



Telefonisk begæring om aktindsigt

FOB nr. 82.113

Udtalt over for værnepligtsstyrelsen, at styrelsens praksis, hvorefter telefoniske begæring om aktindsigt ikke blev imødekommet, måtte anses for mindre vel stemmende med de forudsætninger vedrørende offentlighedslovens rækkevidde på dette punkt, der er kommet til udtryk i justitsministeriets vejledning om loven.

Henstillet til værnepligtsstyrelsen at tage den hidtil fulgte praksis på dette område op til overvejelse og i den forbindelse henledt opmærksomheden på registertilsynets vejledning om registerindsigt.

(J. nr. 1982-531-45).

A klagede over, at indenrigsministeriet ikke havde kritiseret, at værnepligtsstyrelsen ved hans telefoniske henvendelse om aktindsigt stillede krav om skriftlig henvendelse.

Det fremgik af sagen, at A den 26. januar 1982 telefonisk over for værnepligtsstyrelsen fremsatte anmodning om aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 10, stk. 1, således at samtlige akter, der beroede i hans sag, blev tilstillet ham. Værnepligtsstyrelsen afviste imidlertid at realitetsbehandle en telefonisk fremsat anmodning og anmodede om skriftlig fremsættelse af begæring om aktindsigt.

I skrivelse af 26. januar 1982 til værnepligtsstyrelsen begærede A herefter aktindsigt, og han bemærkede i den forbindelse, at justitsministeriets vejledning af 10. november 1970 om lov om offentlighed i forvaltningen, pkt. 14, foreskriver, at der ikke kan stilles særlige formkrav til anmodningen om aktindsigt, og at den således kan fremsættes mundtligt såvel som skriftligt.

Ved telefonisk henvendelse til indenrigsministeriet den 5. februar 1982 klagede A over værnepligtsstyrelsens afvisning af hans telefoniske anmodning om aktindsigt.

I anledning af klagen indhentede indenrigsministeriet en udtalelse af 8. februar 1982 fra værnepligtsstyrelsen, der oplyste, at styrelsen ved begæring om udlevering af personlige akter om værnepligtsforhold krævede enten en skriftlig henvendelse eller personligt fremmøde med forevisning af legitimation. Dette legitimationskrav var efter styrelsens opfattelse i overensstemmelse med pkt. 14 i justitsministeriets ovennævnte vejledning.

I skrivelse af 12. februar 1982 til værnepligtsstyrelsen vedrørende spørgsmålet om aktindsigt anførte A bl.a., at »der ikke skal iagttages skærpet agtpågi-

venhed i tilknytning til meddelelse af aktindsigt, men at det i hvert enkelt tilfælde må bero på et konkret skøn, hvorvidt der skal tages andre hensyn. Generelle formkrav lader sig således ikke opstille«.

I skrivelse af 16. februar 1982 orienterede indenrigsministeriet A om værnepligtsstyrelsens ovennævnte udtalelse af 8. februar 1982 og anførte, at ministeriet ikke fandt anledning til at kritisere værnepligtsstyrelsens krav om personligt fremmøde eller skriftlig henvendelse i forbindelse med hans begæring om aktindsigt.

I en udtalelse af 28. juni 1982 til mig bekræftede værnepligtsstyrelsen, at styrelsen i forbindelse med A's telefoniske henvendelse om aktindsigt anmodede om en skriftlig henvendelse i legitimationsøjemed, idet han ikke i forvejen var styrelsen bekendt. Værnepligtsstyrelsen anførte videre:

»Sagsakter vedrørende sessionsbehandling af værnepligtige er ikke undergivet almindelig aktindsigt, jfr. offentlighedslovens § 2, stk. 1, og udleveres sædvanligvis ikke til andre end de pågældende selv. Når styrelsen modtager henvendelser om aktindsigt i disse sager fra personer, som man ikke i forvejen har særligt kendskab til, kræves derfor legitimation enten i form af en skriftlig henvendelse eller ved personligt fremmøde med forevisning af legitimation.

Dette legitimationskrav kan efter styrelsens opfattelse stilles i forbindelse med begæringer om aktindsigt efter de særlige regler i offentlighedslovens kapitel 2, jfr. justitsministeriets vejledning af 10. november 1970 om lov om offentlighed i forvaltningen, pkt. 14, sidste punktum.«

Indenrigsministeriet udtalte over for mig, at ministeriet fandt det rigtigt, at værnepligtsstyrelsen ikke udleverer dokumenter om enkeltpersoners personlige forhold på grundlag af telefoniske henvendelser om aktindsigt. Indenrigsministeriet tilføjede, at ministeriet fandt det hensigtsmæssigt, at værnepligtsstyrelsen, inden der udleveres dokumenter af den nævnte slags, sikrer sig den begærendes identitet ved at forlange, at den pågældende enten møder personligt og foreviser legitimation eller sender skriftlig begæring.

Jeg tilbagesendte sagen til indenrigsministeriet med bemærkning, at jeg måtte forstå, at ministeriet var enig med mig i, at spørgsmålet om formen for begæring om aktindsigt i det foreliggende tilfælde måtte bedømmes med udgangspunkt i pkt. 14, i justitsministeriets ovennævnte vejledning om lov om offentlighed i forvaltningen, hvorefter der ikke kan stilles særlige formkrav til en begæring om aktindsigt, og begæringen således som hovedregel kan fremsættes såvel mundtligt som skriftligt. På denne baggrund fandt jeg at måtte udbede mig en nærmere udtalelse om, hvilke legitimationshensyn der efter værnepligtsstyrelsens og indenrigsministeriets opfattelse blev tilgodeset ved skriftlige henvendelser fremfor telefoniske henvendelser.

I en supplerende udtalelse anførte værnepligtsstyrelsen bl.a. følgende:

»...henlede opmærksomheden på, at der i forbindelse med sessionsbehandling af de værnepligtige fremkommer en del personlige oplysninger bl.a. om helbreds mangler, intelligensprøveresultat m.v., som af værnepligtsstyrelsen behandles fortroligt og ikke videregives til uvedkommende personer.

Ved henvendelser angående aktindsigt må værnepligtsstyrelsen i videst muligt omfang have sikkerhed for, at den begærende er identisk med den værnepligtige. En skriftlig henvendelse giver efter styrelsens opfattelse bedre sikkerhed herfor end en telefonisk henvendelse, da det må antages, at en uvedkommende person vil være mere tilbageholdende med at fremsende en falsk skrivelse - hvilket er strafbart som dokumentfalsk - end at henvende sig telefonisk og opgive falsk navn og adresse.

Hertil kommer, at styrelsen, når der foreligger en skriftlig henvendelse, har dokumentation for, at oplysninger er udleveret på grundlag af en begæring om aktindsigt. Rejses der senere tvivl om den begærendes identitet, vil man på grundlag af den skriftlige henvendelse have bedre mulighed for at kunne efterspore den person, til hvem oplysningerne er givet.«

Indenrigsministeriet henholdt sig til værnepligtsstyrelsens udtalelse og anførte følgende:

»En skriftlig henvendelse, der udtrykker ønske om aktindsigt, er som udgangspunkt ikke i sig selv egnet til i højere grad end en telefonisk henvendelse at varetage et legitimationshensyn, dvs. hensynet til at sikre, at henvendelsen hidrører fra en person, der er part i sagen. Det beror på henvendelsens karakter, om den myndighed, til hvem henvendelsen er rettet, finder den tilstrækkelig som grundlag for at indrømme aktindsigt. Er den pågældende person ikke på forhånd den pågældende myndighed bekendt, og indeholder de sagsakter, om hvis udlevering der er tale, oplysninger af privat karakter om en part, vil det efter omstændighederne være rimeligt at kræve dokumentation forevist ved personligt fremmøde i myndigheden eller ved, at dokumentationen efter myndighedens anvisning forevises for den stedlige politimyndighed.

Det ville imidlertid indebære en administrativ belastning for myndighederne og en ikke rimelig ulempe for personer, der begærer aktindsigt, dersom der under de nævnte to betingelser konsekvent blev stillet krav om forevisning af legitimation ved personligt fremmøde eller ved politiets mellemkomst. Det er derfor efter indenrigsministeriets opfattelse hensigtsmæssigt at tillægge den omstændighed vægt, der er nævnt i værnepligtsstyrelsens udtalelse ... at risikoen for misbrug gennemsnitligt må bedømmes som mindre ved skriftlige henvendelser end ved telefoniske. Dels vil en falsk skriftlig henvendelse være omfattet af straffelovens § 171, og dels vil der med den skriftlige henvendelse foreligge et bevis, der er egnet som grundlag for en politimæssig efterforskning. En telefonisk henvendelse afgiver ikke et tilsvarende sikkert grundlag for en efterforskning, da oplysningerne om den telefoniske henvendelse alene vil foreligge i form af et notat på sagen.

Hensynet til at sikre, at personlige oplysninger ikke kommer uvedkommende i hænde, taler derfor for, at der efter omstændighederne kan stilles krav om skriftlig henvendelse. Dersom akter af personligt indhold er udleveret til en uvedkommende person på grundlag af en falsk henvendelse, vil det i almindelighed være vanskeligere at forsvare dette over for den krænkede part i sagen, når henvendelsen forelå telefonisk end hvis den forelå skriftligt. Det bemærkes herved, at det forhold, at akterne sendes til en person på den adresse, der er opgivet i den telefoniske eller skriftlige henvendelse, ikke med nødvendighed betyder, at akterne udelukkende kommer til modtagerens kundskab.

Endelig finder indenrigsministeriet, at kravet om en skriftlig henvendelse kan opfyldes uden nævneværdige vanskeligheder for den, der ønsker aktindsigt, hvorfor der heller ikke fra dette synspunkt ses at kunne indvendes noget mod det af værnepligtsstyrelsen i denne sag foretagne.«

Jeg udtalte herefter følgende i en skrivelse til A:

»Som anført under pkt. 14 i justitsministeriets vejledning nr. 279 af 10. november 1970 om lov om offentlighed i forvaltningen kan der ikke stilles særlige formkrav til en begæring om aktindsigt. »Begæringen kan således fremsættes mundtligt så vel som skriftligt«.

Bestemmelserne i offentlighedslovens § 10 hjemler den, der er (eller har været) part i en sag, en videregående adgang til at blive gjort bekendt med dokumenterne i den pågældende sag end den ret til aktindsigt, der efter bestemmelserne i lovens kapitel 1 tilkommer »enhver«, dvs. andre end sagens part(er). Udvidelsen består navnlig i, at flere af de begrænsninger, der efter reglerne i kapitel 1 gælder for offentlighedens adgang til aktindsigt, er gjort uanvendelige i forhold til den, der som part ønsker at blive gjort bekendt med dokumenterne i sin egen sag. En begæring om partsoffentlighed kan således f.eks. kun under ganske særlige omstændigheder afslås med henvisning til, at dokumenterne indeholder oplysning om enkeltpersoners personlige og økonomiske forhold, sml. lovens § 2, stk. 1, nr. 1.

Det følger af almindelige regler, at det - for så vidt der er anledning til at rejse spørgsmål herom - som udgangspunkt må påhvile den, der ønsker at udnytte den videregående adgang til aktindsigt for parterne i en sag, at godtgøre, at han opfylder betingelserne herfor, herunder at godtgøre, at han er den, han udgiver sig for at være, eller at han har behørig fuldmagt til at optræde på partens vegne i den foreliggende sammenhæng.

I overensstemmelse hermed hedder det i vejledningen under pkt. 14, at »...det efter omstændighederne (vil) kunne forlanges, at den, der anmoder om aktindsigt efter de særlige regler i lovens kapitel 2 for parterne i en forvaltningssag, legitimerer sig«.

Værnepligtsstyrelsen har peget på, at der i forbindelse med sessionsbehandling af de værnepligtige fremkommer en del personlige oplysninger bl.a. om helbredsmangler, intelligensprøveresultat m.v., og jeg må være enig med styrelsen og indenrigsministeriet i, at der er et særligt behov for at sikre, at sådanne oplysninger ikke kommer uvedkommende i hænde. Det kan derfor ikke i sig selv give mig anledning til bemærkning, at værnepligtsstyrelsen i forholdsvis vidt omfang stiller krav om legitimation i

forbindelse med behandlingen af begæringer om partsoffentlighed i sagsakter vedrørende sessionsbehandling af værnepligtige.

Ved min bedømmelse af sagen må jeg lægge til grund, at det er værnepligtsstyrelsens almindelige praksis i forbindelse med begæringer om partsoffentlighed at forlange enten en skriftlig henvendelse eller personligt fremmøde med forevisning af legitimation. Telefoniske begæringer om aktindsigt vil derimod ikke blive imødekommet.

I sin udtalelse af 6. oktober 1982 til mig har indenrigsministeriet givet udtryk for, at »en skriftlig henvendelse, der udtrykker ønske om aktindsigt, ...som udgangspunkt ikke i sig selv (er) egnet til i højere grad end en telefonisk henvendelse at varetage legitimationshensyn, dvs. hensynet til at sikre, at henvendelsen hidrører fra en person, der er part i sagen«. Denne opfattelse er jeg enig i.

Værnepligtsstyrelsen og indenrigsministeriet har imidlertid til støtte for den hidtil fulgte praksis anført, at risikoen for misbrug gennemsnitlig må bedømmes som mindre ved skriftlige henvendelser end ved telefoniske.

Jeg finder heroverfor at måtte pege på, at der principielt ikke med henvisning til anvisningen i vejledningen under pkt. 14, hvorefter der i visse tilfælde kan afkræves den, der begærer partsoffentlighed, legitimation, kan stilles særlige formkrav til selve begæringen om aktindsigt (ligesom der naturligvis heller ikke i øvrigt kan stilles krav om iagttagelsen af en særlig fremgangsmåde i forbindelse med fremsættelsen eller behandlingen af sådanne begæringer, der går videre end, hvad der kan anses for begrundet i varetagelsen af det underliggende legitimationshensyn). Jeg henviser i denne forbindelse til registertilsynets vejledning nr. 137 af 23. juli 1980 om registerindsigt (egen-acces) i henhold til kapitel 4 i lov om offentlige myndigheders registre (især afsnit 2.2 og 2.3).

For en principiel vurdering må den af værnepligtsstyrelsen hidtil fulgte praksis derfor efter min opfattelse anses for mindre vel stemmende med de forudsætninger vedrørende offentlighedslovens rækkevidde på dette punkt, der er kommet til udtryk i justitsministeriets vejledning under pkt. 14.

Jeg har gjort indenrigsministeriet og værnepligtsstyrelsen bekendt med min opfattelse, men da jeg anser spørgsmålet for i hvert fald i den foreliggende sammenhæng i overvejende grad at være af principiel, snarere end af praktisk, betydning, har jeg ikke fundet at burde formulere min tilkendegivelse som en kritik.

Jeg har samtidig henstillet til værnepligtsstyrelsen at tage den hidtil fulgte praksis på dette område op til overvejelse, og jeg har peget på, at registertilsynets ovenfor nævnte vejledning umiddelbart synes at udgøre et velegnet grundlag for en sådan overvejelse.

...«

I skrivelse af 21. januar 1983 meddelte værnepligtsstyrelsen mig, at styrelsen efter drøftelse med indenrigsministeriet for fremtiden ville være indstillet på at imødekomme mundtlige, herunder telefoniske begæringer om aktindsigt i overensstemmelse med den fremgangsmåde, der var anført i registertilsynets vejledning afsnit 2.2. og 2.3. Den begærende anmodes herefter om at oplyse navn, adresse, evt. personnummer, samt hvilke sagsakter, begæringen omfatter.

Efter at have kontrolleret rigtigheden af disse mundtlige oplysninger udfærdiger styrelsen på grundlag af oplysningerne en skriftlig begæring fra den pågældende om aktindsigt, som vedkommende herefter anmodes om at datere og underskrive. Når begæringen foreligger i underskrevet stand, vil aktindsigt kunne meddeles.

Jeg meddelte herefter værnepligtsstyrelsen, at jeg havde taget det oplyste til efterretning.