



2011 5-1

Afslag på aktindsigt i uformelle e-mail som er udvekslet mellem myndigheder. Dokumentbegrebet.

En indsat bad Direktoratet for Kriminalforsorgen om at få aktindsigt i sin sag om udgang. Direktoratet afslog at give aktindsigt i de interne arbejdsdokumenter i sagen med henvisning til § 12 i forvaltningsloven. Direktoratet oplyste efterfølgende at det havde undtaget en række "uformelle e-mail" som under behandlingen af sagen var blevet udvekslet mellem direktoratet og statsfængslet hvor den indsatte afsonede. Direktoratet begrundede dette med at oplysningerne i "de uformelle e-mail" ikke ville have været omfattet af notatpligten hvis oplysningerne var modtaget telefonisk.

Principielt omfatter en parts ret til aktindsigt samtlige dokumenter i sagen medmindre en af undtagelserne i forvaltningslovens §§ 12-15 finder anvendelse. Derfor mente ombudsmanden at det afgørende måtte være at finde ud af om de uformelle e-mail kunne betragtes som dokumenter.

Ombudsmanden udtalte at spørgsmålet om hvorvidt det kan antages at en e-mail kan betragtes som et dokument, må afgøres efter en konkret vurdering af navnlig indholdet af den pågældende e-mail, men at det næppe alene kan være afgørende om e-mailen indeholder oplysninger som er omfattet af notatpligten (efter offentlighedslovens § 6).

Ombudsmanden mente ikke der var grundlag for at kritisere direktoratets opfattelse. Men han mente at der var nogle af "de uformelle e-mail" som det var tvivlsomt ikke at betragte som dokumenter. Derfor henstillede han at direktoratet for så vidt angik disse e-mail igen overvejede spørgsmålet om aktindsigt – og dermed også spørgsmålet om hvorvidt de kunne betragtes som dokumenter.

Ombudsmanden mente i øvrigt ikke der var grundlag for at kritisere at direktoratet havde undtaget interne arbejdsdokumenter fra aktindsigt efter forvaltningslovens § 12. Dog kritiserede han at direktoratets afgørelse ikke indeholdt en fyldestgørende begrundelse.

(J.nr. 2010-0392-6012)

16. maj 2011

Almindelige emner:
1.2

Forvaltningsret:
11241.2
1134.2
114.3
11.9

Jeg skrev følgende til den advokat der havde klaget til mig på vegne af den indsatte, A:

”Ombudsmandens udtalelse

...

Til min behandling af sagen har jeg bedt direktoratet om at låne mig alle akter i sagen, herunder interne skrivelser og notater. Direktoratet har sendt materialet opdelt i 5 omslag. Jeg har i det følgende taget udgangspunkt i direktoratets opdeling. Omslag 1 indeholder akter som (A) har modtaget. Jeg har derfor ingen bemærkninger til dokumenterne i omslag 1. Omslag 2 indeholder interne e-mail og notater som direktoratet har undtaget efter forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 1 og nr. 2. Omslag 3 indeholder e-mail med uformel kontakt mellem direktoratet og statsfængslet (X) vedrørende sagens status som direktoratet også har undtaget fra aktindsigt. Omslag 4 indeholder brevvekslingen i en sag om aktindsigt af 30. januar 2009. Omslag 5 indeholder brevvekslingen i en sag om aktindsigt af 6. juli 2009. Jeg har i det følgende først kort gengivet dine og direktoratets synspunkter i sagen.

1. Parternes synspunkter

Du har gjort gældende at der i flere af direktoratets omslag må være korrespondance med eksterne myndigheder/personer, og at direktoratet derfor ikke generelt kan henvise til forvaltningslovens § 12 som begrundelse for ikke at meddele aktindsigt.

Derudover har du gjort gældende at der bør meddeles aktindsigt efter reglerne om meroffentlighed. Du har begrundet dette med at der efter din opfattelse er tale om en usædvanlig og politisk følsom sag. Du mener at behovet for meroffentlighed er mere påtrængende i sager der behandles anderledes end tilsvarende sager. Du har i den forbindelse beskrevet (A)'s afsoningsforhold.

Direktoratet har undtaget 2 dokumenter i omslag 2 med henvisning til forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 2 (notat af 15. april 2009 fra direktoratet til justitsministeren og en e-mail af 9. juli 2009 fra direktoratet til Justitsministeriet). Direktoratet har vurderet at de 2 dokumenter er interne arbejdsdokumenter da der er tale om brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed.

Derudover har direktoratet i omslag 2 undtaget en række dokumenter som direktoratet har vurderet er interne arbejdsdokumenter, med henvisning til forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 1. Der er tale om en række e-mail og nota-

ter vedrørende interne overvejelser i direktoratet og sagsbehandlerens notater på sagsomslaget.

I omslag 3 har direktoratet undtaget en række 'uformelle e-mail' vedrørende sagens status som er udvekslet mellem sagsbehandlerne i direktoratet og statsfængslet (X). Direktoratet mener ikke at e-mailene er omfattet af aktindsigt, da e-mailene ikke indeholder oplysninger som ville have været omfattet af notatpligten hvis oplysningerne var modtaget telefonisk.

Derudover har direktoratet vurderet at der ikke er oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder der har haft væsentlig betydning for sagens afgørelse, og som alene er indeholdt i materialet. Direktoratet har desuden (efterfølgende) vurderet at der ikke er grundlag for at give meroffentlighed i de undtagne dokumenter – det skyldes hensynet til offentlige interesser.

Endelig har direktoratet oplyst at dokumenterne i omslag 4 og 5 enten er skrevet af eller sendt til dig eller (A).

2. Interne arbejdsdokumenter (omslag 2)

Den der er part i en sag hvor der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, kan forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter (§ 9, stk. 1, 1. pkt., i forvaltningsloven). Partens ret til aktindsigt gælder samtlige sagens dokumenter medmindre en af forvaltningslovens undtagelsesbestemmelser finder anvendelse. Direktoratet har i den konkrete sag anvendt forvaltningslovens § 12, som har følgende ordlyd:

'§ 12. Retten til aktindsigt omfatter ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses

- 1) dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug ved behandlingen af en sag,
- 2) brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed og
- 3) brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes udvalg, afdelinger og andre administrative organer eller mellem disse organer indbyrdes.

Stk. 2. Oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagens afgørelse, og som alene indeholdes i interne arbejdsdokumenter, skal uanset bestemmelsen i stk. 1 meddeles i overensstemmelse med reglerne i dette kapitel.'

Ifølge bemærkningerne til forvaltningslovens § 12 svarer bestemmelsen til offentlighedslovens § 7 sammenholdt med § 11, og der henvises derfor til bemærkningerne til § 7 og § 11 i offentlighedsloven, se Folketingstidende 1985-1986, tillæg A, sp. 139 og sp. 219 f. Ifølge bemærkningerne omfatter retten til aktindsigt som udgangspunkt ikke dokumenter der udarbejdes af en

myndighed til eget brug ved behandlingen af en sag. Det gælder dog kun så længe materialet er i den pågældende myndigheds besiddelse og således udelukkende danner grundlag for myndighedens egne interne overvejelser. Forvaltningslovens § 12 angiver hvornår et dokument anses for internt, men opregningen er ikke udtømmende. I tvivlstilfælde vil et afgørende moment ofte være om dokumentet i det væsentlige alene indeholder eller i øvrigt afspejler myndighedens egne interne overvejelser med hensyn til en sags fortsatte behandling eller afgørelse. Sådanne overvejelser foreligger typisk i form af notater, referater, forslag og udkast som udtrykker et foreløbigt resultat af en intern dialog og forberedelsesproces. Se Steen Rønsholdt, Forvaltningsret – Retssikkerhed. Proces. Sagsbehandling, 3. udgave (2010), s. 465. Undtagelsen omfatter også referater af møder eller andre drøftelser med udenforstående der alene udarbejdes til myndighedens eget brug. Se i øvrigt John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), s. 306 ff, og Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 407 ff. Det er imidlertid en forudsætning for at et internt arbejdsdokument kan undtages fra aktindsigt, at dokumentet forbliver hos den pågældende myndighed.

Ifølge forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 2, anses brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed også for interne dokumenter. Ifølge bemærkningerne er det uden betydning om brevvekslingen foregår ved udveksling af skrivelser eller mere uformelt ved påtegninger eller lignende. Bemærkningerne indeholder ikke nogen nærmere angivelse af hvad der skal anses for forskellige enheder inden for samme myndighed, men afgrænsningen beror på en konkret vurdering af det underliggende retsgrundlag. I den forbindelse lægger man vægt på hvilken grad af selvstændighed den enkelte enhed indtager, om der træffes afgørelse på egne vegne, rekursadgangen og instruktionsbeføjelsen mv.

Direktoratet har undtaget 2 dokumenter med henvisning til forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 2 (notat af 15. april 2009 fra direktoratet til justitsministeren og en e-mail af 9. juli 2009 fra direktoratet til Justitsministeriet). De 2 dokumenter indeholder oplysninger om de interne overvejelser om udgangssagens fortsatte behandling og afgørelse og er udvekslet mellem forskellige enheder inden for samme myndighed. Jeg kan derfor ikke kritisere at direktoratet har undtaget dokumenterne fra aktindsigt.

De øvrige dokumenter i omslag 2 er undtaget med henvisning til § 12, stk. 1, nr. 1, i forvaltningsloven. Der er tale om en række e-mail og notater vedrørende interne overvejelser i direktoratet og sagsbehandlerens notater på sagsomslaget. Direktoratet har vurderet at dokumenterne er interne arbejdsdokumenter da de er udarbejdet af direktoratet til eget brug ved behandlingen af sagen.

Ved min gennemgang af disse dokumenter er jeg stødt på 3 e-mail der umiddelbart synes at være udvekslet mellem statsfængslet (X) og direktoratet. Da disse 3 dokumenter er udvekslet mellem 2 selvstændige forvaltningsmyndigheder, kan dokumenterne således ikke undtages fra aktindsigt med henvisning til forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 1. De 3 e-mail har dog umiddelbart samme karakter som de oplysninger direktoratet har undtaget i omslag 3 (uformal kontakt mellem sagsbehandlere i direktoratet og statsfængslet (X)), og jeg henviser derfor til det jeg har skrevet nedenfor om omslag 3 (punkt 4).

Det er min opfattelse at de øvrige dokumenter i omslaget må betragtes som interne arbejdsdokumenter der som udgangspunkt er undtaget fra aktindsigt i medfør af forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 1.

Der er dog ret til aktindsigt, jf. forvaltningslovens § 12, stk. 2, hvis det interne arbejdsdokument indeholder oplysninger om sagens faktiske omstændigheder der er af væsentlig betydning for sagsforholdet, og som kun indeholdes i det pågældende dokument (ekstraheringspligt). Ekstraheringspligten er undergivet de begrænsninger der følger af undtagelsesbestemmelserne i forvaltningsloven. Direktoratet har vurderet at der ikke er grundlag for at give aktindsigt efter § 12, stk. 2, i forvaltningsloven. Efter min gennemgang af akterne i sagen mener jeg ikke der er grundlag for at kritisere direktoratets vurdering.

3. Meroffentlighed

Du mener at der bør meddeles aktindsigt efter reglerne om meroffentlighed, og at behovet for meroffentlighed er særlig påtrængende i denne sag på grund af sagens særlige omstændigheder. Direktoratet har i sit brev af 2. november 2010 vurderet at der ikke er grundlag for at give meroffentlighed i de undtagne dokumenter af hensyn til offentlige interesser.

Princippet om meroffentlighed fremgår af offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., der har følgende ordlyd:

'§ 4. (...) En forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt m.v.'

Bestemmelsen blev indsat for at understrege at offentlighedslovens regler ikke er til hinder for at myndighederne efter eget skøn giver oplysninger i videre omfang, herunder på anden måde eller i anden form end loven forpligter til (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 211). Offentlighedsudvalget anså det endvidere for ønskeligt at myndighederne ikke blot nøjedes med at undersøge om en anmodning om aktindsigt kunne afslås af formelle grunde eller med hjemmel i offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser, men at de mere frit

overvejede om hemmeligholdelse i konkrete tilfælde overhovedet var påkrævet (betænkning nr. 857, 1978 om offentlighedslovens revision, s. 70).

I den konkrete sag har direktoratet vurderet at offentlige interesser vejer tungere end hensynet til at (A) får indsigt i de ønskede oplysninger.

En myndigheds afgørelse af om en anmodning om aktindsigt bør imødekommes efter (princippet i) offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., er i vidt omfang en skønsmæssig vurdering. Efter de regler der gælder for min virksomhed, kan jeg kun kritisere en skønsmæssig afgørelse hvis der foreligger særlige omstændigheder. Sådanne særlige omstændigheder kunne være en konstatering af at lighedsgrundsætningen er tilsidesat, eller at der ved afgørelsen er forfulgt ulovlige formål. Jeg mener ikke at der foreligger sådanne særlige omstændigheder i denne sag. Det er dog min opfattelse at det ville have været ønskeligt hvis direktoratet allerede i afgørelsen af 19. januar 2010 af egen drift havde vurderet om der var grundlag for at give aktindsigt efter princippet om meroffentlighed, se også pkt. 8 i Justitsministeriets vejledning til offentlighedsloven.

Jeg har i dag gjort Direktoratet for Kriminalforsorgen bekendt med min opfattelse.

4. Oplysninger som ikke ville have været omfattet af notatpligten (omslag 3). Dokumentbegrebet.

Direktoratet har undtaget en række 'uformelle e-mail' vedrørende sagens status som er udvekslet mellem sagsbehandlerne i direktoratet og statsfængslet (X). Direktoratet mener ikke at e-mailene er omfattet af aktindsigt, da e-mailene ikke indeholder oplysninger som ville have været omfattet af notatpligten hvis oplysningerne var modtaget telefonisk.

Ifølge forvaltningslovens § 10, stk. 1, omfatter partens ret til aktindsigt principielt samtlige dokumenter i sagen medmindre en af forvaltningslovens undtagelsesbestemmelser i §§ 12-15 finder anvendelse. Afgørelsen af om der skal gives aktindsigt i et dokument, afhænger således ikke af hvordan myndigheden har modtaget dokumentet, i hvilken form det er modtaget, eller myndighedens vurdering af om dokumentet indeholder væsentlige oplysninger. Se f.eks. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), s. 292.

Som det fremgår, er det derimod afgørende at materialet kan betragtes som et dokument. Dokumentbegrebet og særlig spørgsmålet om aktindsigt i e-mail og sms-beskeder er behandlet i betænkning nr. 1510, 2009 om offentlighedsloven. I betænkningen, s. 336 ff, står der bl.a. følgende:

'11.1. Nærmere om dokumentbegrebet

11.1.1. Teknologineutralt dokumentbegreb

Hverken offentlighedsloven eller dens forarbejder indeholder en nærmere definition af, hvad der skal forstås ved udtrykket 'dokument', som efter gældende ret er selve genstanden for aktindsigt.

Det er dog fast antaget i den juridiske litteratur, at lovens dokumentbegreb skal fortolkes vidtgående. Dette følger også af såvel offentlighedslovens forarbejder som forvaltningsmyndighedernes og ombudsmandens praksis. Begrebet omfatter således foruden egentlige skriftlige dokumenter også såkaldte aktstykker (fotografier, rids, kort mv.), ligesom materiale, der træder i stedet for skriftlige dokumenter og aktstykker, f.eks. lydbånd, film, videooptagelser mv., er omfattet af dokumentbegrebet.

Den brede fortolkning af dokumentbegrebet er anset for nødvendig for at forhindre en begrænsning af lovens anvendelsesområde som følge af den teknologiske udvikling med hensyn til opbevaring af informationer.

Kommissionen har bl.a. i lyset af den teknologiske udvikling siden vedtagelsen af offentlighedsloven af 1985 overvejet, om der er behov for at foretage en nærmere fastlæggelse af dokumentbegrebets rækkevidde, herunder eventuelt ved, at det i lovtæksten fastsættes, hvad der skal forstås ved begrebet.

Kommissionen finder imidlertid ikke, at der er et sådant behov, jf. også pkt. 11.2 nedenfor. Dette skyldes for det første, at dokumentbegrebet er fast indarbejdet i forvaltningsmyndighedernes praksis og kun ganske sjældent har givet anledning til fortolkningstvivil, og for det andet, at en nærmere fastlæggelse eller definition – som også fremhævet af Offentlighedsudvalget, jf. pkt. 3 ovenfor – vil kunne indebære, at begrebet utilsigtet fastlåses til de eksisterende former for informationsopbevaring.

Kommissionen finder endvidere ikke, at der bør anlægges en anden forståelse af dokumentbegrebet. Det er i den forbindelse kommissionens opfattelse, at dokumentbegrebet fortsat skal være teknologineutralt og således også i fremtiden skal fortolkes i overensstemmelse med den teknologiske udvikling. Dette indebærer, at også materiale, der lagres på nye informationsbærere eller i nye former, vil være omfattet af dokumentbegrebet, i det omfang det pågældende materiale kan sidestilles med egentlige skriftlige dokumenter og aktstykker. Som eksempel på en forholdsvis ny dokumenttype kan nævnes elektronisk post (e-mail), der dog kan have en sådan formløs karakter, at e-mailen ikke i det enkelte tilfælde er omfattet af dokumentbegrebet, jf. pkt. 11.1.2 nedenfor.

11.1.2 nedenfor.

Afgørende for spørgsmålet om, hvorvidt et bestemt materiale er omfattet af lovens dokumentbegreb, vil på denne baggrund i almindelighed ikke være, i hvilken form eller på hvilket informationsbærende medie materialet optræder, men derimod, om materialet kan sidestilles med egentlige skriftlige dokumenter og aktstykker, og i givet fald om materialet har været undergivet administrativ sagsbehandling i den pågældende forvaltningsmyndighed, jf. pkt. 11.5 nedenfor.

11.1.2. Særligt om e-mail og sms-beskeder

Om rækkevidden af det i pkt. 11.1.1 anførte bemærker kommissionen, at formløse noteringer, som en offentligt ansat nedfælder på gule 'post-it'-etiketter og lignende løse lapper – f.eks. i forbindelse med en sags behandling eller under en telefonsamtale – ikke kan anses for omfattet af lovens dokumentbegreb. Dette beror på, at sådanne lapper mv. ikke fra en almindelig betragtning kan sidestilles med egentlige skriftlige dokumenter og aktstykker, og de bliver kommissionen bekendt da heller ikke i praksis bevaret eller journaliseret på den pågældende sag.

Det er endvidere kommissionens opfattelse, at heller ikke formløse noteringer, som en offentligt ansat foretager i forbindelse med et møde i f.eks. et udvalg, og som den pågældende overgiver til et andet medlem af udvalget under mødet, kan betragtes som dokumenter i offentlighedslovens forstand.

Kommissionen har i forlængelse af det anførte om formløse noteringer overvejet spørgsmålet om, hvorvidt sms-beskeder, som en offentligt ansat afsender eller modtager på en mobiltelefon, der tilhører ansættelsesmyndigheden, og som vedrører en sag i den pågældende forvaltningsmyndighed, er omfattet af lovens dokumentbegreb.

Det er kommissionens opfattelse, at sms-beskeder af den nævnte karakter for en principiel betragtning og under hensyn til, at lovens dokumentbegreb er teknologineutralt og således gælder uanset det pågældende materiales form og det bærende medie, vil kunne være omfattet af lovens dokumentbegreb. Denne principielle betragtning skal også ses i lyset af, at sms-beskeder i visse tilfælde vil erstatte elektronisk post (e-mail), der efter omstændighederne vil være omfattet af offentlighedslovens dokumentbegreb. Som eksempel på en sms-besked, der vil være omfattet af offentlighedslovens dokumentbegreb, kan nævnes en sms-besked, der indeholder et afslag på en anmodning om aktindsigt, der er fremsendt ved en sms-besked.

Det er på denne baggrund kommissionens opfattelse, at e-mail og sms-beskeder er omfattet af lovens dokumentbegreb, hvis den enkelte e-mail eller sms-besked indeholder oplysninger om faglige vurderinger eller oplysninger om en sags faktiske grundlag. I de tilfælde, hvor der – efter lovudkastets § 13

eller en ulovbestemt retsgrundsætning, jf. nærmere kapitel 13 – gælder en notatpligt i forhold til den pågældende sms-besked eller e-mail, må sms-besked eller e-mailen også anses for omfattet af dokumentbegrebet. Det vil således bl.a. være tilfældet, hvis sms-besked eller e-mailen må karakteriseres som et væsentligt sagsekspeditionsskridt, f.eks. ved at myndigheden med en sms-besked meddeler borgeren en afgørelse i en sag.

Det er dog kommissionens opfattelse, at sms-besked og e-mail i lighed med de ovenfor nævnte formløse noteringer mv. kan have en sådan 'formløs' karakter, at de ikke kan anses for omfattet af lovens dokumentbegreb. Om det er tilfældet vil bero på en konkret vurdering af indholdet og karakteren af den enkelte sms-besked eller e-mail sammenholdt med indholdet og karakteren af den sag, som sms-besked eller e-mailen vedrører.'

Om en e-mail kan antages at være omfattet af offentlighedslovens dokumentbegreb, må således afgøres efter en konkret vurdering af navnlig indholdet af den pågældende e-mail. De samme betragtninger om dokumentbegrebet efter offentlighedsloven må gøre sig gældende for forvaltningslovens område. At oplysninger i en e-mail er omfattet af notatpligten, må givetvis indebære at e-mailen for disse oplysningers vedkommende er omfattet af dokumentbegrebet. Men hvorvidt uformelle e-mail kan anses for at være dokumenter, kan næppe alene afgrænses til spørgsmålet om hvorvidt det enkelte dokument indeholder oplysninger omfattet af notatpligten efter den gældende § 6 i offentlighedsloven (og ikke efter lovudkastets § 13), hvis direktoratets udtalelse af 3. marts 2010 skal forstås på denne måde.

Jeg har henledt direktoratets opmærksomhed herpå, uden at jeg har fundet grundlag for at formulere dette som en egentlig kritik af direktoratet.

Jeg har foretaget en gennemgang af e-mailene i omslag 3 og de 3 e-mail fra omslag 2 (jf. ovenfor under punkt 2). Ud over én e-mail der er udvekslet internt mellem sagsbehandlerne i direktoratet, er der tale om et større antal e-mail der er udvekslet mellem sagsbehandlerne i direktoratet og sagsbehandlerne i statsfængslet (X).

Hovedparten af e-mailene indeholder sagsbehandlerne mere uformelle korrespondance med hinanden om det nærmere (tidsmæssige) forløb af udgangssagen. At direktoratet har karakteriseret disse e-mail som 'uformelle e-mail' som ikke er omfattet af dokumentbegrebet, giver mig ikke anledning til bemærkninger.

Omslaget indeholder imidlertid også e-mail med et indhold der gør det mere tvivlsomt om det kan antages at de ikke er omfattet af dokumentbegrebet. Jeg har i forbindelse med min tilbagesendelse af sagens akter til direktoratet markeret de e-mail i omslaget som – efter min opfattelse – efterlader en sådan

tvivl, og jeg har henstillet til direktoratet at overveje spørgsmålet om aktindsigt for hver enkelt e-mail på ny, herunder om undtagelsesbestemmelsen i § 15 i forvaltningsloven eventuelt kan finde anvendelse (forudsat at den pågældende e-mail anses for omfattet af dokumentbegrebet).

Direktoratet vil i et brev til dig oplyse dig om resultatet af gennemgangen. Jeg har bedt direktoratet om at underrette mig om hvad der videre sker i sagen.

5. Brevveksling vedrørende tidligere anmodninger om aktindsigt (omslag 4 og 5)

Omslag 4 og 5 indeholder brevvekslingen i forbindelse med 2 tidligere anmodninger om aktindsigt indgivet henholdsvis af dig og (A) (den 30. januar og 6. juli 2009). Direktoratet har oplyst at dokumenterne enten er skrevet af – eller sendt til – dig eller (A), og at I derfor er bekendte med dokumenterne. Derudover er der i begge omslag kopi af sagsbehandlerens håndskrevne notater på sagsomslagene.

Som jeg forstår direktoratets bemærkninger, er der ikke tale om at undtage dokumenter i omslag 4 og 5 fra aktindsigt da dokumenterne er udvekslet med enten dig eller (A).

Dog er jeg ved min gennemgang af akterne i sagen blevet opmærksom på at der i omslag 5 er et brev fra Rigsadvokaten af 30. juli 2009 til direktoratet hvor Rigsadvokaten beder direktoratet om at behandle (A)'s anmodning om aktindsigt. Ud fra direktoratets bemærkninger går jeg ud fra at hverken du eller (A) har modtaget en kopi af dette oversendelsesbrev. Jeg har bedt direktoratet om at tage stilling til om du kan få en kopi af brevet.

For så vidt angår de håndskrevne notater på sagsomslagene, henviser jeg til det jeg har skrevet ovenfor under punkt 2 om interne arbejdsdokumenter.

6. Forvaltningslovens § 11

I mit brev af 11. februar 2010 til direktoratet bad jeg direktoratet om at oplyse hvorvidt forvaltningslovens § 11, stk. 1, havde været inddraget ved behandlingen af (A)'s anmodning om aktindsigt.

Direktoratet har oplyst at direktoratet den 13. november 2009 mundtligt meddelte (A) sin afgørelse om udgang. Udgangen blev afviklet den 19. november 2009. (A) bad herefter den 15. december 2009 om aktindsigt i sagen. Den 19. januar 2010 redegjorde direktoratet skriftligt for afgørelsen og dens begrundelse og traf samtidig afgørelse om aktindsigt.

Ifølge forvaltningslovens § 11, stk. 1, skal afgørelsen af en sag udsættes hvis en part under sagens behandling beder om aktindsigt, og der efter loven skal gives aktindsigt. Formålet med bestemmelsen er at sikre at den part der under sagens behandling beder om aktindsigt, får mulighed for at komme med en udtalelse til brug ved sagens behandling. Pligten til at udsætte sagens afgørelse gælder kun hvis parten har bedt om aktindsigt før der er truffet en afgørelse.

Da afgørelsen om udgang blev truffet inden (A) bad om aktindsigt, er der ikke grundlag for at kritisere direktoratet for at have tilsidesat forvaltningslovens § 11, stk. 1.

7. Begrundelse

Da direktoratets afgørelse om aktindsigt var delvis bebyrdende for (A), var direktoratet forpligtet til at begrunde afgørelsen – også selvom der var tale om en efterfølgende begrundelse, jf. forvaltningslovens §§ 22 og 23. Efter forvaltningslovens § 24 skal en begrundelse henvise til de relevante retsregler, vedrørende skønsmæssige afgørelser angive de hovedhensyn der er tillagt vægt, og om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

En tilstrækkelig begrundelse giver en fyldestgørende forklaring på hvorfor en afgørelse har fået et bestemt indhold. Hvor udførlig en begrundelse skal være, kan ikke præcist angives. Om en given begrundelse kan anses for tilstrækkelig, må bl.a. afhænge af afgørelsens art, sagens karakter og partens egen udførlighed i sagen.

Direktoratet har i afgørelsen af 19. januar 2010 henvist til at der var en række interne skrivelser der var undtaget fra aktindsigt efter forvaltningslovens § 12, stk. 1, om interne arbejdsdokumenter, og at der ikke var grundlag for at give aktindsigt efter § 12, stk. 2. Direktoratet har oplyst at det var en fejl at der i afgørelsen var henvist til forvaltningslovens § 11.

Det fremgår først af direktoratets udtalelse af 3. marts 2010 at direktoratet har foretaget en nærmere gennemgang og opdeling af akterne i sagen og herunder henvist til de mere specifikke retsregler og hensyn direktoratet har lagt vægt på ved afgørelsen. Det er på den baggrund min opfattelse at direktoratets afgørelse af 19. januar 2010 ikke indeholdt en fyldestgørende forklaring på afgørelsens indhold. Det mener jeg er beklageligt. Jeg har i dag gjort direktoratet bekendt med min opfattelse, men foretager mig ikke yderligere."

Direktoratet for Kriminalforsorgen meddelte i et brev af 20. juni 2011 at direktoratet var nået frem til at der burde have været givet aktindsigt i yderligere 5 e-mail og i Rigsadvokatens oversendelsesbrev af 30. juli 2009.

For så vidt angik e-mailene i omslag 3, vurderede direktoratet at 1 e-mail (fortsat) kunne undtages. Den korrekte begrundelse var dog at e-mailen var et internt arbejdsdokument efter § 12, stk. 1, nr. 1, i forvaltningsloven. De øvrige 4 e-mail jeg havde markeret, gav direktoratet advokaten aktindsigt i.

For så vidt angik de 3 e-mail i omslag 2, vurderede direktoratet at 2 af e-mailene ikke kunne undtages under henvisning til at e-mailene var interne arbejdsdokumenter, men derimod fordi e-mailene ikke var omfattet af forvaltningslovens dokumentbegreb. Den sidste e-mail gav direktoratet advokaten aktindsigt i.

På den baggrund meddelte jeg direktoratet at jeg tog direktoratets oplysninger i sagen til efterretning, og at jeg ikke foretog mig mere i sagen.

Sagsfremstilling

A bad den 15. december 2009 om aktindsigt i sin sag om udgang. I et brev af 19. januar 2010 redegjorde direktoratet skriftligt for afgørelsen om udgang og traf samtidig afgørelse om aktindsigt i sagen. Direktoratet skrev bl.a. følgende:

”Direktoratet har tidligere meddelt Dem aktindsigt i Retspsykiatrisk erklæring af 7. april 2008, Retslægerådets erklæring af 27. maj 2008, samt Rigsadvokatens udtalelse af 6. april 2009.

Direktoratet bemærker, at der er en række interne skrivelser, der er undtaget fra aktindsigt i medfør af forvaltningslovens § 11, stk. 1, hvorefter interne arbejdsdokumenter er undtaget aktindsigt. Direktoratet har ikke fundet, at der er grundlag for at der skal meddeles aktindsigt i skrivelserne i medfør af forvaltningslovens § 11, stk. 2.

Direktoratet vedlægger forhørsprotokol af 19. december 2008, der er det eneste dokument i sagen, som De ikke tidligere har modtaget eller som ikke er undtaget i medfør af forvaltningslovens § 11.”

På baggrund af en klage fra A bad jeg den 11. februar 2010 direktoratet om en udtalelse og om at låne alt materiale i sagen. Jeg bad desuden direktoratet om at oplyse hvorvidt direktoratet havde inddraget forvaltningslovens § 11, stk. 1, eftersom direktoratet traf afgørelse i sagen samtidig med at direktoratet tog stilling til anmodningen om aktindsigt. Jeg bad også direktoratet om at redegøre for efter hvilke paragraffer i forvaltningsloven direktoratet havde be-

sluttet at undtage en række interne skrivelser fra aktindsigt. Herunder bad jeg om nærmere oplysninger om begrundelsen for at undtage disse interne skrivelser.

Direktoratet afgav en udtalelse i sagen den 3. marts 2010. For så vidt angår spørgsmålet om inddragelsen af forvaltningslovens § 11, stk. 1, skrev direktoratet at direktoratet i november 2009 havde truffet afgørelse om tilladelse til udgang. Udgangen blev afviklet den 19. november 2009. Anmodningen om aktindsigt af 15. december 2009 vedrørte derfor en allerede afgjort sag, og direktoratet vurderede således ikke at forvaltningslovens § 11 var relevant. For så vidt angår spørgsmålet om retsgrundlaget og begrundelsen for det delvise afslag på aktindsigt, skrev direktoratet bl.a. følgende:

”Direktoratet har undtaget en mail af 9. juli 2009 fra direktoratet til Justitsministeriets departement samt et notat af 15. april 2009 til justitsministeren i medfør af forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 2, idet disse dokumenter blev vurderet til at være interne arbejdsdokumenter, da der er tale om brevveksling mellem forskellige enheder indenfor samme myndighed.

Derudover er der en række mails og notater vedrørende interne overvejelser i direktoratet og sagsbehandlerens notater på sagsomslaget, som er undtaget i medfør af forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 1, idet de blev vurderet til at være interne arbejdsdokumenter, da de er udarbejdet af direktoratet til eget brug ved behandlingen af sagen.

Direktoratet overvejede i forbindelse med behandlingen af (A)’s aktindsigtsanmodning om der i det ovenfor nævnte materiale, var oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, der havde væsentlig betydning for sagens afgørelse og som alene var indeholdt i materialet og som derfor skulle have været givet i medfør af forvaltningslovens § 12, stk. 2. Direktoratet vurderede, at det ikke var tilfældet, hvilket (A) blev gjort bekendt med.

Herudover foreligger der i sagen et antal mere uformelle mails vedrørende sagens status udvekslet mellem sagsbehandlerne i henholdsvis direktoratet og statsfængslet (X).

Disse e-mails har direktoratet ikke fundet omfattet af aktindsigten. Direktoratet har herved lagt vægt på, at de ikke indeholder oplysninger, som – ifald de var tilgået sagen telefonisk – ville være undergivet notatpligt.

Der henvises i øvrigt til direktoratets skrivelse af 19. januar 2010, idet det dog bemærkes, at direktoratet på grund af en slåfejl har henvist til forvaltningslovens § 11, hvilket rettelig skulle have været forvaltningslovens § 12, jf. ovenfor.”

A's advokat kom på vegne af A med bemærkninger til direktoratets udtalelse i en telefax af 12. april 2010. Advokaten ville vende tilbage med yderligere bemærkninger til sagen, hvilket han gjorde med brev af 9. september 2010. Han gjorde bl.a. gældende at der i omslag 4 og 5 – og i sagen om isolationsanbringelse af A – måtte være korrespondance med eksterne parter, hvilket han mente indebar at direktoratet ikke generelt kunne henvise til forvaltningslovens § 12 som begrundelse for ikke at meddele aktindsigt. Advokaten gjorde desuden gældende at der i sagen burde gives meroffentlighed. Det skyldtes efter hans opfattelse at A's sag var usædvanlig og politisk følsom. Advokaten beskrev i den forbindelse A's afsoningsforhold. Advokaten mente at direktoratet havde en interesse i at håndtere oplysninger i A's sag med størst mulig forsigtighed, og at der var en betydelig risiko for at A ikke blev behandlet lige i forhold til andre indsatte. Advokaten gjorde gældende at behovet for meroffentlighed var mere påtrængende i sager der af den ene eller anden grund blev behandlet anderledes end andre tilsvarende sager. Endelig redegjorde han for hvorfor han mente at akterne fra sagen om isolationsanbringelsen af A burde findes i sagen om udgang.

Direktoratet afgav den 2. november 2010 en supplerende udtalelse til sagen. Heraf fremgik bl.a. følgende:

"Direktoratet er enig med advokaten i, at 'omslag 4' og 'omslag 5' blandt andet indeholder brevveksling med en ekstern myndighed/eksterne personer. Direktoratet kan oplyse, at advokaten eller (A) er bekendt med disse akter, idet de enten er skrevet af eller sendt til advokaten eller (A).

Direktoratet kan endvidere oplyse, at (A) var anbragt i særligt sikret afdeling med de begrænsninger i fællesskabet, som følger heraf, og akterne i denne sag ikke indgår i sagsbehandlingsforløbet om udgang. Direktoratets afgørelse om aktindsigt i sagsbehandlingsforløbet om udgang vedrører således ikke akterne i sagen vedrørende anbringelsen i særligt sikret afdeling.

Direktoratet finder endelig ikke grundlag for at give 'meroffentlighed' i de akter, som direktoratet har undtaget fra aktindsigt i medfør af forvaltningslovens § 12, stk. 1. Dette af hensyn til offentlige interesser."

Advokaten havde ikke yderligere bemærkninger til sagen.