

14-3. Forvaltningsret 114.4 – 13.1.

Afgørelse om aktindsigt ledsaget af klagevejledning med klagefrist

En kvinde klagede til Ankestyrelsen over at Arbejdsskadestyrelsen havde givet hende afslag på aktindsigt i nogle dokumenter i hendes arbejdsskadesag.

Ankestyrelsen afslog at behandle sagen under henvisning til at klagefristen på 4 uger var overskredet.

Ombudsmanden udtalte i en foreløbig redegørelse at afgørelser om aktindsigt i arbejdsskadesager træffes efter forvaltningsloven eller offentlighedsloven. Efter disse love gælder ingen klagefrister. Bestemmelser der fastsætter særlige klagefrister i det materielle retsforhold er – hvis ikke der er udtrykkelige holdepunkter for det modsatte – uden betydning for adgangen til at klage over afgørelser om aktindsigt. Det fremgik hverken af ordlyden af klagebestemmelserne i arbejdsskadesikringsloven eller af forarbejderne hertil at der er en klagefrist på 4 uger ved afgørelser om aktindsigt i arbejdsskadesager. Det var derfor en fejl at Ankestyrelsen afslog at behandle klagen.

Ankestyrelsen svarede at styrelsen var enig med ombudsmanden, og oplyste at styrelsen nu ville realitetsbehandle kvindens klage.

(J.nr.2005-3090-001).

Den 14. marts 2005 modtog jeg en klage fra A som bl.a. klagede over at Arbejdsskadestyrelsen havde givet afslag på aktindsigt i nogle spørgsmål til en lægekonsulent.

Jeg vejledte A om at ombudsmanden ikke kan behandle klager over forhold der kan indbringes for en højere forvaltningsmyndighed før denne myndighed har truffet afgørelse (§ 14 i ombudsmandsloven). I den forbindelse sendte jeg den 21. april 2005 A's klage videre til Ankestyrelsen.

Den 21. juli 2005 traf Ankestyrelsen afgørelse i sagen. Ankestyrelsen afviste at behandle sagen da klagen ifølge styrelsen var modtaget for sent. Ankestyrelsen anførte at en klage skal være indgivet senest 4 uger efter at klageren har fået meddelelse om afgørelsen.

Styrelsen henviste i den forbindelse til arbejdsskadesikringslovens § 55, stk. 3 og 4 (som affattet i lovekendtgørelse nr. 943 af 16. oktober 2000).

Jeg modtog ikke en klage fra A over Ankestyrelsens afgørelse af 21. juli 2005, men besluttede af egen drift under henvisning til § 17, stk. 1, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand at behandle spørgsmålet om Ankestyrelsens afvisning af klagen med henvisning til at 4-ugers-fristen var overskredet.

Den 19. juni 2006 afgav jeg en foreløbig redegørelse i sagen og udtalte følgende:

Ombudsmandens foreløbige udtalelse

”Der gælder ingen almindelig klagefrist for udnyttelsen af en administrativ rekursmulighed. Der må således kræves positiv hjemmel i en lov eller bekendtgørelse for at der gælder en sådan frist. Se f.eks. Poul Andersen, Dansk Forvaltningsret, 5. udgave (1963), s. 525, Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 969, Bent Christensen, Forvaltningsret – Prøvelse, 2. udgave (1994), s. 248, Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret – Almindelige emner, 4. udgave (2004), s. 307, samt betænkning 657/1972 om begrundelse af forvaltningsafgørelser og administrativ rekurs mv., s. 63.

Myndigheders stillingtagen til begæringer om aktindsigt er utvivlsomt afgørelser i forvaltningslovens forstand og er selv undergivet den almindelige administrative rekurs. Dette er kommet til udtryk i bestemmelserne i forvaltningslovens § 16, stk. 4, og offentlighedslovens § 15, stk. 2.

§ 16, stk. 4, i forvaltningsloven (lov nr. 571 af 19. december 1985) har følgende ordlyd:

’Stk. 4. Afgørelser om aktindsigtsspørgsmål kan påklages særskilt til den myndighed, som er klageinstans i forhold til afgørelsen af den sag, begæringen om aktindsigt vedrører. Bestemmelsen i § 11 gælder tilsvarende.’

§ 15, stk. 2, i offentlighedsloven (lov nr. 572 af 19. december 1985) har følgende ordlyd:

’Stk. 2. Afgørelser om aktindsigtsspørgsmål kan påklages særskilt til den myndighed, som er klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den sag, begæringen om aktindsigt vedrører.’

Efter bestemmelserne kan afgørelser om aktindsigt således påklages særskilt til den myndighed der er klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den sag aktindsigten vedrører.

For så vidt angår adgangen til at klage over en forvaltningsmyndigheds afgørelser om aktindsigt til en anden forvaltningsmyndighed, er det fast antaget at bestemmelser der fastsætter særlige frister for at klage over det materielle retsforhold, er uden betydning for adgangen til at klage over afgørelser om aktindsigt. Sådanne afgørelser træffes efter forvaltningsloven eller offentlighedsloven, og i disse love gælder der ingen klagefrister.

Jeg henviser her til Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven punkt 100 (optaget i Retsinformation (www.retsinfo.dk) som VEJ nr. 11740 af 4. december 1986) hvor spørgsmålet ligeledes er omtalt:

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

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

...'

Jeg henviser ligeledes til Justitsministeriets vejledning om lov om offentlighed i forvaltningen punkt 48 (optaget i Retsinformation (www.retsinfo.dk) som VEJ nr. 11687 af 3. november 1986):

'Klageadgang m.v.

48. Afgørelser om aktindsigtsspørgsmål kan påklages særskilt til den myndighed, som er klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den sag, begæringen om aktindsigt vedrører, jfr. § 15, stk. 2. På sagsområder, hvor f.eks. en kommunalbestyrelses afgørelse med hensyn til sagens realitet kan påklages til en anden, eventuelt statslig myndighed, kan også spørgsmål om aktindsigt påklages til vedkommende overordnede

myndighed. Rekursadgangen er undertiden begrænset af tidsfrister eller helt eller delvis afskåret ved særlige bestemmelser fastsat ved eller i henhold til lov. Sådanne bestemmelser må i almindelighed antages at være uden betydning for adgangen til at påklage afgørelser om aktindsigt, idet de må antages at tage sigte på det materielle sagsforhold, medmindre andet fremgår af bestemmelsen eller dens forarbejder.

...'

Jeg henviser endvidere til Poul Andersen, Dansk Forvaltningsret, 5. udgave (1963), s. 350, Niels Eilschou Holm, UfR 1970B, s. 139 ff (særligt s. 161), John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave, 3. oplag (2003), s. 349 f, John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 273, Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 977, og Folketingets Ombudsmands beretning for 2002, s. 299 ff*.

Hvis det udtrykkeligt fremgår af de særlige klagefrister vedrørende det materielle retsforhold at disse også angår afgørelser om aktindsigt, kan det ovenfor anførte dog ikke antages at gælde.

Ankestyrelsen har, som det fremgår, i afgørelsen af 21. juli 2005 henvist til arbejdsskadesikringslovens § 55, stk. 3 og 4. §§ 54 og 55, stk. 1-4, i den dagældende arbejdsskadesikringslov (lovbekendtgørelse nr. 943 af 16. oktober 2000) har følgende ordlyd:

'§ 54. Arbejdsskadestyrelsen træffer, medmindre andet er fastsat, afgørelse om alle spørgsmål efter denne lov.

§ 55. Arbejdsskadestyrelsens afgørelser efter § 54 kan indbringes for Den Sociale Ankestyrelse af

- 1) skadelidte eller dennes efterladte,
- 2) forsikringsselskabet i sager om ulykker og skadelige påvirkninger,
- 3) Arbejdsmarkedets Erhvervssygdomssikring i sager om pludselige løfteskader og erhvervssygdomme og
- 4) arbejdsgiveren, for så vidt angår afgørelser om anerkendelse af arbejdsskader, jf. § 23.

Stk. 2. Arbejdsskadestyrelsens afgørelser om branchetilhørsforhold, jf. § 5, stk. 6, og § 6, stk. 1 og 5, kan indbringes for Den Sociale Ankestyrelse af Arbejdsmarkedets Erhvervssygdomssikring.

Stk. 3. Klage efter stk. 1 og 2 skal indgives inden 4 uger efter, at klageren har modtaget afgørelsen. For skadelidte eller efterladte, der på afgørelsens tidspunkt opholder sig på Færøerne eller i det øvrige Europa uden for Danmark, er fristen dog 6 uger. Opholder skadelidte eller de efterladte sig uden for Europa, er fristen 3 måneder.

Stk. 4. Ankestyrelsen kan se bort fra overskridelse af klagefristerne, når der er særlig grund hertil.’

Efter §§ 54 og 55, stk. 1, træffer Arbejdsskadestyrelsen afgørelse om alle spørgsmål efter arbejdsskadesikringsloven, og afgørelserne kan indbringes for Ankestyrelsen af blandt andre skadelidte, forsikringsselskabet og arbejdsgiveren. Efter § 55, stk. 2, kan Arbejdsskadestyrelsens afgørelser om branchetilhørsforhold (efter nærmere angivne bestemmelser i arbejdsskadesikringsloven) indbringes for Ankestyrelsen af Arbejdsmarkedets Erhvervssygdomsforsikring. Efter § 55, stk. 3, skal klage efter stk. 1 og stk. 2 indgives inden 4 uger efter at klageren har modtaget afgørelsen.

Det fremgår således klart af bestemmelsernes ordlyd at de giver Arbejdsskadestyrelsen hjemmel til – med klagemulighed til Ankestyrelsen – at træffe afgørelse om alle spørgsmål efter arbejdsskadesikringsloven. § 55, stk. 3, indeholder en 4-ugers-frist for at klage til Ankestyrelsen over en afgørelse truffet efter arbejdsskadesikringsloven.

Afgørelser om aktindsigt i arbejdsskadesager træffes som nævnt ikke efter arbejdsskadesikringsloven, men efter forvaltningsloven eller offentlighedsloven. Derfor finder klagebestemmelsen i § 55, stk. 3, utvivlsomt ikke anvendelse på aktindsigtsafgørelser i arbejdsskadesager.

§§ 54-55 i arbejdsskadestyrelsesloven indeholder ikke i øvrigt nogen bestemmelser om klageadgang ved aktindsigtsafgørelser i arbejdsskadesager, herunder ingen bestemmelse om at der skulle være en frist på 4 uger for at klage over afgørelser om aktindsigt i arbejdsskadesager.

Heller ikke forarbejderne til bestemmelserne giver nogen holdepunkter for at antage at det har været lovgivers intention at bestemmelserne i arbejdsskadesikringslovens §§ 54 og 55 skulle tage sigte på andet end det materielle sagsforhold.

Det er således min opfattelse at det var en fejl at Ankestyrelsen ved afgørelsen af 21. juli 2005 afslog at behandle (A)’s klage med henvisning til at klagefristen i arbejdsskadesikringslovens § 55, stk. 3, var sprunget.

Afslutningsvis henviser jeg for en ordens skyld til sagen med Ankestyrelsens j.nr. 106048-00/3 (mit j.nr. 2001-0522-009). I den sag havde Arbejdsskadestyrelsen fastsat en frist på 4 uger for at klage over styrelsens afgørelse om aktindsigt. Jeg tilsluttede mig Ankestyrelsens udtalelse om at der ikke bør fastsættes klagefrist i forbindelse med afgørelser om aktindsigt. Det fremgik af sagen at Arbejdsskadestyrelsen generelt i forbindelse med afgørelser om aktindsigt i arbejdsskadesager fastsatte en ankefrist svarende til ankefristen for afgørelser efter arbejdsskadelovgivningen. Jeg bad derfor Ankestyrelsen om underretning om hvilke tiltag Ankestyrelsen havde iværksat i anledning af Arbejdsskadestyrelsens praksis. Ankestyrelsen oplyste mig efterfølgende om at de spørgsmål som sagen havde rejst, ville blive taget op på et møde mellem Arbejdsskadestyrelsen og Ankestyrelsen.”

Ankestyrelsen udtalte i brev af 28. juni 2006 følgende i anledning af min foreløbige redegørelse:

”Ankestyrelsen afviste den 21. juli 2005 at behandle (A)’s klage over Arbejdsskadestyrelsens afgørelse om, at hun ikke kunne få oplyst navnet på lægekonsulenten og de spørgsmål, der var stillet til lægekonsulenten ved Arbejdsskadestyrelsens behandling af hendes sag.

På baggrund af Folketingets Ombudsmands foreløbige redegørelse den 19. juni 2006 beklager vi den tidligere afvisning af at behandle (A)’s sag.

Vi er enige med Folketingets Ombudsmand i, at der ikke gælder en 4 ugers frist for klager over afgørelser om aktindsigt i arbejdsskadesager. Vi er opmærksomme på, at Ankestyrelsen på baggrund af en tidligere sag i styrelsen har udtalt, at der ikke bør fastsættes klagefrist i forbindelse med afgørelser om aktindsigt.

Vi vil på den baggrund nu realitetsbehandle (A)’s sag om aktindsigt.

Vi har i dag bedt Arbejdsskadestyrelsen om at få oversendt sagens akter. Efter vi har modtaget akterne vil vi hurtigst muligt behandle (A)’s sag.”

Ombudsmandens endelige udtalelse

”Jeg opretholder den retsopfattelse som jeg gav udtryk for i min foreløbige redegørelse, og jeg har noteret mig at Ankestyrelsen er enig med mig i at der ikke gælder en klagefrist i forbindelse med klager over afgørelser om aktindsigt i arbejdsskadesager.

Jeg har endvidere noteret mig at Ankestyrelsen har beklaget den tidligere afvisning af (A)’s sag, og at styrelsen nu vil realitetsbehandle hendes sag om aktindsigt.

Efter min opfattelse er det kritisabelt at Ankestyrelsen den 21. juli 2005 afviste at behandle (A)’s klage med henvisning til at styrelsen havde modtaget klagen for sent. Under hensyn til at Ankestyrelsen har oplyst at den nu vil realitetsbehandle (A)’s klage, har jeg ikke grundlag for at afgive en henstilling til Ankestyrelsen.”

NOTER: (*) FOB 2002, s. 299.