



Ankestyrelsens brev til
Sønderborg Kommune

[XX]s anmodning om aktindsigt (kommunens sagsnr. [sagsnr. udeladt af Ankestyrelsen])

19. september 2018

[XX] har den 1. august 2018 klaget til Ankestyrelsen over Sønderborg Kommunes sagsbehandlingstid.

J.nr. 18-49206

Borgeren har den 2. august 2018 klaget til Sønderborg Kommune over kommunens afgørelse af 1. august 2018 om aktindsigt.

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Sønderborg Kommune har den 7. august 2018 sendt en redegørelse til Ankestyrelsen for sagsbehandlingstiden.

Tel +45 3341 1200

Kommunen har den 10. august 2018 fastholdt sin afgørelse om aktindsigt og sendt sagen til Ankestyrelsen.

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

Resumé

EAN-nr:
57 98 000 35 48 21

På det foreliggende grundlag og med den begrundelse, som kommunen har redegjort for om sagsbehandlingstiden, er det er Ankestyrelsen opfattelse, at den tid, der er medgået til behandling af anmodningen om aktindsigt ikke ligger inden for lovens rammer.

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

Idet Sønderborg Kommune nu har truffet afgørelse om aktindsigt, og Ankestyrelsen forventer, at kommunen fremadrettet vil overholde forvaltningslovens sagsbehandlingsregler, foretager Ankestyrelsen ikke yderligere.

Videre har Ankestyrelsen efter en gennemgang af sagen ikke fundet grundlag for at antage, at Sønderborg Kommune har undtaget oplysninger i strid med forvaltningslovens regler om aktindsigt.

For så vidt angår de øvrige forhold, som borgeren har henvist til, har vi vurderet, at der ikke er anledning til at rejse en tilsynssag. Vi foretager derfor ikke yderligere.

Sagens baggrund

Ankestyrelsen har den 29. juni 2018 anmodet Sønderborg Kommune om at tage fornyet stilling til borgerens anmodning om aktindsigt i forløbet om "[YY]".

Borgeren har den 1. august 2018 henvendt sig til Ankestyrelsen og oplyst, at Sønderborg Kommune ikke har taget fornyet stilling til hans anmodning om aktindsigt.

Sønderborg Kommune har den 1. august 2018 truffet en ny delafgørelse om aktindsigt.

Kommunen har i afgørelsen anført, at afgørelsen erstatter den del af afgørelsen om aktindsigt af 25. juni 2018, som vedrører aktindsigt i en mailkorrespondance mellem [AA] og [BB]. Kommunen har anført, at mailen indgår som en intern mail i mailkorrespondancen "[ZZ]", og ikke i en mailkorrespondance der hedder "[YY]".

Kommunen har ved afgørelsen givet borgeren delvist aktindsigt i den ovennævnte mail. Kommunen har anført, at mailen er omfattet af forvaltningslovens § 12, stk. 1, idet der er tale om et internt dokument.

Kommunen har under henvisning til forvaltningslovens § 14 a, stk. 1, 1. pkt. givet borgeren aktindsigt i de dele af mailen, der vedrører sagens faktiske grundlag. Kommunen har anført, at den undtagne sætning ikke vedrører sagens faktiske grundlag, men en subjektiv vurdering af ikke-faglig karakter.

Kommunen har videre henvist til, at der ikke kan meddeles meraktindsigt i de undtagne oplysninger.

Borgeren har den 2. august 2018 klaget til Sønderborg Kommune over kommunes afgørelse om aktindsigt af 1. august 2018.

Borgeren har i den forbindelse bl.a. anført, at han klager over sagsbehandlingstiden, idet der gik 23 arbejdsdage fra Ankestyrelsen anmodede Sønderborg Kommune om at genoptage sagens behandling, til kommunen traf en ny delafgørelse om aktindsigt.

Endvidere har borgeren klaget over det delvise afslag på aktindsigt i den interne mail.

Borgeren har også klaget over, at Sønderborg Kommune har henvist til forvaltningsloven i afgørelsen af 1. august 2018, idet borgeren har anmodet om aktindsigt efter offentlighedsloven.

Videre har borgeren klaget over kvaliteten af det fremsendte materiale, bl.a. fordi kommunen ikke har oplyst, om det forhold, at der ikke er ud-

leveret materiale vedrørende alle adresser, der er søgt om aktindsigt i, betyder, at borgerne på disse adresser ikke har søgt om tilskud til ekstrafundering.

Borgeren har desuden klaget over, at han mener, at forvaltningen i Sønderborg Kommune har afgivet fejlagtige oplysninger til Ankestyrelsen i forbindelse med fremsendelsen af den tidligere klagesag, idet kommunen har oplyst til Ankestyrelsen, at borgeren har klaget over afslag på tilskud til ekstrafundering.

Ankestyrelsen har den 2. august 2018 anmodet Sønderborg Kommune om en udtalelse om sagsbehandlingstiden ved behandlingen af anmodningen om aktindsigt.

Sønderborg Kommune har den 7. august 2018 sendt en redegørelse for sagsbehandlingstiden til Ankestyrelsen. Kommunen har i den forbindelse anført, at det som følge af ferieafvikling og opgavemængden efter ferien først har været muligt at genoptage afgørelsen den 1. august 2018.

Kommunen har den 10. august 2018 fastholdt sin afgørelse om aktindsigt af 1. august 2018. Kommunen har i den forbindelse bl.a. beklaget sagsbehandlingstiden.

Videre har kommunen anført, at det er en juridisk vurdering om en aktindsigtsanmodning er omfattet af offentlighedsloven eller forvaltningsloven. Videre at det er kommunens vurdering, at det ikke ville have ført til en anden vurdering, såfremt afgørelsen om aktindsigt var truffet efter offentlighedslovens regler.

Kommunen har også anført, at afslag på tilskud til ekstrafundering ikke kan ikke påklages, men at kommunen for god ordens skyld har medsendt klagepunktet til Ankestyrelsen i forbindelse med den første klagesag.

Ankestyrelsens udtalelse

1. Kommunens sagsbehandlingstid

Følgende fremgår af forvaltningsloven (Lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014):

”§ 16. Afgørelsen af, om en anmodning om aktindsigt skal imødekommes, træffes af den myndighed, der i øvrigt har afgørelsen af den pågældende sag.

Stk. 2. Vedkommende myndighed m.v. afgør snarest, om partens anmodning om aktindsigt kan imødekommes. En anmodning om aktindsigt skal færdigbehandles inden 7 ar-

bejdsdage efter modtagelsen, medmindre dette på grund af f.eks. sagens omfang eller kompleksitet undtagelsesvis ikke er muligt. Den aktindsigtssøgende skal i givet fald underrettes om grunden til fristoverskridelsen og om, hvornår anmodningen kan forventes færdigbehandlet.
[...]"

Følgende fremgår af offentlighedsloven (Lov nr. 606 af 12. juni 2013):

"§ 36. [...]

Stk. 2. Vedkommende myndighed m.v. afgør snarest, om en anmodning om aktindsigt kan imødekommes. En anmodning om aktindsigt skal færdigbehandles inden 7 arbejdsdage efter modtagelsen, medmindre dette på grund af f.eks. sagens omfang eller kompleksitet undtagelsesvis ikke er muligt. Den, der har anmodet om aktindsigt, skal i givet fald underrettes om grunden til fristoverskridelsen og om, hvornår anmodningen kan forventes færdigbehandlet.
[...]"

"§ 38. En afgørelse om afslag på aktindsigt, der er truffet af en kommune, en region eller et kommunalt fællesskab i sager, hvor der ikke er nogen administrativ klageinstans, skal være ledsaget af vejledning om muligheden for at indbringe sagen for den kommunale og regionale tilsynsmyndighed og om den fremgangsmåde, der er nævnt i 2. pkt. En henvendelse om at indbringe sagen for den kommunale og regionale tilsynsmyndighed skal rettes til den pågældende kommune eller region m.v. i overensstemmelse med ordningen i § 37, stk. 2.
[...]"

"§ 39. Hvis en myndighed ikke har færdigbehandlet en anmodning om aktindsigt inden 14 arbejdsdage efter modtagelsen, kan sagsbehandlingstiden påklages særskilt og direkte til den myndighed, der er øverste klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den pågældende sag.

Stk. 2. Klagen fremsendes til den myndighed, hvis sagsbehandlingstid der klages over. Myndigheden skal, hvis den ikke har færdigbehandlet aktindsigtsanmodningen senest 7 arbejdsdage efter klagens modtagelse, videresende klagen til klageinstansen med en begrundelse for sagsbehandlingstiden. Ved forsinkelser uden fyldestgørende grund kan klageinstansen undtagelsesvis træffe afgørelse om aktindsigt.
[...]"

Ankestyrelsen, Tilsynet, er ikke en klageinstans, og der eksisterer derfor ikke en egentlig klageadgang i forhold til kommunernes afgørelser om aktindsigt.

Adgangen til at påklage sagsbehandlingstiden særskilt til den myndighed, der er øverste klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt af den pågældende sag, jf. offentlighedslovens § 39, stk. 1, finder derfor ikke anvendelse i forhold til Ankestyrelsen, Tilsynet.

Spørgsmål om kommuners afgørelser om aktindsigt kan dog indbringes for Ankestyrelsen som kommunal tilsynsmyndighed, jf. offentlighedslovens § 38, stk. 1.

Forvaltningslovens § 16, stk. 2, indeholder regler om sagsbehandlingstid og underretningspligt i aktindsigtssager.

Det følger af forvaltningslovens § 16, stk. 2, 1. pkt., at en anmodning om aktindsigt skal behandles snarest.

I offentlighedslovens § 36, stk. 2, findes tilsvarende regler om sagsbehandlingstid og underretningspligt i aktindsigtssager.

Det fremgår af de specielle bemærkninger til offentlighedslovens § 36 i lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, at med udtrykket "snarest" er det tilsigtet, at en anmodning om aktindsigt skal behandles og afgøres så hurtigt som muligt. Dette indebærer, at vedkommende myndighed skal tilstræbe, at anmodninger om aktindsigt i sager, der er klart identificerede, og som indeholder et begrænset antal dokumenter, som ikke kræver en nærmere gennemgang eller overvejelse, færdigbehandles i løbet af 1-2 arbejdsdage efter modtagelsen af aktindsigtsanmodningen.

Videre skal det tilstræbes, at en anmodning om aktindsigt, som omfatter lidt flere dokumenter, der ikke kræver en nærmere gennemgang eller overvejelse, færdigbehandles i løbet af tre til syv arbejdsdage. Det samme gælder de tilfælde, hvor anmodningen omfatter et mere begrænset antal dokumenter, som giver anledning til en nærmere gennemgang og overvejelser.

Ovenstående forventede tidsangivelser omtales ikke i de tilsvarende lov-bemærkninger til forvaltningslovens § 16. I de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. 145 af 8. februar 2013 fremgår det dog, at:

"[...] fristen for, hvor lang tid en myndighed som udgangspunkt bør være om at behandle en anmodning om aktind-

siget, er den samme efter forvaltningsloven som efter offentlighedsloven [...]”

Det må på den baggrund antages, at de nævnte retningsgivende angivelser også finder anvendelse på anmodninger om partsaktindsigt efter forvaltningsloven. Ankestyrelsen henviser til Forvaltningsloven med kommentarer af Niels Fenger, 1. udgave, 2013, s. 469.

Efter bestemmelsen i forvaltningslovens § 16, stk. 2, 2. pkt., skal en anmodning om aktindsigt som udgangspunkt være færdigbehandlet inden syv arbejdsdage efter anmodningen er modtaget, medmindre dette på grund af fx sagens omfang eller kompleksitet undtagelsesvis ikke er muligt.

Der er ikke tale om en udtømmende opregning, hvorfor også andre forhold kan begrunde en udsættelse af færdigbehandlingen af en aktindsigtsanmodning.

I de specielle bemærkninger til forvaltningslovens § 16 (lovforslag nr. 145 af 8. februar 2013) fremgår det, at:

“[...]”

Det følger af ordlyden af bestemmelsen, at udsættelse af færdigbehandlingen af en aktindsigtsanmodning udover fristen på syv arbejdsdage f.eks. kan være begrundet i sagens omfang eller kompleksitet, og der er således ikke tale om en udtømmende opregning af de forhold, der kan begrunde en sådan udsættelse. Som et andet eksempel på, at det kan være berettiget at udsætte færdigbehandlingen kan nævnes det tilfælde, hvor den pågældende myndighed m.v. på grund af tidligere indgivne anmodninger om aktindsigt ikke kan (færdig)behandle den foreliggende anmodning inden for den nævnte frist, selvom anmodningen vedrører et begrænset antal dokumenter. Hvis en myndighed holder lukket i en sammenhængende periode f.eks. omkring jul og nytår af en sådan længde, at anmodningen om aktindsigt ikke (med rimelighed) kan forventes færdigbehandlet inden for fristen på syv arbejdsdage, vil dette også kunne begrunde, at fristen overskrides.”

Desuden kan ressourcemæssige og personalemæssige forhold begrunde en kortvarig udskydelse af afgørelsen, hvis de specifikt rammer den del af myndigheden, som skal behandle anmodningen om aktindsigt. En udskydelse kan også begrundes ud fra, at den pågældende sagsbehandler er midlertidigt fraværende på grund af sygdom, bortrejse og lignende (fx

deltagelse i et efteruddannelseskursus af nogle dages varighed), jf. pkt. 10.3 i Justitsministeriets vejledning til offentlighedsloven samt Offentlighedsloven med kommentarer af Mohammad Ahsan, 1. udgave, 2014, s. 642.

Almindelige ressourcemæssige forhold kan imidlertid ikke begrunde en udskyldelse af aktindsigtsanmodningen. Det skyldes, at aktindsigtsanmodninger generelt skal behandles med særlig høj prioritet.

Det kan heller ikke antages, at det forhold, at sagsbehandleren på det tidspunkt en aktindsigtsanmodning modtages er taget på ferie, kan begrunde en udsættelse af sagsbehandlingsfristen. I sådanne tilfælde må myndigheden sikre sig, at andre tilbageværende ansatte behandler aktindsigtsanmodningen, jf. Offentlighedsloven med kommentarer af Mohammad Ahsan, 1. udgave, 2014, s. 641 og 645.

Vi skal i den forbindelse også henvise FOB 2016-45. Ombudsmanden udtalte i denne sag at afholdelse af sommerferie hos de relevante sagsbehandlere ikke i sig selv kan bevirke, at de frister, der er opstillet for færdigbehandlingen af en aktindsigtsanmodning i offentlighedslovens § 36, stk. 2, og forarbejderne hertil, kan udsættes. Myndigheder kan således ikke "lukke ned" for behandlingen af visse aktindsigtsanmodninger, men må have et beredskab i ferien, der i udgangspunktet gør det muligt at behandle sagerne inden for de frister, der er opstillet i loven og forarbejderne.

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at ovenstående finder tilsvarende anvendelse på anmodninger om aktindsigt, der behandles efter forvaltningsloven. Vi henviser til pkt. 1.2. i de almindelige bemærkninger til offentlighedsloven i lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, hvoraf det fremgår, at:

"[...] Der er samtidigt med fremsættelsen af det foreliggende lovforslag fremsat et forslag til lov om ændring af forvaltningsloven og retsplejeloven (ændringer i lyset af lov om offentlighed i forvaltningen) (L 145) med henblik på navnlig at skabe overensstemmelse mellem de nævnte loves regler om aktindsigt og de regler om aktindsigt, der følger af det foreliggende lovforslag. [...]"

Såfremt en anmodning om aktindsigt undtagelsesvist ikke kan færdigbehandles inden syv arbejdsdage efter modtagelsen, følger det af forvaltningslovens § 16, stk. 2, 2. pkt., at den aktindsigtssøgende skal underrettes om grunden til fristoverskridelsen samt om, hvornår anmodningen kan forventes færdigbehandlet. Det er herved forudsat, at underretningen indeholder en konkret begrundelse for, hvorfor afgørelsen ikke kan

træffes inden for fristen på syv arbejdsdage, samt en mere præcis oplysning om, hvornår der i givet fald kan forventes at foreligge en afgørelse.

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at forvaltningslovens § 16, stk. 2 finder anvendelse i forbindelse med en myndigheds genoptagelse af sagsbehandlingen af en aktindsigtsanmodning. Vi har herved lagt vægt på, at en myndigheds genoptagelse af en aktindsigtssags behandling må svare til behandling af en ny anmodning om aktindsigt, hvorfor sagsbehandlingsfristen i forvaltningslovens § 16, stk. 2 på ny skal overholdes.

Sønderborg Kommune har i den konkrete sag ikke overholdt bestemmelsen om sagsbehandlingstid i forvaltningslovens § 16, stk. 2, idet Ankestyrelsen den 29. juni 2018 anmodede kommunen om at genoptage dele af borgerens anmodning om aktindsigt. Kommunen traf først en ny afgørelse om aktindsigt den 1. august 2018.

Sønderborg Kommune har begrundet fristoverskridelsen med at det som følge af ferieafvikling og opgavemængden efter ferien ikke har været muligt at genoptage sagsbehandlingen før den 1. august 2018.

På det foreliggende grundlag og med den begrundelse, som kommunen har redegjort for om sagsbehandlingstiden, er det er Ankestyrelsen opfattelse, at den tid, der er medgået til behandling af anmodningen om aktindsigt ikke ligger inden for lovens rammer.

Ankestyrelsen har herved lagt vægt på, at sagsbehandlingen af sager om aktindsigt skal prioriteres højt.

Videre har vi lagt vægt på, at ferie og almindelige ressourcemæssige forhold ikke kan begrunde en udsættelse af sagsbehandlingsfristen.

Idet Sønderborg Kommune nu har truffet afgørelse om aktindsigt, og Ankestyrelsen forventer, at kommunen fremadrettet vil overholde forvaltningslovens sagsbehandlingsregler, foretager Ankestyrelsen ikke yderligere.

2. Kommunens afgørelse om aktindsigt

Forvaltningslovens § 9, stk. 1 (lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014) fastslår hovedreglen om retten til aktindsigt for parten i en afgørelsessag, og dermed pligten for forvaltningsmyndigheden til at give parten aktindsigt efter anmodning.

Det fremgår af forvaltningslovens § 9, stk. 2, nr. 1, at retten til aktindsigt omfatter alle sagens dokumenter med de begrænsninger, der følger af lovens almindelige undtagelsesbestemmelser.

Retten til aktindsigt omfatter ifølge forvaltningslovens § 12, stk. 1 ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter, som ikke er afgivet til udenforstående.

Adgangen til at undtage dokumenter fra aktindsigt efter forvaltningslovens § 12, stk. 1, modificeres af forvaltningslovens § 14 a, stk. 1.

Det fremgår af forvaltningslovens § 14 a, stk. 1, 1. pkt., at selvom et dokument kan undtages fra aktindsigt efter forvaltningslovens § 12, skal der meddeles aktindsigt i oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagens afgørelse.

Ankestyrelsen har efter en gennemgang af sagen ikke fundet grundlag for at antage, at Sønderborg Kommune har undtaget oplysninger i strid med forvaltningslovens regler om aktindsigt.

3. Øvrige forhold

For så vidt angår de øvrige forhold, som borgeren har henvist til, har vi vurderet, at der ikke er anledning til at rejse en tilsynssag. Vi foretager derfor ikke yderligere.

Ankestyrelsens kompetence

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.

Ankestyrelsen beslutter om der er tilstrækkelig anledning til at rejse en tilsynssag. Det står i kommunestyrelseslovens § 48 a.

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

Venlig hilsen

Hanne Villumsen

Cecilie Smistrup

Kopi er sendt til:

[XX]