



2012-2.

Aktindsigt i sag om udlevering til udenlandsk myndighed afgøres efter retsplejelovens regler

En journalist klagede til ombudsmanden over Justitsministeriets afslag på aktindsigt i ministeriets journaler i en sag om udlevering af en dansk statsborger til et andet lands myndigheder.

Efter ombudsmandens opfattelse var sagen ikke omfattet af forvaltningslovens regler om partsaktindsigt da der var tale om en sag om strafferetlig forfølgning af lovovertrædelser (forvaltningslovens § 9, stk. 3), og journalisten havde derfor – på trods af en fuldmagt – ikke ret til partsaktindsigt efter forvaltningslovens § 9, stk. 1.

Ombudsmanden var enig med Justitsministeriet i at det forhold at der var tale om en sag inden for strafferetsplejen omfattet af offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt., indebar at samtlige sagens dokumenter og oplysninger, herunder journalister mv., var undtaget fra offentlighedslovens regler om aktindsigt.

Det var ombudsmandens opfattelse at retsplejelovens regler om aktindsigt i straffesager – eller i hvert fald principperne heri – skulle bruges.

(J.nr. 2010-1912-6012)

Journalist A klagede til mig over en afgørelse fra Justitsministeriet om afslag på aktindsigt i ministeriets journaler i en sag om udlevering af B til et andet lands myndigheder.

Ved e-mail af 15. april 2010 anmodede A Justitsministeriet om aktindsigt i ”den eller de journaler, som ministeriet måtte have, hvori der er journaliseret dokumenter mv., som vedrører spørgsmålet om udlevering af (B) til de (...) myndigheder, efter (B)’s medvirken i bl.a. (...)”. Det fremgik af henvendelsen at A havde fået en fuldmagt fra B til at søge om aktindsigt på hans vegne.

A anmodede ved en lignende e-mail af 15. april 2010 også om aktindsigt hos Statsministeriet.

17. januar 2012

Almindelige emner

1.9.

Forvaltningsret

11241.1 – 1134.1 – 12.2.

Justitsministeriet afslog ved brev af 23. april 2010 A's anmodning om aktindsigt. Ministeriet begrundede afgørelsen således:

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

En forudsætning herfor er, at den pågældende sag er en afgørelsessag i forvaltningslovens forstand.

I en kendelse af 3. juni 2004 (gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2004, side 2229) har Højesteret udtalt, at Justitsministeriets beslutning om at udlevere en person til strafforfølgning i et andet land ikke er en afgørelse omfattet af forvaltningsloven. Højesteret henviste i den forbindelse til, at der i udleveringsloven er henvist til retsplejelovens straffeprocessuelle regler, og at Justitsministeriets afgørelse må anses for at være en straffeprocessuel beslutning i forbindelse med gennemførelsen af en straffesag.

De har derfor – på trods af Deres fuldmagt – ikke ret til partsaktindsigt efter forvaltningsloven i den omhandlede udleveringssag.

De har heller ikke krav på indsigt i den pågældende sag efter offentlighedslovens regler. Der henvises herved til offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt., som fastsætter, at loven ikke gælder for sager inden for straffetsplejen. Inden for begrebet 'straffetsplejen' falder bl.a. sager om udlevering af lovovertrædere, jf. John Vogter, Kommenteret Offentlighedslov, (3. udgave, 1998), side 77. Der er således ikke almindelig adgang til aktindsigt i sådanne sager.

Justitsministeriet har efter en konkret vurdering heller ikke fundet grundlag for at meddele Dem aktindsigt i det ønskede materiale efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt. Justitsministeriet har i den forbindelse lagt vægt på de hensyn, der ligger bag bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt.”

Som svar på A's anmodning om aktindsigt hos Statsministeriet sendte Statsministeriet ham den 7. maj 2010 en udskrift af en aktliste om de dokumenter ministeriet havde kunnet lokalisere ved en søgning i ministeriets journalsystem.

A klagede den 10. maj 2010 til mig over Justitsministeriets afslag af 23. april 2010. Han skrev bl.a. følgende:

”Jeg er overbevist om, at ministeriet med sit afslag i urimeligt omfang udvider rækkevidden af offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt. om undtagelse for sager indenfor strafferetsplejen.

Det kan ikke være rigtigt, at der ikke i ministeriets journaler findes dokumenter i (B)-sagen (dvs. om hans eventuelle udlevering til strafforfølging i (...)), som trods § 2 alligevel må kunne høre under offentlighedsloven. I den forbindelse medsender jeg også en kopi af en journalliste fra Statsministeriet, der altså anlægger en anden vurdering end Justitsministeriet, også for så vidt angår dokumenter, som er fra Justitsministeriet.”

Jeg anmodede den 12. maj 2010 Justitsministeriet om en udtalelse i anledning af A's klage.

I en udtalelse af 30. juni 2010 skrev Justitsministeriet bl.a. følgende:

”I overensstemmelse med Højesterets kendelse af 3. juni 2004 (gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2004, side 2229) er det Justitsministeriets opfattelse, at den pågældende sag ikke er en afgørelsessag i forvaltningslovens forstand. I den nævnte kendelse fandt retten, at Justitsministeriets beslutning om at udlevere en person til strafforfølging i et andet land ikke var en afgørelse omfattet af forvaltningsloven, men en straffeprocessuel beslutning i forbindelse med gennemførelsen af en straffesag.

På den baggrund har (A) efter Justitsministeriets opfattelse ikke adgang til partsaktindsigt efter forvaltningslovens § 9, stk. 1.

Som det også fremgår af Justitsministeriets afgørelse af 23. april 2010, er en sag om udlevering til strafforfølging eller straffuldbyrdelse i udlandet en sag inden for strafferetsplejen, som er omfattet af offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt. Der henvises i den forbindelse til, at sager om udlevering af lovovertrædere falder inden for begrebet 'strafferetsplejen', jf. John Vogter, Kommenteret Offentlighedslov, (3. udgave, 1998), side 77.

Det forhold, at der er tale om en sag inden for strafferetsplejen omfattet af offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt., indebærer, at samtlige sagens dokumenter og oplysninger, herunder journallister mv., er undtaget fra retten til aktindsigt.

Spørgsmålet om, hvorvidt (A) vil kunne få aktindsigt i de omhandlede oplysninger, beror herefter på, om oplysningerne bør udleveres efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt.

Selv om der er tale om en anmodning fra en journalist, har Justitsministeriet ikke fundet, at der i det konkrete tilfælde er grundlag for at meddele

aktindsigt i det ønskede materiale efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt.

Baggrunden herfor er, at Justitsministeriet har foretaget en afvejning af de beskyttelsesinteresser, der ligger bag undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt., over for den berettigede interesse, som den pågældende som journalist må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes.

Det er således Justitsministeriets opfattelse, at journalisten i sagen om udlevering af (B) til strafforfølgning i (...) ikke bør udleveres efter princippet om meroffentlighed.”

Jeg sendte den 2. juli 2010 A en kopi af Justitsministeriets udtalelse af 30. juni 2010 med henblik på hans eventuelle bemærkninger.

Herefter oplyste A telefonisk en af mine medarbejdere om at han også havde søgt aktindsigt i sagen hos Statsministeriet og Udenrigsministeriet og her havde fået delvis aktindsigt. Herudover havde A ikke bemærkninger til sagen.

Jeg bad den 9. juli 2010 Justitsministeriet om ministeriets eventuelle bemærkninger til A's oplysninger om aktindsigt hos Statsministeriet og Udenrigsministeriet.

Den 30. august 2010 orienterede Justitsministeriet telefonisk en af mine medarbejdere om at ministeriet ikke havde bemærkninger til A's oplysninger om at han havde søgt om og fået delvis aktindsigt i sagen hos Statsministeriet og Udenrigsministeriet.

Jeg orienterede den 9. september 2010 A om Justitsministeriets telefoniske henvendelse af 30. august 2010.

Den 5. januar 2011 anmodede jeg Justitsministeriet om en supplerende udtalelse. Jeg skrev bl.a. følgende:

”Justitsministeriet afslog ved brev af 23. april 2010 (A)'s anmodning om aktindsigt. Ministeriet begrundede afgørelsen med dels at han – på trods af fuldmagt – ikke havde ret til partsaktindsigt efter forvaltningsloven i den omhandlede udleveringssag da der ikke var tale om en afgørelses-sag i forvaltningslovens forstand, dels at han heller ikke havde krav på aktindsigt i sagen efter offentlighedslovens regler da der var tale om en sag inden for strafferetsplejen (offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt.). Ministeriet fandt heller ikke grundlag for at meddele ham aktindsigt i det ønskede materiale efter princippet om meroffentlighed (offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt.).

I en udtalelse af 30. juni 2010 fastholdt Justitsministeriet afgørelsen af 23. april 2010, herunder begrundelsen herfor.

Det bestemmes i forvaltningslovens § 9, stk. 3, at bestemmelserne i lovens kapitel 4 om partens aktindsigt ikke gælder sager om strafferetlig forfølgning af lovovertrædere, jf. dog lovens § 18. I § 18 er der fastsat bestemmelser om en parts adgang til aktindsigt i afgjorte straffesager.

I John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), side 282, anføres det at '[u]ndtagelsen i § 9, stk. 3, må også antages at omfatte sager om udlevering af lovovertrædere til strafforfølgning i udlandet, herunder om transittilladelser'. Det antages således her at sager om udlevering af lovovertrædere til strafforfølgning i udlandet ikke er omfattet af forvaltningslovens regler om partsaktindsigt da der er tale om sager om strafferetlig forfølgning af lovovertrædere (forvaltningslovens § 9, stk. 3).

Jeg skal på den baggrund anmode Justitsministeriet om en udtalelse om hvorvidt en afgørelse om aktindsigt i den sag som (A) har anmodet om aktindsigt i, efter ministeriets opfattelse skal afgøres efter retsplejelovens regler om aktindsigt; eventuelt principperne heri. Jeg henviser til reglerne i retsplejelovens kapitel 3 a om aktindsigt og til reglerne i §§ 729 a-729 d om sigtedes aktindsigt. Jeg henviser endvidere til reglerne i § 12, 3. pkt., og § 14, stk. 1, 2. pkt., i lov om udlevering af lovovertrædere (lovbekendtgørelse nr. 833 af 25. august 2005 med senere ændringer). Jeg bemærker samtidig at (A) havde fuldmagt fra (B)."

Justitsministeriet skrev herefter i en supplerende udtalelse af 4. marts 2011 bl.a. følgende:

"Ved vurderingen af, om der i forbindelse med den nævnte afgørelse om aktindsigt var grundlag for at videresende aktindsigtsanmodningen med henblik på behandling af anmodningen efter retsplejelovens regler, har Justitsministeriet bl.a. lagt vægt på indholdet af aktindsigtsanmodningen.

I en anden aktindsigtssag, som Justitsministeriet afgjorde ved brev af 12. november 2010, havde (A) – med fuldmagt fra (B) – anmodet om aktindsigt i 'den indstilling, som Statsadvokaten for (...) udarbejdede til Justitsministeriet i (B)-sagen den 7. maj 2003'. I denne sag fandt Justitsministeriet (efter at have afslået anmodningen med henvisning til forvaltningslovens og offentlighedslovens regler) på baggrund af indholdet af aktindsigtsanmodningen, at anmodningen i øvrigt skulle afgøres ud fra retsplejelovens regler. Justitsministeriet videresendte derfor aktindsigtsanmodningen til Statsadvokaten for (...), som har overtaget behandlingen af

den konkrete udleveringssag, med henblik på, at statsadvokaturen kunne tage stilling til (A)'s aktindsigtsbegæring.

I modsætning til den nævnte sag anmodede (A) som anført ovenfor under pkt. 1 i denne sag om aktindsigt i 'den eller de journaler, som ministeriet måtte have [...]'.

Justitsministeriet fandt således bl.a. på baggrund af formuleringen af aktindsigtsanmodningen ikke anledning til at videresende anmodningen til en af de myndigheder, der efter retsplejelovens regler er kompetente til at behandle sådanne anmodninger.

Det bemærkes endvidere, at Justitsministeriets afgørelse af 23. april 2010 blev truffet på et tidspunkt, hvor ministeriets beslutning af 9. april 2010 om udlevering af (B) til strafforfølging i (...) var blevet indbragt for domstolene efter udleveringslovens § 16, og hvor (B) efter udleveringslovens § 14 havde fået beskikket en forsvarer.

På den baggrund har Justitsministeriet ved vurderingen af, om der i forbindelse med den nævnte afgørelse om aktindsigt var grundlag for at videresende aktindsigtsanmodningen til anklagemyndigheden med henblik på behandling af anmodningen efter retsplejelovens regler, endvidere lagt vægt på, at (B), der må anses som sigtet i retsplejelovens § 729 a's forstand, var repræsenteret ved en forsvarer, der var bekendt med sagens dokumenter.

Det bemærkes i den forbindelse, at der efter retsplejelovens § 729 a ikke i alle sammenhænge er identitet mellem forsvareren og sigtede. Det forhold, at forsvareren har ret til at gøre sig bekendt med sagens dokumenter, indebærer derfor ikke uden videre, at sigtede – eller dem, der ud over forsvareren måtte handle på hans vegne – må få overleveret disse. Det er på den baggrund Justitsministeriets opfattelse, at (B) – i det omfang han efter retsplejelovens regler (som sigtet/part) skulle have adgang til sagens materiale – skulle have denne adgang gennem sin forsvarer.

Justitsministeriet kan på den anførte baggrund henholde sig til ministeriets afgørelse af 23. april 2010 og ministeriets udtalelse af 30. juni 2010.”

Jeg sendte den 9. marts 2011 A en kopi af Justitsministeriets udtalelse af 4. marts 2011 og orienterede ham samtidig om at jeg nu ville forsøge at behandle sagen på grundlag af de oplysninger jeg havde modtaget fra ham og Justitsministeriet.

Den 7. juni 2011 afgav jeg en foreløbig redegørelse i sagen, og den 24. november 2011 kom Justitsministeriet med bemærkninger til redegørelsen.

I min afsluttende udtalelse skrev jeg bl.a. følgende til A:

Ombudsmandens endelige udtalelse

”Min foreløbige udtalelse

Den 7. juni 2011 afgav jeg en foreløbig redegørelse i sagen. Jeg skrev bl.a. følgende:

’Sagen rejser som nævnt et spørgsmål om hvilket regelgrundlag (A)’s anmodning om aktindsigt skal afgøres efter.

Aktindsigt efter forvaltningslovens regler

Justitsministeriet afslog ved brev af 23. april 2010 (A)’s anmodning om aktindsigt. For så vidt angår adgangen til aktindsigt efter forvaltningslovens regler, begrundede ministeriet afgørelsen med at Højesteret i en kendelse af 3. juni 2004 (gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2004, side 2229) har udtalt at Justitsministeriets beslutning om at udlevere en person til strafforfølgning i et andet land ikke er en afgørelse omfattet af forvaltningsloven. I kendelsen henviste Højesteret til at der i udleveringsloven er henvist til retsplejelovens straffeprocessuelle regler, og at Justitsministeriets afgørelse måtte anses for at være en straffeprocessuel beslutning i forbindelse med gennemførelse af en straffesag. Derfor havde (A) – på trods af sin fuldmagt – ikke ret til partsaktindsigt efter forvaltningslovens § 9, stk. 1, i sagen om udlevering af (B).

Justitsministeriet har i en udtalelse af 30. juni 2010 til mig fastholdt opfattelsen af at den sag (A) har anmodet om aktindsigt i, ikke er en afgørelsessag i forvaltningslovens forstand, og at (A) på den baggrund ikke har adgang til partsaktindsigt efter forvaltningslovens § 9, stk. 1.

Det bestemmes i § 9, stk. 3, i forvaltningsloven (lovbekendtgørelse nr. 1365 af 7. december 2007 med senere ændringer) at bestemmelserne i lovens kapitel 4 om partens aktindsigt ikke gælder sager om strafferetlig forfølgning af lovovertrædelser, jf. dog forvaltningslovens § 18. I § 18 er der fastsat bestemmelser om en parts adgang til aktindsigt i afgjorte straffesager, men § 18 gælder ikke dokumenter hos politiet og anklagemyndigheden (§ 18, stk. 2); i sidstnævnte tilfælde er spørgsmålet om aktindsigt reguleret i retsplejeloven.

I John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), side 282, anføres det at '[u]ndtagelsen i § 9, stk. 3, må også antages at omfatte

sager om udlevering af lovovertrædere til strafforfølgning i udlandet, herunder om transittilladelser'. Det antages således her at sager om udlevering af lovovertrædere til strafforfølgning i udlandet ikke er omfattet af forvaltningslovens regler om partsaktindsigt da der er tale om sager om strafferetlig forfølgning af lovovertrædelser (forvaltningslovens § 9, stk. 3). Jeg bemærker også at Østre Landsret i den ovenfor omtalte sag gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2004, side 2229, lagde til grund at sager om udlevering af lovovertrædere til strafforfølgning i udlandet er omfattet af forvaltningslovens § 9, stk. 3. Højesteret havde ikke anledning til at tage stilling til spørgsmålet da Højesteret lagde til grund at Justitsministeriets beslutning om at udlevere en person til strafforfølgning i et andet land ikke er en afgørelse omfattet af forvaltningsloven; reglerne om partsaktindsigt finder derfor allerede af den grund ikke anvendelse.

Efter min opfattelse må bestemmelsen i forvaltningslovens § 9, stk. 3, antages at omfatte sager om udlevering af lovovertrædere til strafforfølgning i udlandet. Det er således min opfattelse at sager om udlevering af lovovertrædere til strafforfølgning i udlandet ikke er omfattet af forvaltningslovens regler om partsaktindsigt da der er tale om sager om strafferetlig forfølgning af lovovertrædelser. Jeg har lagt vægt på at det i § 1, stk. 1, i lov om udlevering af lovovertrædere (lovbekendtgørelse nr. 833 af 25. august 2005 med senere ændringer) bestemmes at '[d]en, der i udlandet er sigtet, tiltalt eller dømt for en strafbar handling, kan udleveres efter denne lov', hvilket taler for at der er tale om en sag om strafferetlig forfølgning af lovovertrædelser. Endvidere har jeg lagt vægt på at Højesteret i den ovenfor omtalte kendelse af 3. juni 2004 udtalte at Justitsministeriets beslutning om at udlevere en person til strafforfølgning i et andet land må anses for at være en straffeprocessuel beslutning i forbindelse med gennemførelse af en straffesag, hvilket også klart taler for at der er tale om en sag om strafferetlig forfølgning af lovovertrædelser.

Det forhold at der er tale om en sag om strafferetlig forfølgning af lovovertrædelser omfattet af forvaltningslovens § 9, stk. 3, indebærer at samtlige sagens dokumenter og oplysninger, herunder journalister mv., er undtaget fra forvaltningslovens regler om aktindsigt. Jeg henviser bl.a. til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), side 285 f.

Aktindsigt efter offentlighedslovens regler

For så vidt angår adgangen til aktindsigt efter offentlighedslovens regler, begrundede Justitsministeriet afgørelsen af 23. april 2010 om afslag på aktindsigt med at offentlighedsloven ikke gælder for sager inden for strafferetsplejen (offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt.), og at begrebet 'strafferetsplejen' bl.a. omfatter sager om udlevering af lovovertrædere. I udtalelsen af 30. juni 2010 til mig har Justitsministeriet anført at en sag om udlevering til strafforfølgning eller straffuldbyrdelse i udlandet er en sag inden for strafferetsplejen som er

omfattet af offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt. Ministeriet henviste til at sager om udlevering af lovovertrædere falder inden for begrebet 'strafferetsplejen'. Samtidig anførte ministeriet at det forhold at der er tale om en sag inden for strafferetsplejen omfattet af offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt., indebærer at samtlige sagens dokumenter og oplysninger, herunder journalister mv., er undtaget fra retten til aktindsigt.

Det bestemmes i § 2, stk. 1, 1. pkt., i offentlighedsloven (lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen som ændret bl.a. ved § 1, nr. 1, i lov nr. 276 af 13. maj 1998 og § 1, nr. 1, i lov nr. 433 af 4. juni 2009) at loven ikke gælder for sager inden for strafferetsplejen.

Som anført af Justitsministeriet i afgørelsen af 23. april 2010, antages det i John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), side 77, at bestemmelsen i § 2, stk. 1, 1. pkt., omfatter sager om udlevering af lovovertrædere til udlandet. Det antages også i Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, side 440 f.

Jeg er enig med Justitsministeriet i at den sag (A)'s anmodning om aktindsigt vedrører (sagen om 'udlevering af (B) til de (...) myndigheder, efter (B)'s medvirken i bl.a. (...)', må anses for at være omfattet af 'sager inden for strafferetsplejen'. Offentlighedsloven gælder derfor ikke for en anmodning om aktindsigt i denne sag, jf. offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt.

Jeg har lagt vægt på at det i forarbejderne til bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt., er anført at ved 'sager inden for strafferetsplejen' forstås alle sager vedrørende gennemførelse af strafferetlige retsfølger, og at Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009 netop som et eksempel på en sagstype omfattet af bestemmelsen nævner 'sager om udlevering af lovovertrædere fra Danmark til strafforfølgning i udlandet'. Jeg har også lagt vægt på at det i § 1, stk. 1, i lov om udlevering af lovovertrædere bestemmes at '[d]en, der i udlandet er sigtet, tiltalt eller dømt for en strafbar handling, kan udleveres efter denne lov', hvilket taler for at der er tale om en sag inden for strafferetsplejen. Endvidere har jeg lagt vægt på at Højesteret i den ovenfor omtalte kendelse af 3. juni 2004 udtalte at Justitsministeriets beslutning om at udlevere en person til strafforfølgning i et andet land må anses for at være en straffeprocessuel beslutning i forbindelse med gennemførelse af en straffesag, hvilket også klart taler for at der er tale om en sag inden for strafferetsplejen.

Jeg er også enig med Justitsministeriet i at det forhold at der er tale om en sag inden for strafferetsplejen omfattet af offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt., indebærer at samtlige sagens dokumenter og oplysninger, herunder journalister mv., er undtaget fra offentlighedslovens regler om aktindsigt. Jeg

henviser bl.a. til John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), side 81 f.

Aktindsigt efter retsplejelovens regler

Det forhold at forvaltningslovens og offentlighedslovens regler om aktindsigt – som beskrevet ovenfor – ikke gælder for (A)'s anmodning om aktindsigt, rejser et spørgsmål om hvorvidt adgangen til aktindsigt skal afgøres efter retsplejelovens regler om aktindsigt, eventuelt principperne heri.

Justitsministeriet har i en udtalelse af 4. marts 2011 bl.a. skrevet at ministeriet ved vurderingen af om der i forbindelse med afgørelsen af 23. april 2010 om aktindsigt var grundlag for at videresende aktindsigtsanmodningen med henblik på behandling af anmodningen efter retsplejelovens regler, bl.a. havde lagt vægt på indholdet af aktindsigtsanmodningen. Ministeriet henviste til at (A) i en anden aktindsigtssag, som Justitsministeriet afgjorde den 12. november 2010, med fuldmagt fra (B) havde anmodet om aktindsigt i 'den indstilling, som Statsadvokaten for (...) udarbejdede til Justitsministeriet i (B)-sagen den 7. maj 2003'.

I sidstnævnte sag fandt Justitsministeriet (efter at have afslået anmodningen med henvisning til forvaltningslovens og offentlighedslovens regler) på baggrund af indholdet af aktindsigtsanmodningen at anmodningen i øvrigt skulle afgøres ud fra retsplejelovens regler. Justitsministeriet videresendte derfor aktindsigtsanmodningen til Statsadvokaten for (...) med henblik på at statsadvokaten kunne tage stilling til (A)'s aktindsigtsbegæring. Men i modsætning til den tidligere sag havde (A) i den sag hvor Justitsministeriet traf afgørelse den 23. april 2010, anmodet om aktindsigt i 'den eller de journaler, som ministeriet måtte have [...]'. Justitsministeriet fandt herefter 'bl.a. på baggrund af formuleringen af aktindsigtsanmodningen ikke anledning til at videresende anmodningen til en af de myndigheder, der efter retsplejelovens regler er kompetente til at behandle sådanne anmodninger'.

Justitsministeriet skrev endvidere at ministeriets 'afgørelse af 23. april 2010 blev truffet på et tidspunkt, hvor ministeriets beslutning af 9. april 2010 om udlevering af (B) til strafforfølgning i (...) var blevet indbragt for domstolene efter udleveringslovens § 16, og hvor (B) efter udleveringslovens § 14 havde fået beskikket en forsvarer', og '[p]å den baggrund har Justitsministeriet ved vurderingen af, om der i forbindelse med den nævnte afgørelse om aktindsigt var grundlag for at videresende aktindsigtsanmodningen til anklagemyndigheden med henblik på behandling af anmodningen efter retsplejelovens regler, endvidere lagt vægt på, at (B), der må anses som sigtet i retsplejelovens § 729 a's forstand, var repræsenteret ved en forsvarer, der var bekendt med sagens dokumenter'.

Jeg forstår umiddelbart Justitsministeriets udtalelse af 4. marts 2011 sådan at det er Justitsministeriets opfattelse at ministeriet ikke er kompetent til at træffe afgørelse om aktindsigt efter retsplejelovens regler i sager om udlevering, og at (A)'s anmodning om aktindsigt ikke vedrørte materiale der indgik i sagen hos statsadvokaten, men alene hos Justitsministeriet ('den eller de journaler, som ministeriet måtte have [...]'). Derfor sendte ministeriet ikke (A)'s aktindsigtsanmodning videre til statsadvokaten. Sidstnævnte må jeg forstå sådan at det er Justitsministeriets opfattelse at der er to sager i sagen om udlevering af (B) til (...): én hos statsadvokaten og én hos Justitsministeriet.

I retsplejeloven er der regler om aktindsigt i lovens kapitel 3 a og i §§ 729 a-729 d (sigtedes aktindsigt).

Af reglerne i retsplejelovens § 729 a og § 729 b om sigtedes aktindsigt i verserende straffesager fremgår det at det er politiet (anklagemyndigheden) der tager stilling til spørgsmålet om aktindsigt. Er den sigtede/forsvareren utilfreds med politiets beslutning, vil spørgsmålet kunne indbringes for retten efter retsplejelovens § 746, stk. 1. Af reglen i retsplejelovens § 729 d om sigtedes aktindsigt i afsluttede straffesager fremgår det at anmodning om aktindsigt indgives til politidirektøren der herefter træffer afgørelse, og politidirektørens afgørelse kan påklages til den overordnede anklagemyndighed efter reglerne i retsplejelovens kapitel 10 (§ 729 d, stk. 4).

Retsplejelovens regler om aktindsigt gælder ikke anmodninger om aktindsigt i straffesager der behandles hos andre administrative myndigheder end politiet eller anklagemyndigheden. Se også Jens Røn, Aktindsigt i retsplejen (2005), side 126. Det gælder dog ikke hvis der i lovgivningen er henvist til retsplejelovens regler om aktindsigt.

I lov om udlevering af lovovertrædere er det i § 12 bestemt at medmindre justitsministeren allerede på grundlag af anmodningen og de oplysninger der følger med den, finder at udlevering skal nægtes, sendes anmodningen til politiet på det sted hvor den der søges udleveret, har ophold. Det bestemmes videre at politiet derefter iværksætter den undersøgelse der er nødvendig for at afgøre om betingelserne for udlevering er opfyldt, og for denne undersøgelse 'gælder bestemmelserne i retsplejelovens 4. bog med de fornødne lempelser'. I udleveringslovens § 14, stk. 1, er det bestemt at når der iværksættes undersøgelse efter lovens § 12, skal der beskikkes en forsvarer for den som søges udleveret, medmindre den pågældende selv vælger en forsvarer, og at 'reglerne i retsplejelovens kapitel 66 om beskikkelse og valg af forsvarer' i øvrigt finder tilsvarende anvendelse. Efter afslutningen af den undersøgelse der er omtalt i lovens § 12, forelægges spørgsmålet om udlevering justitsministeren til afgørelse, jf. udleveringslovens § 15, stk. 1. Den der efter justitsministerens beslutning skal udleveres, kan forlange at politiet indbringer spørgsmålet om beslutningens lovlighed for retten, jf. udleveringslovens § 16, stk. 1.

Det fremgår af de refererede bestemmelser fra udleveringsloven at nogle opgaver i udleveringssagen er henlagt til politiet, mens andre opgaver er henlagt til justitsministeren. Det fremgår endvidere at der i udleveringsloven henvises til regler i retsplejeloven. Udleveringslovens § 12 henviser således til 'retsplejelovens 4. bog med de fornødne lempelser' for så vidt angår politiets undersøgelse af om betingelserne for udlevering er opfyldt. Retsplejelovens 4. bog indeholder bl.a. bestemmelserne i retsplejelovens §§ 729 a-729 d om sigtedes aktindsigt i straffesager. Udleveringslovens § 14, stk. 1, om beskikkelse af forsvarer henviser til at 'reglerne i retsplejelovens kapitel 66 om beskikkelse og valg af forsvarer' i øvrigt finder tilsvarende anvendelse. I retsplejelovens kapitel 66 indgår bl.a. også bestemmelserne i retsplejelovens §§ 729 a-729 d om sigtedes aktindsigt i straffesager.

Som nævnt henviser udleveringslovens § 12 og § 14, stk. 1, til retsplejelovens 4. bog og kapitel 66 hvori reglerne om sigtedes adgang til aktindsigt indgår. Ud fra formuleringen af disse bestemmelser i udleveringsloven synes henvisningen til retsplejeloven alene at vedrøre de konkrete situationer der er omtalt i bestemmelserne; det vil sige i forbindelse med den undersøgelse der omtales i § 12, og i forbindelse med den forsvarerbeskikkelse der omtales i § 14, stk. 1. Der er således ikke tale om en henvisning hvorefter retsplejelovens regler generelt skal finde anvendelse i sager om udlevering. Det kunne tale for at retsplejelovens regler som der henvises til, herunder reglerne om sigtedes adgang til aktindsigt, ikke skal finde anvendelse ud over hvad der direkte følger af udleveringslovens § 12 og § 14, stk. 1.

Heroverfor står imidlertid at sager om udlevering som ovenfor beskrevet dels er undtaget fra forvaltningslovens regler om aktindsigt da der er tale om sager om strafferetlig forfølgning af lovovertrædelser (forvaltningslovens § 9, stk. 3), dels er undtaget fra offentlighedslovens regler om aktindsigt da der er tale om 'sager inden for strafferetsplejen' (offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt.).

Endvidere er det justitsministeren der træffer den administrative beslutning om udlevering (udleveringslovens § 15, stk. 1), og denne beslutning kan den udleverede forlange indbragt for retten af politiet (udleveringslovens § 16, stk. 1); Justitsministeriet synes derfor efter min foreløbige opfattelse reelt at være en del af eller at sammenligne med anklagemyndigheden i udleveringssager når der ses på Justitsministeriets funktioner i disse sager.

Ligeledes har justitsministeren en fremtrædende rolle i disse sager om udlevering af borgere til udlandet – herunder træffer han eller hun den administrative beslutning om udlevering. Hvis det blev antaget at spørgsmål om aktindsigt i Justitsministeriets dokumenter i sager om udlevering i medfør af udleveringsloven ikke skulle behandles efter retsplejelovens regler om aktindsigt i straffesager, herunder sigtedes adgang til aktindsigt i straffesager (retsplejelovens §§ 729 a-729 d) – eller i hvert fald principperne heri – så ville det bety-

de at den sigtede/forsvareren under sagen ikke havde adgang til aktindsigt i disse dokumenter ud over hvad der måtte følge af reglerne i kapitel 9 i persondataloven (lov nr. 429 af 31. maj 2000 med senere ændringer) om den registreredes indsigtsret (medmindre disse dokumenter også indgik i politiets eller rettens akter, eller Justitsministeriet gav meraktindsigt).

Yderligere har Højesteret i den ovenfor omtalte kendelse af 3. juni 2004 – som begrundelse for at Justitsministeriets beslutning om at udlevere en person til strafforfølgning i et andet land ikke er en afgørelse omfattet af forvaltningsloven – udtalt at der i udleveringsloven er henvist til retsplejelovens straffeprocessuelle regler, og at Justitsministeriets beslutning måtte anses for at være en straffeprocessuel beslutning i forbindelse med at en straffesag blev gennemført.

Endelig kan det forhold at det i udleveringslovens § 12, 3. pkt., er bestemt at retsplejelovens 4. bog gælder 'med de fornødne lempelser', efter min foreløbige opfattelse anføres til støtte for at Justitsministeriets behandling af disse sager i et vist omfang er omfattet af retsplejelovens 4. bog, også uanset at bestemmelsen i § 12 alene angår de undersøgelser som foretages af politiet. Jeg henviser til at politiets undersøgelser forelægges justitsministeren og danner grundlag for ministerens afgørelse, jf. udleveringslovens § 15, stk. 1. Politiet og Justitsministeriet indgår således i et sammenhængende straffeprocessuelt forløb.

Samlet set er det på den baggrund min foreløbige opfattelse at retsplejelovens regler om aktindsigt i straffesager, herunder sigtedes adgang til aktindsigt i straffesager (retsplejelovens §§ 729 a-729 d) – eller i hvert fald principperne heri – gælder for spørgsmålet om aktindsigt i Justitsministeriets dokumenter i sager om udlevering efter udleveringsloven.

Jeg bemærker at (A) havde fuldmagt fra (B), og det er på den baggrund herfter min foreløbige opfattelse at Justitsministeriet burde have taget stilling til (A)'s anmodning om aktindsigt i 'den eller de journaler, som ministeriet måtte have, hvori der er journaliseret dokumenter mv., som vedrører spørgsmålet om udlevering af (B) til de (...) myndigheder, efter (B)'s medvirken i bl.a. (...) ud fra retsplejelovens regler om sigtedes aktindsigt i straffesager (retsplejelovens §§ 729 a-729 d) – eller i hvert fald ud fra principperne heri.

Jeg bemærker samtidig at jeg ikke her har taget stilling til om (A) i så fald skal have aktindsigt, herunder på hvilken måde det i givet fald skulle ske. Jeg har alene taget stilling til at spørgsmålet efter min opfattelse skal besvares ud fra (principperne i) retsplejelovens regler om aktindsigt i straffesager.

Jeg mener at Justitsministeriet bør have lejlighed til at komme med deres bemærkninger til det jeg har anført, inden jeg afgiver min endelige udtalelse.'

Justitsministeriets udtalelse

I en udtalelse af 24. november 2011 til min foreløbige redegørelse skrev Justitsministeriet bl.a. følgende:

'2. Justitsministeriet har noteret sig, at det er Folketingets Ombudsmands opfattelse, at der hverken efter forvaltningsloven eller offentlighedsloven er adgang til aktindsigt i sagens dokumenter og oplysninger.

Justitsministeriet har forstået den foreløbige redegørelse således, at det desuden er Folketingets Ombudsmands foreløbige opfattelse, at retsplejelovens regler om sigtedes adgang til aktindsigt i straffesager (retsplejelovens §§ 729 a – 729 d) – eller i hvert fald principperne heri – gælder for spørgsmålet om aktindsigt i Justitsministeriets akter i en udleveringssag, og at der heri ligger, at Justitsministeriet er kompetent til at træffe afgørelse om aktindsigt i sådanne sager og derfor burde have taget stilling til den fremsatte aktindsigtsbegæring ud fra disse regler (eller i hvert fald principperne heri).

Justitsministeriet har noteret sig dette, og det kan oplyses, at ministeriet fremover i en sag som den foreliggende også vil forholde sig til spørgsmålet om, hvorvidt der er adgang til aktindsigt i ministeriets akter i den pågældende udleveringssag ud fra retsplejelovens regler om sigtedes adgang til aktindsigt i straffesager, jf. retsplejelovens §§ 729 a – 729 d, eller principperne heri.'

Min endelige vurdering

(A) klager over Justitsministeriets afgørelse af 23. april 2010 om afslag på aktindsigt i ministeriets journaler i sagen om udlevering af (B) til de (...) myndigheder.

Sagen rejser et spørgsmål om hvilket regelgrundlag (A)'s anmodning om aktindsigt skal afgøres efter.

Justitsministeriet har i bemærkningerne til min foreløbige redegørelse skrevet at ministeriet har noteret sig min retsopfattelse, og at ministeriet fremover i en sag som den foreliggende også vil forholde sig til spørgsmålet om hvorvidt der er adgang til aktindsigt i ministeriets akter i udleveringssagen ud fra retsplejelovens regler om sigtedes adgang til aktindsigt i straffesager eller principperne heri.

Jeg fastholder herefter det jeg har anført i min foreløbige redegørelse:

Det er min opfattelse at sager om udlevering af lovovertrædere til strafforfølgning i udlandet ikke er omfattet af forvaltningslovens regler om partsaktindsigt

da der er tale om sager om strafferetlig forfølgning af lovovertrædelser (forvaltningslovens § 9, stk. 3). Det betyder at samtlige sagens dokumenter og oplysninger, herunder journalister mv., er undtaget fra forvaltningslovens regler om aktindsigt.

Jeg er enig med Justitsministeriet i at den sag (A)'s anmodning om aktindsigt vedrører, må anses for at være omfattet af 'sager inden for strafferetsplejen', og offentlighedsloven gælder derfor ikke for en anmodning om aktindsigt i denne sag (offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt.). Jeg er også enig med Justitsministeriet i at det betyder at samtlige sagens dokumenter og oplysninger, herunder journalister mv., er undtaget fra offentlighedslovens regler om aktindsigt.

Det er min opfattelse at retsplejelovens regler om aktindsigt i straffesager, herunder sigtedes adgang til aktindsigt i straffesager (retsplejelovens §§ 729 a-729 d) – eller i hvert fald principperne heri – gælder for spørgsmålet om aktindsigt i Justitsministeriets dokumenter i sager om udlevering efter udleveringsloven.

Jeg bemærker at (A) havde fuldmagt fra (B), og det er på den baggrund herefter min opfattelse at Justitsministeriet burde have taget stilling til (A)'s anmodning om aktindsigt ud fra retsplejelovens regler om sigtedes adgang til aktindsigt i straffesager (retsplejelovens §§ 729 a-729 d) – eller i hvert fald ud fra principperne heri.

Jeg bemærker samtidig at jeg ikke her har taget stilling til om (A) i så fald skal have aktindsigt, herunder på hvilken måde det i givet fald skal ske. Jeg har alene taget stilling til at spørgsmålet efter min opfattelse skal besvares ud fra (principperne i) retsplejelovens regler om aktindsigt i straffesager.”

Jeg meddelte samtidig A at hvis han ønskede at Justitsministeriet på ny tog stilling til hans anmodning om aktindsigt, måtte han anmode Justitsministeriet om det.

Jeg foretog mig herefter ikke mere i sagen.

NOTER: (*) FOB 1991, side 107, FOB 1995, side 244, FOB 1998, side 403, FOB 2001, side 505, FOB 2004, side 114, FOB 2005, side 485 og side 589, og FOB 2009, sag nr. 3-1 og sag nr. 5-3.