



Ankestyrelsens udtalelse til en journalist

Henvendelse vedrørende REFA I/S' afslag på aktindsigt

26. juni 2018

Du har den 6. marts 2018 anmodet REFA I/S om at indbringe REFA I/S' afgørelse om afslag på aktindsigt af 6. marts 2018 for rette myndighed.

J.nr. 18-21887

REFA I/S har den 13. marts 2018 fastholdt afgørelsen og sendt sagen til Ankestyrelsen.

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Resumé

Tel +45 3341 1200

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at REFA I/S ved sin beregning af ressourceforbruget i forbindelse med din anmodning om aktindsigt af 28. februar 2018 ikke kan lade ressourceforbruget for behandlingen af dine foregående aktindsigtsanmodninger indgå. Vi har således ikke fundet grundlag for at anse dine foregående aktindsigtsanmodninger fra perioden 25. oktober 2017 til 28. februar 2018 som én anmodning om aktindsigt.

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

Det er derfor Ankestyrelsens opfattelse, at REFA I/S ikke med den anførte begrundelse har været berettiget til at afslå din anmodning om aktindsigt i eventuelle yderligere udgifter vedrørende det afholdte arrangement den 25. november 2014.

Ankestyrelsen har derfor anmodet REFA I/S om at genoptage sagens behandling og tage fornyet stilling til din anmodning om aktindsigt af 28. februar 2018.

Nedenfor følger en gennemgang af sagens baggrund og en nærmere begrundelse for Ankestyrelsens opfattelse.

Sagens baggrund

Det fremgår af sagen, at du den 25. oktober 2017 har anmodet om aktindsigt. Ankestyrelsen ses ikke at have fået tilsendt kopi af denne anmodning. Imidlertid har du i mail af 22. november 2017 gengivet din oprindelige anmodning om aktindsigt af 25. oktober 2017.

Det fremgår af sagen, at du den 22. november 2017 bl.a. har skrevet følgende til REFA I/S:

”Jeg har muligvis ikke været klar nok i min oprindelige anmodning om aktindsigt af den 25. oktober, hvori jeg skrev, at jeg venligst ville anmode om at få tilsendt følgende:

”Samtlige fakturaer, bilag og underbilag vedr. REFAs bestyrelsesmedlemmers udgifter til rejser, bestyrelsesrejser og studieture i den samme periode.”

Jeg skal beklage, at det ikke har fremgået tydeligere, at jeg var interesseret i at få tilsendt bilag, der vedrører udlandsrejser og studieture generelt, hvor bestyrelsesmedlemmer ikke nødvendigvis har deltaget.

Derfor skal jeg venligst med henvisning til Offentlighedslovens bestemmelser anmode om at få tilsendt følgende materiale:

Punkt 1: Samtlige underliggende bilag for udgifter til udlandsrejser i perioden 2012 (eller 2014, såfremt tidsperioden fra før 2014 bliver afvist) til 2017, herunder inklusiv de ovenfor nævnte rejser.

[...]

Punkt 2: Herudover har jeg med baggrund i de tilsendte fakturaer og kontoudtog vedr. betalingskort identificeret en række poster, som jeg venligst vil anmode om at få tilsendt de underliggende bilag for (kvitteringer). Disse kan ses i det vedhæftede Excel-ark, som der nedenfor følger en forklarende tekst til.”

REFA I/S har den 28. november 2017 bekræftet modtagelsen af din anmodning om aktindsigt af 22. november 2017. Desuden har REFA I/S oplyst, at der er brugt ca. 50 timer på at imødekomme din anmodning om aktindsigt, hvorfor REFA I/S har bedt dig om at dokumentere, at dit arbejde udføres for et massemedium omfattet af medieansvarslovens § 1, således at der er en ansvarshavende redaktør for arbejdet. REFA I/S har yderligere oplyst følgende:

"Samtidig ser jeg mig nødsaget til at varsle dig om, at vi agter at henholde os til Offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1, hvis vi fortsat skal bruge så uforholdsmæssigt mange ressourcer på besvarelse af dine aktindsigtsanmodninger. Organisationen er selvsagt udfordret betydeligt som følge af, at vi er nødt til at anvende så mange ressourcer, for at besvare dine aktindsigter."

Endvidere har du den 1. december 2017 afgrænset din anmodning om aktindsigt i relation til punkt 1, og du har redegjort for din interesse i at få aktindsigt. Du har anført følgende:

"Jeg vil gerne fastholde mit ønske om at få tilsendt underbilagene vedr. de nedenfor nævnte rejser (Barcelona i Spanien, Paris i Frankrig, San Francisco i USA, Dublin i Irland, Milano i Italien) – dog med undtagelse af rejsen til Manchester og London i England, som jeg hermed gerne vil fjerne helt fra min anmodning. I stedet for, at min anmodning ift. punkt 1 herudover omhandler samtlige udlandsrejser, vil jeg i denne nye afgrænsning gerne afgrænse denne del til at omhandle rejser, hvor der har været deltagelse af bestyrelsesmedlemmer og direktøren.

[...]

I forhold til min "særlige interesse" i at få tilsendt det ønskede materiale vil jeg meget gerne forsøge at redegøre for min interesse.

Jf. retningslinjerne fra Dansk Journalistforbund giver Offentlighedsloven "enhver ret til aktindsigt. Retten til aktindsigt gælder, uanset om man har en særlig retlig interesse i sagen eller ej, og myndigheden kan af samme grund ikke kræve en begrundelse for aktindsigten." Samtidig vil jeg venligst henvise til følgende skrivelse fra Advokatfirmaet Horten: "Hvis den begærende har en særlig interesse i aktindsigt, kan ressourcereglene som udgangspunkt ikke anvendes, f.eks. når journalister anmoder om aktindsigt."

Med andre ord er jeg af den vurdering, at jeg som journalist, der arbejder på et journalistisk produkt, som også i dette tilfælde er tiltænkt et massemedie, kan godtgøre en særlig interesse i sagen. Helt grundlæggende mener jeg heller ikke, at der bør være forskel på, om man er fastansat journalist eller freelance journalist, for uanset hvilken af delene, der er tilfældet, søger jeg ikke aktindsigt, medmindre jeg har en særlig interesse i det. Jeg kan også

forsikre dig om, at jeg kun producerer til massemedier, hvor der altid er en ansvarshavende redaktør.”

REFA I/S har ved mail af 6. december 2017 oplyst følgende:

”Jeg vender nu tilbage til din aktindsigtsanmodning, idet jeg henviser til det af dig fremsendte excel-ark. Årsagen til at jeg kan vende tilbage allerede nu, er at jeg efter omstændighederne ikke skønner det nødvendigt at kontakte vores samarbejdspartnere med henblik på at få deres stillingtagen til om udlevering af fakturaerne indeholder følsomme drifts- eller forretningsforhold, jfr. Offentlighedslovens § 30, nr. 2.

Vi har nu fremfundet og gennemgået de underbilag til kontoudtogene vedrørende Eurocard og VISA-kort, som du efterspørger. De eftersendes ligesom sidst ad flere omgange, da der er tale om mange filer. Der vil være enkelte underbilag som mangler, fordi de er bortkommet. Samtidig er enkelte underbilag fra 2012 og 2013 udeladt af denne aktindsigt, fordi de vedrører tiden før 25. oktober 2012 og/eller fordi udgifterne endeligt er afholdt af REFA Energi A/S ved udstedelse af faktura fra I/S REFA til REFA Energi A/S.

Som tidligere nævnt kan det konstateres, at der er forbundet med en betydelig arbejdsindsats, at besvare din aktindsigtsanmodning. Vi har således pr. dags dato anvendt over 75 timer på at imødekomme din aktindsigtsanmodning. Din aktindsigtsanmodning er bestemt ikke den eneste, som vi behandler for øjeblikket, og selvom der er lighedspunkter med andre aktindsigter, letter det ikke vores arbejde.

Du oplyser, at du er freelancejournalist, men du har ikke dokumenteret over for mig, at dit arbejde udføres for et massemedium omfattet af medieansvarslovens § 1, således at der er en ansvarshavende redaktør for arbejdet. Alene af den grund mener jeg, at vi har anvendt uforholdsmæssigt mange ressourcer på besvarelsen af din aktindsigtsanmodning.

Uanset din eventuelle fremsendelse af dokumentation er det dog vores opfattelse, at vi af ovennævnte årsager, og som tidligere varslet, er vi nødsaget til at henholde os til bestemmelsen i Offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1, og dermed begrænse din aktindsigtsbegæring til det materiale, som du nu har fået udleveret, idet vi har anvendt uforholdsmæssigt mange ressourcer på besvarelse af din aktindsigtsanmodning. Organisationen er som sagt

betydeligt udfordret ikke alene af din aktindsigtsbegæring, men også som følge af de øvrige begæringer om aktindsigt."

Ved mail af 11. december 2017 til REFA I/S har du stillet en række spørgsmål. Endvidere har du anmodet om følgende:

"Jeg har kunnet læse mig frem til i Folketidende, at bestyrelsesrejsen til Sao Paolo og Rio de Janeiro i november 2012 ville koste i omegnen af 350.000 kr. Kan du bekræfte, at rejsen endte på dette beløb, eller endte rejsen med et andet beløb – og i så fald hvilket? Jeg vil samtidig venligst have oplyst, hvor mange personer, der deltog i rejsen, samt anmode Refa om at få tilsendt bilagene fra denne rejse."

REFA I/S har ved mail af 12. december 2017 til dig bl.a. oplyst følgende:

"Vi henholder os fortsat til indholdet af min seneste e-mail til dig, hvoraf det fremgår at vi har anvendt uforholdsmæssigt mange ressourcer på din aktindsigtsanmodning, hvorfor du afskæres fra yderligere aktindsigt."

Ved mail af 28. februar 2018 til REFA I/S har du stillet en række spørgsmål vedrørende et arrangement, der fandt sted den 25. september 2014. Du har endvidere anført, at "Såfremt, at der har været flere udgifter forbundet med dette arrangement vil jeg ligeledes venligst anmode om at få disse tilsendt."

REFA I/S har ved mail af 6. marts 2018 oplyst, at "REFA må af ressourcemæssige årsager henholde sig til vores e-mails til dig af henholdsvis 6. december og 12. december 2017, hvorfor vi ikke kan anvende yderligere ressourcer på sagen."

Du har ved mail af 6. marts 2018 klaget over REFA I/S' afgørelse af 6. marts 2018. Du har efter mailkorrespondance med REFA I/S den 6. marts 2018 fastholdt din klage.

REFA I/S har den 13. marts 2018 oversendt klagen til Ankestyrelsen, og bl.a. anført følgende:

"REFA har imødekommet aktindsigtsbegæringen, ad flere omgange, idet begæringen løbende har udviklet sig, således at [navn udeladt] har anmodet om yderligere materiale efterhånden som materialet er blevet fremfundet, gennemgået og afsendt. Det har været særdeles tidskrævende at besvare aktindsigtsanmodningen, idet [navn udeladt] ikke i tilstrækkelig grad har medvirket til at forsøge at begrænse og præcisere aktindsigtsanmodningen.

Det kan oplyses, at det er ikke teknisk muligt for REFA blot ved nogle simple kommandoer at fremsøge de oplysninger og dokumenter, som [navn udeladt] har efterspurgt. Det er nødsaget til, i et vist omfang, at ske ved manuel gennemgang af diverse konti. Det har således været forbundet med et uforholdsmæssigt stort ressourceforbrug, der har betydet, at REFA har måttet afvise yderligere aktindsigt med henvisning til Offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1. Det er dog først sket efter at REFA har anvendt over 75 timer på at imødekomme anmodningen.

REFA gør gældende, at vi pr. dags dato allerede har anvendt over 75 timer på at imødekomme [navn udeladt]s aktindsigtsanmodning, og at vi derfor er berettiget til at afvise yderligere aktindsigt, jfr. Offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1.

[Navn udeladt] har præsenteret sig som freelancejournalist, og REFA har i første omgang behandlet hans aktindsigtsanmodning, som om han repræsenterede et massemedium, idet han gav indtryk af, at dette var tilfældet. Han blev dog efterfølgende anmodet om at dokumentere, at hans arbejde blev udført for et massemedium omfattet af medieansvarslovens § 1, således at der er en ansvarshavende redaktør for arbejdet. Dette har han undladt at dokumentere, og som følge heraf gøres det gældende, at REFA allerede kunne have afskåret ham fra yderligere aktindsigt på et langt tidligere tidspunkt, idet REFA's tidsforbrug langt overstiger 25 timer.

Det er derfor samlet set REFA's opfattelse, at vi har forsøgt at imødekomme aktindsigtsanmodningen og i forsøget herpå har haft et uforholdsmæssigt stort ressourceforbrug, som er omfattet af Offentlighedslovens § 9, stk. 1, nr. 1."

Ankestyrelsens kompetence

Ankestyrelsen fører efter kommunestyrelseslovens § 48 tilsyn med, at kommuner og kommunale fællesskaber, jf. § 60, overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommuner og kommunale fællesskabers dispositioner eller undladelser, jf. kommunestyrelseslovens § 50.

Det tilsyn som Ankestyrelsen udøver overfor en kommune eller et kommunalt fællesskab, er et retligt tilsyn, der kun omfatter spørgsmål om, hvorvidt myndigheden har tilsidesat det retsgrundlag, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Ankestyrelsen kan ikke tage stilling til

spørgsmålet vedrørende skønsudøvelsen, så længe skønnet udøves indenfor de rammer, der følger af offentligretlig lovgivning og de offentligretlige grundsætninger.

Retsgrundlag

Det fremgår af offentlighedslovens § 7, stk. 1, lov nr. 606 af 12. juni 2013 med senere ændringer, at udgangspunktet vedrørende aktindsigt er, at:

”§ 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.”

Hovedreglen i offentlighedslovens § 7 om retten til aktindsigt modificeres blandt andet af offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1.

Offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1, har følgende ordlyd:

”§ 9

[...]

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”

Af de specielle bemærkninger til § 9, stk. 2, nr. 1, i lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen fremgår bl.a. følgende:

”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).

[...]

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 ressourcefor-

brug, 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 kan også i øvrigt efter omstændighederne meddeles afslag på en anmodning om aktindsigt med henvisning til et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, hvor den samme ansøger anmoder om aktindsigt i den ene sag efter den anden hos en myndighed.

Adgangen til i sådanne tilfælde at meddele afslag på aktindsigt vil dog forudsætte, at den pågældende gennem en periode har anmodet om aktindsigt i et betragteligt antal sager hos den samme myndighed, og at det er åbenbart, at ansøgeren ikke har en sådan særlig interesse i de sager, der søges aktindsigt i, at myndigheden løbende bør være forpligtet til at anvende omfattende ressourcer på at behandle aktindsigtsanmodninger fra den pågældende. Det bemærkes, at det vil bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde, om der i de omhandlede tilfælde kan meddeles afslag, og der gælder således f.eks. ikke en ret til at få behandlet mindst 10 aktindsigtsanmodninger inden for en periode på seks måneder. Det forudsættes imidlertid, at en ansøger normalt – alt afhængig af omstændighederne – vil skulle have fremsat 10-15 anmodninger over for den samme myndighed inden for det seneste halve år for, at der af den omhandlede grund kan meddeles afslag.”

Forarbejdernes eksempler på hvem der kan have en særlig interesse i aktindsigt er ikke udtømmende.

I Offentlighedsloven med kommentarer af Mohammad Ahsan, Jurist- og økonomforbundets Forlag, 2014, 1. udgave, side 219 fremgår bl.a. følgende under overskriften *”Nærmere om udtrykket »massemedier«*”:

”Den personkreds, der således vil have den omhandlede særlige interesse i aktindsigt – og hvor der derfor normalt ikke vil kunne meddeles afslag på aktindsigt med henvisning til et uforholdsmæssigt ressourceforbrug – vil være redaktører og redaktionelle medarbejdere ved skrifter omfattet af § 1, nr. 1, i medieansvarsloven, ved radio- og fjernsynsforetagender omfattet af § 1, nr. 2, i medieansvarsloven, og ved massemedier omfattet af § 1, nr. 3, i medieansvarsloven. Udtrykket »redaktører og redaktionelle medarbejdere« omfatter først og fremmest de fastansatte redaktionelle medarbejdere, jf. betænkning nr. 1205/1990 om medieansvar side 278. Om freelancejournalister bemærkes, at de også kan anses for omfattet af den nævnte personkreds, hvis de i det enkelte

tilfælde kan dokumentere, at arbejdet udføres for et massemedium omfattet af medieansvarslovens § 1, således at der er en ansvarshavende redaktør for arbejdet...”

Ankestyrelsens udtalelse

Det fremgår af § 2 i vedtægterne for I/S REFA, som er tilgængelige på REFA I/S' hjemmeside, at interessentskabet er et kommunalt fælleskab godkendt efter kommunestyrelseslovens § 60.

Det er Ankestyrelsens forståelse ud fra sagens oplysninger, at du ikke gentagne gange – forstået som 10-15 gange – i løbet af det sidste halve år har anmodet REFA I/S om aktindsigt. Vi er fra sagens oplysninger bekendt med dine aktindsigtsanmodninger af 25. oktober, 22. november og 11. december 2017 samt 28. februar 2018.

Det fremgår ikke af REFA I/S' afgørelse af 6. marts 2018, om behandlingen af din anmodning om aktindsigt af 28. februar 2018 vil kræve et tidsforbrug på mere end 25 timer.

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at REFA I/S ved sin beregning af resourceforbruget i forbindelse med din anmodning om aktindsigt af 28. februar 2018 ikke kan lade resourceforbruget for behandlingen af dine foregående aktindsigtsanmodninger indgå. Vi har således ikke fundet grundlag for at anse dine foregående aktindsigtsanmodninger fra perioden 25. oktober 2017 til 28. februar 2018 som én anmodning om aktindsigt.

Ankestyrelsen har herved lagt vægt på, at dine aktindsigtsanmodninger vedrører forskellige forhold, herunder generelle rejseudgifter for bestyrelsesmedlemmer og direktør, samt udgifter til et specifikt arrangement.

Vi har endvidere lagt til grund, at dine aktindsigtsanmodninger vedrører forskellige typer af dokumenter, herunder kontoudtog vedrørende Eurocard og VISA-kort, samt de underliggende bilag hertil.

Det er derfor Ankestyrelsens opfattelse, at REFA I/S ikke med den anførte begrundelse har været berettiget til at afslå din anmodning om aktindsigt i eventuelle yderligere udgifter vedrørende det afholdte arrangement den 25. november 2014.

Vi har lagt vægt på, at REFA I/S ikke har redegjort for det forventede tidsforbrug i forbindelse med selskabets behandling af denne aktindsigtsanmodning.

Ankestyrelsen har derfor anmodet REFA I/S om at genoptage sagens behandling og tage fornyet stilling til din anmodning om aktindsigt af 28. februar 2018.

Det er i øvrigt Ankestyrelsens opfattelse, at REFA I/S' skønsmæssige afgørelse, om at du ikke har godtgjort en særlig interesse i din aktindsigtsanmodning, ligger indenfor rammerne af den anvendte bestemmelse.

Ankestyrelsen har sendt en kopi af dette brev til REFA I/S.

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

Venlig hilsen

Ann-Britt Møller