



INDENRIGSMINISTERIET  
KOMMUNALAFDELINGEN

Ivan Helsinghof  
Syriensvej 28  
2300 København S

Dato: 10. juli 1998  
Kontor: 4. kommunekontor  
J. nr.: 1997/1220/101-23  
Sagsbeh.: avb  
+ bilag

Ved brev af 29. september 1996 med bilag har De klaget til Indenrigsministeriet over Københavns Kommunes krav om betaling for fotokopier i forbindelse med meddelelse af aktindsigt. Af Deres klage fremgår følgende:

"Den 13. august 1996 var jeg i Bygge- og Boligdirektoratets Kundecenter, hvor jeg anmodede om aktindsigt vedrørende ejendommen matr.nr. 3374 Sundbyøster, Kastrupvej 145. DK-Benzin driver en tankstation på grunden.

Grundejerforeningen "Østerled" har fire grunde som er naboer til ovennævnte tankstation. Som formand for grundejerforeningen søgte jeg oplysninger angående en eventuel etablering af en autovasketal på omtalte tankstation.

Jeg ønskede 7 fotokopier fra sagen. 6 A4-kopier samt et udsnit på A4 af en tegning i A2 format.

Sagsbehandleren oplyste mig, at man i Bygge- og Boligdirektoratets Kundecenter havde det princip ikke at fotokopiere et udsnit af en A2 tegning, men at jeg kunne få en kopi af hele tegningen mod at betale 50 kr. Derudover skulle jeg betale 2,50 kr. pr. kopi i A4.

Dette protesterede jeg imod, idet jeg fandt at Bygge- og Boligdirektoratets Kundecenter ikke havde hjemmel til at kræve så store gebyrer for fotokopier af dokumenter fra en sag hvor der var begæret aktindsigt i. Jeg henviste til Justitsministeriets bekendtgørelser vedrørende betaling af fotokopier.

I skrivelse af 2. september 1996, som jeg vedlægger, giver Bygge- og Boligdirektoratet mig ret i, at man fra direktoratet ikke havde været opmærksom på bestemmelserne der er gældende for betaling af fotokopier.

Bygge- og Boligdirektoratet fastholder dog betalingen for A2 tegningen, som jeg kun ønskede et udsnit af. Da jeg ikke finder at det er korrekt, at man fra direktoratets side nægter at lave et A4 udsnit - hvilket ikke skulle være teknisk vanskeligt - anmoder jeg Indenrigsministeriet vurdere om Bygge- og Boligdirektoratets kopi og gebyrpolitik er i overensstemmelse med lovgivningen på området.

Jeg ønsker også at Indenrigsministeriet vurderer om jeg som formand for grundejerforeningen har partsstatus i ovennævnte sag.

Ligeledes anmoder jeg Indenrigsministeriet vurdere om man som ejer har partsstatus når man anmoder om indsigt i Bygge- Boligdirektoratets sagsmappe over sin ejendom, idet partsstatusen har betydning for, om første fotokopi af sagens dokumenter er gratis.

Jeg ønsker Indenrigsministeriets bedømmelse af prisen på fotokopier hvis størrelse er over A3, og om det er rimeligt, at man i den offentlige forvaltning fastsætter sit fotokopigebyr ud fra private kopifirmas prisniveauer."

Som bilag til Deres klage medsendte De bl.a. Københavns Kommunes prisliste pr. 27. juli 1995 for tegningskopier taget i Københavns Kommunes Bygge- og Boligdirektorat, der er sålydende:

**"PRISLISTE PR. 27. JULI 1995 FOR TEGNINGSKOPIER TAGET I KØBENHAVNS KOMMUNES BYGGE- OG BOLIGDIREKTORAT**

A-0 TEGNINGSKOPI	KR. 161,25 INCL. MOMS
A-1 TEGNINGSKOPI	KR. 81,25 INCL. MOMS
A-2 TEGNINGSKOPI	KR. 50,00 INCL. MOMS
A-3 TEGNINGSKOPI	KR. 5,00 INCL. MOMS
A-4 TEGNINGSKOPI	KR. 2,50 INCL. MOMS"

Med Deres klage har De endvidere fremsendt Københavns Kommunes brev af 2. september 1996 til Dem. Brevet er sålydende:

**"Vedrørende betaling for fotokopier**

Ved Deres besøg i Bygge- og Boligdirektoratets KundeCenter den 13. august 1996 anmodede De under henvisning til offentlighedsloven om aktindsigt i sagen vedrørende ejendommen matr.nr. 3374 Sundbyøster, København, Kastrupvej 145.

Ved betaling for kopierne anførte De, at vore priser for kopier er i strid med lovgivningen, og De ønskede derfor ikke at betale det opkrævede beløb.

Vi har nu undersøgt sagen nærmere og beklager naturligvis, at vi ikke har været opmærksomme på de særlige bestemmelser i Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 647 af 18. september 1986 om betaling for afskrifter og fotokopier, der udleveres i henhold til lov om offentlighed i forvaltningen.

Det kan derfor oplyses, at vi nu ændrer prisen på A-3 og A-4 kopier, således at denne er i overensstemmelse med bekendtgørelsens bestemmelser. Der vil fremover blive opkrævet 10 kr. for første side og 1 kr. for hver påbegyndt følgende side af en sags dokumenter. Der vil ikke blive opkrævet betaling, når det samlede beløb er mindre end 25 kr.

Det skal imidlertid bemærkes, at disse gebyrbestemmelser udelukkende er gældende for så vidt angår A-3 og A-4 kopier, som kan tages på en almindelig kopimaskine. De hidtidige gebyrer for kopi af større bygningstegninger m.v. (A-0, A-1 og A-2) vil blive fastholdt. Det kan til Deres orientering oplyses, at disse gebyrer er fastlagt ud fra det almindelige prisniveau i kopifirmaer.

Under henvisning til ovenstående udgør gebyret for de udleverede kopier herefter i alt 65 kr. (6 A-4 kopier og 1 A-2 kopi: 10 kr. + 5 x 1 kr. + 50 kr.). Girokort vedlægges."

Ved brev af 28. oktober 1996 anmodede Indenrigsministeriet på baggrund af Deres klage Københavns Kommune om en udtalelse, herunder om en vurdering af det hjemmelsmæssige grundlag for opkrævning af betalingen, og en vurdering af Deres status i sagen.

I brev af 25. november 1996, som De har modtaget kopi af, udtalte Københavns Kommune bl.a. følgende:

”Som det fremgår af klagen, har vi ved fastsættelsen af gebyr for fotokopier ikke været opmærksomme på de særlige bestemmelser i Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 647 af 18. september 1986 om betaling for afskrifter og fotokopier, der udleveres i henhold til lov om offentlighed i forvaltningen. Disse bestemmelser er naturligvis taget til efterretning for så vidt angår afskrifter og kopier af almindelige A4-dokumenter.

Spørgsmålet er imidlertid, om bestemmelserne kan antages at gælde for alle papirstørrelser.

I nævnte bekendtgørelse anføres således: ”...10 kr. for første side og 1 kr. for hver påbegyndt følgende side af en sags dokumenter....”.

Med henvisning til denne formulering mener vi, at bekendtgørelsen bør opfattes således, at den kun omfatter fotokopier af almindelige sagsdokumenter i gængse A4-formater, som kan tages på sådanne almindelige kopimaskiner, der forefindes hos de myndigheder, der er underlagt disse regler.

Det kan i den forbindelse oplyses, at vor storformat-kopimaskine blev anskaffet i 1990 alene til brug for kundebetjening på grund af vore kunders særlige behov for kopier af større bygningstegninger. Prisen for kopimaskinen var dengang ca. 170.000 kr. inkl. moms. Vore udgifter i forbindelse med fremstilling af disse særlige kopier - inkl. afskrivning, service, papir m.v. - ligger dermed naturligvis væsentligt over udgifterne for fremstilling af almindelige fotokopier.

I overensstemmelse med disse synspunkter har vi bibeholdt priserne for AO-, A1- og A2-kopier. Da vore almindelige kopimaskiner også kan tage dokumenter i A3-format, sker opkrævningen for sådanne kopier derimod efter samme regler som A4-kopier.

Som svar på klagerens bemærkninger til prisen på de store kopier kan oplyses, at vi – netop med henblik på at undgå situationer, der kunne minde om konkurrenceforvridning - fastsætter prisniveauet over for kunderne på baggrund af regelmæssige undersøgelser af priserne i private kopifirmaer.

Det er korrekt - som anført af klageren - at vi har den praksis, at vi ikke tager uddrag af større bygningstegninger. Dette er begrundet i rent praktiske hensyn, idet det kan oplyses, at vi i vort KundeCenter har ca. 50 daglige henvendelser. Fotokopierne bestilles ved personalet ved skranken, og kopierne bliver ofte taget af andet personale. Det er derfor vanskeligt at tage hensyn til særlige ønsker om uddrag af større tegninger. Med hensyn til betalingen må vi under alle omstændigheder klart fastholde, at der skal betales for *hele* tegningen, uanset om der kun ønskes et enkelt udsnit.

For så vidt angår spørgsmålet om klagerens status i sagen - og dermed efter hvilke bestemmelser opkrævning skal ske - må vi henvise til forvaltningslovens § 9, stk. 1, hvorefter 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. Der opkræves ikke betaling for fotokopier, der udleveres til en part, jf. § 1 i Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 646 af 18. september 1986 om afskrifter og fotokopier, der udleveres i henhold til forvaltningsloven.

I en byggesag vil en nabo ikke automatisk være part, men hvis byggeriet beror på en dispensation fra byggeloven eller fra en servitut, og naboen hermed udsættes for konkrete, væsentlige gener, vil den pågældende kunne betragtes som part.

I denne sag er klageren imidlertid ikke en nabo eller lignende, men en formand for en grundejerforening. En sådan forening kan ikke opfattes som part, idet foreningen ikke har en væsentlig, individuel interesse i sagens afgørelse. Formanden for en grundejerforening vil således blive afkrævet betaling i forbindelse med udlevering af fotokopier i overensstemmelse med den bekendtgørelse, som er udstedt i medfør af offentlighedsloven. Såfremt formanden handler ifølge en egentlig fuldmagt fra de berørte naboer, har

han naturligvis mulighed for at få kopierne udleveret uden betaling. Situationen kan i sådanne tilfælde sidestilles med ethvert andet fuldmagtsforhold.

Endelig skal vi til klagerens bemærkninger, om man som ejer har partsstatus, når man anmoder om aktindsigt i Bygge- og Boligdirektoratets sagsmappe over ejendommen, oplyse, at hverken ejeren af ejendommen eller andre efter vor opfattelse kan betragtes som part, idet der ikke er tale om en konkret sag i forhold til vedkommende, hvori der er eller vil blive truffet en afgørelse. Forholdet er derfor ikke omfattet af forvaltningsloven, men derimod offentlighedsloven, og udlevering af fotokopier sker herefter mod betaling af gebyr."

Med Københavns Kommunes udtalelse blev prisliste pr. 16. september 1996 for tegningskopier taget i Københavns Kommunes Bygge- og Boligdirektorat fremsendt hertil. Prislisten er sålydende:

**"PRISLISTE PR. 16. SEPTEMBER 1996 FOR TEGNINGSKOPIER TAGET I KØBENHAVNS KOMMUNES BYGGE- OG BOLIGDIREKTORAT**

A-0 KOPI:	161,25 KR.
A-1 KOPI	81,25 KR.
A-2 KOPI	50,00 KR.
A-3 OG A-4 KOPI	10,00 KR.FOR FØRSTE SIDE
	1,00 FOR HVER FØLGENDE SIDE"

I brev af 4. december 1996 anmodede Indenrigsministeriet Justitsministeriet om en udtalelse om sagen.

Indenrigsministeriet bragte i breve af 19. februar, 22. juli og 26. september 1997 samt i en række telefoniske henvendelser sagen i erindring.

I brev af 13. marts 1998, der vedlægges i kopi, udtalte Justitsministeriet bl.a. følgende:

"I en skrivelse (j.nr. 1996/122/101-165) har Indenrigsministeriet anmodet Justitsministeriet om en udtalelse til brug for en sag om Københavns Kommunes krav om betaling i forbindelse med meddelelse af aktindsigt.

Indenrigsministeriet har efterfølgende telefonisk præciseret, at der ønskes en udtalelse om retstilstanden vedrørende betaling for dokumenter, der udleveres i kopi efter reglerne i offentlighedsloven.

I den anledning skal Justitsministeriet afgive følgende vejledende udtalelse:

## **1. Aktindsigtens form**

### **1.1. Reglerne**

Offentlighedslovens § 16, stk. 1, har følgende ordlyd:

"§ 16. Vedkommende myndighed afgør snarest, om en begæring kan imødekommes, og om den, der har fremsat begæringen, skal gøres bekendt med dokumenterne ved, at der gives adgang til gennemsyn på stedet, eller ved, at der udleveres afskrift eller kopi."

I forarbejderne til bestemmelsen er det forudsat, at begæringer om at få afskrift eller fotokopi kun bør afslås, når der er en særlig begrundelse herfor, f.eks. dokumenternes karakter, antallet af dokumenter eller deres form, jf. Folketingstidende 1985-86, Tillæg A, sp. 233, og Kommenteret Offentlighedslov ved John Vogter (1992), side 248 f.

Om afslag på at udlevere kopi af et dokument begrundet i dokumentets form anføres i Kommenteret Offentlighedslov, a.st., side 249, bl.a. følgende:

"Afslag på aktindsigt i form af kopi begrundet i dokumenternes form vil navnlig kunne gives i tilfælde, hvor det ikke vil være muligt eller dog forbundet med betydelige vanskeligheder eller omkostninger at fremstille en anvendelig kopi af det pågældende aktstykke. Det kan f.eks. gælde aktstykker som fotografier, billeder, kort, rids, bygningstegninger (i form af lustryk) og lignende samt materiale som f.eks. prøver, modeller, lydbånd, film og lignende, der indgår i grundlaget for en sags afgørelse og arkiveres sammen med sagens akter og derfor er omfattet af offentlighedslovens dokumentbegreb og genstand for aktindsigt."

Folketingets Ombudsmand har i en sag, der er gengivet i beretningen for 1990, side 71 ff., taget stilling til spørgsmålet. I denne sag havde Forsvarsministeriet bl.a. under henvisning til dokumentets form afslået at imødekomme en begæring om udlevering af en kopi af en videofilm. Ombudsmanden anførte bl.a. følgende herom (a.st., side 75 f.)

"I Justitsministeriets vejledning om offentlighedslovens pkt. 50 er i relation til § 16, stk. 1, bl.a. anført følgende:

"Afslag begrundet i dokumenternes form vil normalt kun kunne gives i tilfælde, hvor det er umuligt eller dog forbundet med betydelige vanskeligheder eller omkostninger at fremstille kopi af særlige aktstykker såsom kort, prøver, modeller, lydbånd, film og lignende."

...

Det forhold, at det kun undtagelsesvis kan bestemmes, at kopi ikke skal udleveres, medfører, at afslag herpå må ske efter en konkret vurdering af de faktiske vanskeligheder ved at fremstille en kopi. Efter min gennemgang af sagen må jeg lægge til grund, at der ikke forinden afslaget på Deres begæring blev foretaget en sådan konkret vurdering af spørgsmålet om udlevering af kopi. Afslaget under henvisning til dokumentets form blev givet ved en generel henvisning til, at der var tale om en videofilm. Det fremgår ikke af sagen, at ministeriet har gjort sig nærmere overvejelser om, hvorvidt Forsvarskommandoen, Søværnets Våbeninspektør, der har optaget filmen ved hjælp af videoudstyr, tillige er i besiddelse af udstyr, hvorved kopiering relativt let kunne foretages...

Efter min opfattelse er det således en fejl, at ministeriet afslog Deres anmodning om udlevering af en kopi af videofilmen blot med en generel henvisning til dokumentets form. Ministeriet burde - som nævnt ovenfor - have foretaget en vurdering af, hvilke vanskeligheder der konkret ville være forbundet med at imødekomme Deres ønske.

Jeg har gjort ministeriet bekendt med min opfattelse, og jeg har henstillet, at ministeriet tager Deres begæring om udlevering af en kopi af videofilmen op til fornyet (konkret) vurdering..."

## 1.2. Vurdering

Som det fremgår af den nævnte ombudsmandsudtalelse, kan der i almindelighed alene gives afslag på udlevering af kopi af dokumentet begrundet i dokumentets form, hvis myndigheden i det konkrete tilfælde finder, at det vil være umuligt eller forbundet med betydelige vanskeligheder eller omkostninger at fremstille kopi af dokumentet.

Har en myndighed anskaffet sig udstyr med henblik på at fremstille kopi af dokumenter, der foreligger i et bestemt format (f.eks. A2-format), vil det efter Justitsministeriets opfattelse ikke være forbundet med betydelige vanskeligheder at imødekomme en anmodning om kopi af det pågældende dokument. Og er det ikke forbundet med betydelige omkostninger at fremstille kopi af dokumentet, vil myndigheden ikke kunne afslå at udlevere kopi heraf under henvisning til dokumentets form.

Det giver anledning til tvivl at afgøre, hvornår der er tale om betydelige omkostninger. Det må imidlertid efter Justitsministeriets opfattelse antages, at der ikke er tale om betydelige omkostninger, hvis der er tale om et enkelt dokument, og det alene koster f.eks. 50 kr. at fremstille kopi af dokumentet.

Det bemærkes i den forbindelse, at der i den bekendtgørelse om betaling for afskrifter og fotokopier, der udleveres efter offentlighedsloven, jf. pkt. 2.1. nedenfor, er fastsat en "bagatelgrænse", idet der ikke kan kræves betaling for første gang, der gives aktindsigt ved afskrift eller fotokopi af en sags dokumenter, hvis beløbet er mindre end 25 kr., jf. bekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 2. Bekendtgørelsen er fra 1986, og den nævnte "bagatelgrænse" har sin baggrund i betænkning nr. 857 fra 1978 om offentlighedslovens revision, side 334.

## **2. Betaling for afskrifter og kopier**

### **2.1. Reglerne**

Offentlighedslovens § 16, stk. 3, har følgende ordlyd:

#### **"§ 16..**

Stk. 3. Justitsministeren fastsætter regler om betaling for afskrifter og kopier."

I medfør af denne bestemmelse har justitsministeren udstedt bekendtgørelse nr. 647 af 18. september 1986 om betaling for afskrifter og fotokopier, der udleveres i henhold til lov om offentlighed i forvaltningen (betalingsbekendtgørelsen).

Bekendtgørelsens §§ 1-3 har følgende ordlyd:

**"§ 1.** Som betaling for afskrifter og fotokopier af dokumenter, der udleveres efter begæring i henhold til lov om offentlighed i forvaltningen, opkræver vedkommende myndighed 10 kr. for første side og 1 kr. for hver påbegyndt følgende side af en sags dokumenter, jf. dog §§ 2-4.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder også i tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed giver adgang til aktindsigt i videre omfang, end myndigheden er forpligtet til, jf. lovens § 4 stk. 1, 2. pkt.

**§ 2.** Der kan ikke kræves betaling for første gang, der gives aktindsigt ved en afskrift eller fotokopi af en sags dokumenter, når

- 1) dokumentet er udleveret i henhold til lovens § 4, stk. 2 ...
- 2) betalingen for udlevering af afskrift eller fotokopi af en sags dokumenter er mindre end 25 kr., eller
- 3) den, der får udleveret en afskrift eller fotokopi af en sags dokumenter, af vedkommende myndighed anmodes om en udtalelse til brug ved sagens behandling.

Stk. 2. Der kan endvidere ikke kræves betaling, når myndigheden uden udtrykkelig begæring herom giver den pågældende aktindsigt i form af afskrift eller fotokopi af dokumenterne.

§ 3. Hvis der ved lov eller i henhold til lov er fastsat højere betaling for afskrift eller fotokopi af et bestemt dokument, opkræves dette beløb."

Om bekendtgørelsens anvendelsesområde er der i Justitsministeriets vejledning om offentlighed i forvaltningen, pkt. 52, anført, at "reglerne om betaling gælder for almindelige fotokopier og afskrifter". Det er endvidere anført, at myndigheden - hvis den ikke er forpligtet til at udlevere kopi af dokumentet - kan betinge udleveringen af, "at vedkommende betaler fremstillingsudgifterne herved". Det samme er forudsat i den ombudsmandsuddtalelse, der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, side 71 ff. jf. pkt. 1.1. ovenfor. Her anførte ombudsmanden bl.a.:

"..... Såfremt ministeriets fornyede vurdering af den konkrete sag skulle munde ud i, at fremstilling af en kopi for ministeriet er forbundet med sådanne betydelige vanskeligheder, at ministeriet for så vidt er berettiget til at nægte at udlevere kopi, må det på baggrund af meroffentlighedsprincippet, som bestemmelserne i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. punktum, er udtryk for, overvejes, om ministeriet alligevel bør imødekomme Deres ønske om at få en kopi...

Ved overvejelserne om, hvorvidt ministeriet under hensyn til ovenstående bør imødekomme Deres ønske om udlevering af kopi, vil det være relevant at inddrage følgende aspekter:

... Endvidere har De tilbudt at afholde udgifterne ved at lade en radioforhandler fremstille kopien, jf. vejledningen om offentlighedsloven, pkt. 52, sidste afsnit."

## 2.2. Vurdering

I pkt. 1.2. ovenfor er der redegjort for, i hvilke tilfælde en myndighed er forpligtet til at give aktindsigt i form af kopi af et dokument.

Fører disse regler til, at myndigheden er forpligtet til at udlevere kopi af det pågældende dokument, kan den efter Justitsministeriets opfattelse alene kræve betaling herfor efter reglerne i betalingsbekendtgørelsen, jf. pkt. 2.1. ovenfor.

Det spørgsmål kan herefter rejses, om betalingsbekendtgørelsen giver hjemmel til at opkræve betaling for udlevering af fotokopi af dokumenter i andet kopiformat end A4. Spørgsmålet giver efter Justitsministeriets opfattelse anledning til tvivl.

Bekendtgørelsens § 1, stk. 1, er imidlertid efter sin ordlyd ikke begrænset til den situation, hvor der udleveres fotokopi af dokumenter i A4-format. Justitsministeriet er derfor mest tilbøjelig til at mene, at der også kan kræves betaling efter bekendtgørelsen for udlevering af fotokopi af dokumenter i andet end A4-format, f.eks. A5-format, A3-format, A2-format m.v.

Der er efter Justitsministeriets opfattelse næppe i bekendtgørelsens § 1, stk. 1, hjemmel til, at der ved sammentælling af sider af et dokument, der udleveres i et andet kopiformat end A4, "konverteres" til sider i A4-kopiformat. 15 sider i A3-kopiformat må således antages at være 15 sider i bekendtgørelsens forstand og ikke 30 sider (i A4-kopiformat).

Fører reglerne til, at myndigheden ikke er forpligtet til at give aktindsigt i form af kopi af et dokument, kan myndigheden - som betingelse for at udlevere kopi af dokumentet - kræve, at den pågældende betaler de udgifter, som er forbundet med at fremstille kopien. Hertil kræves ikke særlig lovhjemmel, jf. pkt. 2.1. ovenfor. Myndigheden vil derimod ikke uden særlig lovhjemmel kunne kræve en betaling, der rækker ud over de udgifter, der er forbundet med at fremstille kopi af dokumentet. Der kan med andre ord ikke - uden særlig lovhjemmel - kræves en betaling, som giver myndigheden en fortjeneste."

I den anledning skal Indenrigsministeriet udtale følgende:

Det tilsyn, som Indenrigsministeriet udøver over for Københavns Kommune, er et retligt tilsyn. Tilsynet omfatter kun spørgsmål om, hvorvidt der er sket en tilsidesættelse af lovgivningen, herunder offentligretlige retsgrundsætninger, jf. § 61 i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 59 af 29. januar 1998).

Indenrigsministeriet kan ikke tage stilling til, om Københavns Kommunes sagsbehandling er rimelig eller hensigtsmæssig, eller til spørgsmål vedrørende skønsudøvelse, så længe skønnet udøves inden for de rammer, der er fastsat i lovgivningen.

Forvaltningslovens § 9 (lov nr. 571 af 19. december 1985 som ændret ved lov nr. 347 af 6. juni 1991) er sålydende:

"§ 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."

Forvaltningslovens regler om aktindsigt og dermed bekendtgørelse nr. 646 af 18. september 1996 om betaling for afskrifter og fotokopier, der udleveres i henhold til forvaltningsloven, hvorefter det første eksemplar af en afskrift eller fotokopi af et dokument, der udleveres til en part i den pågældende sag, er gratis, finder alene anvendelse, såfremt den sag, der begæres aktindsigt i, er en afgørelsessag i forvaltningslovens forstand, og såfremt den der begærer aktindsigt, kan anses som part i sagen.

I forarbejderne til § 2, stk. 1, Folketingstidende 1985/86, Tillæg A, spalte 114 ff er bl.a. følgende anført vedrørende definitionen af begrebet afgørelse i forvaltningslovens forstand:

"Bestemmelsen i stk. 1 indeholder hovedreglen om, at forvaltningsloven kun gælder for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed.

Med udtrykket "truffet afgørelse" sigtes til udfærdigelse af retsakter, dvs. udtalelser, der går ud på at fastsætte, hvad der er eller skal være gældende ret i et foreliggende tilfælde. Uden for lovens anvendelsesområde falder således navnlig den administrative sagsbehandling, der har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed, såsom patient- og anden klientbehandling, undervisning og rådgivning. Denne virksomhed tager netop ikke sigte på at træffe retligt bindende afgørelser i forhold til de implicerede enkeltpersoner. Det følger endvidere af bestemmelsens formulering "truffet afgørelse", at loven kun omfatter sagsbehandlingen i forbindelse med udfærdigelsen af offentligretlige retsakter i modsætning til indgåelse af kontraktsforhold eller andre privatretlige dispositioner, jf. dog udvidelsen i stk. 2.

...

Det centrale anvendelsesområde for forvaltningsloven er herefter den administrative sagsbehandling i forbindelse med udfærdigelsen af konkrete forvaltningsakter."

Københavns Kommune har i denne sag ikke over for Indenrigsministeriet anført, at den sag vedrørende ejendommen matr.nr. 3374 Sundbyøster, Kastрупvej 145, som De anmodede om aktindsigt i, ikke er en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse. Indenrigsministeriet lægger således til grund, at der er tale om en afgørelsessag.

Spørgsmålet er herefter om De er part i denne sag.

Enkeltpersoner og organisationer, der ikke berøres direkte og individuelt af afgørelsen i en sag, vil i almindelighed ikke være parter i sagen, selv om de i øvrigt har en væsentlig interesse i sagens udfald. Afgørelsen af spørgsmålet om, hvem der er part i den pågældende sag, kan give særlig anledning til tvivl i de tilfælde, hvor den, der fremsætter begæringen om aktindsigt, ikke er afgørelsens adressat, men dog har en væsentlig retlig interesse i sagens udfald.



Reglerne om partsaktindsigt er egnede til at illustrere, at partsbegrebet ikke bør fortolkes for bredt. Gennem partsaktindsigt får private adgang til oplysninger om andre privates personlige forhold, efter omstændighederne rent private forhold. Reglerne om tavshedspligt gælder ikke for disse tilfælde, jf. forvaltningsloven § 9, stk. 2, og adgangen til at undtage oplysninger, der er af væsentlig betydning for sagens afgørelse, er efter forvaltningsloven § 15 begrænset.

Der henvises til John Vogter, den kommenterede forvaltningslov, 1992, side 148-149.

Fra praksis kan f.eks. nævnes, at selvom en beboergruppe er klageberettiget efter særlovgivningen, er dette ikke i sig selv tilstrækkeligt til, at beboergruppen anses for part i forvaltningslovens forstand. Der kan henvises til Folketingets Ombudsmands Beretning fra 1979, side 288.

Justitsministeriet har i en generel udtalelse til Vejle Kommune den 17. juni 1988, der vedlægges i kopi, anført følgende:

”Den, der er part i en afgørelsessag, herunder en byggesag, har foruden adgang til aktindsigt efter offentlighedslovens regler en særlig adgang til aktindsigt efter forvaltningsloven.

Ejeren af en fast ejendom eller dennes repræsentant, f.eks. en arkitekt, ingeniør, advokat eller ejendomsmægler, har således en særlig adgang til aktindsigt efter forvaltningsloven i de byggesager m.v., der vedrører ejendommen.”

Folketingets Ombudsmand har i brev af 5. april 1995 til Dem vedrørende Københavns Kommunes meddelelse af tilladelse til etableringen af en autovasketal på ejendommen Kastrupvej 135-137, der ligger lige op til Deres grund, bl.a. anført, at det forhold, at der ikke foreligger pligt til naboorientering, ikke i sig selv medfører, at naboer ikke kan have partsstatus. Dette beror på en konkret vurdering af karakteren og styrken af den enkelte nabos interesse i sagen. Der kan endvidere henvises til Folketingets Ombudsmands Beretning for 1995, side 221.

Indenrigsministeriet er efter en konkret vurdering af de for Indenrigsministeriet foreliggende oplysninger enig med Københavns Kommune i, at De ikke kan betragtes som part i sagen vedrørende ejendommen Kastrupvej 145.

Indenrigsministeriet har herved bl.a. lagt vægt på, at De ikke er ejer af eller nabo til ejendommen Kastrupvej 145, og at der ikke i sagen er anført, hvilken væsentlig retlig interesse i sagens udfald De eller grundejerforeningen i øvrigt skulle have i netop denne sag. Som det fremgår af ovenstående gennemgang af partsbegrebet i forvaltningsloven, stilles der krav om en kvalificeret retlig interesse i sagen, og Indenrigsministeriet finder ikke ud fra de i sagen foreliggende oplysninger, at De har en sådan kvalificeret retlig interesse i sagen.

Deres begæring om aktindsigt skal herefter behandles efter reglerne i offentlighedsloven.

§ 16 i offentlighedsloven er sålydende:

”§ 16. Vedkommende myndighed afgør snarest, om en begæring kan imødekommes, og om den, der har fremsat begæringen, skal gøres bekendt med dokumenterne ved, at der gives adgang til gennemsyn på stedet, eller ved, at der udleveres en afskrift eller kopi.

*Stk. 2.* Er en begæring om aktindsigt ikke imødekommet eller afslået inden 10 dage efter, at den er modtaget af vedkommende myndighed, skal myndigheden underrette den begærende om grunden hertil samt om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.

*Stk. 3.* Justitsministeren fastsætter regler om betaling for afskrifter og kopier.”

Gives aktindsigt efter § 16, stk. 1, skal vedkommende myndighed tage stilling til, om den, der har fremsat begæringen om aktindsigt, skal gøres bekendt med dokumenterne ved gennemsyn, eller ved at der gives kopi.

Det er i forarbejderne til § 16, Folketingstidende 1985/86, Tillæg A, spalte 233, klart forudsat, at begæring om afskrift eller fotokopi kun bør afslås, når der er en særlig begrundelse herfor, f.eks. dokumenternes karakter, antallet af dokumenter eller deres form.

Indenrigsministeriet er enig med Justitsministeriet i, at afslag på aktindsigt i form af kopi begrundet i dokumenternes form navnlig vil kunne gives i tilfælde, hvor det ikke vil være muligt eller forbundet med betydelige vanskeligheder eller omkostninger at fremstille en anvendelig kopi af det pågældende aktstykke. Det kan f.eks. gælde aktstykker som fotografier, billeder, kort, rids, bygningstegninger (i form af lustryk) o.l. samt materiale som f.eks. prøver, modeller, lydbånd, film mv. Det her angivne svarer til, hvad der er anført i Justitsministeriets vejledning om offentlighedsloven, pkt. 50.

Indenrigsministeriet er endvidere enig med Justitsministeriet i, at såfremt en myndighed har anskaffet sig udstyr med henblik på at fremstille kopi af dokumenter, der foreligger i et bestemt format (f.eks. A2-format), vil det ikke være forbundet med betydelige vanskeligheder at imødekomme en anmodning om kopi af det pågældende dokument. Såfremt det ikke er forbundet med betydelige omkostninger at fremstille kopi af dokumentet, vil myndigheden ikke kunne afslå at udlevere kopi heraf under henvisning til dokumentets form.

Det kan give anledning til tvivl at afgøre, hvornår der er tale om betydelige omkostninger. Indenrigsministeriet er imidlertid enig med Justitsministeriet i, at der ikke er tale om betydelige omkostninger, hvis der er tale om et enkelt dokument, og det alene koster f.eks. 50 kr. at fremstille kopi af dokumentet.

Københavns Kommune har ikke oplyst over for Indenrigsministeriet, hvilke omkostninger der er forbundet med kopiering af dokumenter i henholdsvis A2-, A1- og A0-format. Københavns Kommune har alene oplyst, at prisen pr. 16. september 1996 var henholdsvis 50 kr., 81,25 kr. og 161,25 kr. pr. kopi. Det er endvidere oplyst, at disse priser er fastsat under hensyn til de priser, private kopieringsfirmaer opkræver.

Det følger efter Indenrigsministeriets opfattelse heraf, at Københavns Kommune – da kommunen er i besiddelse af en storformat-kopimaskine – ikke med henvisning til offentlighedsloven § 16 kan afvise at meddele aktindsigt ved kopi af et dokument, der er i A2- eller i A1-format.

Ud fra de foreliggende oplysninger er Indenrigsministeriet endvidere mest tilbøjeligt til at mene, at Københavns Kommune heller ikke vil kunne afvise at meddele aktindsigt ved kopi af et dokument i A0-format. Indenrigsministeriet har herved bl.a. lagt vægt på, at offentlighedsudvalget i 1978 foreslog, at mindre beløb f.eks. på indtil 25 kr., normalt ikke kommer til opkrævning, jf. betænkning 857/1978, s. 34 og s. 334.

Spørgsmålet er herefter, om Københavns Kommune kan tage betaling for kopi af et dokument, som kommunen ikke kan afvise at meddele aktindsigt i ved kopi, og hvor meget Københavns Kommune i givet fald kan kræve i betaling.

§§ 1-3 i Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 647 af 18. september 1986 om betaling for afskrifter og fotokopier, der udleveres i henhold til lov om offentlighed i forvaltningen, har følgende ordlyd:

**"§ 1.** Som betaling for afskrifter og fotokopier af dokumenter, der udleveres efter begæring i henhold til lov om offentlighed i forvaltningen, opkræver vedkommende myndighed 10 kr. for første side og 1 kr. for hver påbegyndt følgende side af en sags dokumenter, jf. dog §§ 2-4.

*Stk. 2.* Bestemmelsen i stk. 1 gælder også i tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed giver adgang til aktindsigt i videre omfang, end myndigheden er forpligtet til, jf. lovens § 4 stk. 1, 2. pkt.

§ 2. Der kan ikke kræves betaling for første gang, der gives aktindsigt ved en afskrift eller fotokopi af en sags dokumenter, når

- 1) dokumentet er udleveret i henhold til lovens § 4, stk. 2 ...
- 2) betalingen for udlevering af afskrift eller fotokopi af en sags dokumenter er mindre end 25 kr., eller
- 3) den, der får udleveret en afskrift eller fotokopi af en sags dokumenter, af vedkommende myndighed anmodes om en udtalelse til brug ved sagens behandling.

Stk. 2. Der kan endvidere ikke kræves betaling, når myndigheden uden udtrykkelig begæring herom giver den pågældende aktindsigt i form af afskrift eller fotokopi af dokumenterne.

§ 3. Hvis der ved lov eller i henhold til lov er fastsat højere betaling for afskrift eller fotokopi af et bestemt dokument, opkræves dette beløb."

Om bekendtgørelsens anvendelsesområde er det i Justitsministeriets vejledning om offentlighed i forvaltningen, pkt. 52, anført, at "reglerne om betaling gælder for almindelige fotokopier og afskrifter". Det er endvidere anført, at myndigheden - hvis den ikke er forpligtet til at udlevere kopi af dokumentet - kan betinge udleveringen af, "at vedkommende betaler fremstillingsudgifterne herved".

Offentlighedsudvalget har i betænkning 857/1978, s. 34, overvejet spørgsmålet om betaling for aktindsigt, og udvalget lagde afgørende vægt på, at gebyret for meddelelse af aktindsigt ikke måtte fastsættes så højt, at betalingskravet kommer til at bevirke, at de praktiske muligheder for at forlange kopier af mere end blot enkelte dokumentsider bliver illusorisk.

Indenrigsministeriet er enig med Justitsministeriet i, at i de tilfælde, hvor reglerne fører til, at myndigheden er forpligtet til at udlevere kopi af det pågældende dokument, kan den alene kræve betaling herfor efter reglerne i betalingsbekendtgørelsen.

Bekendtgørelsens § 1, stk. 1, er efter sin ordlyd ikke begrænset til den situation, hvor der udleveres fotokopi af dokumenter i A4-format, og der kan derfor efter Indenrigsministeriets opfattelse kræves betaling efter bekendtgørelsen for udlevering af fotokopi af dokumenter i andet end A4-format, f.eks. A5-format, A3-format, A2-format m.v.

Indenrigsministeriet er endvidere enig med Justitsministeriet i, at der næppe i bekendtgørelsens § 1, stk. 1, er hjemmel til, at der ved sammentælling af sider af et dokument, der udleveres i et andet kopiformat end A4, "konverteres" til sider i A4-kopiformat. 15 sider i A3-kopiformat må således antages at være 15 sider i bekendtgørelsens forstand og ikke 30 sider (i A4-kopiformat).

Det er således sammenfattende Indenrigsministeriets opfattelse, at kommunen, når den er i besiddelse af moderne fotokopieringsudstyr, ikke normalt kan afvise at give kopier, og at betaling herfor reguleres i betalingsbekendtgørelsen.

Københavns Kommune har derfor efter Indenrigsministeriets opfattelse ikke lovligt kunne opkræve Dem 50 kr. for en A2-kopi, hvilket Indenrigsministeriet i dag har meddelt Københavns Kommune.

Indenrigsministeriet har samtidig hermed meddelt Københavns Kommune, at de priser, der fremgår af kommunens prislister af 16. september 1996, må bringes i overensstemmelse med Justitsministeriets betalingsbekendtgørelse, jf. ovenfor.

I de særlige tilfælde, hvor en myndighed efter offentlighedslovens § 16 ikke er forpligtet til at give aktindsigt i form af kopi af et dokument, kan myndigheden - som betingelse for at udlevere kopi af dokumentet - kræve,

at den pågældende betaler de udgifter, som er forbundet med at fremstille kopien. Hertil kræves ikke særlig lovhjemmel. Myndigheden vil derimod ikke uden særlig lovhjemmel kunne kræve en betaling, der rækker ud over de udgifter, der er forbundet med at fremstille kopi af dokumentet. Der kan med andre ord ikke – uden særlig lovhjemmel – kræves en betaling, som giver myndigheden en fortjeneste.

Københavns Kommune kan derfor ikke fastsætte en betaling for meddelelse af aktindsigt, der er fastlagt ud fra det almindelige prisniveau i private kopifirmaer, hvis der i prisen er kalkuleret med en fortjeneste til firmaet.

Indenrigsministeriet skal beklage den sene besvarelse af Deres henvendelse.

Kopi af dette brev er i dag sendt til Københavns Kommune og Justitsministeriet.

Med venlig hilsen

Pernille Christensen