



2013-19

Aktindsigt i oplysninger om overførsel fra åbent til lukket fængsel. Sagsbegrebet

Et statsfængsel traf afgørelser om, at en indsat skulle udelukkes fra fællesskab og overføres fra åbent til lukket fængsel. Statsfængslet tilbagekaldte endvidere den indsattes udgangstilladelse. Den indsattes advokat bad herefter om at få aktindsigt i hele sagen. Statsfængslet gav aktindsigt i materialet angående afgørelsen om tilbagekaldelse af udgangstilladelsen, men ikke i materialet angående de to andre afgørelser. Dette blev tiltrådt af Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Ombudsmanden mente, at afgørelsen om udgangstilladelse indgik i en anden sag end afgørelserne om udelukkelse fra fællesskab og overførsel fra åbent til lukket fængsel. Da disse afgørelser var omfattet af forvaltningslovens § 9, stk. 4, var der ikke grundlag for at kritisere myndighedernes afgørelser om aktindsigt.

(Sag nr. 12/01274)

En advokat (A) klagede på vegne af en indsat (B) til ombudsmanden, da et statsfængsel (Statsfængslet X) og Direktoratet for Kriminalforsorgen havde afslået aktindsigt i sagen om statsfængslets afgørelser om at udelukke B fra fællesskab og at overføre B fra åbent til lukket fængsel.

Ombudsmandens udtalelse

"1. Retsgrundlaget

Statsfængslets afgørelser om udelukkelse fra fællesskab, overførsel fra åben til lukket afdeling og tilbagekaldelse af udgangstilladelsen blev truffet efter bestemmelser i straffuldbyrdelsesloven (dengang lovbekendtgørelse nr. 1162 af 5. oktober 2010 om fuldbyrdelse af straf m.v.). Bestemmelserne lyder således:

1. juli 2013

Forvaltningsret

111.1 – 11241.1 – 123.2

Strafferet

3.7

'§ 25. En indsat i et åbent fængsel kan overføres til lukket fængsel, når [...]

4) der er bestemte grunde til at antage, at den pågældende har udøvet overgreb på medindsatte, personale eller andre i institutionen.

Stk. 2. En indsat i et åbent fængsel kan endvidere overføres til lukket fængsel, hvis det må anses for nødvendigt for at forebygge overgreb på medindsatte, personale eller andre i institutionen.'

'§ 49. En tilladelse til udgang kan tilbagekaldes, eller vilkårene for tilladelsen ændres, såfremt [...]

2) nye oplysninger om den indsattes forhold giver bestemte grunde til at antage, at den indsatte vil misbruge den meddelte udgangstilladelse.'

'§ 63. Institutionens leder eller den, der bemyndiges dertil, kan udelukke en indsat fra fællesskab med andre indsatte, hvis det er nødvendigt [...]

3) fordi den indsatte udviser en grov eller oftere gentagen utilladelig adfærd, som er åbenbart uforenelig med fortsat ophold i fællesskab med andre indsatte.

Stk. 2. Såfremt der er grund til at antage, at betingelserne i stk. 1 for udelukkelse fra fællesskab er opfyldt, kan institutionen midlertidigt udelukke den indsatte fra fællesskab med andre indsatte, mens spørgsmålet om udelukkelse behandles. Er der grund til at antage, at betingelserne i § 25 for overførsel til lukket fængsel eller i § 26 for overførsel mellem ensartede lukkede afsoningsinstitutioner eller i § 28 for overførsel til arresthus er opfyldt, kan institutionen også midlertidigt udelukke den indsatte fra fællesskab med andre indsatte, mens spørgsmålet om overførsel behandles.'

Afgørelsen om tilbagekaldelse af udgang blev desuden truffet under henvisning til pkt. 45 i udgangsvejledningen (dengang vejledning nr. 50 af 28. juni 2010 om udgang til indsatte, der udstår fængselsstraf eller forvaring i kriminalforsorgens institutioner), der lyder således:

'45. Ved overførsel til lukket institution kan der tillige træffes bestemmelse om tilbagekaldelse af udgang, men der kan ikke fastsættes udgangskarantæne, jf. ovenfor under pkt. 38. Der skal i den forbindelse lægges særlig vægt på, at den indsatte typisk vil være imod overførslen med deraf følgende risiko for, at den pågældende efter udgang ikke returnerer til den lukkede institution.'

Afgørelsen om aktindsigt blev truffet efter § 9, stk. 1 og 4, i forvaltningsloven (dagældende lovbekendtgørelse nr. 1365 af 7. december 2007 som ændret ved lov nr. 501 af 12. juni 2009), der indeholder følgende bestemmelser:

'§ 9. Den, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, kan forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter. Begæringen skal angive den sag, hvis dokumenter den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med.

[...]

Stk. 4. I forbindelse med varetægtsfængsling samt fuldbyrdelse af fængselsstraf og forvaring gælder bestemmelserne i dette kapitel endvidere ikke sager om

- 1) valg af varetægtsfængsel eller afsoningsinstitution,
- 2) overførelse til andet varetægtsfængsel eller anden afsoningsinstitution,
- 3) overførelse til anden afdeling i et varetægtsfængsel eller en afsoningsinstitution,
- 4) udelukkelse fra fællesskab og
- 5) straffuldbyrdelsens iværksættelse, udsættelse og benådning samt fuldbyrdelse af straf på bopælen under intensiv overvågning og kontrol, for så vidt angår oplysninger, der er indhentet for at belyse hensynet til politiets forebyggende virksomhed som nævnt i § 10, nr. 2, § 12, stk. 1, og § 78 a, stk. 3, i lov om fuldbyrdelse af straf m.v.'

Bestemmelsen i § 9, stk. 4, blev indsat i forvaltningsloven ved en lovændring i 2002 (lov nr. 382 af 6. juni 2002).

I forbindelse med behandlingen af lovforslaget om ændring af forvaltningsloven stillede Folketingets Retsudvalg den 26. marts 2002 spørgsmål nr. 1 til justitsministeren. I spørgsmålet blev der henvist til henvendelse af 25. marts 2002 fra fængselsinspektøren, Statsfængslet i Jyderup (Bilag 4 og 5, lovforslag L 140, FT 2001/02), hvoraf følgende bl.a. fremgår:

'Ifølge bemærkningerne (punkt 3.3.1) er forslaget om at begrænse adgangen til aktindsigt i første række begrundet i hensynet til medindsatte, som bl.a. kan risikere at blive udsat for vold, trusler m.v., hvis de afgiver belastende oplysninger til Kriminalforsorgen om fx en stærk indsat, som udnytter sin magtposition i fængslet. Det fremhæves, at med de gældende regler 'har en medindsat således ingen garanti for, at den pågældende stærke indsatte ikke efterfølgende gennem reglerne om partsindsigt opnår kendskab til de afgivne oplysninger.' Endvidere fremhæves hensynet til fængselsansatte, som i sådanne sagstyper afgiver belastende oplysninger om en indsat. Det vil ifølge forslaget 'være muligt at fjerne den utryghed, som de ansatte og deres familier ellers kan føle, fordi vedkommende indsatte efter de gældende regler kan have ret til aktindsigt i de pågældende oplysninger.'

Jeg er naturligvis enig i, at de nævnte hensyn må tillægges vægt, men det er svært at se, at en begrænsning af adgangen til aktindsigt m.v. i så henseende vil kunne få nogen betydning. Det vil trods lovændringen ikke være muligt at yde nogen forhåndsgaranti for, at bestemte oplysninger, som en indsat – eller

en medarbejder – videregiver, ikke på et senere tidspunkt gøres til genstand for aktindsigt. Der er flere grunde hertil:

For det første forudsætter lovforslaget, at det er muligt i praksis at foretage en klar afgrænsning af de omhandlede sagstyper. Dette gælder imidlertid kun sagerne om valg af varetægtsfængsel eller afsoningsinstitution, jfr. forslaget til § 9, stk. 4, nr. 1. Derimod vil spørgsmål om overførsel til anden institution/afdeling eller udelukkelse fra fællesskab ikke uden videre kunne afgrænses i forhold til sager om disciplinærstraf, udgangskarantæne, besøgsforbud og lignende ordens-/sikkerhedsmæssige indgreb. I praksis indledes enhver sag om ulovlig eller uønsket adfærd med en ordens-/sikkerhedsmæssig ('disciplinær') undersøgelse, der bl.a. ved afholdelse af forhør skal tilvejebringe de relevante fakta. På grundlag heraf konkluderes, hvad der anses for bevist eller antageliggjort, og først derefter tages der stilling til, hvilken reaktion eller foranstaltning, der bør iværksættes. Da undersøgelsen under processens gang således typisk ikke er defineret ved dens (mulige) resultat, fx overførsel eller udelukkelse fra fællesskab, vil den indsatte, som er genstand for undersøgelsen, under sagens gang have ret til både aktindsigt og partshøring (med mindre der efter fvl. § 15 er konkret grundlag for at gøre undtagelse). Man kan sammenligne med en straffesag, som under procesforløbet er defineret blot som en straffesag og ikke som en 'fængselssag', 'forvaringssag', 'behandlingssag' el. lign. Resultatet i form af sanktionsfastsættelsen fremkommer først, når processen er afsluttet.

Man kan ikke konstruere sig ud af dette problem ved allerede fra begyndelsen at hævde, at sagen er fx en overførselssag. Erfaringsmæssigt ender mange af disse sager ikke med overførsel, men med en disciplinærstraf eller anden foranstaltning; og ved en sådan konstruktion ville man således uberettiget omgå forpligtelsen til at tillade aktindsigt og foretage partshøring i disciplinærsagen. Kravet ville jo endog bestå i, at sagen skulle navngives, allerede inden det vides, hvad den handler om, idet oplysningerne ifølge sagens natur først kommer frem, efter at anonymitetsgarantien er stillet.

Hvis undersøgelsen – uanset den måtte være defineret som fx en overførsels-sag – kun fører til disciplinærstraf, besøgsrestriktioner, udgangskarantæne, konfiskation af effekter el. lign., vil der også efterfølgende være ret til aktindsigt.

Selv om man forudsatte, at en sag fra start til slut kunne defineres som en overførselssag, ville der opstå et problem, fordi grundlaget for en overførsel i de fleste tilfælde også vil medføre andre indgreb, herunder typisk tilbagekaldelse af en udgangstilladelse og fastsættelse af udgangskarantæne, jfr. sfbl. § 49, (samt politianmeldelse, jfr. nedenfor). Forvaltningsprocessen skal i sager om udgangsmisbrug fortsat indebære både aktindsigt, partshøring og pligt til

en materiel begrundelse for afgørelsen. Adgangen hertil vil næppe kunne afskæres, fordi der samtidig træffes bestemmelse om overførsel.

For det andet fremhæves det i bemærkningerne udtrykkeligt, at 'meroffentlighedsprincippet' fortsat skal gælde. Dette princip kan naturligvis ikke administreres vilkårligt efter myndighedernes forgodtbefindende. En anmodning om aktindsigt kræver, at det vurderes konkret, om private eller offentlige interesser taler imod meroffentlighed. Der kan ikke udstedes nogen forhåndsgaranti for, at resultatet vil blive nægtelse af meroffentlighed. Det ville være det samme som på forhånd at udelukke skønnet, hvilket ikke ville være lovligt. Også af den grund er det svært at se, hvordan den foreslåede begrænsning af retten til aktindsigt i højere grad end hidtil på forhånd skulle kunne tilsikre den enkelte indsatte anonymitet.

...'

Af justitsministerens besvarelse (Bilag 13, lovforslag L 140, FT 2001/02) af spørgsmålet fremgår bl.a. følgende:

'Justitsministeriet er enig i, at der i en række tilfælde kan opstå afgrænsningsspørgsmål om, hvorvidt en sag falder inden for de sagskategorier, der er opregnet i den foreslåede bestemmelse. Sådanne afgrænsningsspørgsmål er imidlertid efter Justitsministeriets opfattelse en nødvendig konsekvens af, at bestemmelsen er begrænset til visse afgørelsestyper.

Det bemærkes herved, at det – som anført i pkt. 3.3.3. i bemærkningerne til det pågældende lovforslag, der bygger på en udtalelse fra Straffelovrådets flertal fra 1996 – er Justitsministeriets opfattelse, at en begrænsning i adgangen til aktindsigt bør forbeholdes de sagstyper, hvor der er sådanne tungtvejende grunde til at indføre begrænsninger, at de overstiger de modstående hensyn. Justitsmini derfor fundet, at de foreslåede begrænsninger i retten til aktindsigt ikke bør omfatte bl.a. sager om disciplinærstraf, jf. herved også lovforslagets pkt. 3.2.2. om Straffelovrådets overvejelser.

Som følge af den nævnte afgrænsning kan der – som anført i den pågældende henvendelse – bl.a. opstå tilfælde, hvor der i forbindelse med fængselsmyndighedernes behandling af en konkret sag kan være spørgsmål både om at træffe foranstaltninger omfattet af den foreslåede begrænsning i retten til aktindsigt (f.eks. overførsel til andet fængsel) og om at træffe for r, der ikke er omfattet af den foreslåede begrænsning i retten til aktindsigt (f.eks. disciplinærstraf).

I relation til oplysninger, der indgår i 'blandede' sager af denne karakter, vil det efter Justitsministeriets opfattelse ikke være muligt at anvende den foreslåede bestemmelse i § 9, stk. 4, såfremt der – udover afgørelser omfattet af opreg-

ningen i den foreslåede bestemmelse – er truffet en afgørelse eller er en nærliggende mulighed for, at der vil blive truffet en afgørelse om forhold, der falder uden for den g;ede bestemmelse (som f.eks. idømmelse af disciplinærstraf). De pågældende oplysninger vil i så fald være undergivet partens ret til aktindsigt, medmindre der efter en konkret vurdering er grundlag for at undtage oplysningerne fra retten til aktindsigt f.eks. efter forvaltningslovens § 15, stk. 1, nr. 3, der er omtalt i pkt. 3.1.1. i lovforslagets bemærkninger.

I henvendelsen anføres det endvidere, at det er vanskeligt at se, hvordan den foreslåede begrænsning i retten til aktindsigt i højere grad end hidtil skal kunne tilsikre den enkelte indsatte anonymitet, idet meroffentlighedsprincippet fortsat skal gælde.

Hertil bemærkes, at der – som anført i pkt. 3.3.2. i bemærkningerne til lovforslaget – efter omstændighederne ud fra et princip om meroffentlighed kan gives aktindsigt i sager, som er omfattet af den foreslåede bestemmelse om begrænsning i retten til aktindsigt, i det omfang hverken private eller offentlige interesser taler imod. Hermed lægges der således alene op til, at der ud fra et princip om meroffentlighed vil kunne meddeles i sager om overførsel til andet fængsel m.v., såfremt der til den konkrete sag ikke er knyttet nogle af de beskyttelseshensyn til medindsatte og fængselspersonale, som er begrundelsen for forslaget om at begrænse retten til aktindsigt.

...'

2. En eller flere sager?

Direktoratet for Kriminalforsorgen har afslået at give dig aktindsigt i oplysninger om det faktiske grundlag for overførslen og udelukkelse fra fælleskab af din klient, (B), med henvisning til forvaltningslovens § 9, stk. 4, nr. 2 og 4.

Udgangspunktet efter § 9, stk. 1, er, at en borger kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenterne i en sag hos en forvaltningsmyndighed, når borgeren er part i en sag, hvor myndigheden har truffet eller vil træffe en afgørelse. Der er imidlertid visse typer af sager, som efter § 9, stk. 4, er undtaget fra retten til aktindsigt. Det fremgår af justitsministerens svar angående lovforslaget, at i de tilfælde, hvor en sag ikke kun er omfattet af § 9, stk. 4, men også angår andre forhold, herunder tilbagekaldelse af en udgangstilladelse, er sagen i sin helhed ikke omfattet af bestemmelsen i § 9, stk. 4.

Du præciserede i brevene af 25. november og 6. december 2011, at du ønskede aktindsigt i hele din klients sag, herunder afgørelsen om udelukkelse fra fælleskab og tilbagekaldelsen af udgangstilladelsen samt overførslen fra statsfængslets åbne afdeling til den lukkede afdeling. Din anmodning om akt-

indsigt omfattede således både forhold, der var omfattet af forvaltningslovens § 9, stk. 4, og forhold, der ikke var omfattet af denne bestemmelse.

Spørgsmålet er herefter, om disse forhold må anses for behandlet på den samme sag med den virkning, at sagen i sin helhed ikke var omfattet af bestemmelsen i § 9, stk. 4. Sagt på en anden måde er spørgsmålet, om der forelå én sag, som både omfattede forhold, der var omfattet af § 9, stk. 4, og forhold, der ikke var omfattet af denne bestemmelse, eller om der forelå flere sager: én eller flere sager, der som helhed var omfattet af § 9, stk. 4, og én sag, der angik tilbagekaldelsen af din klients udgangstilladelse, og som ikke var omfattet af § 9, stk. 4.

Ved besvarelsen af det spørgsmål må det indledningsvis konstateres, at der ikke i forvaltningsloven eller i forarbejderne til denne lov er en nærmere fastlæggelse af, hvad der skal forstås ved en sag. Forvaltningsloven giver således ikke vejledning om, i hvilke tilfælde forskellige dokumenter må anses for at høre til den samme sag, og i hvilke tilfælde de må anses for at høre til forskellige sager. Ved vurderingen af dette spørgsmål må man derfor tage udgangspunkt i det almindelige forvaltningsretlige begreb om en forvaltningssag.

I den forbindelse må det antages, at den måde, som den pågældende myndighed har tilrettelagt registreringen af sine sager på, ikke i sig selv er afgørende for, hvilke dokumenter der kan anses for at høre til en bestemt sag. Derimod må der lægges vægt på, at dokumenter, som af en myndighed er samlet, fordi de efter deres indhold angår de samme eller nærtbeslægtede forhold, eller fordi de skal anvendes til et nærmere bestemt formål, må anses for at indgå i den samme sag. Jeg henviser til Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 19 ff.

Det betyder, at dokumenter, som en myndighed har samlet for at belyse et bestemt hændelsesforløb, som myndigheden har taget eller skal tage stilling til, ofte må anses for at indgå i én sag. Dette udgangspunkt kan dog fraviges. I den sag, som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning 2011 20-2*, var det således ombudsmandens opfattelse, at et bestemt hændelsesforløb hos en myndighed gav anledning til to sager og ikke kun én sag, fordi sagerne efter deres formål og karakter var forskellige.

Du har i brevet af 15. juni 2012 anført, at sagen, som blev behandlet af ombudsmanden under j.nr. (C), ikke var en blandet sag, og at der modsætningsvis må kunne slutes, at der i denne sag er tale om en blandet sag. Den nævnte sag angik en indsat, over for hvem et fængsel havde truffet afgørelse om henholdsvis overførsel til et andet fængsel og udelukkelse fra fællesskab. Ombudsmanden skrev i sit afsluttende brev, at han var enig med Direktoratet for Kriminalforsorgen i, at der ikke var tale om en 'blandet sag' bestående af en sag om overførsel og en sag om disciplinærstraf. Efter ombudsmandens

opfattelse var der tale om to sager, én om overførsel til anden afsoningsinstitution og én om udelukkelse fra fællesskab. Begge sager var imidlertid omfattet af forvaltningslovens § 9, stk. 4, nærmere bestemt § 9, stk. 4, nr. 2 og nr. 4.

Ved vurderingen af den foreliggende sag kan der efter min opfattelse kun i mindre grad lægges vægt på, at afgørelserne om udelukkelse fra fællesskab, overførsel fra åbent til lukket fængsel og tilbagekaldelse af tilladelse til udgang ikke blev behandlet under det samme journalnummer hos statsfængslet. Derimod må der lægges vægt på, at afgørelserne om udelukkelse fra fællesskab og overførsel fra åbent til lukket fængsel blev truffet på et grundlag, der adskilte sig fra afgørelsen om tilbagekaldelse af tilladelse til udgang med hensyn til de oplysninger, som dannede grundlag for afgørelserne.

Ved min gennemgang af sagen har jeg således konstateret, at oplysningerne om de faktiske forhold, som dannede grundlag for afgørelserne om udelukkelse fra fællesskab og overførsel fra åbent til lukket fængsel, ikke indgik i grundlaget for afgørelsen om tilbagekaldelse af tilladelse til udgang.

Det hænger sammen med, at det ikke er de samme forhold, der skal lægges vægt på ifølge de regler, som afgørelserne blev truffet efter. Jeg henviser til straffuldbyrdslovens § 63, stk. 2, jf. stk. 1, nr. 3, som angår udelukkelse fra fællesskab, straffuldbyrdslovens § 25, stk. 1, nr. 4, og stk. 2, som angår overførsel af indsatte fra åbent til lukket fængsel, og straffuldbyrdslovens § 49, nr. 2, og udgangsvejledningens pkt. 45, som angår tilbagekaldelse af en udgangstilladelse.

Grundlaget for afgørelserne om udelukkelse fra fællesskab og overførsel fra åbent til lukket fængsel adskilte sig således fra grundlaget for afgørelsen om tilbagekaldelse af tilladelse til udgang både med hensyn til de oplysninger, som dannede grundlag for afgørelserne, og med hensyn til de regler, som blev anvendt ved afgørelserne.

Desuden varetog statsfængslet forskellige formål ved de nævnte afgørelser. De to førstnævnte afgørelser må anses for truffet med det formål at sikre andre indsatte, personale eller andre i institutionen mod overgreb eller undgå anden utilladelig adfærd, mens afgørelsen om tilbagekaldelse af tilladelse til udgang må anses for truffet med det formål at undgå misbrug af en meddelt tilladelse. På den baggrund må det antages, at de nævnte afgørelser ikke indgik i den samme sag, men at afgørelsen om tilbagekaldelse af udgangstilladelsen indgik i en anden sag end afgørelserne om udelukkelse fra fællesskab og overførsel til lukket fængsel. Det er således min opfattelse, at der ikke forelå én samlet sag, en 'blandet sag', der i sin helhed faldt uden for anvendelsesområdet for forvaltningslovens § 9, stk. 4.

Jeg gør opmærksom på, at jeg ikke har taget stilling til Direktoratet for Kriminalforsorgens synspunkt om, at der under alle omstændigheder ikke ville kunne være givet aktindsigt i oplysningerne om det faktiske grundlag for overførslen og udelukkelse fra fælleskab, idet oplysningerne kunne have været undtaget i medfør af forvaltningslovens § 15, stk. 1, nr. 3.

3. Meroffentlighed

Direktoratet for Kriminalforsorgen har ved afgørelse af 13. februar 2012 (på ny) overvejet, om principperne i offentlighedslovens § 4, stk. 1, om meroffentlighed kunne medføre, at du kunne få aktindsigt i oplysninger om det faktiske grundlag for at udelukke din klient fra fælleskab og overføre din klient til lukket fængsel.

Det fremgår af afgørelsen, at Direktoratet for Kriminalforsorgen efter en konkret afvejning af den interesse, som din klient har i at kunne benytte sit kendskab til de dokumenter i sagen, der er undtaget fra aktindsigt, over for de offentlige og private interesser i sagen, nåede til det resultat, at du ikke kunne få indsigt i oplysninger om det faktiske grundlag for afgørelsen om at overføre din klient til lukket fængsel.

Som det fremgår ovenfor, skal sagen bedømmes efter forvaltningsloven og ikke offentlighedsloven. Forvaltningsloven indeholder ikke en udtrykkelig regel om meroffentlighed, men det antages, at en myndighed kan give parterne i en sag adgang til aktindsigt i videre omfang end fastsat i forvaltningsloven, forudsat at der ikke videregives fortrolige oplysninger. Jeg henviser til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave, 2001, s. 247 f.

Forvaltningen er overladt et skøn i henseende til at give meroffentlighed. Dette skøn må udøves efter sædvanlige regler for anvendelse af skønsmæssige beføjelser. De enkelte henvendelser må vurderes konkret, og de almindelige grundsætninger bl.a. om saglighed og lighed finder anvendelse.

Det forhold, at der er tale om en skønsmæssig vurdering, hvor myndighederne mere frit skal overveje, om hemmeligholdelse er påkrævet, gør, at jeg normalt ikke kan gå ind i en nærmere efterprøvelse af disse vurderinger. Kun hvis der er tale om ganske særlige omstændigheder, kan jeg kritisere myndighedernes afgørelse. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis afgørelsen ikke er i overensstemmelse med principperne om saglighed og lighed. Efter min gennemgang af sagen mener jeg ikke, at den indeholder den slags særlige omstændigheder. Jeg har derfor ikke grundlag for at kritisere, at direktoratet har

meddelt dig afslag på (mer)aktindsigt i oplysninger om det faktiske grundlag for afgørelsen om overførsel fra åbent til lukket fængsel.

...”

Sagsfremstilling

Statsfængslet X traf den 3. august 2011 afgørelse om midlertidigt at udelukke B fra fællesskab, idet statsfængslet fandt, at der var grund til at antage, at B havde udvist en sådan grov og oftere gentagen utilladelig adfærd, som var åbenbart uforenelig med fortsat ophold i fællesskab med andre indsatte. Afgørelsen blev truffet i henhold til straffuldbyrdslovens § 63, stk. 2, jf. § 63, stk. 1, nr. 3 (dagældende lovbekendtgørelse nr. 1162 af 5. oktober 2010 som ændret ved lov nr. 183 af 8. marts 2011 om fuldbyrdelse af straf m.v.). B blev placeret på arrestafdelingen i Statsfængslet X.

Den 4. august 2011 fik B igen mulighed for fællesskab i arrestafdelingen.

Statsfængslet X traf den 9. august 2011 afgørelse om at overføre B fra åbent fængsel til lukket fængsel, idet statsfængslet fandt, at der var bestemte grunde til at antage, at B havde udøvet overgreb på medindsatte, personale og andre i institutionen, ligesom statsfængslet fandt, at en overførsel var nødvendig med henblik på at forebygge overgreb på medindsatte, personale og andre i institutionen. Afgørelsen blev truffet i henhold til straffuldbyrdslovens § 25, stk. 1, nr. 4, og stk. 2.

Den 19. august 2011 tilbagekaldte Statsfængslet X B's tilladelse til udgang med henvisning til straffuldbyrdslovens § 49, nr. 2, hvoraf det fremgår, at en tilladelse kan tilbagekaldes eller vilkårene for tilladelsen ændres, hvis nye oplysninger om den indsatte forhold giver bestemte grunde til at antage, at den indsatte vil misbruge den meddelte udgangstilladelse. Statsfængslet X anførte, at ved overførsel til lukket institution skal der ved afgørelsen af, om tilladelse til udgang skal tilbagekaldes, lægges særlig vægt på, at den indsatte typisk vil være imod overførslen med deraf følgende risiko for, at den pågældende efter udgang ikke returnerer til den lukkede institution.

Statsfængslet X afslog den 7. oktober 2011 med henvisning til forvaltningslovens § 9, stk. 4, nr. 2, at give A aktindsigt i sagen om overførsel af B. Statsfængslet X overvejede endvidere meroffentlighed efter forvaltningsloven og offentlighedsloven, men afslog indsigt med henvisning til oplysningernes karakter.

Den 15. november 2011 gjorde Statsfængslet X A opmærksom på, at overførslen og tilbagekaldelse af udgang blev behandlet i to forskellige omgange.

Samtidig sendte Statsfængslet X afgørelsen af 19. august 2011 om tilbagekaldelse af udgang til A, idet fængslet bemærkede, at begrundelse for tilbagekaldelsen fremgik heraf.

A bad den 25. november 2011 om aktindsigt i hele B's sag, herunder afgørelsen om udelukkelse fra fællesskab og tilbagekaldelsen af udgangstilladelsen. A anførte, at idet hun havde bedt om aktindsigt i et længere forløb, der derfor vedrørte flere afgørelser, var der tale om en blandet sag, hvorfor forvaltningslovens § 9, stk. 4, ikke fandt anvendelse.

A præciserede den 6. december 2011 over for Statsfængslet X, at hun klagede over afslaget på aktindsigt i B's overførsel fra Statsfængslet X' åbne afdeling til den lukkede afdeling.

Statsfængslet X gav den 16. december 2011 A aktindsigt i B's personjournal, udskrift af listen over registreringer, som fængslet havde gjort i B's sag, og udskrift af handleplan dateret den 29. august 2011.

Statsfængslet X fastholdt den 16. december 2011 sit afslag på A's anmodning om indsigt i fængslets afgørelser vedrørende overførsel og udelukkelse fra fællesskabet, idet fængslet henholdt sig til brevene af 7. oktober og 15. november 2011. Statsfængslet X sendte samtidig A's klage over afslaget på aktindsigt til Direktoratet for Kriminalforsorgen.

A oplyste den 8. februar 2012 Direktoratet for Kriminalforsorgen om, at B var blevet overført til den halvåbne afdeling i Statsfængslet Y. A oplyste endvidere, at grundlaget for afgørelse om meroffentlighed var væsentligt ændret, da B ikke kunne betragtes som stærkt negativt styrende.

Direktoratet for Kriminalforsorgen traf den 13. februar 2012 afgørelse om A's klage. I afgørelsen anførte direktoratet bl.a. følgende:

"Retsgrundlag

Det følger af forvaltningslovens § 9, stk. 1, at den, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, kan forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter. Begæringen skal angive den sag, hvis dokumenter den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med.

Det følger dog af bestemmelsens stk. 4, nr. 2, at i forbindelse med varetægtsfængsling samt fuldbyrdelse af fængselsstraf og forvaring gælder bestemmelserne i kapitlet ikke sager om overførelse til andet varetægtsfængsel eller anden afsoningsinstitution.

Det følger videre af forvaltningslovens § 9, stk. 4, nr. 4, at i forbindelse med varetægtsfængsling samt fuldbyrdelse af fængselsstraf og forvaring gælder bestemmelserne i kapitlet ikke sager om udelukkelse fra fællesskab.

Dette betyder at grundlaget for en afgørelse om overførsel eller udelukkelse fra fællesskab som udgangspunkt er undtaget fra retten til aktindsigt.

Begrundelse

Det fremgår af ovenstående, at De som udgangspunkt ikke meddeles aktindsigt i afgørelsesgrundlaget.

Direktoratet har dog som anført ovenfor på ny overvejet spørgsmålet om hvorvidt principperne i offentlighedslovens § 4, stk. 1 om meroffentlighed medfører, at De kan gøres bekendt med det faktiske grundlag for afgørelsen om, at overføre Deres klient til lukket fængsel.

Direktoratet er efter en konkret afvejning af den interesse, Deres klient har i at kunne benytte sit kendskab til de dokumenter i sagen, som er undtaget fra aktindsigt, overfor de offentlige og private interesser i sagen, nået til det resultat, at De ikke kan få indsigt i det faktiske grundlag for afgørelsen.

Direktoratet skal bemærke, at det forhold, at Deres anmodning omfatter flere sager, ikke bevirker at anmodningen skal opfattes som en 'blandet sag'. Anmodningen om aktindsigt er således imødekommet for så vidt angår de sager der ikke er omfattet af anvendelsesområdet for forvaltningslovens § 9, stk. 4.

Direktoratet skal herudover bemærke, at det forhold Deres klient nu er overført til en halvåben afdeling, ikke kan føre til et ændret resultat af direktoratets vurdering af karakteren af grundlaget for afgørelserne om midlertidig udelukkelse fra fællesskab og overførsel."

A klagede ved brev af 23. marts 2012 – og på vegne af B – til mig over, at Direktoratet for Kriminalforsorgen havde nægtet aktindsigt i oplysninger om overførslen af B fra den åbne afdeling i Statsfængslet X til afsoning i arresten på lukkede vilkår. A gjorde gældende, at B i forbindelse med overførslen fra den åbne afdeling i Statsfængslet X til afsoning i arresten på lukkede vilkår også mistede sin udgang, og at der derfor efter A's opfattelse var tale om en "blandet sag" i forhold til forvaltningslovens § 9, stk. 4.

Jeg sendte A's klage med bilag til Direktoratet for Kriminalforsorgen den 18. april 2012 og bad samtidig om en udtalelse fra Direktoratet for Kriminalforsorgen og om at låne sagens akter.

Direktoratet for Kriminalforsorgen sendte den 23. april 2012 sagens akter til mig og henholdt sig til afgørelsen af 13. februar 2012 og direktoratets interne sagsnotat af 10. februar 2012, idet det blev understreget, at statsfængslets afgørelse om tilbagekaldelse af udgang af 19. august 2011 var truffet med en anden begrundelse (fare for misbrug af udgang) end begrundelsen for overførslen.

Jeg sendte den 7. maj 2012 Direktoratet for Kriminalforsorgens brev af 23. april 2012 til A.

A bad mig den 18. maj 2012 om at sende sig en kopi af min udtalelse i sag C, som Direktoratet for Kriminalforsorgen havde henvist til i sit brev af 23. april 2012. Jeg sendte udtalelsen i anonymiseret form til A ved brev af 8. juni 2012.

A sendte ved brev af 15. juni 2012 bemærkninger til Direktoratet for Kriminalforsorgens brev af 23. april 2012 til mig. A anførte, at sag C ikke var en blandet sag, og at der modsætningsvis måtte kunne sluttes, at der i B's sag var tale om en blandet sag. A gjorde endvidere gældende, at den omstændighed, at afgørelserne ikke blev truffet i umiddelbar forlængelse af hinanden, ikke medfører, at sagen mister karakter af en såkaldt blandet sag, da afgørelserne har samme udgangspunkt og derfor er knyttet til hinanden. A anførte derudover, at der er truffet to afgørelser, én afgørelse om overførsel til afsoning i arrest som disciplinær sanktion samt om "ikke egnethed" til fortsat afsoning i åbent fængsel som følge af konkrete forhold, og én afgørelse om udgangsspærring som følge af et individuelt og konkret skøn.

Jeg sendte ved brev af 27. juni 2012 A's brev af 15. juni 2012 til Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Direktoratet for Kriminalforsorgen sendte ved brev af 9. juli 2012 bemærkninger til A's brev af 15. juni 2012 til mig. Direktoratet fastholdt, at der ikke var tale om en blandet sag. Direktoratet anførte følgende:

"Overførsel blev besluttet på ét grundlag jfr. det anførte, undtagede fra aktindsigt i bilaget 'OVERFØRSEL til sagen' af 9. august 2011.

Grundlaget og begrundelsen for tilbagekaldelse af udgang blev besluttet på andet grundlag som angivet i Statsfængslet (X)'s afgørelse til indsatte af 19. august 2012. Det må af denne forstås, at statsfængslet – konkret – har skønnet, at modstand mod overførslen ville medføre risiko for, at indsatte efter udgang ikke ville returnere. Der er intet i afgørelsen, der kan

danne grundlag for at forstå, at tilbagekaldelsen af udgang skulle have noget som helst at gøre med, hvad der ellers måtte være passeret herunder ej heller det, der var grundlagt for overførslen. Direktoratet må derfor lægge til grund, at indsatte har fået den fulde begrundelse for tilbagekaldelsen af udgang.

Det bemærkes, at tilbagekaldelsen af udgang ikke har været påklaget til direktoratet, og direktoratet har derfor ikke realitetsbehandlet spørgsmålet herunder det skøn, der er foretaget af fængslet.

Uanset om der måtte være tale om en blandet sag og/eller man måtte have truffet udgangstilbagekaldelsen på helt eller delvist samme baggrund som det, der dannede grundlag for overførsel, mener direktoratet ikke, at der ville kunne gives aktindsigt i grundlaget, idet det burde have været undtaget i medfør af forvaltningslovens § 15, stk. 1, idet der findes at foreligge afgørende hensyn såvel til andre private som til offentlige interesser af den i nr. 3 nævnte karakter.”

NOTE: (*) FOB 2011, sag nr. 20-2.