



Aarhus Kommune
Rådhuspladsen 2
8000 Aarhus C
Att.: Jura

24. marts 2022

Tilsynsudtalelse om aktindsigt (kommunens sagsnr. 22/011817-3)

J.nr. 22-10854

Morgenavisen Jyllands-Posten har den 16. februar 2022 skrevet til Aarhus Kommune om kommunens afgørelse af 31. januar 2022 om aktindsigt.

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

Aarhus Kommune har den 3. marts 2022 fastholdt sin afgørelse og sendt sagen til Ankestyrelsen.

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

Resumé

EAN-nr:
57 98 000 35 48 21

Ankestyrelsen vurderer, at Aarhus Kommune ikke kunne undtage oplysningerne om overvågningskameraernes placering fra aktindsigt med den anførte begrundelse.

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

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

Sagens oplysninger

Morgenavisen Jyllands-Posten bad den 19. januar 2022 Aarhus Kommune om aktindsigt i placeringen af Aarhus Kommunes kinesiske overvågningskameraer.

Aarhus Kommune afslog den 31. januar 2022 at give Morgenavisen Jyllands-Posten aktindsigt i placeringen af kinesiske overvågningskameraer.

Følgende fremgår af afgørelsen:

"Aarhus Kommune har en opdateret version af det interne dokument, som du modtog i forbindelse med din seneste aktindsigt om emnet. Der har ikke været ny korrespondance med politiet vedr. kameraerne siden din sidste anmodning.

På den baggrund vedhæfter jeg en oversigt, hvor du kan se de omfanget af de forskellige kameratyper og deres produktionsland (altså fx om de er kinesiske). For god ordens skyld skal du oplyses om, at samme dokument/regneark indeholder faner med mere detaljerede oplysninger om, hvor kameraerne er sat op. Denne sidstnævnte del er undtaget aktindsigt.

Aarhus Kommune har foretaget en fornyet meroffentlighedsvurdering i forhold til oplysningerne vedr. kameraernes placering.

Det er fortsat vurderingen, at de interesser, der ligger bagved bestemmelsens formål om undtagelse af interne dokumenter i det konkrete tilfælde vejer tungere, end din interesse i at få oplysningerne udleveret.

Dette skyldes primært Aarhus Kommunes interesse i at oplysninger om kameraers antal og nærmere placering på givne lokationer ikke er kendt i offentligheden. Hvis offentligheden løbende har indsigt i, hvor og hvor mange kameraer Aarhus Kommune har på givne lokationer, går det sikkerhedsmæssige aspekt i at have kameraer på de givne lokationer tabt. Det, at der skulle være tale om et kinesisk produceret kamera, giver ikke anledning til en ændret vurdering."

Morgenavisen Jyllands-Posten henvendte sig den 16. februar 2022 til Aarhus Kommune om afgørelsen. Følgende fremgår af henvendelsen:

"JP Aarhus begrundelse for klagen er følgende:

- 1) Vi vil gerne klage over, at der i afslaget på vores anmodning ikke er angivet efter hvilke bestemmelser i offentlighedsloven vores anmodning om aktindsigt af 19. januar 2022 afvises.
- 2) Vi vil gerne klage over argumentet om, at det sikkerhedsmæssige aspekt skulle gå tabt, hvis offentligheden løbende har indsigt i, hvor og hvor mange kameraer Aarhus Kommune har på givne lokationer".

- a. Hvad er dette argument baseret på?
- b. Hvordan harmonerer dette argument med, at alle øvrige kommuner, JP Aarhus har anmodet om aktindsigt i overvågningskameraernes placering i de pågældende kommuner, har oplyst os dette?

Hvis ikke denne klage giver Aarhus Kommune anledning til at oplyse os placeringen af Aarhus Kommunes kinesiske overvågningskameraer, ser vi frem til, at Aarhus Kommune videresender klagen og dokumenterne i sagen til Ankestyrelsen.”

Aarhus Kommune fastholdt den 3. marts 2022 sin afgørelse. Følgende fremgår af remonstrationen:

”Begrundelsen for fastholdelsen af afgørelsen er, at dokumentet i sin helhed kan undtages efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, da der er tale om et internt dokument.

Det vurderes ikke, at oplysningerne i dokumentet er omfattet af ekstraheringspligten i offentlighedslovens §§ 28 og 29.

Efter en konkret meroffentlighedsvurdering vurderer Aarhus Kommune, at din interesse i at se en del af dokumentet er større end kommunens interesse i at undtage dokumentet for aktindsigt. Det gælder dog kun en del af dokumentet. Den del, hvor omfanget af de forskellige kameratyper og deres produktionsland (altså fx om de er kinesiske), er således udleveret på baggrund af en meroffentlighedsvurdering. Den anden del af dokumentet, hvoraf fremgår oplysninger om kameraers antal og nærmere placering på givne lokationer, undtages således aktindsigt, da der ikke gives meroffentlighed i denne del af dokumentet.”

Det fremgår af sagens oplysninger, at Aarhus Kommune har udarbejdet en fælles oversigt, som dokumenterer alle kommunens overvågningskameraer.

Reglerne

Det følger af offentlighedslovens § 7, at enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. Der er dog undtagelser til denne ret i §§ 19-35.

Følgende fremgår af offentlighedslovens § 23, stk. 1:

”§ 23. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter. Som interne dokumenter anses

- 1) dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående,
[...].”

Der gælder imidlertid en pligt til at ekstrahere oplysninger fra interne dokumenter efter offentlighedslovens § 28:

”§ 28. Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-4, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen. Det samme gælder oplysninger om eksterne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3.

Stk. 2. Stk. 1 gælder ikke, i det omfang

- 1) det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug,
- 2) de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, eller
- 3) oplysningerne er offentligt tilgængelige.”

Af de specielle bemærkninger til § 28 i lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen fremgår blandt andet:

”Det afgørende for, om en oplysning skal ekstraheres efter bestemmelsen i stk. 1, 1. pkt., er – i lighed med, hvad der følger af gældende ret – om der er tale om egentlige faktuelle oplysninger eller andre oplysninger, der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag.

Udtrykket oplysninger om en sags faktiske grundlag i stk. 1, 1. pkt., omfatter på den baggrund »egentlige faktuelle oplysninger«, som f.eks. oplysninger i et internt dokument om, at der på en motorvejsstrækning passerer 20.000 biler dagligt eller en oplysning - der bygger på undersøgelser og analyser - om, at der på samme motorvejsstrækning tidligere passerede mellem 20.000 og 50.000 biler dagligt, samt andre oplysninger, der medvirker til at skabe klarhed om sagen, herunder oplysninger om de metoder og forudsætninger, som en forvaltningsmyndighed har anvendt ved fastlæggelsen af de »egentlige faktuelle oplysninger«.

Ekstraheringspligten efter stk. 1, 1. pkt., omfatter ikke interne og eksterne faglige vurderinger samt politiske og strategiske udtalelser, ligesom ekstraheringspligten ikke omfatter tilkendegivelser af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse eller oplysninger, der isoleret set gengiver generelle objektive kendsgerninger, der ikke direkte vedrører sagen, f.eks. oplysninger om indholdet af gældende ret.

Det er en betingelse for, at ekstraheringspligten indtræder, at oplysningerne »er relevante for sagen«. Dette indebærer, at det ikke blot vil være de oplysninger om sagens faktiske grundlag, som en myndighed har lagt til grund for sin beslutning i en sag, som skal ekstraheres, men at også faktiske oplysninger, der er indgået i sagen, og som taler imod myndighedens beslutning, skal ekstraheres.

Derimod skal irrelevante oplysninger ikke ekstraheres. Irrelevansen kan f.eks. skyldes, at oplysningerne er indgået i sagen ved en fejl (oprindelig irrelevans), eller at sagens udvikling indebærer, at oplysningerne er irrelevante, fordi de er blevet erstattet med bedre og opdaterede oplysninger (efterfølgende irrelevans).

Kravet om, at oplysningen skal være relevant for sagen, indebærer i øvrigt, at oplysninger om sagens faktiske grundlag, der som sådan er relevante, men som fra en overordnet betragtning er af uvæsentlig betydning for sagen (de kan siges at være ligegyldige), ikke skal ekstraheres. Der gælder således en bagatelgrænse for de oplysninger, der skal ekstraheres.

Bedømmelsen af, om en oplysning om en sags faktiske grundlag er af relevans for sagen, afhænger af en konkret vurdering i det enkelte tilfælde. Den nævnte relevansvurdering skal foretages i forhold til det tidspunkt, hvor aktindsigten begæres, men som nævnt skal ikke blot oplysninger, som en myndighed har lagt til grund, men også oplysninger, der taler imod myndighedens beslutning, ekstraheres.

Det er en yderligere betingelse for, at ekstraheringspligten indtræder, at oplysningerne er relevante »for sagen«. Med dette udtryk sigtes til de forvaltningssager, som kan siges at vedrøre en forvaltningsmyndigheds indholdsmæssige virksomhed, som f.eks. en sag om tildeling af førtidspension, en sag om tilsyn med et

kommunalt plejehjem eller en sag om udarbejdelse af en ny personalepolitik for myndighedens ansatte. I modsætning hertil står den mere praktiske virksomhed, som udøves for at understøtte forvaltningens indholdsmæssige virksomhed, f.eks. førelsen af en oversigt over de udvalg m.v., som er nedsat i et ministerium, eller en liste over, hvilke medarbejdere i myndigheden der har fået merarbejdsbetaling. I forhold til f.eks. den nævnte oversigt over nedsatte udvalg vil »sagen« i stk. 1's forstand derfor være sagen om udvalgets virksomhed og ikke »det at føre en oversigt«.

Sådan vurderer vi sagen

Ankestyrelsen lægger til grund, at Morgenavisen Jyllands-Posten alene har anmodet om aktindsigt i oplysninger om placeringerne af kinesiske overvågningskameraer i Aarhus Kommune.

Vi forstår Aarhus Kommunes begrundelse i remonstrationen for afslag på aktindsigt i oplysningerne om placeringerne således, at dokumentet med oplysningerne er et internt dokument, og at det er kommunens vurdering, at oplysningerne ikke er omfattet af ekstraheringspligten i offentlighedslovens §§ 28 og 29.

Vi forstår også sagens oplysningerne således, at det konkrete dokument med oplysningerne indgår i en sag om kommunens overvågningskameraer.

Ankestyrelsen finder ikke grundlag for at tilsidesætte Aarhus Kommunes vurdering af, at dokumentet med oplysningerne om overvågningskameraernes placering er et internt dokument, der som udgangspunkt er undtaget fra aktindsigt i sin helhed.

Vi vurderer dog, at oplysningerne om overvågningskameraernes placering er omfattet af ekstraheringspligten i offentlighedslovens § 28.

Vi lægger vægt på, at en oplysning om adressen på et konkret overvågningskamaras placering er en egentlig faktuel oplysning, der bidrager til at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag.

Vi lægger også vægt på, at en oplysning om adressen på et konkret overvågningskamaras placering er relevant for sagen om kommunens overvågningskameraer.

Ankestyrelsen vurderer derfor, at Aarhus Kommune ikke kunne undtage oplysningerne om overvågningskameraernes placering med den anførte begrundelse.

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

Vi har ikke taget stilling til, om kommunen kan undtage de ekstraheringspligtige oplysninger i dokumentet efter f.eks. offentlighedslovens § 33, nr. 5, hvorefter retten til aktindsigt kan begrænses, hvis det er nødvendigt af hensyn til væsentlige hensyn til private eller offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det står i § 48, stk. 1, i kommunestyrelsesloven.

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

Venlig hilsen

Charlotte Kirkeby

Kopi er sendt til:

Morgenavisen Jyllands-Posten

Vi har anvendt:

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

Lov om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven), senest bekendtgjort ved lovbekendtgørelse nr. 47 af 15. januar 2019