STATSFORVALTNINGEN

Statsforvaltningens brev til et firma

Dato: 03-02-2016

Henvendelse vedrørende aktindsigt

Tilsynet

Statsforvaltningen
Storetorv 10
6200 Aabenraa

Sagsnummer.: 2015 - 19355
SAGSBEHANDLER:
Eva Sonne

Telefon: 7256 7396
EAN-Nr. 5798000362222
skriv til os via borger.dk
www.statsforvaltningen.dk

ÅBNINGS- OG TELEFONTIDER
findes på
www.statsforvaltningen.dk/kontakt

Statsforvaltningen har fået indbragt en sag vedrørende Hjørring Kommunes afgørelser af 2. og 11. februar samt 10. november 2015 om afslag på aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 9, stk. 1, i oplysninger vedrørende nogle ejendomme, der på grund af havets erosion er gået til grunde.

Statsforvaltningen fører i medfør af kommunestyrelseslovens § 47 tilsynet med kommunerne.

Resumé

Det er Statsforvaltningens opfattelse, at Hjørring Kommune har handlet i strid med lovgivningen ved i afgørelsen af 10. november 2015 at meddele dig afslag på aktindsigt efter offentlighedslovens § 9, stk. 1, under henvisning til, at det ikke er muligt at identificere samtlige 21 sager omfattet af din anmodning om aktindsigt.

Statsforvaltningen har herved lagt vægt på, at du over for kommunen har angivet adressen på tre ejendomme.

Statsforvaltningen lægger på den baggrund til grund, at din anmodning om aktindsigt for så vidt angår disse tre ejendomme indeholder de oplysninger, som er nødvendige for at identificere de dokumenter, du ønsker aktindsigt i. Identifikationskravet i offentlighedsloven § 9, stk. 1 må således antages at være opfyldt, og Hjørring Kommune var derfor ikke berettiget til at meddele dig afslag på aktindsigt i oplysninger om de tre ejendomme med den anførte begrundelse.

Statsforvaltningen skal på den baggrund anmode Hjørring Kommune om at genoptage sagens behandling og træffe en ny afgørelse i overensstemmelse med reglerne i offentlighedsloven. Kommunen skal således forholde sig til din anmodning om aktindsigt i eventuelle sager om adresse A, B og C, samt eventuelt andre sager, som kommunen på det foreliggende grundlag kan identificere.

Her følger en gennemgang af sagens baggrund og en nærmere

begrundelse for Statsforvaltningens opfattelse.

Sagens baggrund

Du har i e-mail af 22. januar 2015 på vegne af firma X blandt andet anmodet Hjørring Kommune om aktindsigt i " hvor mange sommerhuse der er styrtet i havet nord og syd for Lønstrup efter kommunen fjernede vor trykudligningsmoduler i 2005".

Hjørring Kommune har den 2. februar 2015 truffet afgørelse om afslag på aktindsigt i de ønskede oplysninger om sommerhuse under henvisning til, at kommunen ikke fører et særskilt register over antallet af sommerhuse, der styrter i havet, begæres nedtaget eller nedtages og flyttes på grundejers eget initiativ.

Du har ved e-mail af 4. februar 2015 rettet fornyet henvendelse til Hjørring Kommune med anmodning om at få udleveret "de 20 eller 21 sagsakter, som omhandler nedrivning af sommerhuse eller nedstyrtede sommerhuse ved Lønstrup".

Hjørring Kommune har den 11. februar 2015 besvaret din henvendelse. Kommunen har anført, at din anmodning om aktindsigt ikke kan imødekommes, da kommunen ikke er bekendt med, hvilke 20-21 sager du konkret henviser til.

Du har den 27. februar 2015 på ny anmodet Hjørring Kommune om aktindsigt i oplysninger om nedrevne eller nedstyrtede sommerhuse ved Lønstrup i årene 2005-2015. Du henviser i skrivelsen til et møde med kommunen, hvor der blev talt om husene. Du har anført, at "Y var enig i at der var tale om 21 sagsakter, som jeg ikke har fået udleveret."

Du har den 2. marts 2015 klaget til Folketingets Ombudsmand over Hjørring Kommunes behandling af sagen. Du har i den forbindelse oplyst, at Y har givet udtryk for, at der er tale om 21 huse, og at det derfor må være forvaltningen bekendt, hvilke huse der er tale om.

Du har den 5. marts 2015 meddelt Hjørring Kommune, at du fastholder alle anmodninger om aktindsigt.

Folketingets Ombudsmand har den 16. marts 2015 oversendt din henvendelse til Hjørring Kommune som en klage fra dig over afslag på aktindsigt efter offentlighedsloven.

Hjørring Kommune har samme dag videresendt brevet fra Folketingets Ombudsmand til Statsforvaltningen og i den forbindelse supplerende oplyst:

> "…
>
> Hjørring Kommune fører ikke register over, hvor mange huse der er styrtet i havet eller begæres nedrevet, hvorfor vi ikke er i stand til at besvare spørgsmålet. NN har senere i forløbet meddelt, at det drejer som 20-21 stk. – og aktindsigtsanmodning ændrer herfra karakter til at vedrøre udlevering af nedrivningspåbud i disse sager. Hjørring Kommune har gentagne gange meddelt NN, at vi gerne finder nedrivningspåbud og evt. andre sagsakter frem. Men da Hjørring Kommune er ikke klar over, hvilke ejendomme NN interesserer sig for, har vi anmodet NN om at præcisere dette, hvorefter vi gerne finder relevante dokumenter frem.

…"

Du har ligeledes rettet henvendelse til Statsforvaltningen og i den forbindelse oplyst, at kommunen har modtaget en fil benævnt "Sandfodring", der viser de seneste nedstyrtede huse samt huse, der har fået nedrivningspåbud.

Statsforvaltningen har den 14. september 2015 anmodet Hjørring Kommune om at genvurdere sagen i medfør af offentlighedslovens § 37, stk. 2.

Efterfølgende har Hjørring Kommune genvurderet sagen og den 10. november 2015 truffet afgørelse om at fastholde sit afslag på aktindsigt med følgende supplerende begrundelse:

"…

Hjørring Kommune fører ikke noget register over disse sager og har anmodet firma X om at præciserer hvilke adresser, der søges om aktindsigt i, således vi vil være i stand til at imødekomme begæringen. Firma X har aldrig fremsendt en liste over de ejendomme begæringen omfatter.

…

Hjørring Kommune kan ikke i filen "sandfodring" finde oplysninger, der giver svar på hvilke 21 konkrete sommerhuse, der søges om aktindsigt i – og skal derfor efter denne revurdering af sagen hermed meddele, at Hjørring Kommune fortsat ikke kan imødekomme firma Xs begæring om aktindsigt. Samtidigt skal vi gentage, at såfremt firma X fremsender en liste over de konkrete ejendomme, som sagen vedrører, imødekommer vi gerne begæringen. Afslaget på aktindsigtsbegæringen er således begrundet i det forhold, at vi ikke er klar over hvilke 21 ejendomme firma X's begæring om aktindsigt omfatter.

…"

Statsforvaltningen har den 25. november 2015 anmodet Hjørring Kommune om at oplyse, hvilke overvejelser kommunen har haft, herunder hvilke bestræbelser kommunen eventuelt har udfoldet i forhold til at identificere de ejendomme, der er omfattet af anmodningen om aktindsigt.

Hjørring Kommune har herefter ved e-mail af 11. december 2015 oplyst følgende:

"…

Hjørring Kommunes problemer med at give aktindsigt på det foreliggende grundlag vedrører dels det forhold, at kommunen ikke har et registrer, hvor de efterspurgte oplysninger forekommer. Der findes således ikke et eksisterende dokument, liste e.lign som kommunen kan fremsøge af arkivet og videregive som svar på anmodningen om aktindsigt, således som det forudsættes i offentlighedslovens § 7.

…

Hjørring Kommunes problemer med at give aktindsigt på det foreliggende grundlag vedrører også det forhold, at anmodningen er uden nærmere stedsangivelse – ud over en reference til firma Xs trykudligningsrør. Hertil skal kommunen bemærke, at trykrørene har været placeret både lovligt og

ulovligt (dvs. uden myndighedernes viden eller godkendelse) på flere kyststrækninger rundt om i Hjørring Kommune. Referencen til firma X's trykrør er således ikke en entydig identifikation af hvilke strækninger af kommunens ca. 57 km kystlinie, som anmodningen vedrører.

Ved mail dateret den 4. februar 2015 besvarer NN reelt selv sin forespørgsel om antallet af sommerhuse, ved at fremføre, at det drejer som 20-21 stk. ved Lønstrup. Anmodningen om aktindsigt omfatter herfra sagsakter vedrørende disse sager (således som Hjørring Kommune forstår henvendelsen).
Ved mail dateret den 3. marts 2015 omhandler sagen nu 21 sommerhuse – men beliggende ved Nørlev Strand (Nørlev Strand ligger ca. 4 km nord for Lønstrup)
Ved mail dateret den 7. marts 2015 omhandler sagen fortsat 21 sommerhuse – men beliggende nord og syd for Lønstrup – men hvor langt imod syd og hvor langt imod nord i forhold til Lønstrup, fremgår ikke … ???
Endelig fastslår NN i mail dateret den 16. marts 2015, at filen "sandfodring.pdf" indeholder oplysninger om, hvilke huse sagen vedrører.

Ved grundig gennemgang af filen "sandfodring.pdf" kan Hjørring Kommune kan ikke finde en liste over de omtalte 21 sommerhuse eller på anden måde finde oplysninger, der kan identificere disse. Dette sammenholdt med at de varierende stedsangivelser i mails fra NN samt ikke mindst det forhold, at Hjørring Kommune ikke kan nikke genkendende til, at et så stort antal sommerhuse skulle være blevet havets offer i perioden 2005-2015, har fastholdt os i stor tvivl om, hvilke sager NN har i tankerne.

Hjørring kommune har derfor gentagne gange anmodet NN om at oplyse, hvilke 21 sommerhuse han interesserer sig for – uden held. Hjørring Kommune finder herefter, at identifikationskravet fastsat i offentlighedslovens § 9, litra 1, ikke er opfyldt.

…

Hjørring Kommune har naturligvis selv forsøgt, at identificere de ejendomme, som NN henviser til. Vi har sammenholdt luftfoto fra dels 2004 (vi har ikke luftfoto for 2005) og dels 2015 fra områderne ved Nørlev Strand og Mårup Strand (det er de områder som Hjørring Kommune tror, at sagen vedrører, idet der ikke er faldet huse i vandet ved andre strækninger ved Lønstrup by, Harerenden, Fuglebakken, Grønne Klit eller Skallerup i den konkrete periode. Dette er de kyststrækninger som i folkeopfattelsen kan forbindes med stednavnene "Lønstrup" eller Nørlev", som NN anvender i sin korrespondance. Ud over disse strækninger skal man helt til Kjul Strand beliggende øst for Hirtshals, knap 20 km fra Lønstrup for at finde kyster, hvor der er gået sommerhuse tabt pga. havets erosion). En banal optælling ud fra luftfoto viser, at der ved Nørlev og Mårup Strande "mangler" i alt 9 sommerhuse og én kirke i 2015 i forhold til antallet i 2004 – antageligt som følge af havets erosion, dvs. pga. nedstyrtning, nedtagning eller flytning. Heller ikke denne analyse kan således eftervise, hvilke 21 sommerhuse NN søger aktindsigt i.

…"

Statsforvaltningen har den 15. december 2015 telefonisk indhentet yderligere oplysninger fra Hjørring Kommune. Kommunen har i den forbindelse oplyst, at den ikke vil meddele aktindsigt i oplysninger vedrørende færre end 21 huse, da det kunne give indtryk af, at kommunen tilbageholder oplysninger.

Statsforvaltningens kompetence

Statsforvaltningen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, jf. kommunestyrelseslovens § 48, stk. 1.

Statsforvaltningen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser, jf. kommunestyrelseslovens § 50.

Statsforvaltningens udtalelse

Hjørring Kommune har truffet afgørelse om afslag på aktindsigt under henvisning til offentlighedslovens § 7, stk. 1, og § 9, stk. 1, nr. 1.

Offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen) fastslår i § 7, stk. 1, at enhver som udgangspunkt kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed mv. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

Det fremgår af bestemmelsen, at retten til aktindsigt alene omfatter eksisterende dokumenter. Det indebærer, at den aktindsigtssøgende ikke efter denne bestemmelse har krav på, at myndigheden udarbejder eller på anden måde tilvejebringer nye dokumenter, der ikke allerede forefindes.

Offentlighedslovens § 9, stk. 1, har følgende ordlyd:

> § 9. En anmodning om aktindsigt efter §§ 7 og 8 skal
> 1) indeholde de oplysninger, som er nødvendige, for at den sag eller de dokumenter, der ønskes aktindsigt i, kan identificeres, og
> 2) angive det tema, sagen eller dokumentet vedrører.

Følgende er blandt andet anført under de specielle bemærkninger til § 9, stk. 1, i lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen:

> ”Bestemmelsen viderefører det såkaldte *objektive identifikationskrav*, der følger af den gældende lovs § 4, stk. 3. Dette krav er dog udtrykkeligt angivet i bestemmelsen i *stk. 1, nr. 1*, og det er således præciseret, at en anmodning om aktindsigt skal indeholde de oplysninger, som er nødvendige for, at en myndighed m.v. kan identificere den sag eller de dokumenter, der ønskes aktindsigt i. Om dette krav er opfyldt, vil bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde, men en myndighed m.v. vil dog, navnlig hvor anmodningen er fremsat af medierne, have særlig grund til at vejlede medierne med henblik på, at myndigheden bliver i stand til at identificere de sager eller de dokumenter, der ønskes aktindsigt i.
>
> Der indføres i *stk. 1, nr. 2*, endvidere et krav om, at en aktindsigtsanmodning skal angive det *tema*, sagen eller dokumentet vedrører. Dette krav vil være opfyldt, hvis det f.eks. anføres, at der ønskes aktindsigt i den pågældende forvaltningsmyndigheds »sager om udstedelse af jagttilladelser«. Den aktindsigtssøgende kan således – i modsætning til, hvad der følger af den gældende offentlighedslov – få aktindsigt i sager af en bestemt art eller sager journaliseret i en bestemt periode, hvis betingelsen om angivelse af tema er opfyldt. Temakravet vil derimod i almindelighed ikke være opfyldt, hvis der f.eks. anmodes om aktindsigt i brevvekslingen de seneste 2 år mellem den pågældende forvaltningsmyndighed og en nærmere angivet privat erhvervsvirksomhed.

…"

I Offentlighedsloven med kommentarer, Mohammad Ahsan, 1. udgave, 2014, s. 213-214, er om bestemmelsen anført følgende:

"…

Som nævnt under pkt. 3 ovenfor vil identifikationskravet være opfyldt, hvis den pågældende har angivet et tema, f.eks. 'brevveksling, der vedrører smiley-ordningen'. I sådanne tilfælde, hvor der anmodes om aktindsigt i et tværgående spørgsmål, bør en forvaltningsmyndighed foretage en søgning i journalsystemet under anvendelse af de oplagte søgeord, ligesom den medarbejder, der behandler aktindsigtsanmodningen, baseret på sit kendskab til myndighedens sager bør foretage en umiddelbar overvejelse med hensyn til, hvilke sager og dokumenter der er omfattet af anmodningen. Myndigheden er således ikke forpligtet til på anden måde, f.eks. ved manuel gennemgang af myndighedens sager, at søge efter dokumenter, der er omfattet af anmodningen.

…

Hvis en myndighed på baggrund af de oplysninger, som fremgår af anmodningen, ikke er i stand til at identificere den pågældende sag eller det pågældende dokument – dvs. at de objektive identifikationskrav ikke er opfyldt – eller temakravet ikke er opfyldt, bør myndigheden (af egen drift) vejlede ansøgeren om, hvilke yderligere oplysninger vedkommende må tilvejebringe. …

…"

Statsforvaltningen har forstået din anmodning om aktindsigt således, at du har søgt om aktindsigt i oplysninger om ejendomme beliggende i et kystområde ved Nørlev Strand, som siden 2005 er gået til grunde på grund af havets erosion. I din henvendelse af 16. marts 2015 til Statsforvaltningen, som vi den 14. september 2015 har videresendt til Hjørring Kommune, har du præciseret, at de senest nedstyrtede huse og de seneste huse, der har fået nedrivningspåbud, fremgår af filen "Sandfodring", som indgår i kommunens sag om aktindsigt. På side 11 i dette dokument fremgår det, at du er interesseret i oplysninger om blandt andet husene på adresse A, B og C.

Det er Statsforvaltningens opfattelse, at Hjørring Kommune har handlet i strid med lovgivningen ved i afgørelsen af 10. november 2015 at meddele dig afslag på aktindsigt efter offentlighedslovens § 9, stk. 1, under henvisning til, at det ikke er muligt at identificere samtlige 21 sager omfattet af din anmodning om aktindsigt.

Statsforvaltningen har herved lagt vægt på, at du over for kommunen har angivet adressen på tre ejendomme.

Statsforvaltningen lægger på den baggrund til grund, at din anmodning om aktindsigt for så vidt angår disse tre ejendomme indeholder de oplysninger, som er nødvendige for at identificere de dokumenter, du ønsker aktindsigt i. Identifikationskravet i offentlighedsloven § 9, stk. 1 må således antages at være opfyldt, og Hjørring Kommune var derfor ikke berettiget til at meddele dig afslag på aktindsigt i oplysninger om de tre ejendomme med den anførte begrundelse.

Statsforvaltningen skal på den baggrund anmode Hjørring Kommune om at genoptage sagens behandling og træffe en ny afgørelse i overensstemmelse med reglerne i offentlighedsloven.

Kommunen skal således forholde sig til din anmodning om aktindsigt i eventuelle sager om adresse A, B og C, samt eventuelt andre sager, som kommunen på det foreliggende grundlag kan identificere.

Statsforvaltningen har sendt en kopi af dette brev til Hjørring kommune.

Udtalelsen vil blive offentliggjort på www.statsforvaltning.dk i anonymiseret form.

Med venlig hilsen

Hanne Villumsen
Kontorchef

Med venlig hilsen

Eva Sonne
Fuldmægtig