



Brev sendt til
Hørsholm Kommune

Tilsynsudtalelse om aktindsigt i fakturaer og korrespondance med advokat

23. oktober 2019

[A] har den 4. juli 2019 skrevet til bl.a. Hørsholm Kommune om kommunens afgørelser af 8. april 2019 om aktindsigt i beløbene på 70 fakturaer fra en specifik advokat til Hørsholm Kommune og aktindsigt i kommunens korrespondance med samme advokat i tre konkrete sager.

J.nr. 19-34755

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Hørsholm Kommune har den 11. juli 2019 fastholdt afgørelserne og sendt sagerne til Ankestyrelsen.

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

Resumé

EAN-nr:
57 98 000 35 48 21

Ankestyrelsen vurderer, at Hørsholm Kommune med den anførte begrundelse ikke i tilstrækkeligt omfang har redegjort for, at [A]s anmodning om aktindsigt har til formål at skabe grundlag for retsstridige forhold eller har til formål at forfølge eller på lignende måde genere den pågældende advokat i et omfang, der gør, at hovedreglen om offentlighedens adgang til kontrol kan fraviges.

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

Ankestyrelsen beder på den baggrund Hørsholm Kommune om at genoptage sagens behandling og træffe en ny afgørelse om aktindsigt.

Sagens oplysninger

[A] har henholdsvis den 27. januar og den 17. februar 2019 bedt om aktindsigt i beløbene på 70 fakturaer fra en specifik advokat til Hørsholm Kommune og aktindsigt i kommunens korrespondance med samme advokat i tre konkrete sager.

Hørsholm Kommune har den 8. april 2019 truffet afgørelser om aktindsigt.

Kommunen har givet afslag på aktindsigt i begge afgørelser med følgende begrundelse:

”Hørsholm Kommune meddeler dig hermed afslag på anmodningen med henvisning til offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 2.

Efter offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 2, kan en anmodning om aktindsigt afslås, i det omfang anmodningen må antages at skulle tjene et retsstridigt formål eller lignende. Ifølge bestemmelsens forarbejder omfatter bestemmelsen både tilfælde, hvor en anmodning om aktindsigt i en sag eller i dokumenter har til formål at skabe grundlag for retsstridige forhold, og tilfælde, hvor anmodningen har til formål at forfølge eller på lignende måde genere f.eks. den pågældende myndighed, enkelte af myndighedens ansatte eller privatpersoner. Ifølge praksis fra Folketingets Ombudsmand og forarbejderne til den tidligere offentlighedslov, hvorefter der gjaldt et tilsvarende ulovbestemt princip, skal der være tale om klare tilfælde af misbrug, fx hvis der er tale om chikanøse aktindsigtsanmodninger.

I det foreliggende tilfælde vurderer Hørsholm Kommune, at formålet med din anmodning er at forfølge eller på anden måde genere/chikanere advokat [B]. Vi vurderer således, at der er tale om et klart tilfælde af misbrug, som falder inden for anvendelsesområdet for offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 2.

Det fremgår endvidere af forarbejderne til bestemmelsen, at vi ved vurderingen skal tage udgangspunkt i de konkrete omstændigheder ved anmodningen, herunder din egen angivelse af formålet med anmodningen samt din tidligere adfærd.

Da det ud fra din aktindsigtsanmodning og korrespondancen med dig fremgår helt entydigt, at anmodningen er personligt rettet mod advokat [B], har vi i e-mail af 14. februar 2019 bedt dig uddybe formålet med din anmodning, ligesom vi har indhentet advokat [B]s bemærkninger til sagen.

Du har – ud over at gøre gældende, at vi ikke har ret til at bede dig begrunde din aktindsigtsanmodning – oplyst, at baggrunden for din aktindsigtsanmodning er, at du har kontakt med flere borgere i Hørsholm Kommune, som ikke forstår arrangementet med advokat [B], og som også er meget optaget af, hvad dette har kostet skatteyderne. Du oplyser videre, at du personligt er fuldkommen ligeglad med advokat [B], som er en meget lille del af det samlede problem, advokatstanden udgør i Danmark med hensyn til etik og moral, men at du – indtil du får en ordentlig forklaring på, hvordan hun pludselig og så omfattende kan dukke op i Hørsholm – mest tror på, at det drejer sig om en vennetjeneste.

Advokat [B] har blandt andet oplyst, at hun ikke er i tvivl om, at din aktindsigtsanmodning alene er fremsat med det formål at genere eller forfølge hende som person. Hun henviser til, at du gennem ca. 2,5 år har skrevet et større antal læserbreve i aviser, mails til myndigheder, ministre og en stor skare af hende ukendte personer, hvori du har fremsat ringeagtsytringer og en række udokumenterede beskyldninger om hende. Du har endvidere indklaget hende for Advokatnævnet for overtrædelse af retsplejelovens § 126 (tilsidesættelse af god advokatskik) under angivelse af, at [B] i en sag fra [X] om tilslutningsbidrag til spildevandsanlæg skulle have fremkommet med løgnagtige oplysninger og medvirket til svindel/mandatsvig. Denne klage afviste Advokatnævnet, fordi nævnet fandt, at det ikke var godtgjort, at advokat [B] havde overtrådt god advokatskik, men derimod fandt, at hun ikke var gået videre i sin adfærd i sagen, end berettigede hensyn til varetagelsen af sin klients interesser tilsagde. Desuden afviste nævnet at genoptage sagen, da du anmodede herom. For god ordens skyld vedhæftes en kopi af klagen og nævnets afgørelser, selv om du i sagens natur må antages at være bekendt med disse.

Som det også må forudsættes dig bekendt, har Advokatnævnet desuden på tilsvarende måde afvist et antal andre parallelle klager over advokat [B] vedrørende samme sag fra [X], indgivet af andre personer med et lignende indhold som din klage. Det må på den baggrund konstateres, at det er autoritativt fastslået, at der ikke er belæg for at kritisere

advokat [B] for sin varetagelse af sin klients interesser i den pågældende sag.

Som bilag vedhæftes endvidere følgende:

Kopi af din e-mail af 17. november 2018 til borgmester [C] og 1. viceborgmester [D] samt 48 øvrige modtagere CC, herunder advokat [B]s tidligere arbejdsgivere [E] og [F], KL's Tekniske kontor samt adresser i [X] Kommune og [X] Forsyning.

Kopi af dit debatindlæg bragt i [udeladt af Ankestyrelsen]

I din mail af 17. november 2018 anfører du blandt andet:

"Afgørelsen er en ren administrativ afgørelse, hvor forvaltningen helt bevidst nedgør en politisk beslutning. Jeg har da også med stort ubehag i kommissionens kendelse læst administrationens manipulationer og snigløb af nogle borgeres rettigheder anført af kommunens advokat [B].

Jeg har siden, jeg blev medlem af [Y] kommunalbestyrelse i 1974 haft kontakt med mange hundrede forskellige advokater, hvoraf der er mange, der bestemt ikke pynter på advokatsamfundets omdømme, men jeg kan ikke efter hukommelsen erindre nogen advokater, som jeg synes er ringere end netop [B]. Som det fremgår af kendelsen har hun produceret betydelige mængder af helt irrelevant juridisk fyldstof, formentlig især for på denne måde at lade kommunens skatteydere betale et unødvendigt stort salær. Jeg synes i øvrigt, at I burde undersøge, hvordan det overhovedet kan gå til, at kommunen har valgt [B] som advokat. Hvad er forklaringen?"

Og senere i samme mail:

"Jeg vil endelig knytte et par kommentarer til [B], som også hjemsøger vort område [udeladt af Ankestyrelsen], hvor kommunen og forsyningen af fagligt tilsvarende lige så helt uforståelige grunde har ansat [B] som advokat. Jeg skal beskrive et par resultater af denne advokatindsats.

[X] Forsyning fører nogle retssager om betaling af kloaktilslutningsbidrag i landsbyen [udeladt af Ankestyrelsen]. En ejendom [udeladt af Ankestyrelsen] blev nyopført tilbage i 1953, og fik kommunens tilladelse til at tilslutte spildevandet til kommunens hovedkloak i vejen. [B]s stævning bygger så på den lodrette usandhed, at den pågældende ejen-

dom aldrig tidligere har været tilsluttet en kommunal spildevandsledning.

Vi har et tilsvarende problem i min landsby [udeladt af Ankestyrelsen]. Den største spildevandsudleder i [udeladt af Ankestyrelsen] var [udeladt af Ankestyrelsen] som udledte en spildevandsmængde, som svarede til spildevandet fra den samlede øvrige bebyggelse. [B] har så i en meget lang redegørelse fyldt med gentagelser og overflødig jurasnak så hævdet, at [udeladt af Ankestyrelsen] aldrig har været kloakeret. [B]"

Af debatindlægget [udeladt af Ankestyrelsen] omhandlende sagen vedrørende [G]s tvist med Hørsholm Kommune om vejret/omlægning af privat fællesvej fremgår blandt andet: "Selve sagen er i sig selv utrolig ejendommelig. En af kommunens nøglemedarbejdere har valgt en advokat i sagen, som det fagligt set er umuligt at forstå, hvorfor man netop har valgt hende.

Den pågældende advokat har i øvrigt siden 2015 vagabonderet mellem 3 forskellige advokatfirmaer. Det drejer sig om firmaerne:[E], [F] og[H].

Det har i øvrigt yderligere vist sig, at advokaten på disse blot 3 år har sendt hele 84 fakturaer til Hørsholm kommune. Jeg har derfor bedt om aktindsigt i disse fakturaer. Det har kommunens administration i klar strid med offentlighedslovens formål og indhold afvist, og jeg har derfor modtaget 84 sider tomme fakturaer, hvor alt er fjernet bortset fra afsender, fakturanummer, dato og adressaten [...], en jurist i kommunen.

Bedømt på antallet af fakturaer og advokaters normale udfaktureringer skønner jeg imidlertid, at skatteyderne i Hørsholm allerede nu, som følge af forvaltningens sabotage af kommunalbestyrelsen har kostet skatteyderne mindst en million kroner."

Det er Hørsholm Kommunes vurdering, at disse eksempler underbygger, at formålet med din aktindsigtsanmodning er chikane/forfølgelse af advokat [B], som du tydeligvis på trods af afgørelserne fra Advokatnævnet har en stærkt negativ holdning til.

Vurderingen er efter vores opfattelse bestyrket ved:

- Din sprogbrug i relation til advokat [B].

- Din fokus på, at advokat [B] har skiftet advokatfirma to gange, hvilket har medført, at du i mails og offentlige debatindlæg har betegnet hende som "vagabonderende" advokat. Efter kommunens opfattelse, er det ganske normalt og uden betydning for en advokats kompetencer, at advokaten skifter mellem flere firmaer, og betegnelsen "vagabonderende" kan derfor kun forstås som nedsættende og chikanøs.
- At din stærkt personlige kritik af advokat [B] synes upåvirket af, at kritikken er blevet vurderet af det kompetente organ på området for advokatadfærd, Advokatnævnet, der ikke har fundet grundlag for kritikken.
- At du sender din e-mailkorrespondance til en større kreds af modtagere, herunder advokat [B]s tidligere og nuværende arbejdsgivere og klienter, og at korrespondancen indeholder stærkt nedsættende bemærkninger og forhåndskonklusioner, som du enten ikke har noget grundlag for at kunne drage, eller som er direkte i modstrid med de oplysninger, du har modtaget. Eksempelvis anfører du i ovennævnte debatindlæg [udeladt af Ankestyrelsen], at der i sagen vedrørende [G]s vejret er sendt 84 fakturaer til kommunen fra advokat [B], selv om det ganske tydeligt af de pågældende fakturaer, som du har fået delvis aktindsigt i, fremgår, at der er tale om advokatbistand i en række forskellige sager over perioden. Samtidig konkluderer du uden noget grundlag i fakta, at sagen har kostet skatteyderne mindst en million kroner. Som du senere har fået oplyst, var der på tidspunktet for debatindlægget alene faktureret 161.212,50 kr. (ekskl. moms), og der blev kort efter faktureret yderligere 114.544,33 kr. Disse omkostninger afholdes desuden ikke af skatteyderne, men af køberen af den omhandlede ejendom.

Hørsholm Kommunes samlede vurdering er på denne baggrund, at det reelle formål med din aktindsigtsanmodning er at genere advokat [B] frem for at danne grundlag for en saglig gennemgang af hendes arbejde for Hørsholm Kommune og omkostningerne hertil. Vi vurderer således, at der er tale om et klart tilfælde af misbrug, som falder inden for

anvendelsesområdet for offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 2.

Vurdering af meroffentlighed

Af samme årsager, som begrundet afslaget efter § 9, stk. 2, nr. 2, er der ikke grundlag for at give aktindsigt i videre omfang, end der er ret til efter offentlighedsloven, jf. princippet i offentlighedslovens § 14.”

Regler og praksis

Formålet med offentlighedsloven er at sikre åbenhed hos myndigheder mv. med henblik på navnlig at understøtte bl.a. offentlighedens kontrol med den offentlige forvaltning. Vi henviser til offentlighedslovens § 1, stk. 1.

Offentlighedsloven finder efter lovens § 2 anvendelse på al virksomhed, der udøves af myndigheder inden for den offentlige forvaltning.

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

Efter offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 2, kan der dog gives afslag på aktindsigt, i det omfang anmodningen må antages at skulle tjene et retsstridigt formål eller lignende.

Bestemmelsen vil blandt andet kunne anvendes, hvor en anmodning om aktindsigt i en sag eller i dokumenter har til formål at skabe grundlag for retsstridige forhold eller har til formål at forfølge eller på lignende måde genere myndighedens ansatte eller privatpersoner (chikane).

Af forarbejderne til bestemmelsen i § 9, stk. 2, nr. 2, jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, fremgår bl.a. følgende af de almindelige bemærkninger:

”4.4.2.3. Justitsministeriet kan endvidere tiltræde, at en aktindsigtsanmodning, der må antages at skulle tjene et retsstridigt formål eller lignende, kan afslås. Ved udtrykket ’lignende’ sigtes til den form for intimidering, som ikke med sikkerhed kan karakteriseres som retsstridig, men som offentligt ansatte efter, hvad der må antages at være den almindelige opfattelse i samfundet, ikke bør tåle. Indholdet af

denne standard vil kunne ændre sig i takt med en ændret opfattelse i samfundet.”

Af de specielle bemærkninger fremgår bl.a. følgende:

”Efter bestemmelsen i stk. 2, nr. 2, kan der endvidere meddeles afslag på en anmodning om aktindsigt, i det omfang anmodningen må antages at *skulle tjene et retsstridigt formål eller lignende*. Denne del af bestemmelsen er i vidt omfang en videreførelse af, hvad der allerede følger af gældende ret, og giver udtrykkelig mulighed for at afslå anmodninger om aktindsigt, hvis der er tale om klare tilfælde af misbrug.

Bestemmelsen vil bl.a. kunne anvendes, hvor en anmodning om aktindsigt i en sag eller i dokumenter har til formål at skabe grundlag for retsstridige forhold eller har til formål at forfølge eller på lignende måde genere myndighedens ansatte eller privatpersoner (chikane).

Ved vurderingen af, om det kan lægges til grund, at en aktindsigtsanmodning må antages at skulle tjene et retsstridigt formål eller lignende, må der tages udgangspunkt i de konkrete omstændigheder ved anmodningen. Det kan i den forbindelse f.eks. indgå, om ansøgeren selv har givet udtryk for, at anmodningen fremsættes med det formål at genere eller forfølge en person m.v., ligesom der kan lægges vægt på, om ansøgeren tidligere har benyttet oplysninger, som den pågældende har fået aktindsigt i, til at begå retsstridige forhold. Der kan endvidere lægges vægt på, om ansøgeren ved møder eller telefonisk har optrådt truende.”

I Offentlighedsloven med kommentarer af Mohammad Ahsan, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave 2014, s. 220-221, fremgår bl.a. følgende om bestemmelsen:

”Bestemmelsen vil bl.a. kunne anvendes, hvor en anmodning om aktindsigt i en sag eller i dokumenter har til formål at skabe grundlag for retsstridige forhold eller har til formål at forfølge eller på lignende måde genere myndighedens ansatte eller privatpersoner (chikane). Som eksempel kan nævnes den situation, hvor den aktindsigtssøgende gentagne gange har haft lejlighed til at gøre sig bekendt med sagens dokumenter, og alene fremsætter nye anmodninger (i den samme sag) i chikanøst øjemed, jf. betænkning nr. 857/1978, side 118.

Bevisbyrden for, at en aktindsigtsanmodning må antages at skulle tjene et retsstridigt formål eller lignende, påhviler som udgangspunkt myndigheden. Ved vurderingen af, om det kan lægges til grund, at en aktindsigtsanmodning må antages at skulle tjene et retsstridigt formål eller lignende, herunder chikane, må der tages udgangspunkt i *de konkrete omstændigheder ved anmodningen*. [...]

Bestemmelsen kan på den ene side ikke begrunde et afslag på baggrund af mere løse formodninger om chikane mv. eller den blotte risiko herfor, men på den anden side kan det ikke kræves, at der foreligger vished om det chikanøse øjemed mv., da kravet efter bestemmelsens formulering er, om anmodningen *må antages* at skulle tjene et retsstridigt formål eller lignende. Det må således kræves, at der i lyset af de foreliggende omstændigheder i et eller andet omfang foreligger en (konkret) begrundet mistanke (antagelse) om det chikanøse øjemed mv. [...]"

Folketingets Ombudsmand har i bl.a. FOB 2014-18 udtalt sig om anvendelsen af offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 2.

I sagen havde et ministerium afslået at give en journalist indsigt i navne og initialer på ansatte i ministeriet. Ministeriet havde bl.a. henvist til, at underordnede medarbejdere ikke skulle tåle at stå til ansvar i det offentlige rum for forhold, som medarbejderne ikke havde chefansvar for eller blive omtalt på en måde, der kan opfattes som en beskyldning for tjenesteforseelser.

Ombudsmanden udtalte, at journalistens formål med at anmode om aktindsigt – at undersøge eventuelle habilitetsspørgsmål i forbindelse med ministeriets uddeling af tilskud – kunne siges at ligge i kernen af offentlighedslovens grundlæggende formål, nemlig hensynet til "offentlighedens kontrol med den offentlige forvaltning". Ombudsmanden tilkendegav, at det netop er offentlighedslovens klare og grundlæggende udgangspunkt, at der er adgang til aktindsigt i navnene på ansatte i den offentlige forvaltning, og at der kun kan gøres undtagelse fra dette under særlige omstændigheder og efter en helt konkret vurdering. Ministeriet genoptog herefter behandlingen af sagen.

Sådan vurderer vi sagen

Ankestyrelsen vurderer, at Hørsholm Kommune ud fra de foreliggende oplysninger ikke har været berettiget til at undtage beløbene på 70 fakturaer fra den pågældende advokat til Hørsholm Kommune og kommunens korrespondance med samme advokat i tre konkrete sager fra aktindsigt med henvisning til, at formålet med [A]s anmodning er at forfølge eller på anden måde genere/chikanere den pågældende advokat.

Det er Ankestyrelsens vurdering, at Hørsholm Kommune med den anførte begrundelse ikke i tilstrækkeligt omfang har redegjort for, at [A]s anmodning om aktindsigt har til formål at skabe grundlag for retsstridige forhold eller har til formål at forfølge eller på lignende måde genere den pågældende advokat i et omfang, der gør, at hovedreglen om offentlighedens adgang til kontrol kan fraviges.

Vi lægger vægt på, at offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 2 giver mulighed for at afslå anmodninger om aktindsigt, hvis der er tale om klare tilfælde af misbrug.

Vi lægger også vægt på, at [A], som sagen foreligger oplyst, ikke har givet udtryk for, at anmodningen er fremsat med det formål at genere eller forfølge den pågældende advokat.

Vi lægger tillige vægt på, at der ikke er oplysninger i sagen om, at [A] ved møder eller telefonisk har optrådt truende, er politianmeldt eller har domme for chikane.

Vi er på baggrund af sagens oplysninger opmærksomme på, at der ved en meddelelse af aktindsigt kan være en risiko for negativ omtale af den pågældende advokat.

Vi vurderer dog på det foreliggende grundlag, at den af Hørsholm Kommune beskrevne konkrete situation, ikke er af en sådan karakter, at den ligger inden for rammerne af offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 2.

Vi tager i den forbindelse også offentlighedslovens grundlæggende formål i betragtning om hensynet til offentlighedens kontrol med den offentlige forvaltning. Vi henviser til bl.a. lovens § 1, stk. 1, nr. 3.

Vi beder Hørsholm Kommune om at genoptage sagens behandling og på ny tage stilling til [A]s anmodning om aktindsigt i beløbene på 70 fakturaer fra den pågældende advokat til Hørsholm Kommune og kommunens korrespondance med samme advokat i tre konkrete sager.

Ankestyrelsen har ikke herved taget stilling til, om oplysningerne kan undtages med henvisning til andre bestemmelser i offentlighedsloven og en anden begrundelse.

Vi bemærker, at Hørsholm Kommune ikke ses at have overholdt sagsbehandlingstiden og heller ikke ses at have underrettet [A] ved fristens overskridelse om, hvornår anmodningen kunne forventes besvaret, hvilket følger af offentlighedslovens § 36, stk. 2. Da Hørsholm Kommune har beklaget sagsbehandlingstiden, og da vi lægger til grund, at kommunen fremover vil overholde offentlighedslovens sagsbehandlingsregler, gør vi på det foreliggende grundlag ikke mere.

Vi offentliggør denne udtalelse på www.ast.dk i anonymiseret form.

Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det står i § 48, stk. 1, i kommunestyrelsesloven.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Det står i § 50 i kommunestyrelsesloven.

Venlig hilsen

Hanne Villumsen
kontorchef

Charlotte Kirkeby

Vi har anvendt:

Lovbekendtgørelse om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven) nr. 47 af 15. januar 2019

Lov om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven) nr. 606 af 12. juni 2013 med senere ændringer