



Ankestyrelsens brev til Aalborg  
Kommune

### **[A]'s anmodning om aktindsigt**

27. juni 2019

[A] (herefter borgeren) har den 20. marts 2019 skrevet til Aalborg Kommune om kommunens afgørelse af 19. marts 2019 om aktindsigt.

J.nr. 19-16189

Aalborg Kommune har den 28. marts 2019 fastholdt sin afgørelse og sendt sagen til Ankestyrelsen.

Ankestyrelsen  
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

### **Konklusion**

Ankestyrelsen beder Aalborg Kommune om at genoptage sagens behandling og træffe en ny afgørelse om aktindsigt i anonymiserede oplysninger efter et princip svarende til meroffentlighedsprincippet i offentlighedslovens § 14.

[ast@ast.dk](mailto:ast@ast.dk)  
[sikkermail@ast.dk](mailto:sikkermail@ast.dk)

EAN-nr:  
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:  
man-fre kl. 9.00-15.00

### **Sagens baggrund**

Det fremgår af sagens akter, at borgeren den 21. februar 2019 har anmodet Aalborg Kommune om aktindsigt i blandt andet følgende:

”Afgørelser i hvilke Aalborg Kommune har givet afslag på individuel handicapkørsel i henhold til § 11 i Lov om trafikselskaber med den begrundelse, at ansøger tiltrods for bevilget ganghjælpemiddel efter Serviceloven ikke var ude af stand til at benytte offentlige transportmidler.

Periodeafgrænsning 1. januar 2016 til 31. december 2018.

Anonymisering er naturligvis i orden.”

Aalborg Kommune har den 1. marts 2019 afslået at give borgeren aktindsigt med følgende begrundelse:

“Anmodningen om udlevering af afgørelser om afslag på individuel handicapkørsel fra 1. januar 2016 til 31. december 2018 kan ikke imødekommes. Vi har ved afgørelsen lagt vægt på, at der er tale om socialretlige vurderinger, der indeholder oplysninger om rent private forhold.

Offentlighedslovens § 7, stk. 1, giver adgang til aktindsigt i dokumenter, der indgår til eller er oprettet af en forvaltningsmyndighed i forbindelse med dens virksomhed. Dette gælder dog ikke for så vidt angår sager, dokumenter og oplysninger af den type, som undtages i lovens §§ 19-35. For personer der modtager social- og sundhedsfaglig støtte i kommunalt regi kan oplysninger, der er private og økonomiske, undtages fra aktindsigt efter lovens § 30, nr. 1. Bestemmelsen indebærer i praksis, at udenforstående er afskåret fra aktindsigt i familieretlige og sociale sager.

Vi har i forbindelse med behandlingen af din anmodning overvejet, hvorvidt der er grundlag for at meddele dig aktindsigt efter offentlighedslovens bestemmelser om meroffentlighed i lovens § 14, stk. 2. Vi finder efter en konkret vurdering ikke, at der er grundlag for at meddele dig aktindsigt efter reglerne om meroffentlighed, heller ikke i anonymiseret form. Vi har herved lagt vægt på, at oplysninger, der kan undtages med hjemmel i § 30, nr. 1, er underlagt tavshedspligt efter forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 1.

[...]”

Borgeren har den 11. marts 2019 anmodet Aalborg Kommune om aktindsigt i følgende:

“[...] de nærmere begrundelser for afslag i de 22 afslag i 2018, i hvilken periode i angiver at der er foretaget manuel gennemgang, og hvor der er givet afslag på individuel handicapkørsel med henvisning til, at ansøger tiltrods for bevilget ganghjælpemiddel efter Serviceloven ikke har været ude af stand til at benytte offentlige transportmidler.

Jeg er interesseret i ekstrahering af faktiske oplysninger, der belyser kommunens anvendelse af kriteriet om ikke at kunne benytte offentlige transportmidler ved visitering til individuel handicapørsel fordelt på forskellige handicap.”

Aalborg Kommune har den 19. marts 2019 på ny givet borgeren afslag på aktindsigt i de anmodede oplysninger med følgende begrundelse:

“[...] fastholder Aalborg Kommune afslaget på aktindsigt i afgørelser om visitation til individuel handicapørsel. Der kan som yderligere begrundelse henvises til Mohammad Ahsans Offentlighedsloven med kommentarer, Jurist og Økonomforbundets Forlag 2014, side 172, hvor det er nævnt, at en aktindsigtsansøgende ikke har krav på, at myndighederne foretager en anonymisering af fortrolige oplysninger i et dokument med henblik på at imødekomme en anmodning om aktindsigt. En myndighed bør dog, hvis der anmodes herom efter meroffentlighedsprincippet foretage en anonymisering af oplysninger omfattet af undtagelsesbestemmelserne i §§ 31-33, hvis anonymiseringen kan foretages uden nævneværdig brug af ressourcer, og hvis anonymiseringen er tilstrækkelig effektiv. Disse betingelser er ikke vurderet opfyldt. De samme overvejelser gør sig gældende for så vidt angår din anmodning om ekstrahering af faktiske oplysninger.

Borgeren har den 20. marts 2019 skrevet følgende til kommunen:

“Jeg vil gerne klage over den del af afgørelsen af aktindsigt af 19. marts 2019, i hvilken i meddeler afslag med den begrundelse at udlevering af anonymiserede begrundelser for afslag på individuel handicapørsel med periodeafgrænsning 1. januar til 31. december 2018 ikke er mulig uden nævneværdige ressourcer.

1. I har ikke redegjort for det anslåede ressourceforbrug, som effektiv anonymisering samt ekstrahering vil kræve.

Det antages, at tærsklen for at ressourceafvise i sådanne tilfælde er lavere end det, der gælder for den centrale ressourcebestemmelse, men det beror på en konkret vurdering, som imidlertid ikke fremgår af afgørelsen.

2. Karakteren af de faktiske oplysninger, om hvilke der anmodes om ekstrahering kan ikke i sig selv udelukke aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet. Oplysninger om f.x. sværhedsgraden af et handicap, mobilitet samt forvaltningens vurdering af om dette medfører afslag på individuel handicapkørsel er ikke i sig selv oplysninger, der er uegnet til anonymisering.

Kommunen bør oplyse om, hvorfor almindelige anonymiseringskridt som er overvejet, og hvorfor disse ikke er fundet tilstrækkelige til at varetage de modstående hensyn, og hvorfor disse ikke er mulige inden for rammerne af meroffentlighed.

3. Selv når der er tale om anmodning om aktindsigt i anonymiserede afgørelser, bør kommunen inden at afvise anmodningen indgå i en dialog med anmoder med henblik på minimering af det anslåede ressourceforbrug.”

Aalborg Kommune har den 28. marts 2019 fastholdt sin afgørelse og indbragt sagen for Ankestyrelsen med blandt andet følgende bemærkninger til borgerens klage:

”[...] Når vi ikke har imødekommet ønsket om anonymisering eller ekstrahering, er det primært fordi de dokumenter, du søger om aktindsigt i, alle indgår som bilag i ansøgningssager i en social sag.

Offentlighedslovens § 30, nr. 1 giver hjemmel til at undtage bestemte oplysninger, men ikke uden videre hele dokumenter eller sager, Hvis der imidlertid er tale om familieretlige sager eller sociale sager, vil bestemmelsen i praksis føre til, at ikke-parter er afskåret fra aktindsigt i sådanne sager, se f.eks. FOB 2002, side 358.

Der kan også henvises til, at Ombudsmanden i en sag om aktindsigt i indberetninger om standpunktskarakterer og prøvekarakterer (FOB 2001, side 504) udtalte, at hensynet til formålet med offentlighedsloven og hensynet til offentlighedslovens behov for at få oplysninger af samfundsmæssig værdi, talte for, at der blev givet partiel aktindsigt, selv om sagen var omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 1. Ombudsmanden lagde vægt

på, at anonymiseringen kunne gennemføres meget enkelt ved at slette navn og CPR-nr. Ombudsmanden bemærkede dog også, at spørgsmålet om, hvorvidt myndigheden havde pligt til at anonymisere oplysninger, ikke kunne anses for utvivlsomt.

Ud over det tidsmæssige aspekt der altid vil være forbundet med anonymisering, er det af stor betydning for os, at borgere, der søger om eller får hjælp efter den sociale lovgivning, ikke risikerer, at der som følge af en utilsigtet utilstrækkelig anonymisering udleveres oplysninger om dem til udenforstående. Derfor anonymiserer vi som altovervejende hovedregel ikke i sociale sager.

Du skriver i klagen også, at selv når der er tale om en anmodning om aktindsigt i anonymiserede afgørelser, bør kommunen inden anmodningen afvises indgå i en dialog med henblik på minimering af det anslåede ressourceforbrug. Det har vi ikke gjort, da en evt. begrænsning af antallet af afgørelser ikke vil føre til en anden vurdering af anonymiseringspligten [...]”

Borgeren har den 11. april sendt blandt andet følgende bemærkninger til Ankestyrelsen:

“[...] Aalborg Kommune foretager ikke i praksis nogen afvejning af meroffentlighedsprincippet over for modstående interesser i deres udelukkelse af ekstrahering og anonymisering af afgørelserne. De henviser til de generelle hensyn bag undtagelserne i Offentlighedsloven og anfører som bevæggrund, at der er tale om socialsager, og kommunen henviser til en mulig risiko ved mangelfuld anonymisering og til trygheden hos borgerne.

Imidlertid mener jeg ikke, at det er tilstrækkeligt konkretiseret til at udelukke enhver ekstrahering og anonymisering af relevante fakta fra afgørelserne, da en lignende indvendig i givet fald må antages at udelukke ekstrahering og anonymisering i alle socialsager.

En hypotetisk og ikke underbygget risiko ved ekstrahering af faktiske oplysninger fra sådanne sager mener jeg ikke er

tilstrækkeligt konkretiseret til at kommunen kategorisk bør nægte aktindsigt.

Aalborg Kommune har således ikke foretaget den konkrete afvejning, som bør ske også i sager om ekstrahering og anonymisering af faktiske oplysninger fra socialsager.

Da andre kommuner har udleveret anonymiserede afgørelser om afslag på individuel handicapkørsel foranlediget af ens anmodninger, forekommer det tvivlsomt, at Aalborg Kommune i dette tilfælde afslår aktindsigt ud fra et kategorisk skøn.

Derved behøver der ikke umiddelbart tages stilling til, om kommunen under henvisning til en mere konkretiseret begrundelse bør kunne nægte at meddele aktindsigt i disse oplysninger.

Jeg vil blot gøre gældende, at kommunens afgørelse ikke er tilstrækkeligt konkretiseret, og at anvendelsen af meroffentlighedsprincippet således er for restriktiv.”

## **Ankestyrelsens udtalelse**

### *Retsgrundlaget*

Hovedreglen om retten til aktindsigt findes i offentlighedslovens § 7, stk. 1. Det følger af bestemmelsen, at 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. Det vil sige, at retten til aktindsigt alene omfatter eksisterende dokumenter.

### *Oplysninger om enkeltpersoners private forhold*

Efter offentlighedslovens § 30, nr. 1, omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold.

I de specielle bemærkninger til offentlighedslovens § 30, nr. 1, i lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 er det blandt andet anført:

”Ved vurderingen af, hvilke oplysninger der kan anses for at vedrøre ’private forhold’, må der – som efter den gældende lov – tages udgangspunkt i, om oplysningerne er af en sådan karakter,

at de efter den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab. Det er således ikke enhver konkret oplysning om enkeltpersoners forhold, der kan tilbageholdes med hjemmel i bestemmelsen.

Ved vurderingen af, om en oplysning kan undtages fra aktindsigt efter nr. 1, er det dermed afgørende, om oplysningen ud fra en generel betragtning efter sin karakter vedrører oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold. Det er derimod ikke en betingelse for at undtage oplysninger, at hemmeligholdelse i det konkrete tilfælde er af betydning for den person, oplysningerne angår.

[...]

Omfattet af nr. 1 er særligt følsomme oplysninger, såsom oplysninger om race og religion, oplysninger om strafbare forhold, helbredsforhold og lignende. Endvidere er mindre følsomme oplysninger omfattet, f.eks. oplysninger om CPR-numre, beskyttede adresser i folkeregistret, beskyttede telefonnumre og oplysninger om eksamenskarakterer. Bestemmelsen omfatter også oplysninger, der afspejler, at en person har været indstillet til Kongehuset til en orden, som den pågældende imidlertid ikke fik.

Uden for bestemmelsen falder oplysninger af rent objektiv karakter, såsom oplysninger om udstedelse af pas og jagttegn, oplysninger om civilstand og oplysninger om indgåelse af ægteskab.

[...]"

Særligt vedrørende adgangen til at undtage hele sagen eller den blotte oplysning om, at en sag er eller har været behandlet, fremgår følgende af Offentlighedsloven med kommentarer af Mohammad Ahsan, 1. udgave, 2014, side 516:

"Bestemmelsen i § 30, nr. 1, giver hjemmel til at undtage bestemte *oplysninger*, men ikke uden videre hele dokumenter eller sager, jf. FOB 1982, side 66. Er der imidlertid tale om familieretlige sager eller sociale sager, vil bestemmelsen i praksis føre til, at offentligheden er afskåret fra aktindsigt i sådanne sager, jf. FOB 1998, side 267 og FOB 2002, side 358. Herudover vil også den blotte oplysning om, at en sag vedrørende en enkeltpersons forhold er eller har været under behandling af en forvaltningsmyndighed efter omstændighederne, kunne

undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen. En sådan adgang til at undtage oplysningen om en sags eksistens må antages at gælde i forhold til f.eks. oplysninger om, at en navngiven person har indgivet ansøgning om adoption, asyl mv [...].”

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at Aalborg Kommune som udgangspunkt har været berettiget til at undtage afgørelserne om visitation til individuel handicapførelse efter offentlighedslovens § 30, nr. 1.

Vi lægger herved vægt på, at afgørelserne indeholder oplysninger om ansøgerens helbred, og at dokumenterne efter kommunens oplysning alle indgår som bilag i ansøgnings-sager i en social sag. Dette er oplysninger, der efter Ankestyrelsens opfattelse vedrører de pågældende personers private forhold, og dokumenterne kan herefter som udgangspunkt undtages efter offentlighedslovens § 30, nr. 1.

#### *Anonymisering efter et princip svarende til meroffentlighedsprincippet*

Borgeren har i sin anmodning om aktindsigt oplyst, at anonymisering ved kommunens besvarelse naturligvis er i orden.

I Justitsministeriets betænkning nr. 1510 om offentlighedsloven, bind. 2, kap. 17, pkt. 5.2.2. (side 705-706) omtales pligten til at anonymisere efter et princip svarende til meroffentlighedsprincippet i lovforslagets § 14:

”Kommissionen skal i øvrigt bemærke, at forvaltningsmyndighederne i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt der bør foretages en anonymisering af oplysninger, i første række naturligvis bør tage stilling til, om de pågældende oplysninger er omfattet af lovudkastets undtagelsesbestemmelser i §§ 30-33, f.eks. om oplysningerne vedrører enkeltpersoners private forhold og således er omfattet af lovudkastets § 30, nr. 1. Er det tilfældet, bør myndigheden dernæst tage stilling til, om oplysningerne i ikke-anonymiseret form kan udleveres efter meroffentlighedsprincippet, hvilket dog i almindelighed ikke vil være muligt i forhold til oplysninger, der er omfattet af lovudkastets § 30, nr. 1, da oplysningerne vil være omfattet af tavshedspligten (og efter omstændighederne af persondatalovens §§ 6-8). Hvis oplysningerne ikke kan udleveres i en ikke-anonymiseret form – fordi en videregivelse vil være i strid med forvaltningslovens § 27 eller persondatalovens §§ 6-8 – bør myndigheden herefter (efter anmodning fra den aktindsigtssøgende) vurdere, om oplysningerne kan anonymiseres



effektivt uden nævneværdig brug af myndighedens ressourcer med henblik på at udlevere oplysningerne efter et princip svarende til lovudkastets § 14 (meroffentlighedsprincippet).”

Selve anonymiseringspligten i relation til § 30, nr. 1, blev senere gentaget i bemærkningerne i lovforslaget:

”I det omfang et dokument indeholder oplysninger omfattet af nr. 1, bør forvaltningsmyndigheden efter anmodning fra den aktindsigtssøgende gennemføre en anonymisering af de pågældende oplysninger efter et princip svarende til lovforslagets § 14 (meroffentlighedsprincippet), hvis anonymiseringen kan foretages uden nævneværdig brug af myndighedens ressourcer.”

Der henvises til de specielle bemærkninger til § 30 i lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen.

Om kravet til effektiv anonymisering i det enkelte tilfælde er opfyldt beror på en konkret vurdering, herunder navnlig en vurdering af karakteren af oplysningerne og den sammenhæng, hvori de optræder. Anonymisering består i øvrigt (typisk) i en udeladelse af personnavne, præcise adresseangivelser og eventuelt andre oplysninger, der kan anvendes enten til direkte eller indirekte at identificere den person, oplysningerne angår. Det er således i visse tilfælde nødvendigt at anonymisere oplysninger, der isoleret set ikke er omfattet § 30, nr. 1, eller andre af lovens undtagelsesbestemmelser, fordi de pågældende oplysninger gør det muligt at identificere den pågældende enkeltperson.

Det nævnte anonymiseringskrav vil i øvrigt være vanskeligt at opfylde i de tilfælde, hvor den tredjemand, hvortil oplysningerne skal udleveres (den aktindsigtssøgende), i forvejen har kendskab til den pågældende privatpersons identitet. Dette indebærer, at en myndighed i tilfælde, hvor der er grund til at formode, at den aktindsigtssøgende har kendskab til identiteten på den person, de fortrolige oplysninger angår, skal sikre sig, at dette ikke er tilfældet.

En myndighed bør efter omstændighederne, når den foretager en anonymisering, holde sig for øje, om det pågældende dokument også er i en anden myndigheds besiddelse. Er det tilfældet, følger det af kravet om effektiv anonymisering, at myndigheden i forbindelse med anonymiseringen skal tage højde for, at den aktindsigtssøgende ved (også) at få udleveret et anonymiseret dokument hos en anden

myndighed, kan sammenholde de to anonymiserede dokumenter, og derved (potentielt) kan identificere den person, oplysningerne angår.

Der henvises til Justitsministeriets betænkning nr. 1510 om offentlighedsloven, bind. 2, kap. 17, pkt. 5.2.2. (side 705-706).

Ankestyrelsen kan ikke efterprøve, om Aalborg Kommune har foretaget en lovlig vurdering af, om der bør gives aktindsigt i anonymiserede oplysninger efter et princip svarende til meroffentlighedsprincippet i offentlighedslovens § 14. Det skyldes, at kommunen mangler at redegøre for, at det i de konkrete sager ikke er muligt at anonymisere effektivt uden brug af nævneværdige ressourcer.

Vi lægger herved vægt på, at kommunen blot har henvist til, at betingelserne om ressourceforbrug og effektiv anonymisering ikke er opfyldt.

Vi lægger også vægt på, at kommunen har oplyst, at den som altovervejende hovedregel ikke anonymiserer sociale sager, da kommunen ikke vil risikere, at der på grund af en utilstrækkelig anonymisering udleveres oplysninger fra sociale sager.

Efter Ankestyrelsens opfattelse er der således ikke redegjort for, at der er foretaget en konkret og relevant vurdering om anonymisering efter et princip svarende til meroffentlighedsprincippet i offentlighedslovens § 14.

Ankestyrelsen beder på den baggrund Aalborg Kommune om at genoptage sagens behandling og træffe en ny afgørelse om aktindsigt i anonymiserede oplysninger efter et princip svarende til meroffentlighedsprincippet i offentlighedslovens § 14.

Vi offentliggør denne udtalelse på Ankestyrelsens hjemmeside [www.ast.dk](http://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 kommunestyrelseslovens § 48, stk. 1.

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

Venlig hilsen

Line Mussegaard Christensen

**Kopi er sendt til:**

[A]

**Vi har anvendt:**

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

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