

Udskriftsdato: 4. april 2026 (Gældende)

## Udtalelse afgivet af Økonomi- og Indenrigsministeriet om det kommunale tilsyns kompetence til at påse lovligheden af en kommunes sagsbehandlingstid i en sag om aktindsigt og om lovligheden af kommunens sagsbehandlingstid

---

Ministerium: Social- og Indenrigsministeriet

## Udtalelse afgivet af Økonomi- og Indenrigsministeriet om det kommunale tilsyns kompetence til at påse lovligheden af en kommunes sagsbehandlingstid i en sag om aktindsigt og om lovligheden af kommunens sagsbehandlingstid

Økonomi- og Indenrigsministeriet udtalte, at det var Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at tilsynsmyndigheden er berettiget til ved generel fortolkning og konkret subsumption at efterprøve kommunernes overholdelse af reglerne i offentlighedslovens § 36, stk. 2, om sagsbehandlingstiden for en anmodning om aktindsigt, således som denne bestemmelse skal forstås i lyset af bestemmelsens bemærkninger.

Det var Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at den periode, hvor kommunen havde valgt at holde rådhuset lukket på grund af jul og nytår, var af en sådan længde, at dette kunne begrunde, at den lovbestemte frist på syv arbejdsdage undtagelsesvist blev overskredet, jf. offentlighedslovens § 36, stk. 2, 2. pkt.

Det var Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at kommunen med henvisning til sygdomsforløbet hos den af kommunens chefer, der havde en central rolle i sagen, ikke lovligt kunne udsætte færdigbehandlingen i det skete omfang fra perioden efter nytår til den 26. januar 2016, hvor kommunen meddelte borgeren aktindsigt.

Økonomi- og Indenrigsministeriet lagde i den foreliggende sag på baggrund af ministeriets undersøgelse af spørgsmålet og kommunens oplysninger over for ministeriet til grund, at sagen ikke havde et omfang eller kompleksitet, der kunne begrunde en overskridelse af den lovbestemte frist på syv arbejdsdage.

Efter en samlet vurdering var det Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at kommunen ikke overholdt den i offentlighedslovens § 36, stk. 2, fastsatte frist for sagsbehandling af borgerens anmodning om aktindsigt, der første gang blev fremsat den 15. december 2015, ved først den 26. januar 2016 at meddele den ønskede aktindsigt.

Det var i den forbindelse Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at Statsforvaltningen i den foreliggende sag havde været forpligtet til at indhente oplysninger om sagens omfang eller kompleksitet.

Økonomi- og Indenrigsministeriet lagde endelig til grund, at kommunen efter offentlighedslovens § 15, stk. 1, havde haft pligt til at journalisere de dokumenter, som kommunen havde valgt at journalisere til brug for aktindsigtsanmodningen. Økonomi- og Indenrigsministeriet fandt anledning til at gøre kommunen generelt opmærksom på kommunens journaliseringsforpligtelse, således som denne er fastlagt i offentlighedslovens § 15.

Statsforvaltningen har ved nyhedsbrev af 22. februar 2016 offentliggjort Statsforvaltningens udtalelse af 16. februar 2016, hvori Statsforvaltningen har udtalt, at Hørsholm Kommunes sagsbehandlingstid i en sag om aktindsigt ikke ligger inden for rammerne af offentlighedsloven.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har på den baggrund af egen drift taget spørgsmålet om det kommunale tilsyns kompetence til at påse lovligheden af en kommunes sagsbehandlingstid i en sag om aktindsigt op til behandling. Ministeriet har i den forbindelse ligeledes taget lovligheden af Hørsholm Kommunes sagsbehandlingstid i den pågældende sag om aktindsigt op til behandling.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har nu afsluttet sin behandling af sagen.

Økonomi- og Indenrigsministeriet skal beklage den lange sagsbehandlingstid.

Det er Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at tilsynsmyndigheden er berettiget til ved generel fortolkning og konkret subsumption at efterprøve kommunernes overholdelse af reglerne i offentlighedslovens § 36, stk. 2, om sagsbehandlingstiden for en anmodning om aktindsigt, således som denne bestemmelse skal forstås i lyset af bestemmelsens bemærkninger.

Det er Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at den periode, hvor Hørsholm Kommune havde valgt at holde rådhuset lukket på grund af jul og nytår, var af en sådan længde, at dette kunne begrunde, at den lovbestemte frist på syv arbejdsdage undtagelsesvist blev overskredet, jf. offentlighedslovens § 36, stk. 2, 2. pkt.

Det er Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at Hørsholm Kommune med henvisning til sygdomsforløbet hos den af kommunens chefer, der havde en central rolle i sagen, ikke lovligt kunne udsætte færdigbehandlingen i det skete omfang til den 26. januar 2016, hvor kommunen meddelte borgeren aktindsigt.

Økonomi- og Indenrigsministeriet lægger endvidere i den foreliggende sag på baggrund af ministeriets undersøgelse af spørgsmålet og kommunens oplysninger over for ministeriet til grund, at sagen ikke havde et omfang eller kompleksitet, der kunne begrunde en overskridelse af den lovbestemte frist på syv arbejdsdage.

Efter en samlet vurdering er det Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at Hørsholm Kommune ikke overholdt den i offentlighedslovens § 36, stk. 2, fastsatte frist for sagsbehandling af borgerens anmodning om aktindsigt, der første gang blev fremsat den 15. december 2015, ved først den 26. januar 2016 at meddele den ønskede aktindsigt.

Det er i den forbindelse Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at Statsforvaltningen i den foreliggende sag havde været forpligtet til at indhente oplysninger om sagens omfang eller kompleksitet.

Økonomi- og Indenrigsministeriet lægger endelig til grund, at Hørsholm Kommune efter offentlighedslovens § 15, stk. 1, har haft pligt til at journalisere de dokumenter, som kommunen har valgt at journalisere til brug for aktindsigtsanmodningen. Således som sagen foreligger oplyst, kan Økonomi- og Indenrigsministeriet imidlertid ikke tage stilling til, om Hørsholm Kommune har overholdt journaliseringsfristen i offentlighedslovens § 15, stk. 2. Økonomi- og Indenrigsministeriet finder imidlertid ikke anledning til at undersøge dette spørgsmål yderligere. Økonomi- og Indenrigsministeriet finder dog anledning til at gøre Hørsholm Kommune generelt opmærksom på kommunens journaliseringsforpligtelse, således som denne er fastlagt i offentlighedslovens § 15.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har i dag meddelt Ankestyrelsen, hvortil Statsforvaltningens beføjelser som tilsynsmyndighed er overført pr. 1. april 2017, ministeriets retsopfattelse, og ministeriet foretager sig herefter ikke videre i sagen.

Nedenfor følger en beskrivelse af sagens baggrund og en nærmere redegørelse for Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse.

### **Sagens baggrund:**

Forud for et borgermøde den 17. december 2015, som Hørsholm Kommune havde arrangeret i anledning af, at kommunen havde indgået lejemål på Kong Georgsvej 5 til brug for flygtninge, anmodede en borger den 15. december 2015 Hørsholm Kommune ”om aktindsigt i hele sagsbehandlingen om dette”. Borgeren tilmeldte sig samtidig borgermødet.

Ved e-mail af 21. december 2015 skrev kommunen følgende til borgeren.

”Vi tillader os at vende tilbage efter gennemførelsen af borgermødet den 17. december, hvor der var lejlighed til at stille spørgsmål til sagen vedr. Kong Georgsvej 5. Forhåbentlig fik du tilstrækkelig fyldestgørende svar på de spørgsmål, du havde og stillede.

For god ordens skyld skal vi høre, om du opretholder dit ønske om aktindsigt i sagsbehandlingen, eller om dette ønske er blevet overflødiggjort. ”

Ved e-mail af samme dato fastholdt borgeren sin anmodning om aktindsigt.

Ved e-mail af samme dato meddelte Hørsholm Kommune borgeren bl.a. følgende:

” ...

Jeg kan forstå, at du ønsker aktindsigt i sagen om kommunens leje af ejendommen Kong Georgsvej 5. Desværre kan kommunen ikke overholde den frist, som er angivet i offentlighedslovens § 36, på grund af den forestående ferielukning fra 23. december 2015 – 4. januar 2016.

Hørsholm Kommune vender tilbage med en besvarelse af din aktindsigtsbegæring den 7. januar 2016.

...”

Ved en senere e-mail af samme dato meddelte Hørsholm Kommune borgeren bl.a. følgende:

” ...

Vi vender som anført tilbage i beg. af januar 2016. [...]

...”

Ved en senere e-mail af samme dato fastholdt borgeren på ny sit ønske om aktindsigt, som borgeren beskrev således:

”Tak for svar. Jeg vil være interesseret i indsigt i den mailkorrespondance der har været med udlejer samt mødenotater/-referater fra møder med udlejer, dvs. i realiteten al den formelle kommunikation der har været udvekslet. [...]”

Ved e-mail af 7. januar 2016 meddelte Hørsholm Kommune borgeren følgende:

” ...

Ved mail af 21. december 2015 meddelte jeg dig, at Hørsholm Kommune vil vende tilbage med svar på din begæring om aktindsigt i begyndelsen af denne måned og senest den 7. januar 2016.

P.g.a. [...] sygdom bliver vi desværre nødsaget til at udskyde fristen yderligere til den 4. februar 2016.

...”

Ved e-mail af 7. januar 2016 skrev borgeren bl.a. følgende til Hørsholm Kommune:

” ...

På grund af sagens karakter er dette ikke tilfredsstillende, og derfor ønsker jeg oplyst

- 1) om der er retningslinjer for, hvilke forhold der kan retfærdiggøre en forsinkelse af overholdelse af offentlighedsloven, og hvor mange gange man kan forsinke dette, samt
- 2) [...].

...”

Ved e-mail af 7. januar 2016 besvarede Hørsholm Kommune borgerens henvendelse bl.a. således:

”...

Jeg er helt enig med dig i, at sagen så vidt det overhovedet er muligt skal og bliver opprioriteret, og hvis det er muligt at vende tilbage før den 4. februar 2016, gør vi naturligvis dette. [...]

Men det har desværre ikke været muligt at forudse den [...]sygdom og [...] hos sagsbehandleren omkring de dokumenter, du beder om aktindsigt i.

...”

Ved e-mail af 8. januar 2016 klagede borgeren til Hørsholm Kommune over den manglende opfyldelse af borgerens anmodning om aktindsigt, idet borgeren bl.a. anførte:

”...

I henviser til, at (alvorlig) sygdom hos Hørsholm Kommune (Myndigheden) skulle være årsag til forsinkelse, men det fremgår kun af § 36, at sagens omfang og karakter kan forårsage forsinkelse og ikke sygdom hos Myndigheden.

...”

Ved e-mail af 12. januar 2016 indbragte Hørsholm Kommune borgerens klage for Statsforvaltningen. Kommunen oplyste i den forbindelse bl.a. følgende:

”...

Da fristen efter offentlighedslovens § 36 i offentlighedsloven for at svare på denne begæring [borgerens begæring af 21. december 2015] ville udløbe den 4. januar 2016, og da de personer, som havde været inddraget i sagen, var gået på juleferie, fremsendte kommunen mail til [...] om at kommunen som følge deraf først ville kunne besvare henvendelsen senest den 7. januar 2016.

I julen blev en af kommunens chefer, der har en central rolle i sagen, [...] syg og [...]. Med denne begrundelse sendte kommunen endnu en mail til [...] den 7. januar 2016 og meddelte, at fristen for besvarelse af begæringen om aktindsigt vil blive yderligere udsat til senest den 4. februar 2016.

...

Der er p.t. ikke kendskab til, hvor mange dokumenter der begæres om aktindsigt i. Arbejdet hermed er blevet forsinket p.g.a. [...]sygdom. Hørsholm Kommune arbejder med sagen og er så vidt overhovedet muligt interesseret i at besvare henvendelsen og arbejder med at gøre det hurtigst muligt inden for den fastsatte frist. Dette er meddelt [...] pr. mail.

...”

Den 26. januar 2016 traf Hørsholm Kommune afgørelse om, at borgeren var berettiget til fuld aktindsigt i det ønskede materiale.

Ved e-mail af 9. februar 2016 meddelte Hørsholm Kommune en række yderligere oplysninger til Statsforvaltningen til brug for Statsforvaltningens behandling af sagen. Kommunen oplyste bl.a. følgende:

”...

Kommunens udsættelse den 21.12.2015 med besvarelse af aktindsigtsbegæringen af 21.12.2015 til den 7.01.2016 skyldes, at rådhuset har været lukket mellem jul og nytår. Kommunens udsættelse den 7.01.2016 med besvarelse af aktindsigtsbegæring af 21.12.2015 til den 4.02.2016 skyldes [...] sygdom og [...] hos [...], som havde haft den korrespondance, som borgeren overvejende ønskede aktindsigt i. [...] vendte i et vist omfang tilbage den 18.01.2016, og aktindsigtsbegæringen er besvaret 6 dage efter, nemlig den 26.01.2016. [...]

...”

Det fremgår af udtalelsen, at udsættelsen skyldtes sygdom hos en af kommunens chefer, som havde haft den korrespondance, som borgeren overvejende ønskede aktindsigt i.

Ved brev af 16. februar 2016 afgav Statsforvaltningen en udtalelse i sagen. Statsforvaltningen meddelte bl.a. borgeren følgende:

”...

Hørsholm Kommune har ikke i den konkrete sag overholdt bestemmelsen om sagsbehandlingstid i offentlighedslovens § 36, stk. 2, idet dine anmodninger om aktindsigt, som er fremsat henholdsvis den 15. og 21. december 2015, først er imødekommet den 26. januar 2016.

Hørsholm Kommune har begrundet fristoverskridelsen med, at rådhuset har været lukket mellem jul og nytår samt med sygdom hos en central medarbejder i forhold til behandlingen af din aktindsigtsanmodning.

Det er Statsforvaltningens opfattelse, at den tid, der er medgået til behandlingen af din aktindsigtsanmodning, ikke ligger inden for lovens rammer.

Statsforvaltningen har herved lagt vægt på, at sagsbehandlingen af sager om aktindsigt skal prioriteres højt, at selvvalgte lukkedage skal medregnes ved fristberegningen, samt at personalemæssige forhold såsom sygdom kun kan begrunde en kortvarig udskydelse af afgørelsen om aktindsigt.

...”

Ved brev af 16. marts 2016 anmodede det daværende Social- og Indenrigsministerium, hvis beføjelser som øverste tilsynsmyndighed ved kongelig resolution af 28. november 2016 er overført til Økonomi- og Indenrigsministeriet, Statsforvaltningen om en kopi af sagens akter samt en udtalelse til brug for ministeriets overvejelser om at indlede en tilsynssag.

Ved brev af 4. april 2016 fremsendte Statsforvaltningen sagens akter til ministeriet og anførte supplerende i den forbindelse bl.a. følgende:

”...

Statsforvaltningen har ved udtalelsen af 16. februar 2016 som anført lagt vægt på offentlighedslovens udgangspunkt om, at sager om aktindsigt skal prioriteres højt, samt at personalemæssige forhold såsom sygdom kun kan begrunde en kortvarig udskydelse af en afgørelse om aktindsigt.

Det er Statsforvaltningens opfattelse, at der i den konkrete sag ikke er tale om en kortvarig udskydelse af afgørelsen om aktindsigt, og Statsforvaltningen kan på den baggrund henholde sig til udtalelsen i sagen.”

Ved brev af 3. oktober 2016 har Statsforvaltningen afgivet yderligere supplerende oplysninger til ministeriet. Statsforvaltningen har bl.a. anført følgende:

”...

I en efterfølgende offentliggjort artikel i UfR 2016B. 288 har ph.d. Kasper Ullerup Bach [...] blandt andet kommenteret Statsforvaltningens vejledende udtalelse til kommunen i den konkrete sag.

I relation til Statsforvaltningens behandling af den konkrete sag er det blandt andet anført i artiklen, at Statsforvaltningen ikke i den vejledende udtalelse ses at gøre sig overvejelser om den konkrete sags omfang eller kompleksitet.

Statsforvaltningen skal i den anledning supplerende bemærke, at Hørsholm Kommune ikke som begrundelse for fristoverskridelsen i den konkrete sag har henvist til sagens omfang eller kompleksitet.

På den baggrund har disse forhold ikke indgået i vurdering af, om kommunen konkret har redegjort for forhold, der samlet set efter reglerne i offentlighedsloven kan begrunde den endelige sagsbehandlingstid i sagen.

...”

Ved brev af 23. april 2018 har Økonomi- og Indenrigsministeriet til brug for ministeriets færdigbehandling af sagen anmodet Hørsholm Kommune om en udtalelse om, hvorvidt der forelå supplerende lovlige udsættelsesgrunde for udsættelsen af behandlingen af den pågældende anmodning om aktindsigt frem til den 26. januar 2016, hvor aktindsigten blev meddelt, ud over de grunde, som Statsforvaltningen har taget stilling til. Ministeriet har herunder anmodet om oplysning om, hvorvidt sagens omfang eller kompleksitet efter kommunens opfattelse ville kunne begrunde den foreliggende overskridelse af den lovfastsatte frist på syv arbejdsdage. Ministeriet har endvidere anmodet om at få tilsendt de sagsakter, der var omfattet af aktindsigtsanmodningen.

Ved brev af 17. maj 2018 har Hørsholm Kommune oplyst følgende over for ministeriet:

”Den første aktindsigtsbegæring i sagen blev modtaget den 15. december 2015. Den 17. december 2015 blev der afholdt borgermøde, hvor den der begærede aktindsigt var til stede. Efterfølgende den 21. december 2015 havde kommunen en dialog med borgeren, om alle udestående spørgsmål i sagen nu var blevet besvaret på mødet. Dialogen endte med at borgeren sendte en ny og endelig aktindsigtsbegæring, modtaget samme dag.

Efterfølgende den 11. januar 2016 supplerede borgeren sin aktindsigtsbegæring.

Fristen på 7 dage for besvarelsen af aktindsigtsbegæringen ville udløbe den 5. januar 2016. Da sagen og de akter, som der var fremsat begæring om, ikke var journaliseret på tidspunktet for begæringens fremsættelse, og det på grund af sygdom var forbundet med en vis usikkerhed, hvornår det var muligt at give aktindsigt, blev fristen for besvarelse af aktindsigten af 21. december udsat i 2 dage til den 7. januar 2016 med henvisning til at rådhuset var lukket mellem jul og nytår og der var behov for den lidt længere frist.

Ved genoptagelse af sagen efter nytår måtte kommunen konstatere, at kommunens [...] var [...] syg og [...] og dermed afskåret fra at videresende eller journalisere de dokumenter, der var bedt om aktindsigt i. Fristen blev derfor yderligere udsat til 4. februar 2016. Ved [...] tilbagekomst den 18. januar 2016 blev der omgående taget hånd om aktindsigtssagen og de efterspurgte akter blev ekspederet den 26. januar 2016.

Det er kommunens vurdering, at hvis [...] ikke var blevet [...]syg den 21. december 2015 og var sygemeldt til den 18. januar 2016 ville kommunen antagelig have kunnet ekspedere aktindsigtssagen inden for den i loven angivne frist på 7 dage. [...]"

Det fremgår af udtalelsen, at udsættelsen skyldtes sygdom hos en af kommunens chefer.

Hørsholm Kommune har i forbindelse med kommunens svar af 17. maj 2018 sendt ministeriet de sagsakter, der var omfattet af aktindsigtsbegæringen.

## **Økonomi- og Indenrigsministeriets udtalelse:**

### **1. Retsgrundlaget**

#### **1.1. Det kommunale tilsyns kompetence**

**1.1.1.** Det almindelige tilsyn med kommuner varetages af Ankestyrelsen med Økonomi- og Indenrigsministeriet som øverste tilsynsmyndighed.

Lov om kommunernes styrelse § 48, stk. 1, (lovbekendtgørelse nr. 318 af 28. marts 2017) om tilsynsmyndighedens kompetence i første instans har følgende ordlyd:

”§ 48. Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne [...] overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, herunder kommunale forskrifter, der er udstedt i medfør af denne lovgivning, jf. dog stk. 2 og 3.”

Bestemmelsen blev indsat ved lov nr. 381 af 28. maj 2003.

Bestemmelsen blev senest ændret ved lov nr. 176 af 21. februar 2017. Ved denne lov blev Statsforvaltningens beføjelser som kommunal tilsynsmyndighed overført til Ankestyrelsen. Ændringsloven trådte i kraft den 1. april 2017, jf. ændringslovens § 3, stk. 1.

Af bemærkningerne til § 48, stk. 1, i lovforslaget til lov nr. 381 af 28. maj 2003, lovforslag nr. L 188, FT 2002-03, A, 5689 ff., fremgår bl.a. følgende:

”Det følger af bestemmelsen, at statsamtmanden påser kommunernes overholdelse af *lovgivningen*, dvs. såvel skreven som uskreven ret, herunder offentligretlige retsgrundsætninger.

Tilsynet er således som hidtil et legalitetstilsyn. Dette indebærer, at tilsynet alene er et retligt tilsyn. Prøvelsen omfatter ud over en stillingtagen til sagens retlige spørgsmål og sagens faktum også eventuelle faglige vurderinger i det omfang, dette er nødvendigt for at kunne tage stilling til lovligheden af en kommunal disposition. Der er principielt ikke begrænsninger i tilsynsmyndighedens prøvelse af jus, men i tilfælde, hvor den konkrete subsumption forudsætter en særlig fagkundskab, som tilsynsmyndigheden ikke er i besiddelse af, vil tilsynsmyndigheden udvise tilbageholdenhed i prøvelsen, medmindre en udtalelse fra sektormyndigheden kan tilvejebringe det fornødne præcise beslutningsgrundlag.

Det falder uden for tilsynsmyndighedens beføjelser at tage stilling til kommunernes skønsudøvelse i det omfang, skønnet er udøvet inden for de rammer, lovgivningen sætter. At lovgivningen er skønsmæssig, indebærer imidlertid ikke, at kommunerne er retligt ubundet i deres opgavevaretagelse. Tilsynet omfatter således bl.a. en stillingtagen til, om en kommune har overholdt de almindelige offentligretlige grundsætninger, herunder inddraget ulovlige kriterier i skønsudøvelsen, ulovligt sat skønnet under regel og overholdt grundsætningen om saglighed i forvaltningen, lighedsgrundsætningen og proportionalitetsgrundsætningen. Tilsynet omfatter derimod ikke spørgsmål om hensigtsmæssighed, herunder sagsbehandlingens tilrettelæggelse eller sagsbehandlingstiden i det omfang, sådanne spørgsmål ikke er reguleret i lovgivningen. Tilsynet omfatter heller ikke kommunernes prioritering mellem kommunernes serviceområder og kommunernes beslutning om serviceniveau i det omfang, sådanne spørgsmål ikke er reguleret i lovgivningen.

God forvaltningsskik er endvidere ikke en del af prøvelsesgrundlaget, da disse principper ikke har karakter af retsregler. [...]

[...]

Tilsynet vedrører alene kommunernes overholdelse af den *lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder*, dvs. den del af lovgivningen, der angår deres virksomhed som offentlige myndigheder. [...]

Lovgivning, der gælder for både offentlige myndigheder og private, er således ikke omfattet af statsamtmandens tilsyn. Der er enkelte eksempler på, at lovgivning, der først og fremmest retter sig til offentlige myndigheder, også i begrænset omfang gælder for andre end offentlige myndigheder. Dette gælder offentlighedsloven og forvaltningsloven [...]. Med bestemmelsens fremhævelse af lovgivning, der »særligt« gælder for offentlige myndigheder, slås fast, at det forhold, at offentligretlig lovgivning i begrænset omfang gælder for andre end offentlige myndigheder, ikke indebærer, at lovgivningen falder uden for statsamtmandens tilsyn.

[...]”

Ankestyrelsens tilsyn er således et retligt tilsyn. Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommuner overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder.

Ankestyrelsen kan som anført i bemærkningerne nævnt ovenfor ikke tage stilling til, om kommunernes dispositioner er rimelige eller hensigtsmæssige, eller til spørgsmål om skønsudøvelse, så længe skønnet udøves inden for de rammer, der er fastsat i lovgivningen.

Ankestyrelsen fører ikke tilsyn, i det omfang særlige klage- eller tilsynsmyndigheder kan tage eller har taget stilling til den pågældende sag, jf. § 48, stk. 3, i lov om kommunernes styrelse.

**1.1.2.** Den gældende bestemmelse i lov om kommunernes styrelse § 48 a om sagsrejsning for tilsynsmyndigheden i første instans har følgende ordlyd:

”§ 48 a. Ankestyrelsen beslutter, om der er tilstrækkelig anledning til at rejse en tilsynssag.”

Af bemærkningerne til § 48 a i lovforslaget til lov nr. 176 af 21. februar 2017, hvorved bestemmelsen blev indført, lovforslag nr. L 56, FT 2016-2017, fremgår bl.a. følgende:

”...

Det er som efter de gældende regler Statsforvaltningen, der beslutter, om der er anledning til at tage en sag op af egen drift. En henvendelse fra en kommune, region, organisation, forening, borger m.fl. til Statsforvaltningen er således hverken en nødvendig eller tilstrækkelig forudsætning for, at Statsforvaltningen rejser en sag. Statsforvaltningen kan herudover blive opmærksom på sager gennem omtale i pressen eller ved henvendelse fra et fagministerium.

...”

Reglerne i lov om kommunernes styrelse § 48 a blev senest ændret ved lov nr. 176 af 21. februar 2017. For henvendelser, der er modtaget før lovens ikrafttræden den 1. april 2017 finder de hidtil gældende regler anvendelse, jf. § 3, stk. 2, i lov nr. 176 af 21. februar 2017.

Lov om kommunernes styrelse § 48 a havde på tidspunktet for Statsforvaltningens modtagelse af henvendelsen fra Hørsholm Kommune den 12. januar 2016 følgende ordlyd:

”§ 48 a. Statsforvaltningen beslutter, om der er tilstrækkeligt grundlag for at rejse en tilsynssag.”

Af bemærkningerne til § 48 a i lovforslaget til lov nr. 381 af 28. maj 2003, hvorved bestemmelsen blev indført, lovforslag nr. L 188, FT 2002-03, A, 5693, fremgår bl.a. følgende:

”...

Med bestemmelsen slås fast, at kommunaltilsynets sager rejses af egen drift. Dette følger af kommunaltilsynets formål og karakter. Det er ofte henvendelser fra borgere, herunder en part i en kommunal sag, eller andre, der får tilsynsmyndigheden til at overveje, hvorvidt der er tilstrækkeligt grundlag for at rejse en sag. En henvendelse fra en borger, herunder en part i en kommunal sag, er imidlertid hverken en nødvendig eller tilstrækkelig forudsætning for, at tilsynsmyndigheden kan rejse en sag.

...”

**1.1.3.** Lov om kommunernes styrelse § 53, stk. 1, 1. pkt., om Økonomi- og Indenrigsministeriets kompetence som øverste tilsynsmyndighed har følgende ordlyd:

”§ 53. Økonomi- og indenrigsministeren kan af egen drift tage spørgsmål om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser, som Ankestyrelsen har udtalt sig om efter § 50, op til behandling, når ministeren skønner, at sagen er af principiel eller generelt betydning eller har alvorlig karakter. [...]”

Økonomi- og Indenrigsministeriet er ikke i almindelighed klageinstans over for Ankestyrelsen, men ministeriet kan i henhold til § 53, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse af egen drift tage spørgsmål om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser, som Ankestyrelsen har udtalt sig om

som tilsynsmyndighed, op til behandling, når ministeriet skønner, at sagen er af principiel eller generel betydning eller har alvorlig karakter.

Betingelsen i § 53, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse om, at sagen skal være af principiel eller generel betydning eller har alvorlig karakter, svarer til den tilsvarende betingelse i lovens § 52, stk. 3.

Af bemærkningerne til § 52, stk. 3, i lovforslaget til lov nr. 381 af 28. maj 2003, hvorved bestemmelserne i § 52, stk. 3, og § 53, stk. 1, blev indført, lovforslag nr. L 188, FT 2002-03, A, 5705, fremgår bl.a. følgende:

”Bestemmelsen fastsætter derfor som noget nyt, ligesom den foreslåede affattelse af lovens § 53, stk. 1, at ministeren af egen drift alene kan tage sager op, når ministeren skønner, at sagen har generel eller principiel karakter eller er af alvorlig karakter.

Det grundlæggende kriterium for, hvornår ministeriet tager en sag op, vil være, om den må forventes at få særlig betydning for tilsynspraksis, således at ministeriets afgørelse eller udtalelse i sagen i væsentlig grad bidrager til styring og koordinering heraf.

Dette kan være tilfældet, fordi der er et forholdsvis stort antal sager af den pågældende type. Det kan også være tilfældet, fordi sagen giver anledning til stillingtagen til et væsentligt retsspørgsmål, som ministeriet ikke tidligere har taget stilling til, eller som i praksis har givet anledning til tvivl.

Endvidere kan der være behov for, at ministeriet tager en sag op, hvis den har særlig stor samfundsmæssig betydning, eksempelvis fordi den vedrører spørgsmål, der er afgørende for tilrettelæggelsen af kommunernes administration på et bestemt område.

Endelig kan der være behov for, at ministeriet tager en sag op, såfremt den mulige retlige mangel, sagen vedrører, er af en sådan grov eller alvorlig karakter, at det kan virke stødende, at statsamtmandens afgørelse står ved magt, f.eks. alvorlige tilfælde af magtfordrejning.

Det vil være op til ministeriets praksis at fastlægge den nærmere afgrænsning af, hvornår ministeriet efter bestemmelsen har adgang til at tage en sag op. Dette vil være en skønsmæssig vurdering. Ministeriet kan ikke tage en sag op, hvor de oplysninger, ministeriet har modtaget eller eventuelt har indhentet, ikke giver ministeriet grund til at antage, at der er tale om en sag af generel eller principiel betydning eller af alvorlig karakter.

Bestemmelsen fastslår endvidere, at den overordnede tilsynsmyndighed, når der ikke udøves nogen funktion som klageinstans, alene tager sager op af egen drift. Det er Indenrigs- og Sundhedsministeriet, der beslutter, om ministeriet finder anledning til at tage en sag op af egen drift. En henvendelse fra en borger er hverken en nødvendig eller tilstrækkelig forudsætning herfor.

...

... Uanset om der er tale om en sag af principiel eller generel betydning eller af alvorlig karakter, som ministeren efter bestemmelsen har adgang til at tage op, kan ministeriet afvise at tage sagen op, hvis

ministeriet ikke af hensyn til styringen og koordineringen af statsamtmandenes praksis finder anledning hertil. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis en sag uanset dens alvorlige karakter ikke vurderes at have en mere generel rækkevidde. Ministeriet har vide rammer for at vurdere, om ministeriet finder anledning til at tage en sag op. ”

Økonomi- og indenrigsministeren kan efter overførslen af Statsforvaltningens beføjelser som kommunal tilsynsmyndighed til Ankestyrelsen pr. 1. april 2017 også udøve de beføjelser, der er fastsat i kapitel VII i lov om kommunernes styrelse, i forhold til Statsforvaltningens dispositioner eller undladelser, der har fundet sted før ændringslovens ikrafttræden. De nævnte beføjelser kan i givet fald udøves over for Ankestyrelsen, jf. ændringslovens § 3, stk. 5.

## 1.2. Offentlighedslovens regler om frister for behandlingen af en anmodning om aktindsigt

1.2.1. Offentlighedslovens § 36, stk. 2, jf. lov nr. 606 af 12. juni 2013, har følgende ordlyd:

”§ 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 undtagelsesvist 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. ”

1.2.2. Af bemærkningerne til § 36, stk. 2, i lovforslaget til lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen, lovforslag nr. L 144, FT 2012-03, fremgår bl.a. følgende:

”Bestemmelsen i stk. 2, der med visse ændringer viderefører den gældende lovs § 16, stk. 1 og 2, fastslår i *1. pkt.*, at anmodninger om aktindsigt skal afgøres *snarest*. [...] Med anvendelsen af udtrykket »snarest« er det således tilsigtet, at en anmodning om aktindsigt skal behandles og afgøres så hurtigt som muligt.

Udtrykket »*snarest*« indebærer for det første, at vedkommende myndighed m.v. 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.

Det nævnte udtryk indebærer endvidere, at anmodninger om aktindsigt i ikke omfangsrige sager – som dels indeholder dokumenter, hvor retten til aktindsigt er utvivlsom, dels indeholder dokumenter, der kræver en nærmere gennemgang eller overvejelse – skal tilstræbes imødekommet i løbet af 1-2 arbejdsdage efter modtagelsen af aktindsigtsanmodningen i forhold til de dokumenter i sagen, der ikke giver anledning til tvivl. Herefter kan myndigheden vende tilbage med en afgørelse vedrørende de resterende dokumenter, der kræver en nærmere gennemgang eller overvejelse.

Det følger af bestemmelsen i *2. pkt.*, at en anmodning om aktindsigt *som udgangspunkt* skal være færdigbehandlet *inden syv arbejdsdage* efter, at anmodningen er modtaget. Dette følger af, at det i bestemmelsen er forudsat, at det kun vil være »undtagelsesvist«, at en anmodning ikke vil kunne færdigbehandles inden for den nævnte frist.

En udsættelse af færdigbehandlingen af en aktindsigtsanmodning udover sagsbehandlingsfristen på syv arbejdsdage kan efter bestemmelsen være begrundet i f.eks. sagens omfang eller kompleksitet. Bestemmelsen bygger imidlertid på en forudsætning om, at afgørelsen af spørgsmålet om aktindsigt *navnlige* vil kunne udskydes som følge af sagens omfang eller kompleksitet.

Med udtrykket »*sagens omfang*« sigtes først og fremmest til antallet af dokumenter, der er omfattet af den enkelte anmodning om aktindsigt. Med udtrykket »*sagens kompleksitet*« sigtes der dels til de juridiske spørgsmål, som en aktindsigtsanmodning kan rejse, dels til, om en anden myndighed eller en virksomhed skal høres om aktindsigtsanmodningen. Det forudsættes, at en myndighed m.v. i givet fald fastsætter en kort høringsfrist, der tager behørigt hensyn til, at aktindsigtsanmodningen så vidt muligt skal færdigbehandles inden for rimelig tid.

Det forhold, at udsættelse af færdigbehandlingen af en aktindsigtsanmodning udover fristen på syv arbejdsdage *f.eks.* kan være begrundet i sagens omfang eller kompleksitet, indebærer, at der ikke er 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 arbejdsdag, vil dette også kunne begrunde, at fristen overskrides, jf. pkt. 4.17.2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Om de forhold, der efter omstændighederne og undtagelsesvist kan begrunde en udsættelse af behandlingen af en anmodning om aktindsigt, kan der i øvrigt henvises til betænkningens kapitel 22, pkt. 4.2 (side 798 f.). Selvom der foreligger en udsættelsesgrund, skal myndigheden prioritere behandlingen af den pågældende aktindsigtsanmodning.

Det forhold, at bestemmelsen fastsætter, at en anmodning om aktindsigt skal afgøres snarest, og (som udgangspunkt) inden syv arbejdsdage efter, at den er modtaget, medfører – som også nævnt ovenfor – at en anmodning om aktindsigt, der klart har identificeret den sag, anmodningen vedrører, og som vedrører et begrænset antal dokumenter, der ikke kræver en nærmere gennemgang eller overvejelse, bør være færdigbehandlet i løbet af 1-2 arbejdsdage efter modtagelsen af aktindsigtsanmodningen.

Det anførte forhold indebærer endvidere, at det skal 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.

I de (særlige) tilfælde, hvor anmodningen f.eks. omfatter et stort antal dokumenter, eller hvor anmodningen giver anledning til overvejelser af f.eks. juridiske spørgsmål af mere kompliceret karakter – dvs. når der undtagelsesvist foreligger et forhold, der kan begrunde en udsættelse af fristen på syv arbejdsdage – skal det tilstræbes, at anmodningen om aktindsigt færdigbehandles inden for 14 arbejdsdage efter, at anmodningen er modtaget.

I de (helt særlige) tilfælde, hvor aktindsigtsanmodningen omfatter et meget stort antal dokumenter, eller hvor anmodningen rejser f.eks. juridiske spørgsmål af ganske kompliceret karakter, skal det tilstræbes, at anmodningen færdigbehandles senest inden for 40 arbejdsdage efter, den er modtaget. Som eksempel herpå kan nævnes det tilfælde, hvor der anmodes om aktindsigt i samtlige sager af en bestemt type, som den pågældende myndighed m.v. i vidt omfang behandler, og som myndigheden m.v. har modtaget i løbet af det seneste år.

Det fremgår af 2. pkt., at det kun vil være »undtagelsesvist«, at en anmodning ikke kan færdigbehandles inden for fristen på syv arbejdsdage. Dette udtryk bygger på en forventning om, at antallet af aktindsigts-sager, hvor denne frist ikke kan overholdes, i det samlede billede af aktindsigtssager for samtlige landets myndigheder m.v. ikke må være det normale.

Udtrykket »syv arbejdsdage« medfører, at bl.a. lørdage, søndage og helligdage ikke – i modsætning til, hvad der følger af den gældende 10-dages-frist i lovens § 16, stk. 2 – skal medregnes ved beregningen af fristen på syv arbejdsdage.

[...]

Underretningen efter 2. pkt. skal afsendes *inden udløbet* af den 7. arbejdsdag efter modtagelsen af anmodningen om aktindsigt. ”

I lovforslagets specielle bemærkninger henvises der til lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 4.17.2.2. Af lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 4.17.2.2. og 4.17.2.3. fremgår bl.a. følgende:

”4.17.2.2. [...]

Det bemærkes, at hvis en myndighed holder lukket i en sammenhængende periode, f.eks. omkring jul og nytår, af en sådan længde, at en anmodning om aktindsigt ikke (med rimelighed) kan forventes færdigbehandlet inden for fristen på syv arbejdsdage, vil dette kunne begrunde, at fristen efter § 36, stk. 2, overskrides.

**4.17.2.3.** Justitsministeriet har fundet anledning til at foretage enkelte sproglige ændringer af § 36, stk. 2, [...] i Offentlighedskommissionens lovudkast. Som eksempel kan nævnes, at der i kommissionens lovudkast er anført, at de sagsbehandlingsfrister, der er nævnt i bestemmelserne, kan udskydes »som følge af navnlig sagens omfang eller kompleksitet«. I det foreliggende lovforslag er det af lovtekniske grunde anført, at de nævnte frister kan udskydes »på grund af f.eks. sagens omfang eller kompleksitet«. Der er herved ikke tilsigtet nogen ændring med hensyn til, hvornår en myndighed m.v. kan udskyde de nævnte frister, og det er således også i bemærkningerne til bestemmelserne anført, at en udskydelse navnlig kan ske som følge af sagens omfang eller kompleksitet. ”

I lovforslagets specielle bemærkninger henvises der til offentlighedskommissionens betænkning (1510/2009), kapitel 22, pkt. 4.2 (side 798 f.). Af betænkningens pkt. 4.2. fremgår bl.a. følgende:

”4.2.2. Der kan også være andre hensyn [...] der kan begrunde en udsættelse af behandlingen af en aktindsigtssag. En udsættelse kan således ske, hvis der foreligger nogle særlige forhold ved den sag, hvori der begæres aktindsigt. ”

Det er på den baggrund antaget, at en udsættelse kan ske, hvis dokumenterne, der begæres aktindsigt i, er sendt i høring, hvis dokumenterne er tilbagesendt til andre myndigheder m.v. efter endt ekspedition, hvis der, på grund af tvivlsomme fortolkningsspørgsmål, er behov for at indhente en udtalelse fra en anden forvaltningsmyndighed, hvis der indhentes en udtalelse fra en person eller privat virksomhed, hvis interesser kan være til hinder for, at begæringen imødekommes, eller hvis der begæres aktindsigt i en sag, hvor den pågældende sagsbehandler er midlertidigt fraværende, f.eks. pga. sygdom, bortrejse og lignende, jf. nærmere om de nævnte tilfælde betænkning nr. 857/1978, side 317, og Vogter, side 281 ff. Ombudsmanden har i FOB 1990, side 50, og navnlig FOB 1992, side 72, samt FOB 1994, side 340, anerkendt de nævnte udsættelsesgrunde.

Den omstændighed, at der foreligger en af de nævnte grunde, er imidlertid ikke ensbetydende med, at afgørelsen om aktindsigt som sådan kan nedprioriteres. Således gælder fortsat et krav om, at en forvaltningsmyndighed snarest skal træffe afgørelse om aktindsigtsspørgsmålet, jf. FOB 1990, side 50.

Ombudsmanden har i den nævnte udtalelse i øvrigt anerkendt, at en gennemgang af sagens dokumenter med henblik på at udskille fortrolige oplysninger er særlig ressourcetrævendende, og derfor vil kunne begrunde en vis udsættelse af afgørelsen om aktindsigt. Hvor længe, afhænger af dokumenternes omfang og karakter.

Endvidere har ombudsmanden i FOB 1994, side 340, accepteret, at interne ressourcemæssige og personalemæssige forhold, når de specifikt rammer den del af myndigheden, der skal behandle begæringen om aktindsigt, kan begrunde en kortvarig udskydelse af afgørelsen.

Derimod kan det forhold, at så få personer i forvaltningsmyndigheden som muligt – af fortrolighedshensyn – arbejder med og får kendskab til sagens dokumenter, ikke i sig selv begrunde en udsættelse af afgørelsen om aktindsigt.

[...]"

**1.2.3.** Følgende fremgår bl.a. af Justitsministeriets vejledning nr. 9847 af 19. december 2013 om lov om offentlighed i forvaltningen, pkt. 10.2. og 10.3 under vejledningens pkt. 10. Behandlingen af anmodninger om aktindsigt mv.:

**10.2.** § 36, stk. 2, 1. pkt., fastslår, at anmodninger om aktindsigt skal afgøres snarest. Med anvendelsen af udtrykket ”snarest” er det tilsigtet, at en anmodning om aktindsigt skal behandles og afgøres så hurtigt som muligt.

Udtrykket ”snarest” indebærer for det første, at vedkommende myndighed mv. 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.

Det nævnte udtryk indebærer desuden, at anmodninger om aktindsigt i ikke omfangsrige sager – som dels indeholder dokumenter, hvor retten til aktindsigt er utvivlsom, dels indeholder dokumenter, der kræver en nærmere gennemgang eller overvejelse – skal tilstræbes imødekommet i løbet af 1-2 arbejdsdage efter

modtagelsen af aktindsigtsanmodningen i forhold til de dokumenter i sagen, der ikke giver anledning til tvivl. Herefter kan myndigheden vende tilbage med en afgørelse vedrørende de resterende dokumenter, der kræver en nærmere gennemgang eller overvejelse.

**10.3.** Det følger af § 36, stk. 2, 2. pkt., at en anmodning om aktindsigt som udgangspunkt skal være færdigbehandlet inden 7 arbejdsdage efter, at anmodningen er modtaget. Dette følger af, at det i bestemmelsen er forudsat, at det kun vil være ”undtagelsesvist”, at en anmodning ikke vil kunne færdigbehandles inden for den nævnte frist.

Udtrykket ”7 arbejdsdage” medfører, at bl.a. lørdage, søndage og helligdage ikke skal medregnes ved beregningen af fristen. Hvis f.eks. en kommune vælger at holde lukket en bestemt hverdag, indgår den pågældende dag derimod i fristberegningen. Det er uden betydning, hvornår på døgnet anmodningen modtages hos myndigheden. En aktindsigtsanmodning pr. e-mail modtaget en mandag kl. 23.59 anses således for modtaget den pågældende mandag.

En udsættelse af færdigbehandlingen af en aktindsigtsanmodning ud over sagsbehandlingsfristen på 7 arbejdsdage kan efter bestemmelsen være begrundet i f.eks. sagens omfang eller kompleksitet. Bestemmelsen bygger imidlertid på en forudsætning om, at afgørelsen af spørgsmålet om aktindsigt *navnlig* vil kunne udskydes som følge af sagens omfang eller kompleksitet.

Med udtrykket ”sagens omfang” sigtes først og fremmest til antallet af dokumenter, der er omfattet af den enkelte anmodning om aktindsigt. Med udtrykket ”sagens kompleksitet” sigtes der dels til de juridiske spørgsmål, som en aktindsigtsanmodning kan rejse, dels til, om en anden myndighed eller en virksomhed skal høres om aktindsigtsanmodningen. Det forudsættes, at en myndighed mv. i givet fald fastsætter en kort høringsfrist, der tager behørigt hensyn til, at aktindsigtsanmodningen så vidt muligt skal færdigbehandles inden for rimelig tid.

Det forhold, at udsættelse af færdigbehandlingen af en aktindsigtsanmodning ud over fristen på 7 arbejdsdage f.eks. kan være begrundet i sagens omfang eller kompleksitet, indebærer, at der ikke er 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 mv. på grund af tidligere indgivne anmodninger om aktindsigt ikke kan (færdig)behandle den foreliggende anmodning inden for den nævnte frist, selv om 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 7 arbejdsdage, vil dette også kunne begrunde, at fristen overskrides.

Andre forhold vil efter omstændighederne og undtagelsesvist kunne begrunde en udsættelse af behandlingen af en anmodning om aktindsigt. Det gælder, hvis der foreligger nogle særlige forhold ved den sag, hvori der begæres aktindsigt, f.eks. hvis dokumenterne, der begæres aktindsigt i, er tilbagesendt til andre myndigheder mv. efter endt ekspedition, hvis der på grund af tvivlsomme fortolkningsspørgsmål er behov for at indhente en udtalelse fra en anden forvaltningsmyndighed, eller hvis der begæres aktindsigt i en sag, hvor den pågældende sagsbehandler er midlertidigt fraværende, f.eks. pga. sygdom, bortrejse og lignende.

Ligeledes kan en gennemgang af sagens dokumenter med henblik på at udskille fortrolige oplysninger være særlig ressourcekrævende og vil derfor kunne begrunde en vis udsættelse af afgørelsen om aktindsigt. Hvor længe, afhænger af dokumenternes omfang og karakter.

Endvidere kan interne ressourcemæssige og personalemæssige forhold, når de specifikt rammer den del af myndigheden, som skal behandle begæringen om aktindsigt, begrunde en kortvarig udskydelse af afgørelsen. Derimod kan det forhold, at så få personer i forvaltningsmyndigheden som muligt – af fortrolighedshensyn – arbejder med og får kendskab til sagens dokumenter, ikke i sig selv begrunde en udsættelse af afgørelsen om aktindsigt.

Selv om der foreligger en udsættelsesgrund, skal myndigheden prioritere behandlingen af den pågældende aktindsigtsanmodning. Der er således krav om, at anmodninger om aktindsigt skal afgøres snarest.

Det forhold, at bestemmelsen fastsætter, at en anmodning om aktindsigt skal afgøres snarest, og (som udgangspunkt) inden 7 arbejdsdage efter, at den er modtaget, medfører som nævnt ovenfor, at en anmodning om aktindsigt, der klart har identificeret den sag, anmodningen vedrører, og som vedrører et begrænset antal dokumenter, der ikke kræver en nærmere gennemgang eller overvejelse, bør være færdigbehandlet i løbet af 1-2 arbejdsdage efter modtagelsen af aktindsigtsanmodningen.

Det anførte forhold indebærer endvidere, at det skal tilstræbes, at en anmodning om aktindsigt, som omfatter lidt flere dokumenter, der ikke kræver en nærmere gennemgang eller overvejelse, færdigbehandles i løbet af 3 til 7 arbejdsdage. Det samme gælder de tilfælde, hvor anmodningen omfatter et mere begrænset antal dokumenter, som giver anledning til en nærmere gennemgang og overvejelser.

I de (særlige) tilfælde, hvor anmodningen f.eks. omfatter et stort antal dokumenter, eller hvor anmodningen giver anledning til overvejelser af f.eks. juridiske spørgsmål af mere kompliceret karakter – dvs. når der undtagelsesvist foreligger et forhold, der kan begrunde en udsættelse af fristen på 7 arbejdsdage – skal det tilstræbes, at anmodningen om aktindsigt færdigbehandles inden for 14 arbejdsdage efter, at anmodningen er modtaget.

I de (helt særlige) tilfælde, hvor aktindsigtsanmodningen omfatter et meget stort antal dokumenter, eller hvor anmodningen rejser f.eks. juridiske spørgsmål af ganske kompliceret karakter, skal det tilstræbes, at anmodningen færdigbehandles senest inden for 40 arbejdsdage efter, den er modtaget. Som eksempel herpå kan nævnes det tilfælde, hvor der anmodes om aktindsigt i samtlige sager af en bestemt type, som den pågældende myndighed mv. i vidt omfang behandler, og som myndigheden har modtaget i løbet af det seneste år. ”

**1.2.4.** Følgende fremgår af Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer, 2014, side 638:

### ”3. Syv arbejdsdage

...

Udtrykket »7 arbejdsdage« medfører, at bl.a. lørdage, søndage og helligdage ikke skal medregnes ved beregningen af fristen på 7 arbejdsdage. Med »bl.a.« sigtes til, at heller ikke grundlovsdag og 1. maj – der ikke betragtes som helligdage – skal medregnes ved fristberegningen. Hvis en myndighed vælger at holde

lukket en bestemt hverdag, indgår den pågældende dag derimod i fristberegningen som en arbejdsdag, f.eks. nogle af dagene mellem jul og nytår. [...]

...”

Følgende fremgår af Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer, side 640 ff. :

## ”5. Udsættelse af sagsbehandlingstiden på syv dage

### 5.1. Generelt

En udsættelse af færdigbehandlingen af en aktindsigtsanmodning ud over sagsbehandlingsfristen på 7 arbejdsdage kan efter bestemmelsen være begrundet i »f.eks. sagens omfang eller kompleksitet«. Det forhold, at udsættelsen *f.eks.* kan være begrundet i sagens omfang eller kompleksitet, indebærer, at der ikke er tale om en udtømmende opregning af de forhold, der kan begrunde en sådan udsættelse, og en udsættelse kan således også begrundes i forhold, der efter de tidligere offentlighedslove kunne begrunde en udsættelse, jf. de specielle bemærkninger til § 36, stk. 2, med henvisning til betænkning nr. 1510/2009, side 798 f., der indeholder en gennemgang af disse grunde. Den udtrykkelige fremhævelse af »sagens omfang eller kompleksitet« indebærer dog, at bestemmelsen bygger på en forudsætning om, at afgørelsen af spørgsmålet om aktindsigt navnlig vil kunne udskydes som følge af disse grunde, jf. de specielle bemærkninger til § 36, stk. 2.

Selv om der foreligger en udsættelsesgrund, skal myndigheden prioritere behandlingen af den pågældende aktindsigtsanmodning og snarest muligt (efter udsættelsesgrundens ophør) træffe afgørelse om aktindsigtsspørgsmålet, jf. FOB 1990, side 50.

### 5.2. Sagens omfang og kompleksitet, herunder høring af andre

Med udtrykket »sagens omfang« sigtes først og fremmest til antallet af dokumenter, der er omfattet af den enkelte anmodning om aktindsigt. Det kan dog også tænkes, at et enkelt dokument er så omfangsrigt, at det kan begrunde en udsættelse af færdigbehandlingen af en aktindsigtsanmodning ud over sagsbehandlingsfristen på 7 arbejdsdage.

Med udtrykket »sagens kompleksitet« sigtes der til de juridiske spørgsmål, som en aktindsigtsanmodning kan rejse, og som den behandlende myndighed selv forsøger at få afklaret. Der sigtes imidlertid også til de tilfælde, hvor der på grund af tvivlsomme fortolkningsspørgsmål, er behov for at indhente en vejledende udtalelse om offentlighedslovens rækkevidde fra en anden myndighed, f.eks. fra en overordnet myndighed eller Justitsministeriet (og vel også fra et advokatfirma eller KL, når KL optræder som juridisk konsulent for en kommune). Herudover sigtes der til tilfælde, hvor der kan være grund til at høre personer eller private virksomheder, hvis interesser kan være til hinder for, at anmodningen imødekommes. Endelig sigtes der til de tilfælde, hvor det efter omstændighederne er nødvendigt for at indhente en udtalelse fra andre (særligt fagkyndige) myndigheder til belysning af, hvorvidt offentlige interesser er til hinder for meddelelse af oplysninger efter offentlighedsloven (f.eks. høring af Udenrigsministeriet i forhold til oplysninger vedrørende udenrigspolitiske interesser).

[...]

### 5.6. Personale- og ressourcemæssige forhold

Interne ressourcemæssige og personalemæssige forhold kan, når de specifikt rammer den del af myndigheden, som skal behandle anmodningen om aktindsigt, begrunde en kortvarig udskydelse af afgørelsen, jf. FOB 1994, side 340. Det samme gælder, hvis den pågældende sagsbehandler er *midlertidigt fraværende* på grund af sygdom, bortrejse og lignende (f.eks. deltagelse i et efteruddannelseskursus af nogle dages varighed).

Derimod kan almindelige ressourcemæssige forhold – i lyset af de håndfaste sagsbehandlingsfrister, der følger af den gældende offentlighedslovs bemærkninger – ikke begrunde en udskydelse af aktindsigtsafgørelsen.

Heller ikke det hensyn, at så få personer i myndigheden som muligt – af fortrolighedshensyn – arbejder med og får kendskab til sagens dokumenter, kan i sig selv begrunde en udsættelse af afgørelsen om aktindsigt, jf. FOB 1990, side 50.

[...]

### 5.8. Andre udsættelsesgrunde

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 7 arbejdsdage, vil dette også kunne begrunde, at fristen overskrides [...].

[...]”

Følgende fremgår af Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer, side 647:

”Underretningen skal afsendes inden udløbet af den 7. arbejdsdag efter modtagelsen af anmodningen om aktindsigt. Hvis en myndighed modtager en aktindsigtsanmodning mandag den 15. i en måned – hvor der ikke er andre dage, der ikke skal medregnes i fristberegningen, end lørdag og søndag – skal myndigheden således afsende underretningen senest onsdag den 24. i den pågældende måned.”

**1.2.5.** Af Fenger (red.), Forvaltningsret, 2018, kapitel 10, afsnit 3.6.4., side 461 f., fremgår følgende:

#### ”3.6.4. Sagsbehandlingstid

En myndighed skal »snarest« og senest efter syv arbejdsdage afgøre, om en anmodning om aktindsigt kan imødekommes, jf. offentlighedslovens § 36, stk. 2. Denne frist kan forlænges i særlige tilfælde.

I forarbejderne til bestemmelsen anføres, at forvaltningsmyndigheder 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. Endvidere skal anmodninger om aktindsigt i ikke omfangsrige sager, som dels indeholder dokumenter, hvor retten til aktindsigt er utvivlsom, dels indeholder dokumenter, der kræver en nærmere gennemgang eller overvejelse, tilstræbes imødekommet i løbet af 1-2 arbejdsdage i forhold til de dokumenter i sagen, der ikke giver

anledning til tvivl. Herefter kan myndigheden vende tilbage med en afgørelse vedrørende de resterende dokumenter.

En anmodning om aktindsigt, som omfatter lidt flere dokumenter, der ikke kræver en nærmere gennemgang eller overvejelse, bør 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.

I de særlige tilfælde, hvor anmodningen f.eks. omfatter et stort antal dokumenter, eller hvor anmodningen giver anledning til overvejelser af f.eks. juridiske spørgsmål af mere kompliceret karakter, skal det tilstræbes, at anmodningen om aktindsigt færdigbehandles inden for 14 arbejdsdage. I de helt særlige tilfælde, hvor aktindsigtsanmodningen omfatter et meget stort antal dokumenter, eller hvor anmodningen rejser f.eks. juridiske spørgsmål af ganske kompliceret karakter, skal det tilstræbes, at anmodningen færdigbehandles senest inden for 40 arbejdsdage.

Særlige forhold, såsom behandlingen af andre hastesager, at dokumenterne er sendt i høring eller returneret til en anden myndighed, at sagsbehandlere er midlertidigt fraværende, eller at det i medfør af officialmaksimen er nødvendigt at gennemføre en høring, vil efter omstændighederne kunne begrunde længere sagsbehandlingstid.

...”

### **1.3. Offentlighedslovens regler om journaliseringspligt**

**1.3.1.** § 15, stk. 1, 2 og 4, i offentlighedsloven, jf. lov nr. 606 af 12. juni 2013, har følgende ordlyd:

”§ 15. Dokumenter, der er modtaget eller afsendt af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, skal journaliseres, i det omfang dokumentet har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt. Det samme gælder interne dokumenter, der foreligger i endelig form.

*Stk. 2.* Et dokument omfattet af stk. 1, som forvaltningsmyndigheden har modtaget eller afsendt, skal journaliseres snarest muligt efter dokumentets modtagelse eller afsendelse.

*Stk. 3.* [...]

*Stk. 4.* Pligten til at journalisere efter stk. 1 – 3 gælder for statslige forvaltningsmyndigheder omfattet af lovens § 2 og kommunale og regionale enheder, der kan henregnes til den kommunale og regionale centralforvaltning.”

**1.3.2.** Af bemærkningerne til § 15, stk. 1, 2 og 4, i lovforslaget til lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen, lovforslag nr. L 144, FT 2012-03, fremgår bl.a. følgende:

#### *Til § 15*

Bestemmelsen, der er ny, fastsætter i *stk. 1* en pligt for forvaltningsmyndighederne til at journalisere myndighedernes dokumenter. [...]

Bestemmelsen har bl.a. til *formål* at understøtte lovens offentlighedsprincip, idet bestemmelsen vil kunne medvirke til, at dokumenter i forvaltningsmyndighedernes varetægt organiseres på en sådan måde, at de kan stilles til rådighed for offentligheden bl.a. som led i behandlingen af en aktindsigtsanmodning. [...]

Bestemmelsen i stk. 1 indebærer, at pligten til at foretage journalisering gælder i forhold til de dokumenter, som myndigheden har modtaget fra eller afsendt til udenforstående, samt myndighedens interne dokumenter, når de foreligger i endelig form. Det kan nævnes, at bl.a. selvstændige (interne) dokumenter, som indeholder et notat, der er udfærdiget efter lovforslagets § 13, i almindelighed vil være omfattet af journaliseringspligten.

Det følger af stk. 1, at pligten til at journalisere ikke gælder alle dokumenter, idet journaliseringspligten gælder under forudsætning af, *at* dokumentet er modtaget eller afsendt af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, og *at* det pågældende dokument har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt. Det samme gælder interne dokumenter i endelig form, jf. stk. 1, 2. pkt.

Med hensyn til den nærmere forståelse af udtrykket »administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed« henvises til bemærkningerne til lovforslagets § 7, stk. 1, samt betænkningens kapitel 10, pkt. 6 (side 327 ff.) og pkt. 11.5 (side 345 f.). Det nævnte udtryk indebærer bl.a., at bøger, aviser, tidsskrifter, reklamer, tryksager, kort, brochurer, takkeskrivelser og diverse indbydelser, der ikke har forbindelse til myndighedens almindelige virksomhed, ikke er omfattet af journaliseringspligten efter stk. 1.

Med udtrykket »betydning for en sag« sigtes der til, om dokumentet har betydning for sagens indholdsmæssige del, mens der med udtrykket »betydning for [...] sagsbehandlingen i øvrigt« navnlig sigtes til, om dokumentet i forhold til den pågældende sag har en dokumentations- eller bevismæssig værdi.

Omfattet af journaliseringspligten er navnlig dokumenter, som myndigheden har *afsendt* eller *modtaget* – eventuelt vedhæftet en e-mail.

Journaliseringspligten omfatter imidlertid som nævnt også *interne dokumenter i endelig form* under forudsætning af, *at* dokumentet er oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, og *at* det pågældende dokument har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt.

Det vil i sagens natur i første række bero på opfattelsen hos den myndighed, som udarbejder et internt dokument, om dokumentet foreligger i endelig form. Det vil dog formentligt i almindelighed være udtryk for, at det pågældende dokument foreligger i endelig form, hvis det har været tillagt faktisk betydning i forbindelse med behandlingen af den pågældende sag.

Herudover kan (modtagne eller afsendte) *e-mails* være omfattet af journaliseringspligten, hvis den enkelte e-mail har betydning for sagen eller sagsbehandlingen i øvrigt. Dette indholdsmæssige kriterium – sammenholdt med e-mailens uformelle karakter – indebærer, at ganske mange e-mails, som en forvaltningsmyndighed (eller den enkelte ansatte) modtager, ikke skal journaliseres. Der henvises herom til betænkningens kapitel 25, pkt. 3.5.2.3 (side 874 f. ), hvor der er nævnt en række eksempler på e-mails, der ikke er omfattet af journaliseringspligten.

Spørgsmålet om, hvorvidt et dokument har betydning for sagen eller sagsbehandlingen, skal for en principiel betragtning afgøres på det tidspunkt, hvor dokumentet modtages eller afsendes af forvaltningsmyndigheden henholdsvis foreligger i endelig form. Der er bl.a. i lyset af det skønsmæssige element, som nødvendigvis må indgå, overladt den enkelte forvaltningsmyndighed en margin ved vurderingen af, om et dokument er af betydning for sagen eller sagsbehandlingen. Dette gælder navnlig i forhold til e-mails og interne dokumenter i endelig form.

[...]

Efter bestemmelsen i *stk. 2* skal et dokument omfattet af *stk. 1*, som en forvaltningsmyndighed har *modtaget* eller *afsendt*, journaliseres *snarest muligt* efter dets modtagelse eller afsendelse.

Interne dokumenter er ikke omfattet af *stk. 2*, hvilket bl.a. skyldes, at sådanne dokumenter efter *stk. 1* kun skal journaliseres, hvis de foreligger i »endelig form«, og dette kriterium har ikke samme objektive og let anvendelige karakter som »afsendt« eller »modtaget«, jf. nærmere herom betænkningens kapitel 25, pkt. 3.6.2 (side 879 f.). Der er derfor ikke fastsat en frist for, hvornår interne dokumenter i endelig form skal journaliseres.

Det er med bestemmelsen forudsat, at der kan være en vis forskel i henseende til, på hvilket tidspunkt efter modtagelsen eller afsendelsen de forskellige typer af dokumenter, der er omfattet af lovens dokumentbegreb, bør være journaliseret. I forhold til »sædvanlige« papirbaserede dokumenter (f.eks. breve fra eller til en borger) indebærer udtrykket *snarest muligt*, at brevene i almindelighed bør være journaliseret 3-4 arbejdsdage efter modtagelsen eller afsendelsen. Dette betyder, at en forvaltningsmyndighed bør tilrettelægge journaliseringen således, at modtagne eller afsendte dokumenter ikke i almindelighed journaliseres senere end den 4. arbejdsdag efter modtagelsen eller afsendelsen.

Derimod gælder det samme ikke i forhold til e-mails, der – i det omfang de er omfattet af journaliseringspligten – i almindelighed bør være journaliseret senest syv arbejdsdage efter modtagelsen eller afsendelsen. Denne forskel på tidspunktet for journalisering af e-mails henholdsvis papirbaserede dokumenter skal bl.a. ses i lyset af de ganske mange e-mails, som en forvaltningsmyndighed (eller den enkelte ansatte) løbende modtager.

Bestemmelsen i *stk. 2* er ikke til hinder for, at et dokument eller en e-mail efter omstændighederne kan journaliseres senere end de nævnte (3-4 eller 7) arbejdsdage, hvilket f.eks. kan tænkes i de tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed behandler en sag, der er af en sådan følsom karakter, at det efter en (saglig) vurdering må antages, at kredsen af personer, der har kendskab til sagen og dens dokumenter, bør begrænses mest muligt. Når det hensyn, der har begrundet en udskydelse af journaliseringen, ikke længere foreligger, bør de pågældende dokumenter journaliseres derefter.

Udtrykket »snarest muligt« indebærer endvidere, at en længere »journaliseringsfrist« anerkendes i tilfælde af, at den pågældende sagsbehandler er fraværende, f.eks. på grund af ferie, sygdom, kursusdeltagelse, tjenesterejse eller lignende.

Det er dog under alle omstændigheder forudsat, at dokumenter, der er omfattet af journaliseringspligten i *stk. 1*, er journaliseret på det tidspunkt, hvor der træffes afgørelse i forhold til en aktindsigtsanmodning.

[...]

Bestemmelsen i *stk. 4* fastsætter, at pligten til at journalisere efter *stk. 1-3* alene gælder for statslige forvaltningsmyndigheder omfattet af lovforslagets § 2 – dvs. bl.a. ministerielle departementer, underliggende styrelser og direktorater, uafhængige råd og nævn – samt for kommunale og regionale enheder, der kan henregnes til den kommunale og regionale centralforvaltning. Journaliseringspligten efter *stk. 1-3* gælder således ikke for kommunale og regionale enheder, der ikke kan henregnes til den kommunale og regionale centralforvaltning samt for de retssubjekter, der er omfattet af lovforslagets §§ 3-5.

Udtrykket »den centrale forvaltning« tager sigte på de adskilte enheder af den kommunale og regionale forvaltning, i det omfang disse helt eller delvist har til opgave at servicere udvalg og kommunalbestyrelse/regionsråd samt varetage den centrale personaleadministration og organisatoriske planlægning vedrørende hele myndigheden. Disse enheder vil herudover også kunne varetage myndigheds- og driftsopgaver. Udenfor »den centrale forvaltning« falder herefter organisatorisk adskilte institutioner og enheder i kommunen/regionen, der hovedsageligt beskæftiger sig med driftsopgaver. Dette omfatter f.eks. daginstitutioner, sygehuse, plejehjem og plejecentre, bosteder efter sociallovgivningen, skoler og andre undervisningsinstitutioner, herunder flere af sådanne institutioner med fælles ledelse. [...]

[...]

**1.3.3.** I offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009, kapitel 10, pkt. 6 (side 327 ff.), hvortil der henvises i bemærkningerne til offentlighedslovens § 15 om journaliseringspligt, er bl.a. anført følgende om udtrykket ”administrativ sagsbehandling:

”**6.2.1.** Hvis et dokument kan anses for indgået til en forvaltningsmyndighed, opstår spørgsmålet om, hvorvidt dokumentet har været undergivet administrativ sagsbehandling i den pågældende myndighed.

Det følger af forarbejderne til § 4, stk. 1, 1. pkt. – jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 211 f., og betænkning nr. 857/1978, side 160 – at dokumenter, der blot modtages til opbevaring eller rent teknisk eller lignende bearbejdning ikke er omfattet af retten til aktindsigt. Det samme gælder dokumenter, der er sendt til en myndighed ved en åbenbar fejltagelse, når disse ikke indgår som element i myndighedens afgørelsesgrundlag.

Endvidere falder ”papirmateriale”, som f.eks. undervisningsmateriale, kortbøger, brochurer, selv om det produceres eller anvendes af offentlige myndigheder, uden for retten til aktindsigt, [...]. Det nævnte materiale kan dog være omfattet af retten til aktindsigt, hvis det (undtagelsesvist) indgår som et dokument i en af myndighedens sager, f.eks. hvis et udklip fra en avis om en af myndighedens sager lægges på sagen, jf. Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., side 389.

[...]

**6.2.2.** Forarbejderne [til § 4, stk. 1, 1. pkt.] indeholder således en ”negativ afgrænsning” af udtrykket administrativ sagsbehandling, idet det angives hvilke dokumenter der ikke kan anses for at være undergivet den nævnte sagsbehandling. Ombudsmanden har i sin praksis nærmere præciseret, hvilke kriterier der skal lægges vægt på ved vurderingen af, om et dokument er indgået til eller oprettet af en myndighed som led i en administrativ sagsbehandling. [...]

[...]

Sammenfattende kan det på grund af ombudsmandens praksis anføres, at spørgsmålet om, hvorvidt et dokument – der ikke er omfattet af de dokumenttyper, der er nævnt ovenfor under pkt. 6.2.1. – har været undergivet administrativ sagsbehandling i en forvaltningsmyndighed, beror på, om dokumentet er tillagt eller kan tillægges betydning for myndighedens administrative virksomhed på området. Dette kriterium fører til, at det typisk kun vil være dokumenter, hvis indhold er myndighedens løbende administrative virksomhed helt uvedkommende, der ville kunne undtages fra aktindsigt med henvisning til, at dokumentet ikke er indgået til myndigheden ”som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

[...]”

**1.3.4.** Følgende fremgår bl.a. af Justitsministeriets vejledning nr. 9847 af 19. december 2013 om lov om offentlighed i forvaltningen, pkt.15 om journalisering:

Herudover kan (modtagne eller afsendte) e-mails være omfattet af journaliseringspligten, hvis de enkelte e-mail har betydning for sagen eller sagsbehandlingen i øvrigt. Dette indholdsmæssige kriterium – sammenholdt med e-mailens uformelle karakter – indebærer, at ganske mange e-mails, som en forvaltningsmyndighed (eller den enkelte ansatte) modtager, ikke skal journaliseres.

*Eksempler på e-mails, der ikke skal journaliseres: Bekræftelse af et mødetidspunkt, flytning af mødelokaler, orientering om, at et papirbaseret dokument er indgået eller afsendt, besked om, at en person ønsker en opringning (telefonbesked), almindelige forespørgsler fra andre offentligt ansatte om, hvordan det skrider frem med behandlingen af en bestemt sag, herunder hvornår sagen kan forventes færdigbehandlet, henvendelser fra andre offentligt ansatte om, hvorvidt man har kendskab til en bestemt sag mv.*

I den forbindelse bemærkes, at de e-mails mv., som en forvaltningsmyndighed (sagsbehandler) modtager fra en borger i en konkret sag, som vedrører den pågældende borger, i vidt omfang vil skulle journaliseres. Det anførte om, at ganske mange e-mails mv. ikke vil skulle journaliseres, vil således navnlig gælde i de mere generelle sager, der ikke har karakter af traditionel administrativ virksomhed som f.eks. afgørelsessager og lignende.

Spørgsmålet om, hvorvidt et dokument har betydning for sagen eller sagsbehandlingen, skal for en principiel betragtning afgøres på det tidspunkt, hvor dokumentet modtages eller afsendes af forvaltningsmyndigheden henholdsvis foreligger i endelig form. Der er bl.a. i lyset af det skønsmæssige element, som nødvendigvis må indgå, overladt den enkelte forvaltningsmyndighed en margin ved vurderingen af, om et dokument er af betydning for sagen eller sagsbehandlingen. Dette gælder navnlig i forhold til e-mails og interne dokumenter i endelig form.

## **2. Økonomi- og Indenrigsministeriets vurdering**

### **2.1. Temaerne for ministeriets vurdering**

Som anført i pkt. 1.1.3. kan ministeriet i henhold til § 53, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse af egen drift tage spørgsmål om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser, som Ankestyrelsen har udtalt sig om som tilsynsmyndighed, op til behandling, når ministeriet skønner, at sagen er af principiel eller generel betydning eller har alvorlig karakter.

Som anført i pkt. 1.1.3. vil det i henhold til bemærkningerne være op til ministeriets praksis at fastlægge den nærmere afgrænsning af, hvornår ministeriet efter bestemmelsen har adgang til at tage en sag op. Dette vil være en skønsmæssig vurdering. Endvidere har ministeriet vide rammer for at vurdere, om ministeriet finder anledning til at tage en sag op.

På denne baggrund har ministeriet bestemt at tage følgende spørgsmål op til vurdering i denne sag:

1. I hvilken udstrækning har tilsynet kompetence til at vurdere kommunens sagsbehandlingstid i aktindsigtssager?
2. I hvilken udstrækning kan kommunen udsætte fristen for behandlingen af aktindsigtssagen med henvisning til, at en kommune har lukket mellem jul og nytår?
3. I hvilken udstrækning kan kommunen udsætte fristen for behandlingen af aktindsigtssagen som følge af personalemæssige forhold?
4. I hvilken udstrækning kan kommunen udsætte fristen for behandlingen af aktindsigtssagen som følge af sagens omfang eller kompleksitet?
5. Rækkevidden af kommunens journaliseringspligt

## **2.2. Tilsynets kompetence i forhold til kommunens sagsbehandlingstid i aktindsigtssager**

**2.2.1.** Som anført i pkt. 1.1.1. fører Ankestyrelsen – og tidligere Statsforvaltningen – i henhold til § 48, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse tilsyn med, at kommuner overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Omfattet af tilsynets kompetence er bl.a. offentlighedsloven, der ifølge offentlighedslovens § 2 finder anvendelse på al virksomhed, der udøves af myndigheder inden for den offentlige forvaltning. Offentlighedsloven er omfattet af tilsynets kompetence, uanset at offentlighedsloven i et vist omfang også gælder for andre end offentlige myndigheder, jf. nærmere offentlighedslovens §§ 3 og 4. Dette skyldes, at det efter § 48, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse alene er et krav, at lovgivningen »særligt« gælder for offentlige myndigheder.

Som anført i bemærkningerne til § 48, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse omfatter tilsynet, jf. pkt. 1.1.1., derimod ikke spørgsmål om hensigtsmæssighed, herunder sagsbehandlingens tilrettelæggelse eller sagsbehandlingstiden i det omfang, sådanne spørgsmål ikke er reguleret i lovgivningen. God forvaltningsskik er endvidere ikke en del af prøvelsesgrundlaget, da disse principper ikke har karakter af retsregler. Det falder desuden uden for tilsynsmyndighedens beføjelser at tage stilling til kommunernes skønsudøvelse i det omfang, skønnet er udøvet inden for de rammer, lovgivningen sætter. Derimod er en prøvelse af kommunernes overholdelse af de retlige grænser for skønnet omfattet af tilsynsmyndighedens kompetence.

Ankestyrelsens tilsyn omfatter således bl.a. en stillingtagen til rammerne for anvendelsen af en vag og elastisk lovbestemmelse, ligesom Ankestyrelsen kan påse, hvorvidt der er handlet inden for rammerne af det lovlige skøn, herunder om der er inddraget ulovlige kriterier i skønnet, om skønnet er sat under regel, og om grundsætningerne om saglighed, lighed og proportionalitet er overholdt.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har overvejet, i hvilket omfang de angivelser af sagsbehandlingstider og udsættelsesgrunde, der er fastsat i bemærkningerne til offentlighedsloven, er omfattet af tilsynsmyndighedens kompetence. Afgørende for denne vurdering må efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse være, om bemærkningernes angivelse heraf er udtryk for en nærmere retlig fastlæggelse af rækkevidden af de lovfastsatte bestemmelser i offentlighedsloven, eller om bemærkningernes angivelse heraf er udtryk for ikke-retligt bindende tilkendegivelser.

Spørgsmålet har været rejst af flere forfattere, bl.a. Karsten Revsbech i sin artikel, Den nye offentlighedslov – nogle kommentarer, side 359-374 (navnlig side 370 ff.) i Forvaltning og retssikkerhed, Festskrift til Steen Rønsholdt, 2014, og Kasper Ullerup Bach i sin artikel, Tilsynet med kommunale aktindsigtssager efter offentlighedsloven, gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2016, B, side 288. Sidstnævnte forholder sig tvivlende over for, om reglerne om sagsbehandlingstid reelt har et tilstrækkeligt præcist indhold som prøvelsesgrundlag for tilsynet.

I den forvaltningsretlige litteratur er sondringen mellem retsanvendelse og skøn blevet beskrevet på forskellig måde. I Fenger (red.), Forvaltningsret, 2018, side 316 ff., anføres, at denne bog bygger på en sondring mellem retsanvendelse og skøn. Det anføres bl.a., at lovgivningsmagten kan siges at overlade forvaltningen et skøn, hvis loven er upræcis eller ufuldstændig i sin beskrivelse af de betingelser, der skal være opfyldt, eller de kriterier, der skal tillægges betydning, når der træffes afgørelse efter loven. I andre tilfælde er loven blot upræcis i form af vage og elastiske bestemmelser, idet der her foreligger et bundet skøn, hvor der i princippet kun er et rigtigt juridisk svar på, om lovens betingelser i det konkrete tilfælde er opfyldt. I Forvaltningsret, Almindelige Emner, 6. udgave, 2016, side 216 ff., anføres, at der er en glidende overgang mellem retsanvendelse og skøn. Karakteristisk for de vage og elastiske lovbestemmelser er, at beskrivelsen af forvaltningsafgørelsens præmisser er mere upræcis. Lovgivningen har her lagt et bånd på forvaltningen, men det er på den anden side vanskeligt at afgøre, hvor langt sådanne bestemmelser binder.

**2.2.2.** Offentlighedslovens § 36, stk. 2, indeholder efter Økonomi- og indenrigsministeriets opfattelse lovfastsatte frister for myndighedens færdigbehandling af en aktindsigtsanmodning, der er af retlig karakter. Efter bestemmelsen afgør vedkommende myndighed m.v. således 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.

Offentlighedslovens § 36, stk. 2, er efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse en vag og elastisk lovbestemmelse, idet den ikke indeholder noget frit skøn for de anvendende forvaltningsmyndigheder. Anvendelsen af bestemmelsen beror på en fortolkning af dens ordlyd og forarbejder, herunder vage og elastiske udtryk som ”snarest”, ”undtagelsesvis” og ”f.eks. sagens omfang eller kompleksitet”, og der er ikke som ved det forvaltningsretlige skøn tale om en afvejning mellem lovlige hensyn inden for de retlige rammer for skønsudøvelsen.

De angivelser, der er i bemærkningerne til offentlighedslovens § 36, stk. 2, af, hvorledes forpligtelsen til ”snarest” at behandle en aktindsigtsanmodning skal forstås, hvorledes fristen på ”7 arbejdsdage” skal regnes, hvorledes fristen på hvilke udsættelsesgrunde der ”undtagelsesvis” og begrundet i ”f.eks. sagens omfang eller kompleksitet” kan begrunde en udsættelse af fristen på 7 arbejdsdage for færdigbehandling af aktindsigtsanmodningen, er således retligt bindende for kommunerne og kan påses af tilsynsmyndigheden. Dette gælder også de udsættelsesgrunde, der er angivet i offentlighedskommissionens betænkning

og henvises til i de specielle bemærkninger. Også angivelsen i bemærkningerne af, at ”bestemmelsen bygger imidlertid på en forudsætning om, at afgørelsen af spørgsmålet om aktindsigt *navnlig* vil kunne udskydes som følge af sagens omfang eller kompleksitet”, må anses for en retligt bindende forudsætning for lovgivningsmagtens vedtagelse af reglerne i offentlighedslovens § 36, stk. 2. Se i det hele pkt. 1.2.2.

Tilsynsmyndigheden må i denne forbindelse også være berettiget til at efterprøve, hvor lang tid færdigbehandlingen af en aktindsigtsanmodning kan udsættes som følge af en eller flere af de i bemærkningerne angivne udsættelsesgrunde. Der er således tale om konkret subsumption af en vag og elastisk lovbestemmelse, hvilket også er antaget som et forhold, der som udgangspunkt henhører under tilsynsmyndighedens prøvelsesgrundlag. Der henvises herved til angivelsen i bemærkningerne til § 48, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse af, at kun i tilfælde, hvor den konkrete subsumption forudsætter en særlig fagkundskab, som tilsynsmyndigheden ikke er i besiddelse af, vil tilsynsmyndigheden udvise tilbageholdenhed i prøvelsen. Se pkt. 1.1.1.

Den angivelse, der er i bemærkningerne til offentlighedslovens § 36, stk. 2, af, at ”anmodninger om aktindsigt i ikke omfangsrige sager – som dels indeholder dokumenter, hvor retten til aktindsigt er utvivlsom, dels indeholder dokumenter, der kræver en nærmere gennemgang eller overvejelse – skal tilstræbes imødekommet i løbet af 1-2 arbejdsdage efter modtagelsen af aktindsigtsanmodningen i forhold til de dokumenter i sagen, der ikke giver anledning til tvivl”, må uanset udtrykket ”tilstræbes” anses for en retligt bindende angivelse af, inden for hvilken frist sådanne ukomplicerede aktindsigtsanmodninger skal behandles, jf. også bemærkningernes brug af udtrykket ”skal tilstræbes”. Dette skyldes, som også anført i bemærkningerne, at denne angivelse følger af forpligtelsen i offentlighedslovens § 36, stk. 2, 1. pkt., til ”snarest” at afgøre, om en aktindsigtsanmodning kan imødekommes. Se pkt. 1.2.2.

De angivelser, der er i bemærkningerne til offentlighedslovens § 36, stk. 2, af, at det i særlige tilfælde i visse aktindsigtssager skal tilstræbes, at anmodningen om aktindsigt færdigbehandles inden for 14 arbejdsdage efter, at anmodningen er modtaget, og af, at det i helt særlige tilfælde i visse aktindsigtssager skal tilstræbes, at anmodningen færdigbehandles senest inden for 40 arbejdsdage efter, den er modtaget, må ligeledes uanset udtrykket ”tilstræbes” anses for en retligt bindende angivelse af, inden for hvilken frist de nævnte (helt) særlige aktindsigtssager skal behandles, jf. også bemærkningernes brug af udtrykket ”skal tilstræbes”. Dette skyldes, at disse angivelser efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse må anses som en følge af forpligtelsen i offentlighedslovens § 36, stk. 2, 1. pkt., til ”snarest” at afgøre, om en aktindsigtsanmodning kan imødekommes, samt en følge af, at fristen på 7 arbejdsdage efter offentlighedslovens § 36, stk. 2, 2. pkt., 2. led, kun kan fraviges, hvis dette ”undtagelsesvist ikke er muligt”. Se pkt. 1.2.2.

**2.2.3.** Det er således Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at tilsynsmyndigheden er berettiget til ved generel fortolkning og konkret subsumption at efterprøve kommunernes overholdelse af reglerne i offentlighedslovens § 36, stk. 2, om sagsbehandlingstiden for en anmodning om aktindsigt, således som denne bestemmelse skal forstås i lyset af bestemmelsens bemærkninger.

### **2.3. Lovligheden af udsættelse af fristen for behandlingen af aktindsigtssagen med henvisning til, at en kommune har lukket mellem jul og nytår**

**2.3.1.** I den foreliggende sag har Hørsholm Kommune ved e-mail af 21. december 2015 meddelt den borger, der søgte om aktindsigt, at kommunen desværre ikke kunne overholde den frist, som var angivet i offentlighedslovens § 36 på grund af den forestående ferielukning fra den 23. december 2015 til den

4. januar 2016, og at kommunen ville vende tilbage med en besvarelse af aktindsigtsbegæringen den 7. januar 2016. Hørsholm Kommune har den 9. februar 2016 bekræftet over for Statsforvaltningen, at kommunens udsættelse den 21. december 2015 med besvarelse af aktindsigtsbegæringen til den 7. januar 2016 skyldtes, at rådhuset var lukket mellem jul og nytår.

Dette rejser det spørgsmål, om en kommune lovligt kan udsætte fristen for behandlingen af en aktindsigtssag med henvisning til, at kommunen (eller den enhed i kommunen, der behandler aktindsigtssagen) har lukket mellem jul og nytår.

**2.3.2.** Efter offentlighedslovens § 36, stk. 2, 2. pkt., skal en anmodning om aktindsigt som udgangspunkt færdigbehandles inden 7 arbejdsdage efter modtagelsen. Som anført i bemærkningerne til bestemmelsen medfører udtrykket ”syv arbejdsdage”, at bl.a. lørdage, søndage og helligdage ikke skal medregnes ved beregningen af fristen på syv arbejdsdage, jf. denne udtalelser pkt. 1.2.2. Det samme fremgår af Justitsministeriets vejledning om lov om offentlighed i forvaltningen pkt. 10.3., 2. afsnit, hvor det tilføjes, at hvis f.eks. en kommune vælger at holde lukket en bestemt hverdag, indgår den pågældende dag derimod i fristberegningen, jf. denne udtalelser pkt. 1.2.3. Det samme, som fremgår af Justitsministeriets vejledning om lov om offentlighed i forvaltningen, fremgår af Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer, 2014, side 638, hvor det tilføjes, at der med bemærkningernes angivelse af, at udtrykket ”syv arbejdsdage” ”bl.a.” ikke omfatter lørdage, søndage og helligdage, sigtes til, at heller ikke grundlovsdag og 1. maj skal medregnes ved fristberegningen. Sidstnævnte forfatter tilføjer, at hvis en myndighed vælger at holde lukket f.eks. nogle af dagene mellem jul og nytår, indgår den pågældende dag i fristberegningen som en arbejdsdag.

På den baggrund er det Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at de dage, hvor Hørsholm Kommune har valgt at holde rådhuset lukket mellem jul og nytår, skal indgå i fristberegningen efter offentlighedslovens § 36, stk. 2, 2. pkt., som en arbejdsdag.

**2.3.3.** Efter offentlighedslovens § 36, stk. 2, 2. pkt., kan fristen på 7 arbejdsdage efter modtagelsen for færdigbehandlingen af en aktindsigtsanmodning fraviges, hvis en overholdelse af denne frist på grund af f.eks. sagens omfang eller kompleksitet undtagelsesvist ikke er muligt. Som anført i bemærkningerne indebærer det forhold, at udsættelse af færdigbehandlingen af en aktindsigtsanmodning udover fristen på syv arbejdsdage f.eks. kan være begrundet i sagens omfang eller kompleksitet, at der ikke er tale om en udtømmende opregning af de forhold, der kan begrunde en sådan udsættelse. Bestemmelsen bygger imidlertid på en forudsætning om, at afgørelsen af spørgsmålet om aktindsigt navnlig vil kunne udsættes som følge af sagens omfang eller kompleksitet. Det samme nævnes i Justitsministeriets vejledning om lov om offentlighed i forvaltningen, se vejledningens pkt. 10.3., 3. og 5. afsnit, og i Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer, 2014, side 640, pkt. 5.1. til § 36. Se denne udtalelser pkt. 1.2.3. og 1.2.4.

I såvel de almindelige som specielle bemærkninger til offentlighedslovens § 36, stk. 2, nævnes som eksempel på en lovlig udsættelsesgrund, der ikke vedrører sagens omfang eller kompleksitet, at 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 på syv arbejdsdage overskrides. Se i det hele denne udtalelser pkt. 1.2.2. Det samme nævnes i Justitsministeriets vejledning om lov om offentlighed i forvaltningen, se vejledningens pkt. 10.3., 5. afsnit., og i Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer, 2014, side 643, pkt. 5.8. til § 36. Se denne udtalelser pkt. 1.2.3. og 1.2.4.

Ombudsmanden har sin udtalelse gengivet som FOB 2015-50 vedrørende bl.a. sagsbehandlingstiden for et afslag fra Skatteministeriet på aktindsigt i dokumenter udvekslet som led i lovforberedende arbejde bl.a. tilkendegivet, at som det fremgår af forarbejderne til offentlighedslovens § 36, stk. 2, vil det forhold, at en myndighed holder lukket mellem jul og nytår – som det var tilfældet i denne sag – kunne begrunde, at fristen på syv arbejdsdage overskrides (udtalelsens pkt. 6.3.).

**2.3.4.** I den foreliggende sag fremsatte borgeren sit ønske om aktindsigt over for kommunen, første gang den 15. december 2015. Borgeren fastholdt den 21. december 2015 ved flere mails sit ønske over for kommunen.

Ministeriet lægger til grund, at kommunen på grund af jul og nytår holdt lukket på rådhuset fra og med den 23. december 2015 til og med den 4. januar 2016.

Ministeriet har noteret sig, at Hørsholm Kommune den 17. maj 2018 har oplyst over for ministeriet, at dialogen med borgeren den 21. december 2015 endte med, at borgeren samme dag indsendte en ny og endelig aktindsigtsbegæring, og at fristen på 7 dage for besvarelsen ville udløbe den 5. januar 2016.

Efter ministeriets opfattelse har kommunen som led i sin sagsbehandling af aktindsigtsanmodningen valgt at afvente borgermødet 2 dage efter, at anmodningen fremsættes første gang, og derefter valgt at bede borgeren om at tilkendegive, om borgeren fastholder indholdet af aktindsigtsanmodningen.

Der er således efter ministeriets opfattelse ikke tale om, at borgeren den 21. december 2015 indgav en ny og endelig aktindsigtsbegæring til erstatning for den første aktindsigtsbegæring den 15. december 2015.

Under disse omstændigheder finder ministeriet, at fristen på syv arbejdsdage skal beregnes fra det tidspunkt, hvor borgeren første gang fremsætter sit ønske om aktindsigt, dvs. fra den 15. december 2015. Det forhold, at kommunen som led i sin sagsbehandling af aktindsigtsanmodningen vælger at afvente borgermødet 2 dage efter, at anmodningen fremsættes første gang, og derefter vælger at bede borgeren om at tilkendegive, om borgeren fastholder indholdet af aktindsigtsanmodningen, kan ikke bevirke, at fristen på syv arbejdsdage først skal beregnes fra et senere tidspunkt. Efter offentlighedslovens § 36, stk. 2, 2. pkt. skal en anmodning om aktindsigt ”færdigbehandles inden 7 arbejdsdage efter modtagelsen” af borgerens anmodning om aktindsigt.

Selve den dag, hvor borgeren anmoder om aktindsigt, skal ikke medregnes ved beregningen af fristen på syv arbejdsdage. Efter offentlighedslovens § 36, stk. 2, 2. pkt., skal en anmodning om aktindsigt ”færdigbehandles inden 7 arbejdsdage efter modtagelsen” (ministeriets fremhævelse). Dette er også stemmende med det eksempel, der opstilles for beregningen af fristen fra mandag den 15. december til onsdag den 24. december i Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer, side 647, se pkt. 1.2.4.

Efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse er der således gået fem arbejdsdage i perioden mellem modtagelsen onsdag den 15. december 2015 af borgerens aktindsigt og lukningen af rådhuset fredag den 23. december 2015, idet den 16., 17., 20., 21. og 22. december må betragtes som arbejdsdage.

Efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse vil fristen på 7 dage fra besvarelsen således udløbe den 27. december 2015, idet fredag den 23. december 2015 må betragtes som en arbejdsdag, og den 24. december 2015 – ligesom 1. maj og grundlovsdag, der i bemærkningerne er angivet som dage, der ikke kan medregnes i fristberegningen - ikke kan betragtes som arbejdsdage, og den 25. og 26. december må betragtes som helligdage. Se om 1. maj og grundlovsdag Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer, 2014, side 638, se pkt. 1.2.4. med henvisning til, at udtrykket »syv arbejdsdage« i offentlighedslovens § 36, stk. 2, 2. pkt., som anført i bemærkningerne medfører, at bl.a. lørdage, søndage og helligdage ikke skal medregnes ved beregningen af fristen på syv arbejdsdage, se pkt. 1.2.2.

Lukningen af rådhuset den 23. december var således sket, inden udløbet af den lovbestemte frist på syv arbejdsdage i offentlighedslovens § 36, stk. 2, 2. pkt.

**2.3.5.** På denne baggrund er det Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at den periode, hvor Hørsholm Kommune havde valgt at holde rådhuset lukket pga. jul og nytår, var af en sådan længde, at dette kunne begrunde, at den lovbestemte frist på syv arbejdsdage undtagelsesvist blev overskredet, jf. offentlighedslovens § 36, stk. 2, 2. pkt. Det forudsættes herved, at den enhed, der i kommunen skulle behandle aktindsigtsanmodningen, var omfattet af lukningen.

#### **2.4. Lovligheden af kommunens udsættelse af fristen for behandlingen af aktindsigtssagen med henvisning til personalemæssige forhold**

**2.4.1.** I den foreliggende sag har Hørsholm Kommune ved e-mail af 7. januar 2016 meddelt den borger, der søgte om aktindsigt, at kommunen på grund af sygdom desværre blev nødsaget til at udsætte fristen yderligere til den 4. februar 2016. Den 26. januar 2016 meddelte kommunen borgeren aktindsigt.

Kommunen henviste ved en senere e-mail af samme dato til borgeren til, at det desværre ikke havde været muligt at forudse sygdommen hos sagsbehandleren af de dokumenter, borgeren bad om aktindsigt i. Ved e-mail af 12. januar 2016 til Statsforvaltningen henviste kommunen til, at en af kommunens chefer, der havde en central rolle i sagen, i julen blev syg.

Hørsholm Kommune den 17. maj 2018 har oplyst over for ministeriet, at kommunen ved genoptagelse af sagen efter nytår måtte konstatere, at den af kommunens chefer, der havde haft den korrespondance, som borgeren overvejende ønskede aktindsigt i, var syg og dermed afskåret fra at videresende eller journalisere de dokumenter, der var bedt om aktindsigt i. Fristen blev derfor yderligere udsat til 4. februar 2016. Ved chefens tilbagekomst den 18. januar 2016 blev der omgående taget hånd om aktindsigtssagen, og de efterspurte akter blev ekspederet den 26. januar 2016.

Dette rejser det spørgsmål, om en kommune lovligt kunne udsætte fristen for behandlingen af en aktindsigtssag til den faktiske meddelelse af aktindsigt den 26. januar 2016 med henvisning til sagsbehandlerens sygdom.

**2.4.2.** Efter offentlighedslovens § 36, stk. 2, 2. pkt., kan fristen på 7 arbejdsdage efter modtagelsen for færdigbehandlingen af en aktindsigtsanmodning fraviges, hvis en overholdelse af denne frist på grund af f.eks. sagens omfang eller kompleksitet undtagelsesvist ikke er muligt. Som anført i bemærkningerne indebærer det forhold, at udsættelse af færdigbehandlingen af en aktindsigtsanmodning udover fristen på syv arbejdsdage f.eks. kan være begrundet i sagens omfang eller kompleksitet, at der ikke er tale om

en udtømmende opregning af de forhold, der kan begrunde en sådan udsættelse. Bestemmelsen bygger imidlertid på en forudsætning om, at afgørelsen af spørgsmålet om aktindsigt navnlig vil kunne udsættes som følge af sagens omfang eller kompleksitet. Det samme nævnes i Justitsministeriets vejledning om lov om offentlighed i forvaltningen, se vejledningens pkt. 10.3., 3. og 5. afsnit, og i Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer, 2014, side 640, pkt. 5.1. til § 36. Se denne udtalelser pkt. 1.2.3. og 1.2.4.

I bemærkningerne til offentlighedslovens § 36, stk. 2, henvises der om de forhold, der efter omstændighederne og undtagelsesvist kan begrunde en udsættelse af behandlingen af en anmodning om aktindsigt, til offentlighedskommissionens betænkning (1510/2009), kapitel 22, pkt. 4.2 (side 798 f.). I offentlighedskommissionens betænkning (1510/2009), kapitel 22, pkt. 4.2 (side 798 f.) anføres bl.a., at en udsættelse kan ske, hvis der foreligger nogle særlige forhold ved den sag, hvori der begæres aktindsigt, f.eks. hvis der begæres aktindsigt i en sag, hvor den pågældende sagsbehandler er midlertidigt fraværende, f.eks. pga. sygdom, bortrejse og lignende. Endvidere anføres i offentlighedskommissionens betænkning, at ombudsmanden i FOB 1994, side 340, har accepteret, at interne ressourcemæssige og personalemæssige forhold, når de specifikt rammer den del af myndigheden, der skal behandle begæringen om aktindsigt, kan begrunde en kortvarig udsættelse af afgørelsen.

I Justitsministeriets vejledning om lov om offentlighed i forvaltningen pkt. 10.3, 8. afsnit, anføres, at interne ressourcemæssige og personalemæssige forhold, når de specifikt rammer den del af myndigheden, som skal behandle begæringen om aktindsigt, kan begrunde en kortvarig udsættelse af afgørelsen. I Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer, 2014, side 642, afsnit 5.6., anføres tilsvarende, at interne ressourcemæssige og personalemæssige forhold kan, når de specifikt rammer den del af myndigheden, som skal behandle anmodningen om aktindsigt, kan begrunde en kortvarig udsættelse af afgørelsen, jf. FOB 1994, side 340. Det samme gælder, hvis den pågældende sagsbehandler er midlertidigt fraværende på grund af sygdom, bortrejse og lignende (f.eks. deltagelse i et efteruddannelseskursus af nogle dages varighed).

Hos Fenger (red.), Forvaltningsret, 2018, side 462, anføres, at særlige forhold, såsom at sagsbehandlere er midlertidigt fraværende, efter omstændighederne vil kunne begrunde længere sagsbehandlingstid.

I bemærkningerne til offentlighedslovens § 36, stk. 2, anføres, at selvom der foreligger en udsættelsesgrund, skal myndigheden prioritere behandlingen af den pågældende aktindsigtsanmodning. Det samme nævnes i Justitsministeriets vejledning om lov om offentlighed i forvaltningen, se vejledningens pkt. 10.3., 9. afsnit. I Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer, 2014, side 640, afsnit 5.1., anføres, at selv om der foreligger en udsættelsesgrund, skal myndigheden prioritere behandlingen af den pågældende aktindsigtsanmodning og snarest muligt (efter udsættelsesgrundens ophør) træffe afgørelse om aktindsigtsspørgsmålet, jf. FOB 1990, side 50.

På denne baggrund med henvisning til de ovenfor anførte tilkendegivelser i bestemmelsens forarbejder, Justitsministeriets vejledning og litteraturen er det Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at det særlige forhold, at den pågældende sagsbehandler er midlertidigt fraværende på grund af sygdom og lignende, ”undtagelsesvist”, jf. offentlighedslovens § 36, stk. 2, 2. pkt., kan begrunde en udsættelse af færdigbehandlingen af en aktindsigtsanmodning ud over den lovfastsatte frist på syv arbejdsdage. Tilsvarende gælder, at interne ressourcemæssige og personalemæssige forhold, når de specifikt rammer den del af myndigheden, der skal behandle begæringen om aktindsigt, kan begrunde en kortvarig udsættelse af afgørelsen

Efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse og med henvisning til de ovenfor anførte tilkendegivelser i navnlig bemærkningerne og Justitsministeriets vejledning påhviler det imidlertid fortsat myndigheden at prioritere behandlingen af den pågældende aktindsigtsanmodning. Efter offentlighedslovens § 36, stk. 2, 1. pkt., er en myndighed forpligtet til "snarest" at afgøre, om aktindsigtsanmodningen kan imødekommes. Det er derfor Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at en sagsbehandlers fravær på grund af sygdom og lignende, eller i det hele taget interne ressourcemæssige og personalemæssige forhold, der specifikt rammer den del af myndigheden, der skal behandle begæringen om aktindsigt, kun kan begrunde en kortvarig udsættelse af færdigbehandlingen af en aktindsigtsanmodning ud over den lovfastsatte frist på syv arbejdsdage.

**2.4.3.** Hørsholm Kommune kunne derfor efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse lovligt som begrundelse for udsættelsen af færdigbehandlingen af aktindsigtsanmodningen ud over den lovfastsatte frist på syv arbejdsdage og ud over tidsrummet for den sammenhængende lukning af rådhuset, der også lovligt kunne begrunde en udsættelse af færdigbehandlingen af aktindsigtsanmodningen, jf. denne udtalelses pkt. 2.3., henviser til, at den af kommunens chefer, der havde en central rolle i sagen, i julen blev syg.

Det bemærkes herved, at også sygdom hos en af kommunens chefer lovligt kunne begrunde en udsættelse af færdigbehandlingen af aktindsigtsanmodningen, eftersom kommunen havde oplyst, at den sygdomsramte chef havde en central rolle i sagen. Ministeriet skal herved henviser til, at ikke blot sygdom hos sagsbehandleren, men i det hele taget interne personalemæssige forhold lovligt kan begrunde en kortere udsættelse af færdigbehandlingen af aktindsigtsanmodningen, jf. afsnit 2.4.2.

Hørsholm Kommune kunne imidlertid efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse med henvisning til den anførte lovlige grund for udsættelsen af færdigbehandlingen af aktindsigtsanmodningen ikke lovligt udsætte færdigbehandlingen til den 26. januar 2016, hvor kommunen meddelte borgeren aktindsigt. Kommunen har som ovenfor anført en løbende forpligtelse til at prioritere behandlingen af aktindsigtssager. På det tidspunkt, hvor det stod kommunen klart, at der var tale om et længerevarende sygdomsforløb – hvilket fremgik af det forhold, at kommunen den 7. januar 2016 skønnede, at færdigbehandlingen måtte udsættes til den 4. februar 2016 – var kommunen derfor forpligtet til at foretage de fornødne omprioriteringer i organisationen.

**2.4.4.** Det er således Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at Hørsholm Kommune med henvisning til sygdomsforløbet hos den af kommunens chefer, der havde en central rolle i sagen, ikke lovligt kunne udsætte færdigbehandlingen i det skete omfang til den 26. januar 2016, hvor kommunen meddelte borgeren aktindsigt.

## **2.5. Lovligheden af kommunens udsættelse af fristen for behandlingen af en aktindsigtssag som følge af sagens omfang eller kompleksitet**

**2.5.1.** Hørsholm Kommune har ikke over for Statsforvaltningen som begrundelse for, at kommunen først færdigbehandlede borgerens aktindsigtsanmodning den 26. januar 2016, hvor aktindsigten blev meddelt, henvist til sagens omfang eller kompleksitet.

Det foreligger imidlertid oplyst i sagen, at den sag, borgeren bad om aktindsigt i, vedrørte kommunens leje af en ejendom beliggende på Kong Georgsvej 5. Ved e-mail af 12. januar 2016 oplyste kommunen

over for Statsforvaltningen, at kommunen p.t. ikke havde kendskab til, hvor mange dokumenter der blev begæret aktindsigt i, og at arbejdet hermed var blevet forsinket på grund af sygdom.

Som anført i bemærkningerne til bestemmelserne i § 53, stk. 1, og § 52, stk. 3, i lov om kommunernes styrelse om ministeriets kompetence som øverste tilsynsmyndighed, jf. denne udtalelses pkt. 1.1.3., tager Økonomi- og Indenrigsministeriet som øverste kommunale tilsynsmyndighed alene sager op af egen drift. En henvendelse fra en borger er hverken en nødvendig eller tilstrækkelig forudsætning herfor. Se også betænkning nr. 1395/2000 om statens tilsyn med kommunerne, side 104 ff. og side 234 ff. om tilsynsmyndighedernes sagsrejsning.

Økonomi- og Indenrigsministeriet er som øverste kommunale tilsynsmyndighed i sit valg af, hvilke spørgsmål vedrørende lovligheden af en kommunal disposition ønsker undersøgt, ikke begrænset af, om borgeren eller myndigheden har påberåbt sig det pågældende spørgsmål.

Se Fenger (red.), Forvaltningsret, 2018, side 484 ff. om officialmaksimen og samme værk, 832 ff. om tilsynsmyndighedernes sagsoplysning. Se også betænkning nr. 1395/2000 om statens tilsyn med kommunerne, side 108 ff. Efter udvalgets opfattelse i betænkning nr. 1395/2000, side 236, er forhandlingsmaksimen uegnet som sagsoplysningsprincip for en tilsynsmyndighed, som handler på grundlag af en initiativpligt.

Efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse er det endvidere nødvendigt for at kunne foretage en vurdering af, om kommunens udsættelse af aktindsigtssagen til den 26. januar 2016, hvor aktindsigten blev meddelt, var i strid med lovgivningen, at inddrage i vurderingen, om sagens omfang eller kompleksitet kunne begrunde denne udsættelse.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har derfor besluttet at undersøge, hvorvidt sagens omfang eller kompleksitet kunne begrunde kommunens udsættelse af fristen for behandlingen af aktindsigtssagen.

**2.5.2.** Efter offentlighedslovens § 36, stk. 2, 2. pkt., skal en anmodning om aktindsigt færdigbehandles inden 7 arbejdsdage efter modtagelsen, medmindre dette på grund af f.eks. sagens omfang eller kompleksitet undtagelsesvist ikke er muligt.

Som anført i bemærkningerne til offentlighedslovens § 36, stk. 2, i Justitsministeriets vejledning pkt. 10.3. og i litteraturen kan sagens omfang eller kompleksitet lovligt begrunde en udsættelse af færdigbehandlingen af borgerens aktindsigtsanmodning, i særlige tilfælde på op til 14 arbejdsdage og i helt særlige tilfælde på op til 40 arbejdsdage.

Som anført i bemærkningerne til offentlighedslovens § 36, stk. 2, sigtes der med udtrykket »sagens omfang« først og fremmest til antallet af dokumenter, der er omfattet af den enkelte anmodning om aktindsigt. Med udtrykket »sagens kompleksitet« sigtes der dels til de juridiske spørgsmål, som en aktindsigtsanmodning kan rejse, dels til, om en anden myndighed eller en virksomhed skal høres om aktindsigtsanmodningen.

Som anført i bemærkningerne til offentlighedslovens § 36, stk. 2, skal det i de (særlige) tilfælde, hvor anmodningen f.eks. omfatter et stort antal dokumenter, eller hvor anmodningen giver anledning til overvejelser af f.eks. juridiske spørgsmål af mere kompliceret karakter – dvs. når der undtagelsesvist

foreligger et forhold, der kan begrunde en udsættelse af fristen på syv arbejdsdage – tilstræbes, at anmodningen om aktindsigt færdigbehandles inden for 14 arbejdsdage efter, at anmodningen er modtaget.

Som anført i bemærkningerne til offentlighedslovens § 36, stk. 2, skal det i de (helt særlige) tilfælde, hvor aktindsigtsanmodningen omfatter et meget stort antal dokumenter, eller hvor anmodningen rejser f.eks. juridiske spørgsmål af ganske kompliceret karakter, tilstræbes, at anmodningen færdigbehandles senest inden for 40 arbejdsdage efter, den er modtaget.

I overensstemmelse hermed er også Justitsministeriets vejledning om lov om offentlighed i forvaltningen, pkt. 10.3., Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 2014, side 640 ff., og Fenger (red.), Forvaltningsret, 2018, side 461 f.

Se denne udtalelses pkt. 1.2.2. – 1.2.5.

Ombudsmanden har sin udtalelse gengivet som FOB 2015-50 vedrørende bl.a. sagsbehandlingstiden for et afslag fra Skatteministeriet på aktindsigt i dokumenter udvekslet som led i lovforberedende arbejde bl.a. tilkendegivet, at en delafgørelse, der omfattede ca. 130 akter med bilag, umiddelbart måtte siges at omfatte et stort antal akter, men at det dog var tvivlsomt, om sagen kunne anses for et helt særligt tilfælde, hvor der som nævnt skal tilstræbes en sagsbehandlingstid på højst 40 arbejdsdage. Efter det oplyste havde sagen ikke nødvendiggjort særlige sagsbehandlingsskridt i form af f.eks. høring eller koordinering med andre myndigheder.

**2.5.3.** I den foreliggende sag fremsatte borgeren sit ønske om aktindsigt over for kommunen første gang den 15. december 2015. Borgeren fastholdt den 21. december 2015 ved flere mails sit ønske over for kommunen. Ministeriet lægger til grund, at kommunen på grund af jul og nytår holdt lukket på rådhuset fra og med den 23. december 2015 til og med den 4. januar 2016. Den 26. januar 2016 meddelte kommunen borgeren aktindsigt.

Som anført i afsnit 2.3.4. skal den lovbestemte frist på syv arbejdsdage i offentlighedslovens § 36, stk. 2, 2. pkt., efter ministeriets opfattelse beregnes fra det tidspunkt, hvor borgeren første gang fremsætter sit ønske om aktindsigt den 15. december 2015.

Som anført i afsnit 2.3.4. er der efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse gået fem arbejdsdage i perioden mellem modtagelsen onsdag den 15. december 2015 af borgerens aktindsigt og lukningen af rådhuset fredag den 23. december 2015, idet den 16., 17., 20., 21. og 22. december må betragtes som arbejdsdage.

Som anført i afsnit 2.3.4. er det Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at den periode, hvor Hørsholm Kommune havde valgt at holde rådhuset lukket mellem jul og nytår, var af en sådan længde, at dette kunne begrunde, at den lovbestemte frist på syv arbejdsdage undtagelsesvist blev overskredet, jf. offentlighedslovens § 36, stk. 2, 2. pkt.

Efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse var der endvidere gået 16 arbejdsdage fra og med tirsdag den 5. januar 2016 til og med onsdag den 26. januar 2016.

Der er således gået i hvert fald 21 arbejdsdage fra modtagelsen af borgerens første anmodning om aktindsigt til meddelelsen af aktindsigt.

Spørgsmålet er, om sagens omfang eller kompleksitet kan begrunde, at den lovbestemte frist på syv arbejdsdage undtagelsesvist overskrides i dette omfang, jf. offentlighedslovens § 36, stk. 2, 2. pkt.

**2.5.4.** Da der ikke forelå oplysninger i sagen om aktindsigtssagens omfang eller kompleksitet, har ministeriet i brev af 23. april 2018 iværksat en supplerende høring af Hørsholm Kommune.

Som svar på ministeriets supplerende høring af 23. april 2018 har Hørsholm Kommune den 17. maj 2018 oplyst over for ministeriet, at kommunen ved genoptagelse af sagen efter nytår måtte kommunen konstatere, at den af kommunens chefer, der havde haft den korrespondance, som borgeren overvejende ønskede aktindsigt i, kommunens ejendomschef var syg og dermed afskåret fra at videresende eller journalisere de dokumenter, der var bedt om aktindsigt i. Fristen blev derfor yderligere udsat til 4. februar 2016. Ved chefens tilbagekomst den 18. januar 2016 blev der omgående taget hånd om aktindsigtssagen, og de efterspurgte akter blev ekspederet den 26. januar 2016. Det er kommunens vurdering, at hvis chefen ikke var blevet syg den 21. december 2015 og var sygemeldt til den 18. januar 2016, ville kommunen antagelig have kunnet ekspedere aktindsigtssagen inden for den i loven angivne frist på 7 dage.

Kommunen har i den forbindelse oplyst over for ministeriet, at sagen og de akter, der var fremsat begæring om, ikke var journaliseret på tidspunktet for begæringens fremsættelse, og det på grund af sygdom var forbundet med en vis usikkerhed, hvornår det var muligt at give aktindsigt.

Hørsholm Kommune har i forbindelse med kommunens svar af 17. maj 2018 sendt ministeriet de sagsakter, der var omfattet af aktindsigtsbegæringen. Det drejer sig om 3 dokumenter med i alt 77 akter (bogmærker) på i alt 359 sider.

**2.5.5.** Økonomi- og Indenrigsministeriet lægger således i den foreliggende sag på baggrund af kommunens oplysninger til grund, at sagen ikke havde et omfang eller kompleksitet, der kunne begrunde en overskridelse af den lovbestemte frist på syv arbejdsdage. På baggrund af kommunens oplysninger kan sagen ikke sammenlignes med det tilfælde, der var behandlet af ombudsmanden i den ovenfor gengivne udtalelse FOB 2015-50, jf. pkt. 2.5.2.

**2.5.6.** Efter offentlighedslovens § 36, stk. 2, 1. og 2. pkt., skal en myndighed snarest og inden 7 arbejdsdage efter modtagelsen af en anmodning om aktindsigt færdigbehandle anmodningen, medmindre dette på grund af f.eks. sagens omfang eller kompleksitet undtagelsesvist ikke er muligt.

Som anført i pkt. 2.5.3. er der gået i hvert fald 21 arbejdsdage fra modtagelsen af borgerens første anmodning den 15. december 2015 om aktindsigt til Hørsholms Kommunes meddelelse af aktindsigt den 26. januar 2016. Som anført i pkt. 2.3.5. vil den periode, hvor Hørsholm Kommune havde valgt at holde rådhuset lukket pga. jul og nytår, kunne begrunde, at den lovbestemte frist på syv arbejdsdage undtagelsesvist blev overskredet. Denne periode er ikke medregnet i beregningen af de 21 arbejdsdage.

Som anført i pkt. 2.4.5. kunne Hørsholm Kommune med henvisning til sygdomsforløbet hos den af kommunens chefer, der havde en central rolle i sagen, ikke lovligt udsætte færdigbehandlingen i det skete omfang til den 26. januar 2016, hvor kommunen meddelte borgeren aktindsigt.

Hørsholm Kommune har den 17. maj 2018 oplyst over for ministeriet, at hvis chefen ikke var blevet syg den 21. december 2015 og var sygemeldt til den 18. januar 2016, ville kommunen antagelig have kunnet ekspedere aktindsigtssagen inden for den i loven angivne frist på 7 dage. Kommunen har i den forbindelse oplyst over for ministeriet, at sagen og de akter, som der var fremsat begæring om, ikke var journaliseret på tidspunktet for begæringens fremsættelse, og det på grund af sygdom var forbundet med en vis usikkerhed, hvornår det var muligt at give aktindsigt.

Som anført i pkt. 2.5.5. lægger ministeriet derfor til grund, at sagen ikke havde et omfang eller kompleksitet, der kunne begrunde en overskridelse af den lovbestemte frist på syv arbejdsdage.

Efter en samlet vurdering er det Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at Hørsholm Kommune ikke overholdte den i offentlighedslovens § 36, stk. 2, fastsatte frist for sagsbehandling af borgerens anmodning om aktindsigt, der første gang blev fremsat den 15. december 2015, ved først den 26. januar 2016 at meddele den ønskede aktindsigt.

**2.5.7.** Statsforvaltningen har den 3. oktober 2016 oplyst over for ministeriet, at Statsforvaltningen havde noteret sig, at Hørsholm Kommune ikke som begrundelse for fristoverskridelsen i den konkrete sag havde henvist til sagens omfang eller kompleksitet. På den baggrund havde disse forhold ikke indgået i Statsforvaltningens vurdering af, om kommunen konkret havde redegjort for forhold, der samlet set efter reglerne i offentlighedsloven kunne begrunde den endelige sagsbehandlingstid i sagen.

Økonomi- og Indenrigsministeriet finder anledning til at bemærke, at tilsynsmyndigheden som andre forvaltningsmyndigheder er underlagt officialmaksimen. Efter officialmaksimen har den enkelte forvaltningsmyndighed – og dermed tilsynsmyndigheden – ansvaret for, at de nødvendige oplysninger foreligger, og at de nødvendige undersøgelser foretages. Officialmaksimen omfatter både sagens retlige og faktiske grundlag.

Se Fenger (red.), Forvaltningsret, 2018, side 484 ff. om officialmaksimen og samme værk, side 832 ff. om tilsynsmyndighedernes sagsoplysning. Se også betænkning nr. 1395/2000 om statens tilsyn med kommunerne, side 108 ff. og side 236. Efter udvalgets opfattelse i betænkning nr. 1395/2000, side 236, er forhandlingsmaksimen uegnet som sagsoplysningsprincip for en tilsynsmyndighed, som handler på grundlag af en initiativpligt.

Som anført i bemærkningerne til den dagældende bestemmelse i lov om kommunernes styrelse § 48 a om Statsforvaltningens sagsrejsning, der gjaldt på tidspunktet for Statsforvaltningens modtagelse den 12. januar 2016 af henvendelsen fra kommunen er en henvendelse fra en borger, herunder en part i en kommunal sag, er hverken en nødvendig eller tilstrækkelig forudsætning for, at tilsynsmyndigheden kan rejse en sag. Kommunaltilsynets sager rejses af egen drift. Tilsvarende gælder for retsstillingen i dag for Ankestyrelsens sagsrejsning for henvendelser, der modtages den 1. april 2017 eller senere. Se denne udtalelses pkt. 1.1.2.

Efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse kan tilsynsmyndigheden følgelig ikke indskrænke sin sagsoplysning og sin prøvelse til alene at omfatte de grunde, der fremføres af de involverede myndigheder og borgere m.v. Hvis tilsynsmyndigheden i kraft af sin initiativret – inden for de rammer, der er fastsat for tilsynsmyndighedens sagsrejsning i § 48 a i lov om kommunernes styrelse – har valgt at tage en

sag op, har tilsynsmyndigheden i kraft af officialmaksimen en forpligtelse til at inddrage og indhente de nødvendige oplysninger.

I et tilfælde som det foreliggende kan bedømmelsen af, om en kommunens udsættelse af færdigbehandlingen af en borgers aktindsigtsanmodning var i overensstemmelse med lovgivningen, ikke ske alene ved en bedømmelse af de grunde, som kommunen selv havde fremført, eftersom de grunde, som kommunen selv havde fremført, ikke kunne føre til, at udsættelsen frem til den 26. januar 2016, hvor aktindsigten blev meddelt, var i overensstemmelse med lovgivningen.

Efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse var tilsynsmyndigheden i det foreliggende tilfælde, hvor tilsynsmyndigheden nåede frem til det resultat, at kommunens udsættelse ikke var i overensstemmelse med lovgivningen, forpligtet til at undersøge, om der i den foreliggende sag var andre relevante udsættelsesgrunde, der lovligt kunne begrunde kommunens udsættelse.

Det foreligger oplyst i sagen, at den sag, borgeren bad om aktindsigt i, vedrørte kommunens leje af en ejendom beliggende på Kong Georgsvej 5. Ved e-mail af 12. januar 2016 oplyste kommunen over for Statsforvaltningen, at kommunen p.t. ikke havde kendskab til, hvor mange dokumenter der blev begæret aktindsigt i, og at arbejdet hermed var blevet forsinket på grund af sygdom.

På denne baggrund er det Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at Statsforvaltningen i den foreliggende sag havde været forpligtet til at indhente oplysninger om sagens omfang eller kompleksitet. Det forhold, at ministeriets undersøgelse af sagen viste, at sagen ikke havde et omfang eller kompleksitet, der kunne begrunde en overskridelse af den lovbestemte frist på syv arbejdsdage, kan efter ministeriets opfattelse ikke fritage Statsforvaltningen fra forpligtelsen til at foretage undersøgelsen.

## **2.6. Rækkevidden af Hørsholm Kommunes journaliseringsforpligtelse**

**2.6.1.** Hørsholm Kommune har den 17. maj 2018 bl.a. oplyst over for ministeriet, at fristen for besvarelse af aktindsigten blev udsat til den 7. januar 2016 med henvisning til, at rådhuset var lukket mellem jul og nytår, og der var behov for den lidt længere frist. Kommunen har i den forbindelse oplyst over for ministeriet, at sagen og de akter, der var fremsat begæring om, ikke var journaliseret på tidspunktet for begæringens fremsættelse, og det på grund af sygdom var forbundet med en vis usikkerhed, hvornår det var muligt at give aktindsigt.

Kommunen har i samme forbindelse videre oplyst over for ministeriet, at kommunen ved genoptagelse af aktindsigtssagen efter nytår måtte konstatere, at den af kommunens chefer, der havde haft den korrespondance, som borgeren overvejende ønskede aktindsigt i, var syg og dermed afskåret fra at videresende eller journalisere de dokumenter, der var bedt om aktindsigt i. Fristen blev derfor yderligere udsat til 4. februar 2016.

Kommunens udtalelse har givet ministeriet anledning til at undersøge rækkevidden af Hørsholm Kommunes journaliseringsforpligtelse.

**2.6.2.** Efter offentlighedslovens § 15, stk. 4, gælder pligten til at journalisere dokumenter efter reglerne i § offentlighedslovens § 15, stk. 1 og 2, for kommunale enheder, der kan henregnes til den kommunale centralforvaltning.

Efter bemærkningerne til offentlighedslovens § 15, stk. 4, tager udtrykket »den centrale forvaltning« i offentlighedslovens § 15, stk. 4, sigte på de adskilte enheder af den kommunale og regionale forvaltning, i det omfang disse helt eller delvist har til opgave at servicere udvalg og kommunalbestyrelse/regionsråd samt varetage den centrale personaleadministration og organisatoriske planlægning vedrørende hele myndigheden. Disse enheder vil herudover også kunne varetage myndigheds- og driftsopgaver. Se pkt. 1.3.2.

Som sagen foreligger oplyst, lægger ministeriet til grund, at kommunens behandling af sagen om kommunens leje af ejendommen Kong Georgsvej 5, som borgeren har bedt om aktindsigt i, varetages af en enhed på Hørsholm Rådhus, der varetager opgaver vedrørende ejendomsforvaltning.

Økonomi- og Indenrigsministeriet lægger på den baggrund til grund, at kommunens behandling af sagen om kommunens leje af ejendommen Kong Georgsvej 5 varetages af en enhed i den kommunale forvaltning, der varetager de opgaver, der kan henføres under udtrykket »den centrale forvaltning« i offentlighedslovens § 15, stk. 4, og følgelig af en enhed, der er omfattet af offentlighedslovens bestemmelser om journaliseringspligt.

**2.6.3.** Økonomi- og Indenrigsministeriet lægger til grund, at de dokumenter, der er omfattet af borgerens aktindsigtsbegæring, er modtaget, afsendt eller oprettet af kommunen som led i kommunens administrative sagsbehandling – i dette tilfælde leje af ejendommen Georgsvej 5 til brug for kommunale opgaver – og følgelig opfylder denne betingelse i offentlighedslovens § 15, stk. 1, for journaliseringspligtens indtræden.

Økonomi- og Indenrigsministeriet lægger endvidere til grund, at de dokumenter, der er omfattet af borgerens aktindsigtsbegæring, har betydning for sagen eller sagsbehandlingen i øvrigt – i dette tilfælde leje af ejendommen Georgsvej 5 – og følgelig opfylder denne betingelse i offentlighedslovens § 15, stk. 1, for journaliseringspligtens indtræden.

Økonomi- og Indenrigsministeriet lægger således til grund, at Hørsholm Kommune efter offentlighedslovens § 15, stk. 1, har haft pligt til at journalisere de dokumenter, som kommunen har valgt at journalisere til brug for aktindsigtsansøgningen.

**2.6.4.** For så vidt angår spørgsmålet, om Hørsholm Kommune har overholdt fristen i offentlighedslovens § 15, stk. 2, for journalisering af de afsendte og modtagne dokumenter, har kommunen den 17. maj 2018 oplyst over for ministeriet, at sagen og de akter, som der var fremsat begæring om, ikke var journaliseret på tidspunktet for begæringens fremsættelse. Ministeriet lægger herefter til grund, at ingen af de i sagen omhandlede dokumenter var journaliseret den 21. december 2015.

Efter offentlighedslovens § 15, stk. 2, skal et dokument omfattet af journaliseringspligten efter stk. 1, som forvaltningsmyndigheden har modtaget eller afsendt, journaliseres snarest muligt efter dokumentets modtagelse eller afsendelse. Efter bestemmelsens bemærkninger bør e-mails i almindelighed være journaliseret senest syv arbejdsdage efter modtagelsen eller afsendelsen. Se pkt. 1.3.2.

Ministeriet bemærker herved, at den i lovbemærkningerne angivne frist uanset udtrykket ”bør” i bemærkningerne må karakteriseres som en retlig pligt, der gælder som et udgangspunkt for den retlige vurdering af rækkevidden af lovbestemmelsens udtryk ”snarest”, jf. herved også ministeriets vurdering i afsnit 2.2.

Økonomi- og Indenrigsministeriet lægger herefter til grund, at de e-mails omfattet af borgerens aktindsigtsbegæring, i det omfang disse var afsendt eller modtaget senest 7 arbejdsdage før den 21. december

2015 - som kommunen havde valgt at regne fristen for aktindsigtsanmodningens behandling fra – som udgangspunkt skulle have været journaliseret tidligere end den 21. december 2015.

Spørgsmålet er imidlertid, om der foreligger sådanne særlige grunde, at pligten til at journalisere de nævnte e-mails omfattet af borgerens aktindsigtsanmodning først indtræder på et senere tidspunkt end de angivne syv arbejdsdage efter afsendelsen eller modtagelsen.

Ministeriet har i den forbindelse noteret sig, at Hørsholm Kommune den 12. januar 2016 har oplyst over for Statsforvaltningen, at den af kommunens chefer, der havde en central rolle i sagen, i julen blev syg.

Det er imidlertid ikke over for ministeriet oplyst, hvorvidt der forud for den 21. december 2015 forelå tilfælde i form af sagsbehandlerens fravær på grund af ferie, sygdom, kursusdeltagelse, tjenesterejse m.v., der som anført i bemærkningerne ellers ville kunne begrunde en længere journaliseringsfrist.

Således som sagen foreligger oplyst, kan Økonomi- og Indenrigsministeriet således ikke tage stilling til, om Hørsholm Kommune har overholdt journaliseringsfristen i offentlighedslovens § 15, stk. 2. Dette gælder også, for så vidt angår de dokumenter omfattet af borgerens aktindsigtsanmodning, der var afsendt eller modtaget før 7 arbejdsdage før den 21. december 2015.

**2.6.5. Økonomi- og Indenrigsministeriet finder imidlertid ikke anledning til at undersøge spørgsmålet om Hørsholm Kommunens journaliseringspligt yderligere.**

Økonomi- og Indenrigsministeriet finder på baggrund af ovenstående dog anledning til at gøre Hørsholm Kommune generelt opmærksom på kommunens journaliseringsforpligtelse, således som denne er fastlagt i offentlighedslovens § 15.

Økonomi- og Indenrigsministeriet skal i den forbindelse særligt gøre Hørsholm Kommune opmærksom på, at dokumenter, som kommunen har modtaget eller afsendt som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med kommunens virksomhed, i det omfang dokumentet har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt, skal journaliseres snarest, dvs. i almindelighed senest syv arbejdsdage efter afsendelsen eller modtagelsen af e-mails.

### **3. Konklusion**

Det er Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at tilsynsmyndigheden er berettiget til ved generel fortolkning og konkret subsumption at efterprøve kommunernes overholdelse af reglerne i offentlighedslovens § 36, stk. 2, om sagsbehandlingstiden for en anmodning om aktindsigt, således som denne bestemmelse skal forstås i lyset af bestemmelsens bemærkninger. Se udtalelsens pkt. 2.2.3.

Det er Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at den periode, hvor Hørsholm Kommune havde valgt at holde rådhuset lukket mellem jul og nytår, var af en sådan længde, at dette kunne begrunde, at den lovbestemte frist på syv arbejdsdage undtagelsesvist blev overskredet, jf. offentlighedslovens § 36, stk. 2, 2. pkt. Se udtalelsens pkt. 2.3.5.

Det er Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at Hørsholm Kommune med henvisning til sygdomsforløbet hos den af kommunens chefer, der havde en central rolle i sagen, ikke lovligt kunne udsætte færdigbehandlingen i det skete omfang til den 26. januar 2016, hvor kommunen meddelte borgeren aktindsigt. Se udtalelsens pkt. 2.4.4.

Økonomi- og Indenrigsministeriet lægger endvidere i den foreliggende sag på baggrund af ministeriets undersøgelse af spørgsmålet og kommunens oplysninger over for ministeriet til grund, at sagen ikke havde et omfang eller kompleksitet, der kunne begrunde en overskridelse af den lovbestemte frist på syv arbejdsdage. Se udtalelsens pkt. 2.5.5.

Efter en samlet vurdering er det Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at Hørsholm Kommune ikke har overholdt den i offentlighedslovens § 36, stk. 2, fastsatte frist for sagsbehandling af borgerens anmodning om aktindsigt, der første gang blev fremsat den 15. december 2015, ved først den 26. januar 2016 at meddele den ønskede aktindsigt. Se udtalelsens pkt. 2.5.6.

Det er i den forbindelse Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at Statsforvaltningen i den foreliggende sag havde været forpligtet til at indhente oplysninger om sagens omfang eller kompleksitet. Se udtalelsens pkt. 2.5.7.

Økonomi- og Indenrigsministeriet lægger endelig til grund, at Hørsholm Kommune efter offentlighedslovens § 15, stk. 1, har haft pligt til at journalisere de dokumenter, som kommunen har valgt at journalisere til brug for aktindsigtsanmodningen. Således som sagen foreligger oplyst, kan Økonomi- og Indenrigsministeriet imidlertid ikke tage stilling til, om Hørsholm Kommune har overholdt journaliseringsfristen i offentlighedslovens § 15, stk. 2. Økonomi- og Indenrigsministeriet finder imidlertid ikke anledning til at undersøge dette spørgsmål yderligere. Økonomi- og Indenrigsministeriet finder dog anledning til at gøre Hørsholm Kommune generelt opmærksom på kommunens journaliseringsforpligtelse, således som denne er fastlagt i offentlighedslovens § 15. Se udtalelsens pkt. 2.6.3., 2.6.4. og 2.6.5.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har i dag meddelt ministeriets retsopfattelse til Ankestyrelsen med Digital Post, att. : sagsnummer 2016-4374.

Økonomi- og Indenrigsministeriet foretager sig herefter ikke videre i sagen.

Kopi af dette brev er sendt til orientering til den borger, der ansøgte om aktindsigt.

Kopi af dette brev vil blive offentliggjort på [www.offentlighedsportalen.dk](http://www.offentlighedsportalen.dk).

Kopi af dette brev vil blive lagt på ministeriets resumedatabase <http://resumedatabase.oim.dk/>.

Med venlig hilsen

**Christina Ekmann**

*Kontorchef*