



Ankestyrelsens brev til Aarhus Kommune

3. juni 2022

Tilsynsudtalelse om aktindsigt (kommunens sagsnr. 21/044940)

J.nr. 22-20135

[A] har den 27. april 2022 skrevet til Aarhus Kommune om kommunens afgørelse af 27. april 2022 om aktindsigt.

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Aarhus Kommune har den 5. maj 2022 fastholdt sin afgørelse og sendt sagen til Ankestyrelsen.

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

Resumé

Ankestyrelsen vurderer, at Aarhus Kommune ikke kunne give afslag på aktindsigt med den anførte begrundelse.

EAN-nr:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

Ankestyrelsen beder derfor Aarhus Kommune om at genoptage sagens behandling og træffe en ny afgørelse om aktindsigt.

Sagens oplysninger

[A] bad den 17. maj 2021 Aarhus Kommune om aktindsigt i følgende:

”Hermed anmodes om aktindsigt efter offentlighedslovens § 9, stk. 1, nr. 2 i borgmesterens kommunikation med medier og journalister om kommunale forhold i perioden 1. januar 2018 til dags dato.

Der anmodes ligeledes om aktindsigt efter offentlighedslovens § 9, stk. 1, nr. 2 i kommunaldirektørens

kommunikation med medier og journalister om kommunale forhold i perioden 1. januar 2018 til dags dato.”

Aarhus Kommune skrev den 18. maj 2021 følgende til [A]:

”Du har anmodet om aktindsigt i:

- i borgmesterens kommunikation med medier og journalister om kommunale forhold i perioden 1. januar 2018 til 17. maj 2021
- i kommunaldirektørens kommunikation med medier og journalister om kommunale forhold i perioden 1. januar 2018 til 17. maj 2021

Det følger af Offentlighedsloven §9, at 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.

Pr. definition vil både borgmesterens og stadsdirektørens kommunikation med medier og journalister i embeds medfør omhandle kommunale forhold. Dvs. du i praksis søger om aktindsigt i al kommunikation borgmester og stadsdirektør har haft med medier og journalister om kommunale forhold i perioden 1. januar 2018 til 17. maj 2021. Det ser vi ikke leve op til identifikationskravet angivet i Offentlighedslovens §9. Som nævnt overfor dig telefonisk vil vi fx i forbindelse med en afsøgning af borgmesterens og stadsdirektørens mailbokse ikke med nogen sikkerhed kunne afdække evt. korrespondance, da vi bl.a. ikke har hverken (journalist-)navne eller emner at foretage søgningen ud fra.

På den baggrund er Aarhus Kommune sindede at give afslag på din aktindsigt, såfremt der ikke sker en afgrænsning af aktindsigtsanmodningen fx ved at henvise til konkrete emner eller konkrete journalister/medier.

Du er meget velkommen til at kontakte mig for en dialog om en afgrænsning eller naturligvis at melde tilbage, at du fastholder din anmodning, og så skal jeg sende dig et afslag med medfølgende klagevejledning.”

[A] skrev den 18. maj 2021 følgende til kommunen:

"Vil det hjælpe jer, hvis vi i første omgang siger at det drejer sig om borgmesterens hhv kommunaldirektørens direkte kommunikation med ansatte ved:

TV2 Østjylland, DR Østjylland, Aarhus Stiftstidende og Jyllands-Posten samt JP Aarhus."

Aarhus Kommune skrev den 18. maj 2021 følgende til [A]:

"Tak for tilbagemeldingen. Jeg får gerne lavet en søgning i borgmesterens og stadsdirektørens mailbokse på de pågældende medier (søgeord: TV2 Østjylland, DR Østjylland, P4Ø, Aarhus Stiftstidende, Stiften, og Jyllands-Posten samt JP Aarhus).

Lad mig vide, hvis jeg skal sætte i gang."

[A] skrev den 18. maj 2021 følgende til kommunen:

"Bemærk, at det drejer sig journalister og redaktører og andre ansatte ved de pågældende medier - der kan jo have været en kommunikation med fx en redaktør ved Aarhus Stiftstidende"

Aarhus Kommune skrev den 18. maj 2021 følgende til [A]:

"Jeg tænker det ligger i din betegnelse: *"kommunikation med medier og journalister"*. Jeg forstår din mail som et Go til at lave søgningen."

Aarhus Kommune traf den 27. maj 2021 afgørelse om aktindsigt. Følgende fremgår af afgørelsen:

"Du har anmodet om aktindsigt i:

- i borgmesterens kommunikation med medier og journalister om kommunale forhold i perioden 1. januar 2018 til 17. maj 2021
- i kommunaldirektørens kommunikation med medier og journalister om kommunale forhold i perioden 1. januar 2018 til 17. maj 2021

Efter vores dialog er anmodningen blevet afgrænset til at omhandle lokale medier med følgende søgeord: TV2 Østjylland, DR Østjylland, P4Ø, Aarhus Stiftstidende, Stiften, og Jyllands-Posten samt JP Aarhus.

Jeg på den baggrund som skrevet til dig fået foretaget en søgning i hhv. borgmesterens og stadsdirektørens mailbokse. I den vedhæftede zip-mappe finder du de fundne mails.

Jeg skal for god ordens skyld bemærke: 1. at der undervejs i perioden kan være sket oprydning i mailboksene, så mails fra de pågældende (og andre) medier kan være slettet. 2. at den overvejende del af henvendelser fra journalister sker telefonisk. 3. at henvendelser fra journalister til både borgmester og stadsdirektør som regel rettes til enten undertegnede eller pressechefen i Borgmesterens afdeling (og også i vores tilfælde overvejende telefonisk). 4. at søgningen alene er sket i mailboksene.

Grib fat i mig, hvis du har spørgsmål og/eller bemærkninger.

Klagevejledning

Denne afgørelse kan påklages til den kommunale tilsynsmyndighed (Ankestyrelsen). Såfremt du ønsker at klage over afgørelsen, skal klagen sendes til Aarhus Kommune, der, hvis kommunen vil fastholde afgørelsen, herefter videresender sagen og dens dokumenter til Ankestyrelsen, jf. offentlighedslovens § 38, jf. § 37, stk. 1 og 2."

[A] skrev den 12. august 2021 følgende til kommunen:

"Det fremsendte materiale er desværre ikke, det jeg har efterspurgt, da det er henvendelser fra medier til borgmesteren. Jeg ønsker det andet, altså henvendelser til medier og journalister.

Jeg anmoder om, at I søger i borgmesterens og stadsdirektørens mails, sms-er, notater fra samtaler olgn efter henvendelser om kommunale forhold (ikke private, ikke politiske) til medierne og deres medarbejdere om indslag/artikler de har bragt og som kan tænkes at blive bragt."

Aarhus Kommune skrev den 13. august 2021 følgende til [A]:

"Efter vores dialog blev din anmodning om aktindsigt afgrænset, som det fremgår af nederste mail, hvor vi – af hensyn til at ikke at skulle meddele dig afslag på din oprindelige aktindsigtsanmodning – tilbød at foretage en søgning på en række navngivne lokale medier i hhv. borgmesterens og stadsdirektørens mailbokse.

jf. mailen er anmodningen afgrænset til at omhandle hhv. borgmesterens og stadsdirektørens kommunikation med medier og journalister om kommunale forhold i perioden 1. januar 2018 til 17. maj 2021.

I formuleringen "kommunikation med medier og journalister" ligger, at der er tale om både ind- og udgående kommunikation. Materialet der er fremkommet, med de søgemuligheder vi har, er det, du allerede har modtaget.

Hvis du kan pege på særlige emner for din oprindelige aktindsigt, genoptager vi gerne din anmodning, jf. at vi oprindeligt meddelte dig, at vi ikke ser den lever op til identifikationskravet angivet i offentlighedslovens §9, hvorfor vi var sindede at meddele dig afslag. Hvis ikke, er nedenstående svar stadig gældende. Er du ikke enig i afgørelsen, skal jeg henvise til klagevejledningen nederst i tråden."

[A] skrev den 13. august 2021 følgende til kommunen:

"Jeg beder nu udelukkende om at i søger i borgmesterens og kommunaldirektørens mails og sms'er og notater fra samtaler efter henvendelser om kommunale forhold til journalister og medier om deres artikler/indslag etc som har været bragt og som kan tænkes at blive bragt."

[A] skrev følgende til Aarhus Kommune den 22. april 2022:

"Vores samtale tidligere idag fik mig til at søge efter mails vedr den sag du nævnte, og jeg kan se, at jeg endnu ikke har modtaget svar fra på min seneste henvendelse i den sag, nemlig henvendelsen her fra 13. august 2021. Derfor vil jeg bede dig om at besvare den henvendelse nu.

Jeg vil bede dig bekræfte, at du har modtaget denne henvendelse. Desuden tilbyder jeg, at du/I kan ringe til mig, hvis der er tvivl om indholdet i min mail af 13. august 2021.”

Aarhus Kommune skrev følgende til [A] den 25. april 2022:

”I forhold til din mail nedenfor afventer vi en melding fra dig jf. det med gult markerede.

Du er naturligvis fortsat velkommen til at pege på særlige emner, hvorefter vi vil genoptage din anmodning. Jeg vedhæfter mailen med den oprindelige vejledning.

Du er naturligvis også velkommen til at benytte dig af din klageret, og så skal jeg bede vores jurister behandle din klage, og holde den op imod deres vurderinger som de indgår i korrespondancen med dig.”

Aarhus Kommune havde i sin mail af 25. april 2022 med gult markeret følgende afsnit fra sin mail af 13. august 2021:

”Hvis du kan pege på særlige emner for din oprindelige aktindsigt, genoptager vi gerne din anmodning, jf. at vi oprindeligt meddelte dig, at vi ikke ser den lever op til identifikationskravet angivet i offentlighedslovens §9, hvorfor vi var sindede at meddele dig afslag. Hvis ikke, er nedenstående svar stadig gældende. Er du ikke enig i afgørelsen, skal jeg henvise til klagevejledningen nederst i tråden.”

[A] skrev følgende til Aarhus Kommune den 25. april 2022:

”Har I søgt i borgmesterens og kommunaldirektørens mails og sms'er og notater fra samtaler efter henvendelser om kommunale forhold til journalister og medier om deres artikler/indslag etc som har været bragt og som kan tænkes at blive bragt?”

Aarhus Kommune traf den 27. april 2022 følgende afgørelse om aktindsigt:

”Tak for din mail, hvor du spørger ind til, om vi har *”søgt i borgmesterens og kommunaldirektørens mails og sms'er og*

notater fra samtaler efter henvendelser om kommunale forhold til journalister og medier om deres artikler/indslag etc som har været bragt og som kan tænkes at blive bragt?"

Mailen vedrører en aktindsigt i:

- Borgmesterens kommunikation med medier og journalister om kommunale forhold i perioden 1. januar 2018 til 17. maj 2021.
- Kommunaldirektørens kommunikation med medier og journalister om kommunale forhold i perioden 1. januar 2018 til 17. maj 2021.

Hvis jeg skal have mulighed for at hjælpe dig, bliver jeg nødt til at kunne identificere den sag, det dokument eller det tema, som du er interesseret i.

Temakravet er normalt ikke opfyldt, når man beder om al brevveksling mellem to organisationer i en periode.

Baseret på vores korrespondance er det desværre ikke muligt for mig at identificere det tema, du er interesseret i. Derfor bliver jeg desværre nødt til at afvise din anmodning om aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 9, stk. 1, nr. 2.

Du er naturligvis fortsat velkommen til at pege på et emne eller tema, hvorefter vi vil genoptage din anmodning.

Klagevejledning

Denne afgørelse kan påklages til den kommunale tilsynsmyndighed (Ankestyrelsen). Såfremt du ønsker at klage over afgørelsen, skal klagen sendes til Aarhus Kommune, der, hvis kommunen vil fastholde afgørelsen, herefter videresender sagen og dens dokumenter til Ankestyrelsen, jf. offentlighedslovens § 38, jf. § 37, stk. 1 og 2."

[A] skrev følgende til Aarhus Kommune den 27. april 2022:

"Jeg klager over at I ikke har søgt efter mails og sms'er mv efter henvendelser fra borgmester og kommunaldirektør/stadsdirektør

om kommunale forhold til journalister og medier om deres artikler og indslag som har været bragt og som kan tænkes at blive bragt.

Og over, at I først nu efter min rykker har besvaret spørgsmål fra august sidste år.

Jeg anmoder om, at I fremmer ekspeditionen af denne klage og underretter mig om, hvad I foretager jer.”

Aarhus Kommune fastholdt den 5. maj 2022 sin afgørelse af 27. april 2022 og fremsendte en redegørelse samt sagens akter til Ankestyrelsen. Følgende fremgår bl.a. af kommunens brev til Ankestyrelsen:

”3. Vurdering

I den konkrete sag anmodes der om aktindsigt i en periode på over 2 år i borgmesterens og kommunaldirektørens kommunikation med medier og journalister.

Aarhus Kommune har vejledt om offentlighedslovens § 9 og gennemført en søgning i borgmesterens og stadsdirektørens mailbokse. De fundne mails er fremsendt den 27. maj 2021.

Dermed kan der argumenteres for, at der er givet aktindsigt i det materiale, som efterspørges.

Det fremgår imidlertid af den efterfølgende korrespondance, journalisten ikke oplever at have modtaget det efterspurgte materiale.

Aarhus Kommune vurderer, at det på det foreliggende grundlag ikke er muligt at identificere det materiale, som journalisten ønsker aktindsigt i. Derfor fastholdes afslag på aktindsigt af 27. april 2022.”

Regler og praksis

Følgende fremgår af offentlighedslovens § 7:

”§ 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.

Stk. 2. Retten til aktindsigt omfatter med de i §§ 19-35 nævnte undtagelser

- 1) alle dokumenter, der vedrører den pågældende sag, og
- 2) indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.

Stk. 3. [...]”

Følgende fremgår af offentlighedslovens § 9, stk. 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.

[...]”

Følgende fremgår af bemærkningerne til § 9 i lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013:

”Bestemmelsen i *stk. 1* stiller som betingelse for at få aktindsigt, at det i bestemmelsen angivne identifikationskrav er opfyldt. Derimod stilles der - i overensstemmelse med gældende ret - ikke noget krav om, at der gives en nærmere begrundelse for en anmodning om aktindsigt. Der gælder heller ikke noget formkrav til en sådan anmodning, der således kan fremsættes skriftligt (f.eks. pr. e-mail eller almindelig post) eller mundtligt (f.eks. telefonisk eller ved personligt fremmøde hos myndigheden). [...]

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."

I sagen FOB 2020-22 fandt ombudsmanden, at temakravet var opfyldt i relation til to anmodninger om aktindsigt i henvendelser fra et ministeriums departementschef og pressechef til udenforstående modtagere om modtagerens eller modtagerens medarbejders "medvirken i medie-dækning", f.eks. tv, radio eller artikler. Ombudsmanden lagde i den forbindelse vægt på bl.a., at anmodningerne indeholdt en angivelse af andet og mere end blot mediedækning eller mediehåndtering generelt som en proces mv., der kan omfatte henvendelser, ansøgeren var interesseret i:

"Dine anmodninger angår mere afgrænset tilfælde, hvor bestemte medarbejdere i ministeriet tager kontakt til personer uden for ministeriet – eller de pågældendes arbejdsplads – i forbindelse med disse andre personers medvirken i medierne. Dermed har dine anmodninger en anden karakter end f.eks. en anmodning om aktindsigt i alle dokumenter vedrørende ministeriets kommunikation med skrevne medier. Der er ikke tale om en afgrænsning, der alene defineres ved en bestemt proces eller ved al kommunikation med bestemte subjekter uanset indholdet af kommunikationen, men derimod ved en bestemt indholdsmæssig aktivitet, nemlig det, at nærmere angivne medarbejdere henvender sig til udenforstående personer – eller de pågældendes arbejdsplads – på grund af deres udtalelser eller mulige fremtidige udtalelser til pressen.

Det kan i den forbindelse ikke føre til en anden vurdering, at temaet for anmodningen så at sige går på tværs af Transport- og Boligministeriets sager og sagsområder og ikke er emnemæssigt

afgrænset til f.eks. jernbanenettet eller flytrafik. Det er således udtrykkeligt forudsat i forarbejderne til offentlighedslovens § 9, at temakravet også kan være opfyldt for anmodninger om aktindsigt i 'tværgående spørgsmål' (...).

Hertil kommer, at dine anmodninger (...) var tidsmæssigt afgrænset og yderligere afgrænset til ministeriets departementschef henholdsvis pressechef som afsendere af de henvendelser, du er interesseret i."

Regler om sagens oplysning

Det følger af det almindelige forvaltningsretlige officialprincip, at myndigheden har ansvaret for at oplyse en sag tilstrækkeligt til, at der kan træffes en lovlige og korrekt afgørelse.

Om sagsoplysningen i sager, hvor der anmodes om aktindsigt i tværgående spørgsmål, fremgår følgende af de specielle bemærkninger til § 9 i lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013:

"Efter bestemmelsens stk. 1, nr. 2, 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."

Sådan vurderer vi sagen

Ankestyrelsen vurderer, at Aarhus Kommune ikke kunne give afslag på aktindsigt med den anførte begrundelse.

Vi vurderer, at anmodningen om aktindsigt af 17. maj 2021 som præciseret den 18. maj og den 12. og 13. august 2021 opfylder offentlighedslovens krav om identifikation og tema.

Vi lægger til grund, at [A] har angivet, at anmodningen om aktindsigt omfatter henvendelser fra borgmesteren og kommunaldirektøren til medierne og deres medarbejdere "om indslag/artikler, de har bragt og som kan tænkes at blive bragt".

Vi lægger vægt på, at anmodningen således er afgrænset ved, at der er defineret en bestemt indholdsmæssig aktivitet, nemlig det at borgmesteren og kommunaldirektøren henvender sig til medier og deres ansatte om indslag/artikler, de har bragt, og som kan tænkes at blive bragt.

Dette ændres ikke af, at der er tale om et tværgående tema, da det er udtrykkeligt forudsat i forarbejderne til offentlighedslovens § 9, at temakravet også kan være opfyldt for anmodninger om aktindsigt i 'tværgående spørgsmål'.

Hertil kommer, at [A]s anmodning var tidsmæssigt afgrænset og afgrænset til henvendelser fra borgmesteren og kommunaldirektøren.

Vi lægger også vægt på, at kommunen på baggrund af [A]s præcisering af aktindsigtsanmodningen har identificeret en række dokumenter, som kommunen gav [A] aktindsigt i ved sin afgørelse den 27. maj 2021.

Vi vurderer endvidere, at kommunen ikke har undersøgt sagen tilstrækkeligt.

Det fremgår af kommunens afgørelse af 27. maj 2021, at kommunen alene har søgt efter dokumenter i borgmesterens og kommunaldirektørens mailbokse. Vi vurderer på baggrund af disse konkrete omstændigheder, at kommunen er forpligtet til at undersøge, om der kan findes dokumenter omfattet af aktindsigtsanmodningen andre steder end i borgmesterens og kommunaldirektørens mailbokse, f.eks. ved at spørge borgmesteren og kommunaldirektøren, om de er i besiddelse af mails, sms-beskeder mv. af den type, som aktindsigtsanmodningen vedrører, eller ved at søge i kommunens ESDH-system.

Det er således Ankestyrelsens opfattelse, at sagens oplysninger ikke giver grundlag for med den fornødne sikkerhed at fastslå, at der ikke findes dokumenter uden for borgmesterens og kommunaldirektørens mailbokse, som kunne være omfattet af aktindsigtsanmodningen.

Vi lægger vægt på, at det følger af officialprincippet, at kommunen er forpligtet til at indhente de oplysninger, som er nødvendige for, at der kan træffes en korrekt og lovlig afgørelse.

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

Vi bemærker, at kommunen ikke ses at have besvaret anmodningen om aktindsigt af 13. august 2021 inden for 7-dages fristen i offentlighedslovens § 36, stk. 2, ligesom kommunen ikke ses at have underrettet om fristoverskridelsen.

Vi går ud fra, at kommunen vil være opmærksom på fremover at overholde kravene.

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

Rikke Demant Hansen

Kopi er sendt til:

[A]

Vi har anvendt:

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

Lov om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven), senest bekendtgjort i lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020