STATSFORVALTNINGEN

Statsforvaltningens brev til en borger

Dato: 25-08-2016

Tilsynet

Statsforvaltningen
Storetorv 10
6200 Aabenraa

Sagsnummer.: 2016 - 54506
SAGSBEHANDLER:
Line Mussegaard Christensen

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

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

Henvendelse vedrørende Hvidovre Kommunes afslag på aktindsigt

Du har den 12. juli 2016 anmodet Hvidovre Kommune om at indbringe kommunens afgørelse om afslag på aktindsigt af 5. juli 2016 for Statsforvaltningen.

Hvidovre Kommune har den 13. juli 2016 fastholdt afgørelsen, og har oversendt sagen til Statsforvaltningen, som i medfør af kommunestyrelseslovens § 47 fører tilsynet med kommunerne.

Resumé

Statsforvaltningen har gennemgået de indsendte bilag og har besluttet ikke at rejse en tilsynssag

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

Sagens baggrund

Det fremgår af sagen, at du den 27. juni 2016 har anmodet Hvidovre Kommune om aktindsigt i følgende:

> ”[…] de udgiftsbilag, som De de seneste 5 år har afholdt til receptioner eller lignende former for festligholdelse, når der er sket fratræden eller nyansættelse af medarbejdere på leder-, chef- og direktørniveau. På tilsvarende måde skal der anmodes om fremsendelse af udgiftsbilag, som relaterer sig til markering af fødselsdage.
>
> Uafhængig af ovenstående skal på samme måde anmodes om fremsendelse af opgørelser over de konsulentaftaler, som De har indgået indenfor de 5 seneste år. Som udgangspunkt vil det være tilstrækkeligt at fremsende disse i oversigtsform, såfremt der som minimum sker oplysning af:
> 1 : Firmaet/personen konsulentaftalen blev indgået med,
> 2 : Personen der indgik aftalen på vegne af Dem, og
> 3 : Det aftalte beløb for den leverede ydelse.

> Såfremt flere aftaler blev indgået med samme konsulent/firma, skal anmodes om at alle aftaler oplistet på ovenstående måde. I sagens natur skal udtrykket "konsulent" fortolkes udvidende.
>
> Umiddelbart er det alene konsulentaftaler på over 250.000 kroner, der skal anmodes om aktindsigt i.
> […]"

Ved e-mail af 5. juli 2016 har Hvidovre Kommune meddelt dig afslag på aktindsigt med følgende begrundelse:

> "[…]
> Hvidovre Kommune skal hermed meddele afslag på aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1, hvorefter en anmodning om aktindsigt kan afslås hvis anmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.
> Kommunen er endvidere ikke forpligtet til at tilvejebringe oplysninger, som ikke allerede foreligger i en sag eller som kan jf, § 7, stk. 1 og § 11.
>
> Hvidovre Kommune har lagt vægt på, at det ikke centralt registreres når der afholdes receptioner eller lign. hvorfor det vil kræve uforholdsmæssigt stort ressourceforbrug at fremfinde alle de ønskede oplysninger.
>
> Hvidovre Kommune har endvidere lagt særlig vægt på, at kommunen ikke har en samlet oversigt over alle aftaler indgået med eksterne konsulenter, og en sådan oversigt vil ikke kunne sammenstilles ved få og enkle kommandoer i kommunens databaser.
>
> På den baggrund finder Hvidovre Kommune samlet set ikke, at de efterspurgte oplysninger kan fremfindes uden det nødvendiggør et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.
> […]"

Du har den 12. juli 2016 anmodet Hvidovre Kommune om at indbringe afgørelsen for Statsforvaltningen .

Hvidovre Kommune har den 13. juli 2016 fastholdt sin afgørelse uden yderligere bemærkninger, og har oversendt sagen til Statsforvaltningen.

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 over for en kommune, er et retligt 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.

Statsforvaltningen er ikke en klageinstans og beslutter således selv, om der er tilstrækkeligt grundlag for at rejse en tilsynssag.

Det følger af kommunestyrelseslovens § 48 a, at Statsforvaltningen kun rejser en sag, hvis der foreligger oplysninger, der giver grundlag for at antage, at kommunen har overtrådt den lovgivning, som Statsforvaltningen påser overholdelsen af.

Statsforvaltningens afvisning af sagen

Statsforvaltningen har gennemgået de indsendte bilag og har besluttet ikke at rejse en tilsynssag.

Det fremgår af offentlighedslovens § 2, (lov nr. 606 af 12. juni 2013) at loven finder anvendelse på al virksomhed, der udøves af myndigheder inden for den offentlige forvaltning.

Ifølge offentlighedslovens § 7, stk. 1, og stk. 2, kan enhver med de undtagelser, der er nævnt i §§ 19-35, 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.

Bestemmelsen indebærer, at retten til aktindsigt alene omfatter eksisterende dokumenter. Den aktindsigtssøgende har således ikke krav på, at myndighederne udarbejder eller på anden måde tilvejebringer nye dokumenter, der ikke allerede findes hos myndigheden. Statsforvaltningen henviser herved til betænkning nr. 1510/2009 om offentlighed i forvaltningen, side 325.

Det nævnte udgangspunkt om retten til aktindsigt i eksisterende dokumenter modificeres blandt andet af bestemmelsen i offentlighedslovens § 11, hvorefter en forvaltningsmyndighed kan være forpligtet til at foretage og udlevere en sammenstilling af foreliggende oplysninger i myndighedens databaser, hvis denne sammenstilling kan ske ved få og enkle kommandoer.

Det fremgår af Hvidovre Kommunes afgørelse af 5. juli 2016, at kommunen ikke er i besiddelse af en samlet oversigt over alle aftaler indgået med eksterne konsulenter, og at en sådan oversigt ikke vil kunne trækkes fra kommunens databaser ved få og enkle kommandoer.

For så vidt angår udgifter til receptioner m.v. oplyser kommunen ligeledes i sin afgørelse, at det ikke centralt registreres, når der afholdes receptioner eller lignende. Statsforvaltningen har forstået kommunens oplysning herom således, at kommunen tilsvarende ikke er i besiddelse af en samlet oversigt over disse oplysninger, jf. offentlighedslovens § 7, stk. 1,og heller ikke kan udfinde oplysningerne ved en søgning i kommunens databaser ved få og enkle kommandoer, jf. offentlighedslovens § 11, stk. 1.

Identifikationskravet

Følgende fremgår af offentlighedslovens § 9, stk. 1 og stk. 2, nr. 1:

> ” § 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.
> Stk. 2. Behandlingen af en anmodning om aktindsigt efter § 7 kan, uanset at betingelserne i stk. 1 er opfyldt, afslås, i det omfang
> 1) behandlingen af anmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug […]”

Efter offentlighedslovens § 9, stk. 1, nr. 1, skal en anmodning om aktindsigt indeholde de oplysninger, som er nødvendige, for at den sag eller de dokumenter, der ønskes aktindsigt i, kan identificeres, og i medfør af § 9, stk. 1, nr. 2, angive det tema, sagen eller dokumentet vedrører.

Det grundlæggende hensyn bag identifikationskravet er hensynet til myndighedernes ressourceforbrug, jf. betænkning nr. 1510/2009, side 387, da et manglende krav om identifikation i princippet vil kunne medføre, at der er adgang til aktindsigt i alle myndighedens sager og dokumenter.

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

> "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.
>
> Det bemærkes, at en angivelse af en konkret sags journalnummer i en anmodning om aktindsigt vil være tilstrækkelig til, at forvaltningsmyndigheden ikke vil kunne afslå at behandle anmodningen, selvom kravet om angivelse af tema ud fra en principiel betragtning kan siges ikke at være opfyldt.
>
> Der henvises om bestemmelsen i § 9, stk. 1, til pkt. 4.4.1.1 og pkt. 4.1.1.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger. Om bestemmelsens nærmere rækkevidde og kommissionens overvejelser henvises desuden til betænkningens kapitel 12, pkt. 8.4 og pkt. 8.5 (side 396 ff.)."

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

> "[…]
>
> 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. Vejledningspligten er i øvrigt særlig udtalt i de tilfælde, hvor anmodningen er fremsat af medierne, da offentlighedsloven har særlig betydning for mediernes adgang til at formidle oplysninger til offentligheden om myndighedernes sager mv., jf. også § 1, stk. 1, nr. 4. […] Ved vurderingen af, om der på trods af manglende identifikation bør meddeles meroffentlighed, må der i øvrigt tages hensyn til, om det vil indebære nævneværdige vanskeligheder eller væsentligt administrativt besvær at finde sagerne eller dokumenterne frem. […]
>
> […]"

Såfremt en anmodning om aktindsigt ikke opfylder lovens identifikationskrav kan der på dette grundlag meddeles afslag på aktindsigt.

Hvis identifikationskravet er opfyldt kan der desuagtet meddeles afslag på aktindsigt, i det omfang behandlingen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, jf. offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1.

Uforholdsmæssigt ressourceforbrug

I medfør af offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1, kan en ansøgning om aktindsigt afslås, hvis behandlingen af anmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug. Af lovforslag om offentlighed i forvaltningen, lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013 fremgår følgende af bemærkningerne til § 9:

> "Efter bestemmelsens stk. 2, nr. 1, kan en myndighed m.v., uanset at betingelserne i stk. 1 er opfyldt, afslå at behandle en anmodning om aktindsigt efter § 7, i det omfang behandlingen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug. Om baggrunden for bestemmelsens indførelse henvises til betænkningens kapitel 12, pkt. 8.5.1 (side 399).
>
> Det centrale for vurderingen af, om behandlingen af en anmodning om aktindsigt vil nødvendiggøre et - i forhold til ansøgerens interesse i at få indsigt i det konkrete tilfælde - uforholdsmæssigt ressourceforbrug, vil være det forventede tidsforbrug i forbindelse med den pågældende myndigheds behandling af aktindsigtsanmodningen. Der må i den forbindelse lægges vægt på, hvor mange sager eller dokumenter anmodningen om aktindsigt vedrører, ligesom der må lægges vægt på, om aktindsigten på grund af dokumenternes og sagernes indhold vil være kompliceret at behandle. Adgangen til at afslå at behandle en anmodning om aktindsigt vil forudsætte, at det vurderes, at det samlede tidsforbrug for myndighederne i forbindelse med behandlingen af anmodningen - det vil sige såvel fremsøgningen af sagerne eller dokumenterne samt myndighedens vurdering af, om der kan meddeles aktindsigt heri - må forventes at overstige ca. 25 timer (svarende til mere end tre fulde arbejdsdage).
>
> Hvis det uforholdsmæssige ressourceforbrug skyldes, at forvaltningsmyndigheden har undladt f.eks. at journalisere sagens (sagernes) akter behørigt, kan bestemmelsen dog ikke af den grund bringes i anvendelse.
> […]

Kravet om, at det skal påvises, at behandlingen af anmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, indebærer, at såfremt den, der har søgt om aktindsigt, godtgør en særlig interesse i sagerne eller dokumenterne, vil myndigheden m.v. være forpligtet til i almindelighed - og således uanset sagens eller dokumenternes omfang - at behandle anmodningen. En myndighed vil i den forbindelse kun sjældent kunne undlade at behandle en anmodning om aktindsigt, der er fremsat af et massemedie eller en forsker tilknyttet et anerkendt forskningsinstitut, da sådanne medier og forskere i almindelighed må antages at have en særlig interesse i aktindsigten, jf. også lovforslagets § 28, stk. 2, nr. 1, og § 29, stk. 2, hvorefter en myndighed kan undlade at foretage ekstrahering med henvisning til et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.

Hvor der er tale om en anmodning om aktindsigt, der vil være ressourcekrævende at behandle, herunder uforholdsmæssig ressourcekrævende, vil en myndighed m.v. dog under alle omstændigheder og således også i forhold til bl.a. journalister kunne anmode den aktindsigtssøgende om at konkretisere, hvad det nærmere er, den pågældende interesserer sig for. Endvidere vil myndigheden efter omstændighederne kunne tilkendegive, at en manglende konkretisering - hvor der ikke er tale om afslag på anmodningen som følge af et uforholdsmæssigt ressourceforbrug - vil indebære længere sagsbehandlingstid.

Meddelelse af afslag på aktindsigt med henvisning til ressourceforbruget bør således meget ofte ikke være den første reaktion på en anmodning om aktindsigt, men myndigheden bør i første række indlede en dialog med den aktindsigtssøgende med henblik på at få afgrænset og konkretiseret anmodningen, således at et eventuelt ressourceproblem ikke længere foreligger.

Der kan forekomme tilfælde, hvor flere anmodninger om aktindsigt til samme myndighed ved vurderingen af ressourceforbruget i forbindelse med myndighedens behandling heraf skal betragtes som én anmodning om aktindsigt. Det vil f.eks. kunne være tilfældet, hvor den pågældende myndighed tidligere har afslået at behandle en anmodning om aktindsigt med henvisning til, at behandlingen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, og hvor der efterfølgende - i stedet for én samlet anmodning - indgives særskilte anmodninger om aktindsigt, der samlet set reelt dækker de samme oplysninger som den anmodning om aktindsigt, myndigheden afslog at behandle."

Der fremgår følgende af Justitsministeriets Betænkning om offentlighedsloven, nr. 1510, 2009, side 399, punkt 8.5.2:

"Kommissionen finder, at hensynet til myndighedernes ressourceforbrug tilsiger, at ophævelsen af det subjektive krav suppleres med en bestemmelse, hvorefter der kan meddeles afslag på en anmodning om aktindsigt, hvis behandlingen af anmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug hos myndigheden, jf. lovudkastets § 9, stk. 2, nr. 1.

Ved vurderingen af, om behandlingen af en anmodning om aktindsigt vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, må der lægges vægt på, hvor mange sager eller dokumenter anmodningen om aktindsigt vedrører. Endvidere må der lægges vægt på, om sagen eller dokumenterne indholdsmæssigt vil være komplicerede at behandle. Hvis det uforholdsmæssige ressourceforbrug skyldes, at forvaltningsmyndigheden har undladt f.eks. at

journalisere sagens (sagernes) akter behørigt, kan bestemmelsen dog ikke at den grund bringes i anvendelse.
[…]
Kravet om at det skal påvises, at behandlingen af anmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug indebærer, at såfremt den, der har søgt om aktindsigt, godtgør en særlig interesse i sagerne eller dokumenterne, vil myndigheden være forpligtet til i almindelighed – og således uanset sagens eller dokumenternes omfang – at behandle anmodningen."

Statsforvaltningen har som nævnt gennemgået de indsendte bilag og har besluttet ikke at rejse en tilsynssag, da vi ikke finder grundlag for at antage, at en nærmere undersøgelse af sagen vil føre til en konstatering af, at Hvidovre Kommune har undtaget akter i strid med din ret til aktindsigt i henhold til offentlighedsloven.

Statsforvaltningen har herved lagt vægt på Hvidovre Kommunes oplysninger om, at kommunen ikke er i besiddelse af en oversigter over de konsulentaftaler, som du har søgt om aktindsigt i. Statsforvaltningen har endvidere lagt vægt på, at kommunen har oplyst, at de ovennævnte oplysninger heller ikke vil kunne sammenstilles ved få og enkle kommandoer i kommunens databaser. Endelig har Statsforvaltningen lagt vægt på, at kommunen har oplyst, at det ikke centralt registreres når der afholdes receptioner m.v., hvorfor det vil kræve uforholdsmæssigt stort ressourceforbrug at fremfinde alle de ønskede oplysninger.

Statsforvaltningen har forstået kommunens afgørelse således, at kommunen ved at søge på dine angivne temaer om henholdsvis receptioner m.v. og konsulentaftaler ikke er i stand til at tilvejebringe de ønskede oplysninger, hvorfor kommunen vil være nødt til på anden måde at søge efter dokumenterne, herunder for eksempel ved en manuel gennemgang af kommunen sager.

På den baggrund er det Statsforvaltningens opfattelse, at din anmodning om aktindsigt ikke opfylder offentlighedslovens objektive identifikationskrav, jf. offentlighedslovens § 9, stk. 1, nr. 1, hvorfor Hvidovre Kommune ikke er forpligtet til ved en manuel gennemgang eller lignende at tilvejebringe de ønskede oplysninger.

Henset til de ovennævnte specielle bemærkninger i lovforslaget til offentlighedslovens § 9, stk. 1 , samt tilsvarende i Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer,1. udgave, 2014, s. 213-214, hvoraf det fremgår, at 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, bør myndigheden (af egen drift) vejlede ansøgeren om, hvilke yderligere oplysninger vedkommende må tilvejebringe, skal Statsforvaltningen henvise dig til eventuelt at rette henvendelse til Hvidovre Kommune med henblik på en dialog om konkretisering og afgrænsning af din aktindsigtsanmodning.

Statsforvaltningen finder derfor ud fra de foreliggende oplysninger ikke grundlag for at foretage videre i sagen.

Kopi af dette brev er sendt til Hvidovre Kommune til orientering.

Statsforvaltningens brev vil endvidere blive offentliggjort på www.statsforvaltningen.dk i anonymiseret form.

Med venlig hilsen

Line Mussegaard Christensen