

Aktindsigt og partshøring

AEU kursus
Forvaltningsret for ikke-jurister

Astrid Dybdahl Ovesen
Chefkonsulent med personaleansvar
Uddannelsesservice, Det Juridiske Fakultet,
Københavns Universitet

KØBENHAVNS UNIVERSITET



Dagsorden

Partshøring (15 min)

- Formål
- Indhold og afgrænsning

Aktindsigt (55 min)

- Kort gennemgang af relevant lovgivning
- Aktindsigtsprocessen
 - Håndtering af aktindsigt (kompetence og retsgrundlag)
 - Adgang til aktindsigt (krav til anmodning)
 - Undtagelser fra aktindsigt
 - Afgørelse, klage og sagsbehandlingsfrister
- Pause (5 min)
- Q & A om aktindsigt (25 min)

Partshøring

Partshøring - introduktion

Formålet med reglerne om partshøring er at sikre, at den, der er part i en sag,

- ved, at sagen eksisterer,
- kender de faktiske oplysninger og eksterne faglige vurderinger, som danner grundlag for den afgørelse, myndigheden skal træffe, og
- får mulighed for at kommentere sagens faktiske grundlag og eksterne faglige vurderinger, inden sagen afgøres.



Kan **en part ikke antages at være bekendt** med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger om **en sags faktiske grundlag** eller **eksterne faglige vurderinger**, må der **ikke træffes afgørelse**, før myndigheden har **gjort parten bekendt med oplysningerne** eller vurderingerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog **kun, hvis oplysningerne eller vurderingerne er til ugunst** for den pågældende part og er af **væsentlig betydning for sagens afgørelse**. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.

Forvaltningslovens § 19

PARTSHØRING – BETINGELSER

- En part.
- Ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger.
- Oplysningerne skal være til ugunst og af væsentlig betydning.
- Parten skal gøres bekendt med oplysningerne eller vurderingerne.
- Parten gives lejlighed til at fremkomme med en udtalelse.
- Først herefter må det træffes en afgørelse.



Aktindsigt

Lovgivning

Forvaltningsloven (FVL)

- Loven gælder for al offentlig virksomhed, hvor der er eller vil blive truffet en afgørelse
- Loven har bl.a. til formål at sikre at afgørelser bliver truffet på et oplyst og sagligt grundlag
- Partsaktindsigt

Offentlighedsloven (OFL)

- Loven gælder al offentlig virksomhed, dvs. også faktisk forvaltningsvirksomhed
- Loven har til formål at sikre åbenhed hos myndigheder
- Aktindsigt "offentligheden"

Begge love har regler om aktindsigt – bestemmelserne gennemgås samlet med udgangspunkt i aktindsigtsprocessen

Aktindsigtsprocessen

Håndtering af aktindsigt

Kompetence og retsgrundlag

- Når du modtager en anmodning om aktindsigt, skal du vurdere, om din myndighed er rette myndighed til at behandle anmodningen om aktindsigt. Det er afgørende for vurderingen om, der er tale om:
 - Aktindsigt i dokumenter, der indgår i en afgørelsessag
 - Aktindsigt i dokumenter, der ikke indgår i en afgørelsessag ("andre tilfælde")
 - Aktindsigt i dataudtræk og databeskrivelser
- Den relevante kompetencebestemmelse i OFL er § 36, stk. 1 og 4.
- Den relevante kompetencebestemmelse i FVL er § 16, stk. 1 og 5.
- Retsgrundlag: Husk at vurdere, hvilken lov, der skal bruges ved modtagelse af en konkrete anmodning om aktindsigt

Aktindsigtsprocessen

Adgang til aktindsigt (1/3)

Krav til anmodning (OFL)

- Identifikationskravet (OFL § 9): Ingen formkrav, men sagen/dokumenterne skal kunne identificeres (skriftligt/mundtligt/elektronisk, ordet "aktindsigt" behøver ikke bruges og anmodningen skal ikke begrundes)
- Afgrænsningen af aktindsigtsanmodningen: "uforholdsmæssigt ressourceforbrug" eller retsstridigt formål
- Husk krav om dialog med ansøgere for at afgrænse og konkretisere anmodningen

Krav til anmodning (FVL)

- Du skal være part i afgørelsessagen (FVL § 9)
- Identifikationskravet (FVL § 9a): anmodningen skal angive den sag, hvis dokumenter, den pågældende part ønsker indsigt i. Der er ingen form- eller temakrav, men myndigheden skal sikre sig pågældendes identitet for at sikre, at oplysninger kun videregives til den, som har ret til dem.
- Der foreligger ingen ressourceregel i FVL eller mulighed for at afslå en anmodning pga. et retsstridigt formål

Aktindsigtsprocessen

Adgang til aktindsigt (2/3)

Aktindsigt i dokumenter

- Retten til indsigt (OFL § 7): Retten til aktindsigt tilkommer enhver, men følgende bestemmelser gælder:
 1. Dokumentet er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed
 2. Dokumentet er undergivet administrativ sagsbehandling i forbindelse med myndighedens virksomhed
 3. Der er tale om et dokument i offentlighedslovens forstand (dokumentbegrebet)
 4. Dokumentet vedrører den pågældende sag/det emne, der er anmodet om aktindsigt i
 - Vær i øvrigt opmærksom på, at du på eget initiativ skal give aktindsigt i journalindførslen (aktlisten)
- Retten til aktindsigt efter FVL (§ 9) gælder kun for parter i afgørelsessager.
 - Adgang omfatter alle dokumenter, der vedrører den pågældende afgørelsessag. Sags- og dokumentbegrebet afgrænses på samme måde som i OFL.
 - En part har som udgangspunkt ret til løbende aktindsigt i afgørelsessagens dokumenter, hvis der anmodes om det.
- Egenaces (OFL § 8): hvis personlige forhold er omtalt i en sag, foreligger der en videregående ret til aktindsigt med hensyn til sådanne oplysninger, end der normalt følger af OFL.
 - Formålet er at sikre, at en person kan få indsigt om sig selv i lige så vidt omfang som efter FVL selvom personen ikke er part i den konkrete sag

Aktindsigtsprocessen

Adgang til aktindsigt (3/3)

Aktindsigt i databaser (OFL § 10, dataudtræk OFL § 11 og databeskrivelsen OFL § 12)

- Retten til aktindsigt omfatter eksisterende dokumenter, men ikke myndigheders databaser.
- Der foreligger ikke en definition af begrebet "database", må dog antages at være "en datamængde, der er organiseret og struktureret, så der kan fremkaldes bestemte data"
- Undtagelse til reglen er dataudtræk og databeskrivelsen

FVL og indsigt i databaser

- Partsaktindsigten omfatter også dokumenter, som udelukkende findes i myndigheders databaser, men FVL giver dog ikke ret til aktindsigt i databaser som sådan (undtagelsen er aktlister)
- Parter kan lige som alle andre søge om aktindsigt efter OFL §§ 11 og 12

Aktindsigtsprocessen

Undtagelser fra aktindsigt (1/5)

“Tre-trins-raketten”:

- Kan sagen undtages?
- Kan dokumentet (i sagen) undtages?
- Kan oplysninger (i dokumentet i sagen) undtages?

Undtagelsesbestemmelserne i OFL er §§ 19-35

Undtagelsesbestemmelserne i FVL er §§ 12-15

Aktindsigtsprocessen

Undtagelser fra aktindsigt (2/5)

Undtagelse af sager

- Straffesager (OFL § 19 / FVL § 11).
 - Retsplejeloven indeholder regler om aktindsigt i straffesager
- Lovgivningssager (OFL § 20)
 - En lovgivningssag vedrører overvejelser om og udfærdigelse af udkast til lovgivning, herunder notater mv. til brug for overvejelser om lovens udformning
- Personalesager: sager om ansættelse eller forfremmelse og konkrete personalesager (OFL § 21)
 - Undtagelsen er oplysninger om en ansats navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser og chefers modtagelse af disciplinære sanktioner
- Kalendersager (OFL § 22)
 - Bestemmelsen omfatter alle kalender, der føres ved enheder, der er omfattet af loven f.eks. Ministres og borgmestres kalendere

Aktindsigtsprocessen

Undtagelser fra aktindsigt (3/5)

Undtagelse af dokumenter

- Interne dokumenter, når de forbliver interne (OFL § 23 / FVL § 12)
 - Dokumenter der ikke er afgivet til udenforstående, f.eks. afgørelsesudkast, interne mails, forelæggelsespapirer, talepapirer, interne notater
 - Et dokument er "afgivet" når det afsendes eller udleveres til en udenforstående
- Interne dokumenter om de politiske processer (OFL §§ 24 og 25)
 - Interne dokumenter og oplysninger, der udveksles som led i ministerbetjening, er undtaget fra aktindsigt
- Statsrådsprotokoller, brevveksling mellem ministre og MF'ere, sekretariatsbetjening, brevveksling om retssager og statistisk materiale (OFL § 27 / FVL § 14)
- NB: Interne dokumenter i endeligt format (OFL § 26 / FVL § 13)
 - Der skal gives aktindsigt i et ellers internt dokument, når det foreligger i endelig form (konkrete oplysninger i dokumentet kan fortsat undtages)

Aktindsigtsprocessen

Undtagelser fra aktindsigt (4/5)

Undtagelse af oplysninger

- Enkeltpersoners private forhold, tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold el. lign. (OFL § 30)
 - Eksempler private forhold: race, hudfarve, religion, etnisk og politisk tilhørsforhold, forretningsmæssig tilknytning, seksuelle forhold, helbredsforhold, strafbare forhold, sociale problemer, CPR-nummer, beskyttede adresser og telefonnumre, privatøkonomiske oplysninger og eksamenskarakter
 - Private forhold som ikke er omfattet: Oplysninger af rent objektiv karakter f.eks. Civil stand, udstedelse af pas, jagttegn, kørekort, universitetsgrad. Oplysninger om hvem som har truffet afgørelse i en sag, offentligt tilgængelige oplysninger såsom folkeregisteroplysninger.
- Statens sikkerhed og rigets forsvar (OFL § 31 / FVL §§ 15 og 15a)
- Udenrigspolitiske interesser (OFL § 32)
- Straf, kontrol og forskers ideer, det offentlige økonomiske interesse m.v. (OFL § 33)
 - Generalklausul OFL § 33, nr. 5 (jf. FVL § 15B): Oplysninger omhandler private eller offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse er påkrævet efter forholdets særlige karakter. Bestemmelsen skal tilgodese en række beskyttelseshensyn, der er anerkendt i OFL's øvrige undtagelsesbestemmelser, men hvor de udtrykkelige bestemmelser har vist sig være utilstrækkelige.
- Hvis partens interesser må vige af afgørende hensyn til f.eks. Forebyggelse af lovovertrædelser (FVL § 15b)
- NB! Husk regler om tavshedspligt

Aktindsigtsprocessen

Undtagelser fra aktindsigt (5/5)

Meroffentlighed (OFL § 14 / FVL § 10)

- Der er pligt til at overveje meraktindsigt
- Du skal ved et konkret skøn foretage en afvejning mellem de relevante modstående interesser
- Husk reglerne om tavshedspligt – de trumfer meroffentlighed

Ekstraheringspligt (OFL §§ 28-29 / FVL § 14a)

- Ekstrahering betyder, at man trækker visse oplysninger ud af et dokument og giver aktindsigt i disse oplysninger, selvom dokumentet er undtaget fra aktindsigt.
- De oplysninger, der skal ekstraheres, er faktiske oplysninger samt interne og eksterne faglige vurderinger fra visse dokumenter, der er undtaget fra aktindsigt.
- Husk undtagelsesbestemmelserne om oplysninger og reglerne om tavshedspligt

Aktindsigtsprocessen

Afgørelse, klage og sagsbehandlingstider (1/2)

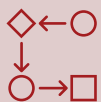


Afgørelse

Afgørelsen om aktindsigt skal opfylde forvaltningslovens regler om afgørelse, bl.a. begrundelse og klagevejledning ved helt eller delvist afslag

OFL § 40 / FVL § 16 indeholder krav om hvilken form dokumenter skal udleveres i

Det er muligt at tage betaling for udlevering af større mængder af materiale i fysisk format



Klagemulighed (OFL 37 / FVL § 16)

OFL: En afgørelse om aktindsigt kan påklages særskilt og direkte til den myndighed, der er øverste klageinstans i forhold til den afgørelse eller behandlingen i øvrigt af den sag, anmodningen om aktindsigt vedrører. Det betyder, at en underordnet myndigheds afgørelse om aktindsigt ikke kan påklages til den overordnede myndighed i de tilfælde, hvor den underordnede myndigheds afgørelse i den materielle sag ikke er undergivet en klageadgang.

FVL: Afgørelser om aktindsigtsspørgsmål kan påklages særskilt til den myndighed, som er klageinstans i forhold til afgørelsen af den sag, anmodningen om aktindsigt vedrører. Dvs. der foreligger ikke nogen obligatorisk remonstrationsordning. Klagen indgives direkte til klageinstansen.

Aktindsigtsprocessen

Afgørelse, klage og sagsbehandlingsfrister (1/2)

Sagsbehandlingsfrister (OFL § 36 / FVL § 16)

- Anmodninger skal behandles så hurtigt som muligt: "*snarest og senest 7 arbejdsdage efter modtagelse*"
- Man bør straks give aktindsigt i de dokumenter, hvor retten til aktindsigt er utvivlsom (delafgørelse) og vende tilbage med en senere afgørelse vedrørende resten af dokumenter
- Kan man ikke overholde fristen, skal man sende et fristbrev, hvor man forklarer hvorfor sagen ikke er færdigbehandlet og oplyser om, hvornår man forventer, at sagen vil være færdigbehandlet
 - Hvor meget kan man udsætte fristen? Sager bør bestræbes behandlet inden for 14 arbejdsdage. Særligt omfangsrige og komplekse sager bør tilstræbes behandlet inden for 40 arbejdsdage
 - Ferieperioder/"ferienedlukning" kan ikke bruges som begrundelse for fristudsættelse
- Ikke-omfangsrige sager bør bestræbes at blive behandlet inden for 1-2 arbejdsdage efter modtagelse af anmodning
- Sagsbehandlingsfristerne og underretningspligten gælder tilsvarende i forbindelse med behandlingen af anmodninger om sammenstilling af oplysninger og om indsigt i databeskrivelser
- Det er muligt at klage over manglende overholdelse af sagsbehandlingsfristerne

Q & A om aktindsigt

Hvordan skelnes der mellem en aktindsigtsanmodning og et spørgsmål, der blot skal besvares uden videre?

Det afhænger af en konkret vurdering.

Det er ikke nødvendigt at det af anmodningen fremgår, at der er tale om en anmodning om aktindsigt. Ordet "aktindsigt" behøver således ikke at blive brugt. Det er tilstrækkeligt, at det fremgår/følger af henvendelsen, at pågældende ønsker at modtage/få udleveret dokumenter fra myndigheden.

Hvis man er i tvivl om hvordan henvendelsen skal forstås, er den klare anbefaling, at man går i dialog med den pågældende anmoder for at få opklaret tvivlen. Alternativt kan man også besvare henvendelsen, sådan som man mener, at den bør besvares og i den forbindelse oplyse, at vedkommende kan rette henvendelse på ny, hvis vedkommende f.eks. ønsker at søge om aktindsigt i konkrete dokumenter.

Er lydfilet omfattet af reglerne om aktindsigt? Og hvis ja, hvad gør man, hvis kun dele af filet må offentliggøres?

Offentlighedsloven er teknologineutral – så ja, lydfilet er omfattet af reglerne om aktindsigt, hvis lydfilet er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i en administrativ sagsbehandling.

Hvis lydfilet indeholder oplysninger, som skal undtages fra aktindsigt, så må man enten foretage en transskribering af den del af lydfilet, som skal udleveres, eller udskille/klippe den del af lydfilet, som skal udleveres.

Man skal således behandle lydfilet som hvis det var et almindeligt dokument.

Hvis man skal undtage oplysninger om CPR-nummer, er det så alle 10 cifre, man skal strege over, eller blot de sidste fire tal, så fødselsdatoen står tilbage?

Det er gængs praksis at undtage oplysninger om CPR-numre og at man overstreger hele CPR-nummeret i den forbindelse.

Kan man undtage navnene på medlemmer af et ansættelsesudvalg fra aktindsigt?

Efter OFL er det klare udgangspunkt, at navne på medarbejdere skal udleveres.

En undtagelse hertil kan være helt klare tilfælde af chikane mod medarbejdere, hvor man kan bruge OFL's § 9, stk. 2, nr. 2, alternativt kan man også bruge § 33, nr. 5, hvis der er en berettiget frygt for medarbejdernes sikkerhed.

Men som altovervejende hovedregel kan navnene på medlemmer af et ansættelsesudvalg ikke undtages fra aktindsigt.

Har forbigået stillingsansøger krav på aktindsigt i valgte stillingsansøgers CV og eksamensbeviser – eventuelt uden angivelse af karakterer?

Nej, det har man som udgangspunkt ikke, heller ikke selvom man fjerner karaktererne fra eksamensbeviset.

Efter OFL § 21, stk. 1, så omfatter retten til aktindsigt ikke sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste. Det gælder både i forhold til chefstillinger og andre stillinger/former for ansættelse.

Det er dog muligt at bede om aktindsigt i en konkret persons personalesag, hvorefter man skal udleverer oplysninger så som ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser – og fsva. chefer også oplysninger om disciplinære reaktioner som f.eks. advarsler.

Er der adgang til aktindsigt i en offentlig ansats kalender?

Nej, det er der ikke. Efter OFL § 22 omfatter retten til aktindsigt ikke sager om førelse af en kalender.

Forpligtelsen til at overveje meroffentlighed gælder heller ikke, fordi der i OFL § 14, stk. 2 (bestemmelsen om meroffentlighed) ikke henvises til § 22.

Er der aktindsigt i materiale, der ikke er journaliseret?

Ja. Det er ingen betingelse for aktindsigt, at de dokumenter/oplysninger, der søges om aktindsigt i, er journaliseret.

Hvad skal en aktliste indeholde? Skal det være en oversigt over alle sagens dokumenter? Eller er det nok, at det er de journaliseringspligtige dokumenter, der fremgår?

En aktliste skal indeholde en samlet oversigt over alle sagens dokumenter, jf. OFL § 7, stk. 2, nr. 2.

Det afgørende for, om et dokument skal medtages er således om det opfylder betingelsen for at være et "dokument" i offentlighedslovens forstand og om det vedrører den sag, der er anmodet om aktindsigt i.

Indeholder en sag dokumenter, der ikke er omfattet af journaliseringspligten (i OFL § 15, stk. 1), men som opfylder betingelsen for at være et dokument, så skal disse dokumenter fremgå af aktlisten.

Gælder der særlige regler om aktindsigt i sms-beskeder eller e-mails?

Nej, det gør der ikke. Sms-beskeder og e-mails som vedrører en sag vil som udgangspunkt være omfattet af offentlighedsloven.

Sms-beskeder kan dog være så formløse, at de i praksis ikke være at anse som dokumenter omfattet af offentlighedsloven.

Hvordan skal man behandle en anmodning om aktindsigt fra en anden myndighed?

Reglerne om aktindsigt finder ikke anvendelse myndigheder imellem. Får man en henvendelse fra en anden myndighed med anmodning om udlevering af dokumenter fer det persondataloven og forvaltningslovens regler om videregivelse af oplysninger som finder anvendelse.

Er et dokument fortsat internt, når en stor organisation gør dokumentet tilgængeligt for alle ansatte? F.eks. SU-materiale som der orienteres om via intranettet

Det afgørende for om, hvorvidt et dokument mister sin interne status er, at det afgives til "udenforstående", jf. OFL § 23, stk. 2 – dvs. at andre myndigheder eller eksterne har adgang til dokumentet.

Det er ikke afgørende om der er mange ansatte, der har adgang til dokumentet via. f.eks. Intranettet. Alle medarbejdere i en myndighed kan derfor godt have adgang til et internt dokument uden at det derved mister sin interne karakter.