STATSFORVALTNINGEN

Statsforvaltningens brev til
en Journalist

Dato: 15-06-2015

Tilsynet

Statsforvaltningen
Storetorv 10
6200 Aabenraa

Sagsnummer.: 2014 - 173600
SAGSBEHANDLER: Torsten Pedersen

Telefon: 7256 7000
EAN-Nr. 5798000362222
skriv til os via borger.dk
www.statsforvaltningen.dk

EKSPEDITIONS- OG TELEFONTIDER
findes på
www.statsforvaltningen.dk/tider

Henvendelse vedrørende Aarhus Kommunes afgørelse om aktindsigt

Aarhus Kommune har den 26. september 2014 givet dig delvis afslag på din anmodning om aktindsigt i kommunens korrespondance vedrørende [redacted] i Aarhus.

Du har den 30. september 2014 klaget over Aarhus Kommunes afgørelse af 26. september 2014. Denne klage er videresendt til Statsforvaltningen, som i medfør af kommunestyrelseslovens § 47 fører tilsynet med kommunerne.

Resumé

Det er Statsforvaltningens opfattelse, at Aarhus Kommune har truffet en lovlig afgørelse efter offentlighedslovens §§ 23 og 26.

Statsforvaltningen bemærker, at Aarhus Kommune ikke ses at have meddelt aktindsigt i aktliste(r), jf. offentlighedslovens § 7, stk. 2, nr. 2.

Aarhus Kommune ses endvidere ikke at have foretaget en vurdering af, om de undtagne dokumenter indeholder oplysninger, som er omfattet af ekstraheringspligten i offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Statsforvaltningen anmoder Aarhus Kommune om at genoptage sin afgørelse af 26. september 2014 med henblik på at træffe afgørelse efter reglerne i offentlighedslovens § 28 og at meddele aktindsigt i aktliste(r), jf. lovens § 7, stk. 2, nr. 2.

Her følger en gennemgang af sagens baggrund og en nærmere begrundelse for Statsforvaltningens opfattelse.

Sagens baggrund

Ved e-mail af 18. september 2014 anmoder du om aktindsigt i al korrespondance mellem Aarhus Kommune og repræsentanter for [redacted] og i kommunens interne og eksterne korrespondance, der vedrører [redacted] i Aarhus.

Den 26. september 2014 træffer Aarhus Kommune afgørelse om aktindsigt. Ved denne afgørelse meddeler kommunen aktindsigt i 22 indscannede A4 sider, herunder to e-mails af 27. september 2013, som er sendt mellem to af kommunens enheder.

Kommunen træffer samtidig afgørelse om at undtage interne dokumenter fra aktindsigten. Kommunen begrunder sin afgørelse således:

> "Aarhus Kommune har undtaget sine interne dokumenter fra aktindsigten, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1. Dokumenterne kan ikke udleveres i medfør af offentlighedslovens § 26, da de ikke er omfattet af undtagelserne i § 26.
>
> Aarhus Kommune har overvejet at give aktindsigt i dokumenterne efter meroffentlighedsprincippet, jf. offentlighedslovens § 14. Aarhus Kommune har dog vurderet, at de beskyttelseshensyn, der ligger til grund for, at interne dokumenter ikke er omfattet af retten til aktindsigt, vejer tungere, end interessen i at få indsigt dokumenterne."

Ved e-mail af 30. september 2014 klager du over Aarhus Kommunes afgørelse af 26. september 2014. Du anmoder desuden om oplysninger om, hvilke beskyttelseshensyn der ligger til grund for undtagelsen af de interne dokumenter.

Ved e-mail af 30. september 2014 oplyser Aarhus Kommune blandt andet, at:

> "Formålet med at undtage interne arbejdsdokumenter er at beskytte de forskellige stadier af den interne beslutningsproces mod offentliggørelse, samt at give de offentligt ansatte adgang til på en fri og formløs måde at foretage deres overvejelser og udføre det forberedende arbejde uden at skulle arbejde under presset af en offentliggørelse af mere foreløbige overvejelser."

Ved ny e-mail af 30. september 2014 oplyser du, at du forsat ønsker sagen indbragt for Statsforvaltningen, idet der i de interne dokumenter kan være oplysninger af faktuel karakter, som har offentlighedens interesse.

Den 7. oktober 2014 sender Aarhus Kommune sagen og din klage til Statsforvaltningen. Kommunen oplyser i denne forbindelse, at kommunen fastholder sin afgørelse om at undtage interne dokumenter fra aktindsigten. Kommunen finder således fortsat, at de undtagne dokumenter er omfattet af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, og at dokumenterne ikke er omfattet af undtagelserne i lovens § 26.

Ved gennemgang af de undtagne dokumenter kan Statsforvaltningen konstatere, at dokumenterne består af 38 udskrifter af e-mails sendt mellem medarbejdere i henholdsvis Aarhus Kommunes Socialforvaltning og Byråds- og Ledelsessekretariatet samt medlemmer af Aarhus Kommunes Byråd, i perioden 12. marts 2014 - 25. maj 2014.

Disse e-mails indeholder hovedsageligt kommunens overvejelser samt udkast til oplæg til kommunale udvalgsmøder.

Statsforvaltningens kompetence

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

Det tilsyn, som Statsforvaltningen udøver overfor en kommune, er et retlig tilsyn, der kun omfatter spørgsmål om, hvorvidt kommunen har tilsidesat det retsgrundlag, der særligt gælder for offentlige myndigheder, herunder kommunale forskrifter, der er udstedt i medfør af denne lovgivning.

Med udtrykket retsgrundlag menes i denne forbindelse offentligretlig lovgivning og offentligretlige retsgrundsætninger.

Statsforvaltningen kan derfor ikke tage stilling til spørgsmål vedrørende skønsudøvelsen, så længe skønnet udøves indenfor de rammer, der følger af den offentligretlige lovgivning og offentligretlige retsgrundsætninger.

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

Statsforvaltningens udtalelse

Den 26. september 2014 traf Aarhus Kommune afgørelse om aktindsigt efter offentlighedslovens § 7, og om at undtage "sine interne dokumenter" fra aktindsigten med henvisning til offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Statsforvaltningen kan ved en gennemgang at de undtagne dokumenter konstatere, at de består af 38 udskrifter af e-mails sendt mellem medarbejdere i henholdsvis Socialforvaltningen og Byråds- og Ledelsessekretariatet samt medlemmer af Aarhus Kommunes byråd, i perioden 12. marts 2014 - 25. maj 2014.

Sagen giver Statsforvaltningen anledning til at tage stilling til, om Aarhus Kommune har handlet i overensstemmelse med reglerne i offentlighedsloven om aktindsigt i interne dokumenter.

Under henvisning til, at Statsforvaltningen finder, at Aarhus Kommune ikke har foretaget en vurdering efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, giver sagen ikke Statsforvaltningen anledning til at tage stilling til, om Aarhus Kommune har handlet i overensstemmelse med meroffentlighedsprincippet i offentlighedslovens § 14.

<u>Aktliste</u>

Retten til aktindsigt fremgår af offentlighedslovens § 7, som har følgende ordlyd:

> § 7. Enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.
>
> *Stk. 2.* Retten til aktindsigt omfatter med de i §§ 19-35 nævnte undtagelser
> 1) alle dokumenter, der vedrører den pågældende sag, og

2) indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.

Stk. 3. Retten til aktindsigt efter stk. 2, nr. 1, i et dokument, der er afsendt af myndigheden m.v., gælder først fra dagen efter afsendelsen af dokumentet.

I lovforslaget til offentlighedsloven (Lovforslag 144 fremsat den 7. februar 2013), er følgende blandt andet anført under de specielle bemærkninger til § 7, stk. 2:

"Bestemmelsen i *stk. 2, nr. 2*, giver som hidtil adgang til aktindsigt i indførsler i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter (journalindførslen/aktlisten). Det gælder uanset, om journalen m.v. føres manuelt eller elektronisk.

Bestemmelsen indebærer, at den pågældende myndighed m.v. på eget initiativ – og samtidig med sagens øvrige dokumenter – skal meddele aktindsigt i journalindførslen (aktlisten). Den aktindsigtssøgende har således et selvstændigt krav på aktindsigt i journalindførslen, og afslag herpå kan alene meddeles, hvis den pågældende indførsel indeholder oplysninger, der i sig selv er omfattet af de bestemmelser i loven, der undtager oplysninger fra retten til aktindsigt, jf. lovforslagets §§ 30-35, eller hvis oplysningerne er omfattet af særlovgivningens undtagelsesbestemmelser. Der gælder dog ikke en ret til aktindsigt i journalindførslen, hvis aktindsigtsanmodningen angår en sag, f.eks. en straffesag, der som sådan er undtaget fra loven, jf. lovforslagets § 19, stk. 1."

I Offentlighedsloven med Kommentarer af Mohammad Ahsan, Jurist og Økonomforbundets Forlag, 2014, side 200-201, er det blandt andet anført om fortolkning af § 7, stk. 2, nr. 2.

"Bestemmelsen i § 7, stk. 2, nr. 2, giver som hidtil adgang til aktindsigt i indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter, dvs. den del af journalregistret, som vedrører den sag, der anmodet om aktindsigt i (aktlisten). Det gælder uanset, om journalen mv. føres manuelt eller elektronisk. Baggrunden herfor er hensynet til, at den aktindsigtssøgende – ved at få en udskrift af aktlisten – kan kontrollere, om den pågældende har fået aktindsigt i samtlige de dokumenter, der knytter sig til den sag, som vedkommende har anmodet om aktindsigt i, jf. betænkning nr. 1510-2009, side 333, samt FOB 1989, side 241 (268). Det anførte vedrører det tilfælde, hvor den aktindsigtssøgende har anmodet om aktindsigt i en (samlet) sag. I tilfælde, hvor den aktindsigtssøgende alene har anmodet om aktindsigt i bestemte angive dokumenter eller typer af dokumenter i en sag, kan det derfor ikke udelukkes, at den pågældende alene meddeles aktindsigt i den del af aktlisten, der knytter til de pågældende dokumenter, hvad enten der meddeles aktindsigt i alle dokumenterne eller ej. På denne måde kan vedkommende fortsat ved hjælp af aktlisten kontrollere, om myndigheden har forholdt sig til og inddraget samtlige af de dokumenter, som der er anmodet om aktindsigt i. Det samme må antages at gælde, hvor den aktindsigtsøgende har anmodet om aktindsigt i en afgrænset problemstilling i en sag, der rummer flere problemstillinger.

Bestemmelsen i § 7, stk. 2, nr. 2, indebærer, at den pågældende myndighed på eget initiativ – og samtidig med sagens øvrige dokumenter – skal meddele aktindsigt i aktlisten. Den aktindsigtssøgende har et selvstændigt krav på aktindsigt i

journalførelsen, og afslag kan derfor ikke meddeles med henvisning til, at aktlisten har karakter af et internt dokument, eller at nogle af sagens dokumenter, som også optræder på aktlisten, er undtaget fra aktindsigt. Afslag kan alene meddeles, hvis den pågældende aktliste indeholder oplysninger, der i sig selv er omfattet af de bestemmelser i loven, der undtaget oplysninger fra retten til aktindsigt, jf. §§ 30-33 og § 35, eller hvis oplysningerne er omfattet af særlovgivningens undtagelsesbestemmelser. Efter omstændighederne kan der dog i særlige tilfælde meddeles afslag på indsigt i hele aktlisten, f.eks. efter generalklausulen i § 33, nr. 5"

For aktindsigt efter offentlighedslovens § 7 er det et krav, at aktindsigtssøgende identificerer de dokumenter eller sager, som den pågældende ønsker at aktindsigt i. Dette følger af offentlighedslovens § 9, stk. 1, som 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.

Aarhus Kommune har truffet afgørelse om at meddele aktindsigt efter offentlighedslovens § 7 og har derved vurderet, at din anmodning af 18. september 2014 opfyldte identifikationskravet i lovens § 9.

Aarhus Kommune ses ikke at have sendt akliste(r).

Statsforvaltningen bemærker, at kommunen af egen drift skal meddele aktindsigt i aktlister for de sager/dokumenter, som er omfattet af aktindsigtsanmodningen, jf. offentlighedslovens § 7, stk. 2, nr. 2.

Statsforvaltningen anmoder Aarhus Kommune om at genoptage sin afgørelse af 26. september 2014 med henblik på at sende aktliste(r), jf. offentlighedslovens § 7, stk. 2, nr. 2.

<u>Interne dokumenter</u>

Reglerne om undtagelse af interne dokumenter fra aktindsigt findes i offentlighedsloven § 23, stk. 1, nr. 1. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

§23. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter. Som interne dokumenter anses

1) dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående,

[...]

I lovforslaget til offentlighedsloven (Lovforslag 144 fremsat den 7. februar 2013), er det blandt andet anført under de specielle bemærkninger til § 23:

"Ved afgørelsen af, om forskellige enheder skal anses som en del af samme myndighed eller som selvstændige myndigheder, skal der navnlig tages udgangspunkt i en *organisatorisk præget vurdering* af forholdet mellem de pågældende enheder. Der

kan i den forbindelse bl.a. lægges vægt på, *om* den pågældende administrative enheds opgaver er klart afgrænsede fra andre administrative enheders, *om* enheden varetager omfattende og selvstændige opgaver, *om* enheden er undergivet andre enheders instruktionsbeføjelse, *om* der er rekursadgang til en anden enhed, *om* enheden træffer afgørelse på egne vegne, og *hvilken* grad af selvstændighed, enheden indtager, jf. betænkningens kapitel 16, pkt. 2.2 (side 519 f.) og pkt. 6.1.4 (side 576 ff.).

I den sammenhæng bemærkes, at det i overensstemmelse med grundsætningen om den kommunale og regionale enhedsforvaltning gælder, at brevveksling mellem en kommunalbestyrelse (regionsråd) og dennes udvalg, afdelinger og andre organer eller mellem disse organer indbyrdes betragtes som intern, dvs. der er tale om brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed (»intern« afgivelse). Der henvises til betænkningens kapitel 16, pkt. 2.3 (side 529 f.) og pkt. 6.1.5 (side 578 ff.)."

Det er Statsforvaltningens opfattelse, at Aarhus Kommune har truffet en lovlig afgørelse om at undtage dokumenterne efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Vi har herved lagt vægt på, at dokumenterne alene indeholder e-mail korrespondance mellem medarbejdere i Aarhus Kommunes Socialforvaltning, Byråds- og Ledelsessekretariat samt medlemmer af Aarhus Kommunes Byråd, og at det fremgår af Aarhus Kommunes afgørelse af 26. september 2014, at dokumenterne ikke er afgivet til udenforstående.

Aktindsigt i visse interne dokumenter

Retten til aktindsigt omfatter visse interne dokumenter. Dette følger af offentlighedslovens § 26, som har følgende ordlyd:

§ 26. Retten til aktindsigt omfatter uanset § 23, stk. 1, interne dokumenter, som foreligger i endelig form, når

1) dokumenterne alene gengiver indholdet af den endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse,
2) dokumenterne alene indeholder en gengivelse af oplysninger, som der har været pligt til at notere efter § 13,
3) dokumenterne er selvstændige dokumenter, der er udarbejdet for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder,
4) dokumenterne indeholder generelle retningslinjer for behandlingen af bestemte sagstyper eller
5) dokumenterne indeholder en systematiseret gengivelse af praksis på bestemte sagsområder.

Efter gennemgang af de undtagne dokumenter, er det Statsforvaltningens opfattelse, at dokumenterne ikke er omfattet af offentlighedslovens § 26, nr. 1-5, og at dokumenterne derfor ikke er omfattet af aktindsigt efter denne bestemmelse.

Vi har herved lagt vægt på, at dokumenterne hovedsagelig indeholder kommunens overvejelser samt udkast til oplæg.

Det er derfor Statsforvaltningens opfattelse, at Aarhus Kommune har truffet en lovlig afgørelse efter offentlighedslovens § 26.

Ekstraheringspligt

Retten til aktindsigt omfatter visse oplysninger i interne dokumenter. Dette følger af offentlighedslovens § 28, som har følgende ordlyd:

> § 28. Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-4, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen. Det samme gælder oplysninger om eksterne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3.
>
> *Stk. 2.* Stk. 1 gælder ikke, i det omfang
>
> 1) det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug,
> 2) de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, eller
> 3) oplysningerne er offentligt tilgængelige.

Aarhus Kommune ses ikke at have foretaget en vurdering af, om de undtagne dokumenter indeholder oplysninger, som er omfattet af ekstraheringspligten i offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Statsforvaltningen anmoder Aarhus Kommune om at genoptage sin afgørelse af 26. september 2014 med henblik på at træffe afgørelse efter reglerne i offentlighedslovens § 28, der omhandler meddelelse af faktiske oplysninger og oplysninger om eksterne faglige vurderinger.

Statsforvaltningen har sendt en kopi af dette brev til Aarhus Kommune.

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

Med venlig hilsen

Hanne Villumsen
Kontorchef

Torsten Pedersen
Fuldmægtig