



2009 17-2

Aktindsigt. Identifikation. Meroffentlighed. Vejledning om mulighed for indsigt efter retsplejelovens regler

En journalist bad industrialiseringsfonden for udviklingslandene (IFU) om aktindsigt i fondens sager om svindel mv. med offentlige midler. IFU afslog først med henvisning til at fondens forretningsvirksomhed generelt var undtaget fra offentlighedsloven, senere med henvisning til at dokumenterne journalisten bad om aktindsigt i, ikke var tilstrækkeligt identificerede. IFU afslog desuden at give meroffentlighed.

Journalisten klagede til ombudsmanden. I udtalelsen til ombudsmanden skrev IFU at fonden havde identificeret en byretsdom i en straffesag som var omfattet af journalistens anmodning om aktindsigt.

Ombudsmanden udtalte at han ikke kunne kritisere at IFU vurderede at anmodningen om aktindsigt ikke opfyldte identifikationskravet.

Nogle af de argumenter som IFU havde anvendt som grundlag for at afslå meroffentlighed, var ombudsmanden ikke enig i. Ombudsmanden mente at IFU burde være gået i dialog med journalisten om hvordan anmodningen om aktindsigt kunne afgrænses. Ombudsmanden henstillede til IFU at genoptage sagen med henblik på via dialog at vurdere om journalisten kunne få hel eller delvis aktindsigt i i hvert fald nogle dokumenter, herunder byretsdommen. Hvis det var relevant, måtte IFU også vejlede om muligheden for at få aktindsigt efter retsplejelovens regler i domme eller andre dokumenter, og så vidt muligt med henblik herpå videresende journalistens henvendelse til de relevante domstole.

(J.nr. 2008-2800-401).

3. april 2009

Forvaltningsret
1121.1
112.2
11241.1
11241.2
1124.9
115.1
123.1

Ombudsmandens udtalelse

"Sagen drejer sig om aktindsigt i dokumenter hos Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene (IFU). IFU har afslået aktindsigt med den begrundelse at identifikationskravet i offentlighedslovens § 4, stk. 3, ikke er opfyldt.

Retsgrundlaget for IFU og for aktindsigt i fondens dokumenter

IFU er oprettet ved § 9 i lov om internationalt udviklingssamarbejde, jf. lovbe- kendtgørelse nr. 541 af 10. juli 1998. Bestemmelsen lyder sådan:

'§ 9. Med det formål at fremme den erhvervsmæssige udvikling i udviklings- landene oprettes en fond til fremme af investeringer i disse lande i samvirke med dansk erhvervsliv. Fonden er en selvejende institution benævnt 'Industri- aliseringsfonden for Udviklingslandene'.

Stk. 2. Der kan af statskassen ydes tilskud til fondens virksomhed.

Stk. 3. Fonden kan yde støtte til danske investeringer i udviklingslandene ved aktietegning, finansiering af undersøgelser vedrørende investeringsmulighe- der og andre igangsættelsesforanstaltninger, långivning, ydelse af garantier og kautioner samt andre foranstaltninger, der efter bestyrelsens skøn kan fremme fondens formål.

Stk. 4. Fonden ledes af en bestyrelse, hvis medlemmer for 3 år ad gangen udnævnes af udviklingsministeren, der tillige udpeger formand og næstfor- mand blandt medlemmerne. Fondens daglige forretninger forestås af en di- rektør, der ligeledes udnævnes af udviklingsministeren. Udgifterne ved fon- dens administration udredes af fondens midler.

Stk. 5. De nærmere retningslinjer for fondens virksomhed fastlægges i en vedtægt, der godkendes af udviklingsministeren.'

I medfør af bestemmelsen i offentlighedslovens § 3, stk. 1, er fastsat be- kendtgørelse nr. 1188 af 9. oktober 2007 om undtagelse af dokumenter om IFU's forretningsvirksomhed fra lov om offentlighed i forvaltningen. Bestem- melsen i bekendtgørelsens § 1 lyder sådan:

'§ 1. Lov om offentlighed i forvaltningen gælder ikke for den forretningsvirk- somhed, der udøves af Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene i hen- hold til § 9 i lov om internationalt udviklingssamarbejde.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder dog ikke for dokumenter, der er offentligt tilgængelige hos andre, herunder udenlandske, myndigheder.'

Generelt om behandlingen af aktindsigtsanmodninger hos IFU

a) Bekendtgørelsens regler

Det følger af bekendtgørelsens § 1, stk. 1, at dele af IFU's virksomhed, nemlig den forretningsvirksomhed der udøves af fonden, ikke er omfattet af de almindelige regler i offentlighedsloven. Andre dele af virksomheden, f.eks. personaleadministrationen, er derimod fuldt ud omfattet af offentlighedsloven.

Dog er det sådan at nogle dokumenter inden for området for forretningsvirksomhed, som offentlighedsloven ellers ikke gælder for, alligevel er omfattet. Det gælder dokumenter som er offentligt tilgængelige hos andre, herunder udenlandske myndigheder, jf. bekendtgørelsens § 1, stk. 2. Jeg er enig med IFU i at bestemmelsen ikke skal forstås sådan at alle dokumenter der også findes hos andre myndigheder, skal udleveres. Der skal være tale om dokumenter som hos andre myndigheder er eller er gjort offentligt tilgængelige efter andre regler end offentlighedslovens, f.eks. i offentlige registre, håndbøger, ved offentlig fremlæggelse eller lignende. Om offentlige tilgængelige oplysninger, se bl.a. John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 218.

Ved en anmodning om aktindsigt i dokumenter hos IFU må IFU således dels undersøge om de dokumenter der er søgt om aktindsigt i, er en del af IFU's forretningsvirksomhed, og i bekræftende fald om nogle af disse dokumenter er offentligt tilgængelige hos andre myndigheder. For de dokumenters vedkommende som enten ikke er en del af forretningsvirksomheden, eller som er en del af denne, men som er offentligt tilgængelige, må IFU foretage en sædvanlig vurdering af om der skal gives aktindsigt i dokumenterne efter offentlighedslovens regler. For de dokumenters vedkommende der er offentligt tilgængelige hos andre myndigheder, må resultatet efter min opfattelse i alle tilfælde blive at de skal udleveres. Det skyldes at offentligt tilgængelige oplysninger yderst sjældent vil kunne undtages fra aktindsigt. Se bl.a. det ovenfor nævnte sted i offentlighedsloven med kommentarer.

b) Identifikation og meroffentlighed

Offentlighedsloven indeholder i § 4 bl.a. regler om meroffentlighed (§ 4, stk. 1, nr. 2, og om identifikation (§ 4, stk. 3). § 4, stk. 1 og 3, lyder sådan:

§ 4. Enhver kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-14, forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i en administrativ sagsbehandling i forbindelse med

dens virksomhed. En forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt m.v.

...

Stk. 3. Begæring efter stk. 1 og 2 skal angive de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med.'

Det er min opfattelse at disse regler ikke kan 'isoleres' til at angå den del af IFU's virksomhed der er direkte omfattet af offentlighedsloven. F.eks. må der gælde et generelt identifikationskrav ved aktindsigtsbegæring i IFU's dokumenter – uden en vis identifikation vil det ikke være muligt for IFU at finde ud af om begæring er rettet mod dokumenter der er omfattet af offentlighedsloven, eller ikke.

Herudover mener jeg at princippet om meroffentlighed må gælde for IFU's virksomhed som sådan. Jeg har herved lagt vægt på følgende:

Bestemmelsen om meroffentlighed i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., 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). Det blev endvidere af Offentlighedsudvalget anset for ønskeligt at myndighederne ikke blot nøjes med at undersøge om en anmodning om aktindsigt kan afslås af formelle grunde eller med hjemmel i offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser, men at de mere frit overvejer om hemmeligholdelse i konkrete tilfælde overhovedet er påkrævet, jf. betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, s. 70.

Betænkningen fremhæver i øvrigt at meroffentlighedsprincippet bør udstrækkes særlig vidt over for repræsentanter for medierne (s. 129 ff). Dette fremgår endvidere af Justitsministeriets vejledning om offentlighedsloven fra 1986, jf. vejledningens pkt. 17, samt Justitsministeriets forord til vejledningen.

En ordning hvorefter der ikke opstilles flere restriktioner for videregivelse og formidling af informationer end påkrævet af hensyn til tungtvejende samfundsmæssige hensyn, harmonerer desuden bedst med bestemmelsen i artikel 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Jeg henviser endvidere til sagerne trykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2001, s. 504*, 1998, s. 403*, 1995, s. 244*, og 2005, s. 591*, om bl.a. meroffentlighed i relation til pressen.

c) Aktindsigt efter reglerne i retsplejeloven

Det du har søgt om aktindsigt i, er efter formuleringen primært dokumenter der har relation til straffesager. Det eneste dokument som IFU umiddelbart har kunnet identificere på baggrund af din anmodning, er også en (frifindende) dom i en straffesag.

Du har anført at 'alle domme er omfattet af offentlighed'. IFU har heroverfor skrevet at IFU ikke er enig i at der gælder en ret til aktindsigt i sager hvor en sigtelse er frafaldet, eller hvor den pågældende er blevet helt eller delvist frifundet.

I retsplejelovens kapitel 3 a findes regler om aktindsigt hos domstolene i domme og kendelser mv. Udgangspunktet efter retsplejelovens § 41, stk. 1, er at der er fri adgang til aktindsigt i domme og kendelser. I straffesager er der dog nogle begrænsninger for så vidt angår sager som er afsluttet for mere end et år siden og for kendelser i sager der ikke er endeligt afsluttet, jf. retsplejelovens § 41, stk. 2, nr. 2 og 3. Begrænsningerne gælder dog ikke hvis aktindsigt søges til brug for journalistisk eller redaktionelt arbejde.

Du har på den baggrund for så vidt ret i at alle domme som udgangspunkt er omfattet af offentlighed hvis der søges aktindsigt efter retsplejelovens regler. Jeg er ikke enig med IFU i at det er af betydning for retten til aktindsigt i domme om den pågældende er blevet helt eller delvist frifundet.

Det må på den baggrund konkluderes at du formentlig ville have bedre mulighed for aktindsigt hvis din aktindsigtsanmodning blev behandlet efter retsplejelovens regler. Dette forhold rejser spørgsmålet om hvilken virkning dette har for behandlingen af din aktindsigtsanmodning hos IFU, og i hvilket omfang IFU burde have vejledt dig om muligheden for at få aktindsigt hos domstolene. Dette tager jeg stilling til nedenfor i afsnit 3 c.

3. IFU's behandling af sagen

a. Identifikation

IFU afslog i første omgang din aktindsigtsbegæring med henvisning til bestemmelsen i bekendtgørelsens § 1, stk. 1, om at fondens forretningsvirksomhed er undtaget fra loven. Først da du henviste til bestemmelsen i bekendtgørelsens § 1, stk. 2, afviste IFU din anmodning med henvisning til manglende identifikation.

Jeg må lægge til grund at IFU allerede i forbindelse med den første afgørelse mente at identifikationskravet i offentlighedslovens § 4, stk. 3, ikke var opfyldt. Jeg mener på den baggrund at det er beklageligt at IFU udformede afgørelsen sådan at afslaget på aktindsigt blev begrundet med at de dokumenter du

havde bedt om aktindsigt i, var en del af IFU's forretningsvirksomhed. Jeg har gjort IFU bekendt med min opfattelse.

Spørgsmålet er herefter om IFU's synspunkt om at din anmodning ikke var tilstrækkeligt identificeret, var korrekt.

Du bad om aktindsigt i fondens 'sager om svindel, bedrageri, tyveri, korrupsion og underslæb med offentlige midler eller i projekter som IFU er bekendt med siden 2004'.

Din anmodning vedrørte således nogle bestemte typer af sager/dokumenter. Ved bedømmelse af om betingelserne ifølge offentlighedslovens § 4, stk. 3, er opfyldt, er det afgørende om du i tilstrækkelig grad havde kendskab til og præciserede de pågældende dokumenter.

I forarbejderne til bestemmelsen i offentlighedslovens § 4, stk. 3 (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 212), er bl.a. anført følgende:

'Bestemmelsen medfører, at den, der ønsker aktindsigt, må have kendskab til sagens eller dokumentets eksistens før henvendelsen til vedkommende myndighed. Dette betyder imidlertid ikke, at myndigheden er berettiget til at afslå en begæring om aktindsigt alene under henvisning til en manglende angivelse af sagstilhørsforholdet, hvis myndigheden er i stand til på andet grundlag at identificere den sag eller det eller de dokumenter, der ønskes aktindsigt i. Der henvises til beskrivelsen af bestemmelsens anvendelse i praksis i betænkningen [betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision; min bemærkning] side 118 ff og offentlighedsudvalgets overvejelser på side 129 ff.

Kravet om angivelse af sagen eller dokumenter i denne betyder bl.a., at der ikke kan forlanges adgang til at gennemgå en forvaltningsmyndigheds journalmateriale med henblik på herigennem at finde frem til sager, hvis dokumenter man kan have interesse i at blive gjort bekendt med.

Bestemmelsen giver heller ikke adgang til at gennemse alle sager af en bestemt art eller alle sager, der er blevet journaliseret i en bestemt periode.'

Bestemmelsen i § 4, stk. 3, indebærer således at den der anmoder om aktindsigt, skal have et vist kendskab til sagens eller dokumentets eksistens før henvendelsen til vedkommende myndighed. Begæringen om aktindsigt skal endvidere indeholde de oplysninger der efter indretningen af myndighedens journaler og registre er nødvendige for at myndigheden kan finde frem til sagen eller dokumentet, jf. pkt. 17 i Justitsministeriets vejledning af 3. november 1986 om offentlighedsloven (vejledning nr. 11687 i Retsinformation). Se endvidere John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998),

s. 126 f, Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 393 f, og en sag omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2003, s. 169*.

Der kan næppe stilles store krav til det forhåndskendskab til sagens eller dokumentets eksistens som det er forudsat i bestemmelsen at den der søger om aktindsigt, har. Dog må det være af en konkret karakter. Det fremgår ikke af sagen at du på forhånd havde kendskab til eksistensen af dokumenter hos IFU omfattet af din aktindsigtsanmodning.

Herudover har IFU i udtalelsen af 9. september 2008 til mig oplyst at IFU ikke i sit journalsystem har en rubricering der vil gøre det muligt at finde frem til sagerne. Sagerne vil derfor skulle identificeres ud fra IFU's totale antal sager, det vil sige ved en fuldstændig gennemgang af arkivet og/eller på medarbejdernes umiddelbare erindringer.

Jeg må på baggrund af IFU's udtalelse lægge til grund at din begæring om aktindsigt ikke var præciseret på en sådan måde at det efter indretningen af IFU's journalsystem var muligt for IFU at finde frem til de dokumenter som du havde bedt om aktindsigt i.

Det kan på den baggrund ikke give mig anledning til bemærkninger at IFU vurderede at din begæring om aktindsigt ikke opfyldte identifikationskravet i offentlighedslovens § 4, stk. 3.

b. Meroffentlighed

Ovenfor i afsnit 2 er generelt redegjort for meroffentlighedsprincippet i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt. Princippet gælder også i forbindelse med vurderingen af om der kan gives hel eller delvis aktindsigt på trods af utilstrækkelig identifikation. Se bl.a. sagen der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2005, s. 591*.

Det følger endvidere af bestemmelsen om myndighedernes vejledningspligt i forvaltningslovens § 7, stk. 1, at det påhviler vedkommende forvaltningsmyndighed at vejlede en borger om hvilke oplysninger der i det enkelte tilfælde må tilvejebringes for at opfylde identifikationskravet. Se også pkt. 17 i Justitsministeriets vejledning fra 1986 om offentlighedsloven. En effektiv gennemførelse af vejledningspligten vil efter min opfattelse ofte forudsætte at den der ansøger om aktindsigt, indgår i en dialog med myndigheden om hvilke akter/oplysninger der nærmere ønskes indsigt i. Jeg henviser i den forbindelse bl.a. til den ovennævnte sag i Folketingets Ombudsmands beretning for 2003, s. 169, og for 2005, s. 591.

Det fremgår af IFU's afgørelser og udtalelsen til mig af 9. september 2008 at IFU har vurderet om der var grundlag for at give meroffentlighed, men har afslået dette.

Sådan som jeg forstår det, har IFU afvist at give meraktindsigt af følgende årsager:

- 1) Udgangspunktet for så vidt angår meroffentlighed er generelt set anderledes for IFU end for andre forvaltningsmyndigheder. Det skyldes at IFU's virksomhed som udgangspunkt er undtaget fra offentlighedsloven, og at de oplysninger som findes i IFU's dokumenter, typisk er personfølsomme oplysninger hvor der gælder tavshedspligt.
- 2) De oplysninger som du er interesseret i, vil formentlig være undtaget fra aktindsigt, enten efter offentlighedslovens § 2, stk. 1, eller § 13, stk. 1, nr. 3.
- 3) Du har en 'åbenlys urigtig' opfattelse af rækkevidden af bestemmelsen i bekendtgørelsens § 1, stk. 2, og har ikke forståelse for myndighedernes opfattelse af bestemmelsen.
- 4) Det vil kræve en betydelig ressourceindsats at finde frem til de dokumenter du måtte være interesseret i.

Ad 1

Som nævnt ovenfor under pkt. 2 mener jeg at meroffentlighedsprincippet generelt set gælder for IFU. Jeg er derfor ikke enig med IFU i at det forhold at mange af IFU's dokumenter er undtaget fra offentlighedsloven ved en generel undtagelse, gør at udgangspunktet for så vidt angår meroffentlighed, skulle være et andet end for andre forvaltningsmyndigheder. Det betyder at IFU skal vurdere meroffentlighed, og at IFU kan give dette med respekt for tavshedspligten. Jeg er heller ikke enig i at tavshedspligtsreglerne generelt set udelukker meraktindsigt i oplysninger hos IFU. Jeg forstår det sådan at den generelle undtagelse fra offentlighedsloven af IFU's forretningsvirksomhed skyldes at oplysningerne i dokumenter vedrørende forretningsvirksomheden typisk ville kunne undtages fra aktindsigt efter bestemmelserne i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, eller § 13, stk. 1, nr. 5. Se den sag der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2006, s. 529*. Selv om der i vidt omfang er sammenfald mellem oplysninger der kan undtages fra aktindsigt efter disse bestemmelser, og oplysninger som er omfattet af tavshedspligten, kan det ikke være fuldstændig udelukket at give merindsigt i IFU's dokumenter. Meraktindsigt ville f.eks. kunne gives ved at anonymisere oplysninger i dokumenter.

Ad 2

Det fremgår ikke klart om IFU's udtalelser på dette punkt kun angår dokumenter der måtte være omfattet af bekendtgørelsens § 1, stk. 2, eller om de angår alle de af IFU's dokumenter der måtte være omfattet af din aktindsigtsanmodning.

Som anført ovenfor i afsnit 2 mener jeg der næsten altid ville skulle gives indsigt i dokumenter omfattet af § 1, stk. 2, idet det er forudsat at de er offentligt tilgængelige hos andre myndigheder. Jeg mener derfor ikke at det er korrekt når IFU skriver at dokumenterne formentlig alligevel ville være undtaget fra aktindsigt.

Under alle omstændigheder mener jeg ikke at IFU kan foretage en vurdering af hvilke dokumenter der måtte være undtaget fra aktindsigt, og efter hvilke bestemmelser, når dokumenterne (endnu ikke) er identificerede.

Ad 3

Det forhold at en borger der henvender sig til en forvaltningsmyndighed, eventuelt har en urigtig opfattelse af hvordan bestemte regler skal fortolkes og anvendes, vil ikke lovligt kunne tillægges nogen som helst vægt ved vurderingen om borgeren får de rettigheder han i øvrigt har ret til, f.eks. efter reglerne i forvaltningsloven eller offentlighedsloven. Det følger netop af reglerne i forvaltningslovens § 7 at en forvaltningsmyndighed i en sådan situation må vejlede borgeren nærmere om reglerne. Det forhold at du måtte have misforstået reglen i bekendtgørelsens § 1, stk. 2, og ikke umiddelbart vil acceptere IFU's forståelse, kan derfor efter min opfattelse på ingen måde anvendes som argument for ikke at give dig meraktindsigt. Jeg mener det er særdeles beklageligt at IFU har tillagt dette forhold vægt.

Ad 4

IFU har henvist til at IFU ikke i sit journalsystem har en rubricering der muliggør en udfindelse af sagerne. En identifikation vil derfor bero på medarbejderens umiddelbare erindringer eller en fuldstændig gennemgang af arkivet. IFU har på den baggrund også efter en vurdering af meroffentlighed afvist aktindsigt.

Ved vurderingen af om en journalist skal gives aktindsigt trods manglende identifikation af sagerne, kan der tages hensyn til om det indebærer nævneværdige vanskeligheder eller væsentligt administrativt besvær at finde sagerne eller dokumenterne frem. I den forbindelse må jeg lægge IFU's oplysninger til grund om at det vil kræve omfattende ressourcer at finde frem til de pågældende dokumenter.

Du bad under sagen IFU om at vejlede dig om hvilke oplysninger der skulle til for at opfylde identifikationskravet. IFU har i udtalelsen til mig skrevet at IFU har været i dialog med dig, og i den forbindelse har vejledt dig om rammerne for aktindsigt ved at give dig en udførlig begrundelse i sine afgørelser. Jeg mener ikke at IFU herved gav dig den vejledning du efterspurgte.

Det er min opfattelse at IFU burde have indgået i en dialog med dig om hvorvidt din aktindsigtsanmodning kunne afgrænses sådan at det eventuelt ved en

elektronisk søgning eller ved medarbejdernes umiddelbare erindringer ville være muligt – uden væsentligt administrativt besvær – at finde frem til nogle af de dokumenter som du har søgt om aktindsigt i. At det i et vist omfang ville være muligt at finde noget materiale, støttes af det forhold at IFU i forbindelse med din klage til mig har identificeret en dom som er omfattet af din aktindsigtsanmodning.

c) Vejledning mv. om reglerne i retsplejeloven

Som nævnt ovenfor i afsnit 2 er der efter retsplejelovens regler i vid udstrækning adgang for journalister til aktindsigt i domme i straffesager mv. Spørgsmålet er på den baggrund om domme i straffesager mv. som IFU er i besiddelse af, umiddelbart er omfattet af bekendtgørelsens § 1, stk. 2, om offentligt tilgængelige dokumenter og dermed som hovedregel umiddelbart vil skulle udleveres. Det mener jeg ikke er tilfældet. En dom i en straffesag er ikke altid i sin helhed underlagt aktindsigt efter retsplejelovens regler og kan derfor heller ikke umiddelbart betragtes som offentligt tilgængelig i bestemmelsens forstand.

Jeg mener dog alligevel at reglerne i retsplejeloven må have en vis afsmitende virkning på hvordan aktindsigt i tilsvarende oplysninger skal håndteres efter offentlighedsloven. Hvis f.eks. en byret rent faktisk har givet en journalist fuld aktindsigt i en dom i en straffesag, må den tilsvarende dom skulle udleveres af IFU, jf. bekendtgørelsens § 1, stk. 2. IFU må, hvis en dom er identificeret som en del af en aktindsigtsanmodning, i overensstemmelse med det almindelige undersøgelsesprincip der gælder for offentlige myndigheder undersøge om dommen er gjort offentligt tilgængelig efter retsplejelovens regler. Hvis det er tilfældet, må den som udgangspunkt skulle udleveres, jf. bekendtgørelsens § 1, stk. 2. Det gælder således også den dom som IFU har identificeret som en del af din aktindsigtsanmodning.

Reglen om vejledning i forvaltningslovens § 7 er nævnt ovenfor. Bestemmelsen i stk. 1 indebærer at en forvaltningsmyndighed i fornødent omfang skal yde vejledning og bistand til personer der retter henvendelse med spørgsmål inden for myndighedens sagsområde. Efter stk. 2 skal en myndighed der modtager en henvendelse som ikke vedrører dens sagsområde, så vidt muligt videresende henvendelsen til rette myndighed.

Bestemmelsen i § 7, stk. 2, gælder kun direkte i forhold til en anden forvaltningsmyndighed, men efter min opfattelse må tilsvarende principper gælde hvis det er domstolene der er rette myndighed for en henvendelse som bliver sendt til en forvaltningsmyndighed.

Jeg mener på den baggrund at IFU – hvis der gennem dialogen med dig bliver identificeret dokumenter som IFU ikke kan give (mer)aktindsigt i, men som eventuelt vil være omfattet af aktindsigt efter retsplejelovens regler – så vidt

muligt bør videresende din aktindsigtsanmodning til den rette domstol eller alternativt vejlede dig om hvor du kan henvende dig med en aktindsigtsanmodning.

4. Konklusion og henstilling til IFU

Jeg må lægge til grund at IFU allerede i forbindelse med den første afgørelse mente at identifikationskravet i offentlighedslovens § 4, stk. 3, ikke var opfyldt. Jeg mener på den baggrund at det er beklageligt at IFU udformede afgørelsen sådan at afslaget på aktindsigt blev begrundet med at de dokumenter du havde bedt om aktindsigt i, var en del af IFU's forretningsvirksomhed. Jeg har gjort IFU bekendt med min opfattelse.

Jeg mener i øvrigt ikke at jeg kan kritisere at IFU vurderede at din aktindsigtsanmodning ikke opfyldte identifikationskravet i offentlighedslovens § 4, stk. 3.

IFU har vurderet om der var grundlag for at give meroffentlighed, men har afslået dette. Nogle af de argumenter IFU har anvendt som grundlag for at afslå meroffentlighed, er jeg ikke enig i. Det gælder 1) IFU's synspunkt om at udgangspunktet for så vidt angår meroffentlighed, generelt set er anderledes for IFU end for andre forvaltningsmyndigheder, 2) at de oplysninger du er interesseret i, formentlig alligevel vil være undtaget fra aktindsigt, og 3) at du har en 'åbenlys urigtig' opfattelse af rækkevidden af § 1, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1188 af 9. oktober 2007 om undtagelse af dokumenter om IFU's forretningsvirksomhed fra lov om offentlighed i forvaltningen og ikke har forståelse for IFU's opfattelse.

Jeg er enig med IFU i at der ved vurderingen af om der skal gives meroffentlighed, kan tages hensyn til om det indebærer nævneværdige vanskeligheder eller væsentligt administrativt besvær at finde sagerne eller dokumenterne frem. I den forbindelse må jeg lægge IFU's oplysninger til grund om at det vil kræve omfattende ressourcer at finde frem til de dokumenter der er omfattet af din aktindsigtsanmodning.

Jeg mener imidlertid at IFU burde have indgået i en dialog med dig om hvordan din aktindsigtsanmodning kunne afgrænses sådan at det eventuelt ved en elektronisk søgning eller ved medarbejdernes umiddelbare erindringer ville være muligt – uden væsentligt administrativt besvær – at finde i hvert fald nogle af de dokumenter som du har søgt om aktindsigt i.

Jeg har på den baggrund henstillet til IFU at genoptage sagen med henblik på at vurdere om du ud fra disse betragtninger om meroffentlighed og via en dialog kan få hel eller delvis aktindsigt i hvert fald i nogle af de dokumenter der er omfattet af din aktindsigtsanmodning. I den forbindelse må IFU vurdere om du

kan få aktindsigt i det dokument som allerede er identificeret i forbindelse med din klage til mig. IFU må også, hvis det er relevant, vejlede om muligheden for at få aktindsigt efter retsplejelovens regler og så vidt muligt med henblik herpå videresende din henvendelse til de relevante domstole.”

Sagsfremstilling

Det fremgår af sagens akter at journalist A i e-mail af 28. juli 2008 bad Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene (IFU) om aktindsigt i fondens sager om ”svindel, bedrageri, tyveri, korruption og underslæb med offentlige midler eller i projekter som IFU er bekendt med siden 2004. Altså sager der i henhold til dansk lovgivning hører under straffelovens § 171 dokumentfalsk, § 278 underslæb, § 279 bedrageri, § 280 mandatsvig”.

Den 4. august 2008 afslog IFU anmodningen om aktindsigt med følgende begrundelse:

”IFU’s forretningsvirksomhed er undtaget fra Lov om offentlighed i forvaltningen ved bekendtgørelse nr. 1188 af 09/10/2007 udstedt med hjemmel i lovens § 3, stk. 1.”

I e-mail af 5. august 2008 gjorde A IFU opmærksom på bestemmelsen i bekendtgørelsens § 1, stk. 2, hvorefter § 1, stk. 1, om at offentlighedsloven ikke gælder for IFU’s forretningsvirksomhed, ikke gælder for dokumenter der er offentligt tilgængelige hos andre, herunder udenlandske myndigheder. Det var A’s opfattelse at han på den baggrund havde ret til at se alle sager som IFU havde ”delt med andre offentlige myndigheder”.

Den 19. august 2008 svarede IFU på A’s e-mail og skrev bl.a. følgende:

”Udgangspunktet for forvaltningsmyndigheders behandling af anmodninger om aktindsigt er naturligvis lov om offentlighed i forvaltningen. Herfra gælder der så en undtagelse for IFU’s vedkommende for så vidt angår den forretningsvirksomhed, der udøves af fonden i henhold til § 9 i lov om internationalt udviklingssamarbejde. § 1, stk. 2, er en undtagelse fra denne undtagelse, således at der for dokumenter, der er offentlige tilgængelige hos andre, herunder udenlandske myndigheder, gælder de almindelige regler i offentlighedsloven.

Konsekvensen er derfor, at for disse dokumenters vedkommende skal din anmodning behandles efter offentlighedsloven.

Men offentlighedsloven går ikke ud på, at du kan bede om aktindsigt i ’samtlige sager om svindel, bedrageri, tyveri, korruption og underslæb

med offentlige midler eller i projekter, som IFU er bekendt med siden 2004', altså sager, som ikke på forhånd er identificeret, men som karakteriseres ved generelle begreber.

Retten til aktindsigt forudsætter efter offentlighedslovens § 4, stk. 3, at begæringen angiver de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med. Heri ligger, at man ikke kan forlange at få adgang til at gennemse alle sager af en vis art eller alle sager, der er blevet journaliseret i en bestemt periode. Dette fremgår også af Folketingets Ombudsmands praksis, jf. ombudsmandens beretning fra 2002, side 393*.

Det er IFU's skøn, at der kun i et meget begrænset antal sager har været overvejelser om, at der forelå et kriminelt forhold. Det ville imidlertid indebære en betydelig ressourceindsats, såfremt IFU skulle gennemgå sin portefølje med henblik på at tilvejebringe en fyldestgørende oversigt over eventuelle dokumenter af denne karakter, der måtte være omfattet af § 1, stk. 2.

Hertil kommer, at de oplysninger, du er interesseret i, typisk vil være undtaget fra aktindsigt. Det hænger sammen med, at offentlighedsloven slet ikke gælder for sager inden for strafferetsplejen, jf. lovens § 2, stk. 1, ligesom retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrdelse og lignende samt beskyttelse af blandt andre sigtede i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning, jf. offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 3.

IFU kan derfor ikke give dig dokumenter eller lignende, der måtte være overgivet til politiet eller anklagemyndigheden med henblik på at foretage en nærmere undersøgelse af, hvorvidt der i en konkret sag er begået noget strafbart. Selv eventuelle straffedomme måtte IFU være tilbageholdende med at udlevere, da der i sådanne sager også er et behov for at beskytte tiltalte, navnlig hvis den pågældende kun er blevet dømt i et mindre omfang end anklagemyndigheden havde påstået i anklageskriftet.

Endelig skal jeg til din bemærkning om din ret til at se 'alle sager' bemærke, at retten til aktindsigt efter § 1, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1188/2007 kun angår dokumenter, men ikke sagen som sådan.

Jeg har overvejet, om IFU i medfør af offentlighedslovens § 4, stk. 1, sidste punktum, skulle give dig aktindsigt i videre omfang, end du har krav på efter offentlighedsloven, men da udgangspunktet for IFU må være, at IFU's forretningsmæssige virksomhed er undtaget fra offentlighedsloven, og da de relevante oplysninger som anført i vid udstrækning må anses

for personfølsomme, har jeg ikke fundet anledning til at yde en sådan meroffentlighed.

Konklusionen er derfor, at IFU på det foreliggende grundlag ikke kan udlevere noget dokument i anledning af din begæring om aktindsigt.”

I anledning af IFU's svar skrev A samme dag til IFU og henviste til pkt. 17 i Justitsministeriets vejledning til offentlighedsloven om imødekommenhed over for pressen ved anmodninger fra journalister om at gennemse f.eks. alle sager af en bestemt art. A anførte at myndigheden burde vejlede ham om hvilke oplysninger der skulle tilvejebringes for at opfylde identifikationskravet. Han bad IFU om at behandle sagen igen.

Den 22. august 2008 svarede IFU og skrev bl.a. følgende:

”I den anledning skal jeg indledningsvis bede dig notere, at jeg i min tidligere besvarelse henviste til Folketingets Ombudsmands beretning 2002, side 393. Ombudsmanden tog her stilling til en klage fra en journalist over Trafikministeriet, der havde afslået at give aktindsigt i 'alle dokumenter vedrørende Havarikommissionen for Civil Luftfart i perioden 1. januar 1996 – 19. januar 2001.'

Ombudsmanden fandt, at han ikke kunne kritisere, at Trafikministeriet havde bedt journalisten om at angive den sag og/eller de dokumenter, som han ønskede aktindsigt i, og Ombudsmanden var herved meget opmærksom på netop pkt. 17 i Justitsministeriets vejledning.

Jeg mener endvidere, at jeg i min nævnte redegørelse har givet en udførlig begrundelse for, hvorfor IFU ikke kan anvende meroffentlighedsprincippet til at fravige den nævnte lovbestemmelse, idet jeg anførte, dels at udgangspunktet i forhold til IFU er anderledes end for andre forvaltningsmyndigheder, fordi IFU's virksomhed som udgangspunkt er undtaget fra offentlighedsloven, dels at de oplysninger, du efterspørger, vedrører personfølsomme forhold, hvor der gælder en tavshedspligt.

I din seneste henvendelse har du supplerende anført, at alle domme er omfattet af offentlighed, og at IFU derfor skal give aktindsigt i alle sådanne domme.

Anmodningen om aktindsigt i domme er jo meget anderledes end din første anmodning om aktindsigt, der angik 'samtlige sager om svindel, bedrageri, tyveri, korrupsion og underslæb med offentlige midler eller i projekter, som IFU er bekendt med, siden 2004'.

'Samtlige sager' omfatter jo også sager, hvor IFU har haft en mistanke om, at der var begået noget kriminelt, men hvor mistanken er opgivet, eller hvor der er indgivet en politianmeldelse, men politiet ikke har kunnet gennemføre en sag til domfældelse.

Der kan også tænkes at være afsagt domme, hvor den, der er blevet anmeldt af IFU, er blevet frifundet, eller at den pågældende er blevet domfældt for et væsentligt mindre beløb, end der er rejst tiltale for.

IFU er ikke enig i, at der i sager, hvor sigtelsen er frafaldet, eller hvor den pågældende er blevet frifundet helt eller delvis, gælder en ret til aktindsigt.

Jeg må således fastholde min tidligere afgørelse om din anmodning om aktindsigt."

Den 25. august 2008 klagede A til mig over IFU's afslag på aktindsigt. A skrev bl.a. at han mente at IFU anvendte identifikationsbestemmelsen i offentlighedslovens § 4, stk. 3, forkert.

I anledning af A's klage skrev jeg den 29. august 2008 til IFU og bad om en udtalelse og om at låne sagens akter. Jeg skrev bl.a. følgende:

"Jeg beder om at IFU nærmere redegør for baggrunden for at offentlighedslovens § 4, stk. 3, ikke anses for opfyldt. I den forbindelse beder jeg om at ministeriet nærmere redegør for om det efter indretningen af IFU's journaler og registre mv. vil være muligt at finde frem til de sager der blev anmodet om aktindsigt i, og i bekræftende fald et skøn over ressourceforbruget i forbindelse hermed.

IFU har i sin afgørelse anført at IFU har vurderet om der kunne gives meroffentlighed. Jeg beder IFU redegøre for om IFU i den forbindelse har overvejet at gå i en nærmere dialog med (A) bl.a. om IFU's søgemuligheder, således at (A) eventuelt kan konkretisere sit ønske om aktindsigt."

IFU udtalte i brev af 9. september 2008 bl.a. følgende:

"Som det fremgår heraf skal en anmodning om aktindsigt af IFU bedømmes efter bekendtgørelse nr. 1188 af 9. oktober 2007 (...).

Den nye bekendtgørelse er derfor formuleret således, at det er præciseret, at lov om offentlighed i forvaltningen ikke gælder for den forretningsvirksomhed, der udøves af IFU i henhold til § 9 i lov om internationalt udviklingssamarbejde.

Undtagelsen fra reglerne om aktindsigt er begrundet i, at IFU på samme måde som et pengeinstitut er afhængig af, at kunder kan henvende sig til IFU i fuld tillid til, at den tavshedspligt, som gælder i den finansielle sektor, også respekteres af IFU.

Undtagelsen i bekendtgørelsens § 1, stk. 2, hvorefter stk. 1 ikke gælder for dokumenter, der er offentligt tilgængelige hos andre, herunder udenlandske myndigheder, har sit hovedanvendelsesområde i tilfælde, hvor der f.eks. til en anmodning om investeringssamarbejde er knyttet nogle årsregnskaber fra en privat virksomhed. Sådanne årsregnskaber, der er indsendt til f.eks. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen i Danmark eller en tilsvarende myndighed i et andet land, vil være offentligt tilgængelige ved henvendelse til en sådan anden myndighed, og vil derfor også kunne udleveres af IFU.

Derimod er det ikke meningen, at dokumenter i IFU's sager, der måtte findes hos andre myndigheder, men der er omfattet af offentlighedslovens øvrige undtagelsesbestemmelser, vil skulle udleveres af IFU.

(A) har i sine henvendelser til IFU ikke tilkendegivet nogen forståelse for dette grundsynspunkt, men har i sin mail af 5. august ment at kunne fortolke § 1, stk. 2, i bekendtgørelsen således, at

'alle sager, som I har delt med andre offentlige myndigheder har jeg ret til at se.'

Dette er jo åbenlyst urigtigt, og IFU har i dialogen med journalist (A) søgt at vejlede ham om rammerne for aktindsigt ved at give en ret udførlig begrundelse i svarene af 19. og 22. august.

Konsekvensen var, som Folketingets Ombudsmand kan konstatere, at (A) ikke ønskede at gå nærmere ind på disse overvejelser, men fandt at identifikationskravet i offentlighedslovens § 4, stk.3, 'ikke gælder for pressen'.

IFU er, som det også fremgår af brevene af 19. og 22. august 2008, naturligtvis bekendt med Justitsministeriets vejledning og Ombudsmandens praksis, men vi har ikke fundet det muligt at slække yderligere på lovens hovedregel, fordi

– (A)'s udgangspunkt om rækkevidden af § 1, stk. 2 i bekendtgørelse 1188/2007 er urigtig,

– at (A)'s fortolkning vil tømme bekendtgørelsens § 1, stk. 1, for en væsentlig del af sit indhold, og

– en imødekommelse af (A)'s anmodning i vid udstrækning vil stride mod IFU's tavshedspligt også efter offentlighedslovens almindelige regler.

Som det er fremhævet af Ombudsmanden i korrespondancen om bekendtgørelse 329 af 3. april 1990 om IØ [Investeringsfonden for Østlandene; min bemærkning], og dermed tilsvarende om bekendtgørelse 684/1987 er det meningen med bestemmelsen i offentlighedslovens § 3, stk. 1, at vedkommende minister kan undtage nærmere angivne myndigheder mv. fra loven, hvis 'bestemmelserne i §§ 7-14 i almindelighed vil medføre, at begæring om aktindsigt afslås'.

En undtagelsesbekendtgørelse skal således ikke udvide lovens undtagelsesbestemmelser, men skal medvirke til en afklaring og dermed en ressourcebesparelse, så myndigheden ikke skal bruge sin tid på at udfærdige standardmæssige afslag.

Men dette hensyn gør sig også gældende, hvis en beskeden undtagelsesbestemmelse i en bekendtgørelse – her § 1, stk. 2, i bekendtgørelse 1188/2007 – søges brugt som løftestang til at iværksætte en fuldstændig gennemgang af IFU's arkiv for en bestemt periode, når resultatet på forhånd må antages at være lig nul på grund af oplysningernes personfølsomme karakter.

(A) har i klagen anført, at 'antallet af sager er stærkt begrænset', men som anført i IFU's brev af 19. august, er det antal sager, der her henvises til, det skønnede antal sager, hvor der har været overvejelser om, at der forelå et kriminelt forhold. Problemet er, at disse sager skal identificeres ud fra IFU's totale antal sager, og IFU har ikke i sit journalsystem en rubricering, der muliggør en udfindelse af sagerne. En identifikation beror på medarbejdernes umiddelbare erindringer eller en fuldstændig gennemgang af arkivet.

Til ombudsmandens orientering vedlægges en kopi af en byretsdom af 15. december 2005 i en straffesag, som er den eneste, IFU har identificeret. Som det fremgår, blev tiltalte frifundet for en væsentlig del af tiltalen. IFU mener ikke, at en sådan dom er omfattet af en ret for journalister til aktindsigt hos IFU efter § 1, stk. 2, i bekendtgørelsen."

A havde ikke flere bemærkninger til sagen.

NOTER: (*) FOB 1995, s. 244, FOB 1998, s. 403, FOB 2001, s. 504, FOB 2002, s. 393, FOB 2003, s. 169., FOB 2005, s. 591, og FOB 2006, s. 529.