tilfælde foretager et konkret skøn på grundlag af de foreliggende omstændigheder.'

Jeg er enig med Justitsministeriet i at en helt generel praksis om at nægte udlevering af afskrift eller fotokopi af dokumenter ikke er forenelig med bestemmelsen i forvaltningslovens § 16, stk. 3, men at der skal foretages en konkret vurdering i det enkelte tilfælde. Jeg har ingen bemærkninger til Justitsministeriets opfattelse hvorefter der i visse sagstyper i almindelighed vil foreligge tungtvejende grunde som med afgørende vægt taler imod udlevering af en kopi.

B. I sin udtalelse har Justitsministeriet under pkt. 3 bl.a. skrevet følgende om baggrunden for praksis i den foreliggende sag:

'Det fremgår, at baggrunden for denne praksis er et ønske om at beskytte svagere indsatte mod overgreb fra de øvrige indsatte i tilfælde, hvor den pågældende er dømt for kriminalitet, der af de øvrige indsatte anses for uacceptabel, eksempelvis visse former for sædelighedsforbrydelser. Ved at nægte udlevering af dokumenterne undgås det således, at de øvrige indsatte kan gøre sig bekendt med karakteren af den pågældendes kriminalitet ved at presse den pågældende til at forevise en kopi af eksempelvis den pågældendes handleplansskema.

Det fremgår endvidere, at Direktoratet for Kriminalforsorgen også nægter udlevering af dokumenter i tilfælde, hvor den indsatte kriminalitet ikke er af en karakter, som vil kunne udsætte den pågældende for overgreb fra de øvrige indsatte. Justitsministeriet har forstået det således, at Direktoratet for Kriminalforsorgen anser dette for nødvendigt for at undgå muligheden for at drage modsætningslutninger.'

For en sag med en lignede problemstilling (udelukkelse af muligheden for at drage modsætningslutninger) har Justitsministeriet henvist til en ombudsmandsudtalelse i Folketingets Ombudsmands beretning 1998, s. 176 ff*. I denne sag havde Politiets Efterretningstjeneste og Justitsministeriet efter offentlighedslovens regler afvist en anmodning om at oplyse hvorvidt efterretningstjenesten var i besiddelse af registreringer og oplysninger om ansøgeren. Jeg fandt ikke grundlag for at kritisere efterretningstjenestens retsopfattelse hvorefter efterretningstjenesten – efter en konkret vurdering – kan afslå at oplyse hvorvidt efterretningstjenesten har oplysninger om den pågældende. For nærmere om denne sag henviser jeg til beskrivelsen under pkt. 2 i Justits-

ministeriets udtalelse og til Folketingets Ombudsmands beretning 1998, s. 176 ff*.

C. Justitsministeriet har herefter under pkt. 4 udtalt følgende om hvorvidt praksis i den foreliggende sag er forenelig med forvaltningslovens § 16, stk. 3:

'Det er på baggrund af det, der er anført under pkt. 2 og 3, Justitsministeriets opfattelse, at den beskrevne praksis ved en række institutioner under Direktoratet for Kriminalforsorgen ikke er uforenelig med forvaltningslovens § 16, stk. 3, forudsat, at der foretages et konkret skøn i det enkelte tilfælde.

Således vil det næppe være berettiget at meddele afslag på udlevering af en kopi f.eks. af den indsatte handleplansskema i tilfælde, hvor den pågældende eksempelvis alene er dømt for kriminalitet, som ikke er af en karakter, som vil kunne udsætte den pågældende for overgreb fra de øvrige indsatte, og hvor det må lægges til grund, at de øvrige indsatte (gennem medieomtale mv.) allerede er bekendt med karakteren af den pågældendes kriminalitet.'

Jeg forstår at det efter Justitsministeriets opfattelse ikke er uforeneligt med forvaltningslovens § 16, stk. 3, hvis kriminalforsorgens institutioner har en praksis om at aktindsigt i handleplansskemaer – efter en konkret og individuel vurdering – normalt meddeles ved gennemsyn. Denne opfattelse kan jeg ikke kritisere.

Jeg er derfor ikke enig med direktoratet i den retsopfattelse som direktoratet har givet udtryk for i sin udtalelse af 8. februar 2011.

Jeg har gjort direktoratet bekendt med min opfattelse, og jeg har samtidig henstillet til direktoratet om at gøre kriminalforsorgens institutioner bekendt med min opfattelse. Jeg har bedt direktoratet om underretning om hvad der sker i anledning af min henstilling.

Herudover har jeg sendt direktoratet, statsfængslet og Justitsministeriet en kopi af dette brev.

Jeg foretager mig herefter ikke videre i sagen.

...”

Sagsfremstilling

Den 2. juni 2010 meddelte Statsfængslet X bl.a. følgende til A i anledning af en anmodning om aktindsigt:

”For så vidt angår handleplansskema med angivelse af, hvilke personer, der har været handleplansansvarlige, kan statsfængslet oplyse, at det ikke er tilladt for indsatte i statsfængslet at være i besiddelse af deres handleplaner. Dette er blandt andet begrundet i, at der i handleplanerne kan fremkomme oplysninger om den pådømte kriminalitet. Du kan dog få mulighed for at gennemlæse din handleplan på afdelingens kontor.”

Den samme dag klagede A som talsmand for de indsatte på afdeling (...) i statsfængslet til mig over statsfængslets praksis i sager om aktindsigt i handleplansskemaer.

Den 18. juni 2010 videresendte jeg klagen til Direktoratet for Kriminalforsorgen, jf. bestemmelsen i ombudsmandslovens § 14.

Ved afgørelse af 24. september 2010 fandt direktoratet ikke grundlag for at kritisere statsfængslets praksis for gennemførelse af retten til aktindsigt. Direktoratet henviste i afgørelsen til bestemmelsen i forvaltningslovens § 16, stk. 3. Direktoratet begrundede bl.a. sin afgørelse på følgende måde:

”Sagens genstand blotlægger på den ene side varetagelsen af et væsentligt hensyn til Dem og Deres medindsatte til, at De, på den måde De finder bedst, kan varetage Deres interesser som part. På den anden side står hensynet til at undgå, at nogle indsatte tvinges til overfor medindsatte at fremlægge domsudskrifter, handleplaner og lignede dokumenter, som i detaljer omtaler kriminalitetens art og som forefindes for alle indsatte med ganske få undtagelser, for bl.a. at afkræfte at dommen vedrører kriminalitet som af mange medindsatte anses som uacceptabel og stridende mod en særlig norm og derfor kan medføre repressalier.

Direktoratet finder som anført i brevets indledning ikke grundlag for at kritisere, at Statsfængslet (X) for så vidt angår dokumenter som nævnt umiddelbart ovenfor har gennemført Deres ret til aktindsigt således, at De har fået adgang til gennemlæsning af Deres handleplan på afdelingens kontor. Direktoratet finder således, at statsfængslet med denne fremgangsmåde varetager den nødvendige balancering af de nævnte to væsentlige hensyn.

Direktoratet har herved lagt vægt på de samme forhold som statsfængslet.”

Den 3. november 2010 klagede A til mig over direktoratets afgørelse, og den 29. november 2010 bad jeg direktoratet om en udtalelse og om at låne sagens akter.

Den 22. december 2010 modtog jeg direktoratets udtalelse af 21. december 2010 og sagens akter fra direktoratet. Direktoratet henholdt sig i udtalelsen til sin afgørelse af 24. september 2010.

I brev af 11. januar 2011 bad jeg direktoratet om en supplerende udtalelse. Jeg skrev bl.a. følgende:

”Jeg forstår at der er tale om en praksis som gælder for alle indsatte i Statsfængslet (X), men at der ikke er tale om en praksis som følges af alle kriminalforsorgens institutioner. Jeg beder direktoratet om at oplyse om dette er korrekt forstået.

...

På baggrund af det som er anført i forarbejderne [til bestemmelse i forvaltningslovens § 16, stk. 3; min tilføjelse] om en konkret vurdering, beder jeg direktoratet om nærmere at redegøre for hjemmelsgrundlaget for Statsfængslet (X)'s generelle praksis om at meddele aktindsigt i handleplansskemaer ved gennemsyn.”

Den 9. februar 2011 modtog jeg direktoratets supplerende udtalelse af 8. februar 2011. Direktoratet oplyste bl.a. at ikke alle kriminalforsorgens institutioner har en tilsvarende generel praksis om at give aktindsigt i handleplansskemaer ved gennemsyn, men at det er direktoratets opfattelse at en sådan praksis kan være nødvendig og berettiget af sikkerhedsmæssige grunde.

Den 21. februar 2011 bad jeg Justitsministeriet om en udtalelse. Jeg skrev bl.a. følgende til Justitsministeriet:

”Jeg har naturligvis stor forståelse for det hensyn (beskyttelse af bl.a. sædelighedsdømte indsatte) som direktoratet har henvist til, og som ligger bag Statsfængslet (X)'s praksis.

Jeg finder imidlertid anledning til at bede Justitsministeriet om en udtalelse om hvorvidt forvaltningslovens § 16, stk. 3, indeholder tilstrækkelig hjemmel til at kriminalforsorgens institutioner kan have en generel praksis om at aktindsigt i handleplansskemaer altid skal ske ved gennemsyn.”

Jeg modtog den 16. juni 2011 Justitsministeriets udtalelse af 14. juni 2011.

NOTE: (*) FOB 1998, s. 176.