

Udskriftsdato: 15. december 2025

FOU nr 2016.4 (Gældende)

2016-4. Kommune kunne afslå aktindsigt i borgmesters telefonregning

Ministerium: Folketinget

Opfølgning / Opfølgning til

LOV nr 606 af 12/06/2013 § 30, nr. 1 og § 33, nr. 5

2016-4. Kommune kunne afslå aktindsigt i borgmesters telefonregning

To journalister fik i 2014 afslag på aktindsigt i en borgmesters telefonregning fra efteråret 2011 – en specificeret telefonregning på 54 sider, som indeholdt oplysninger om både borgmesterens private og tjenstlige opkald (de sidste to cifre i numrene var skjult af teleselskabet), sms-beskeder og dataforbrug.

Kommunen henviste til, at oplysningerne om borgmesterens private brug af telefonen var omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 1, om beskyttelse af privatlivets fred. Da hverken kommunen eller borgmesteren kunne adskille oplysningerne om den private brug af telefonen fra oplysningerne om den tjenstlige brug, afslog kommunen at give aktindsigt i den samlede telefonregning med henvisning til generalklausulen i offentlighedslovens § 33, nr. 5.

Statsforvaltningen, Tilsynet, godkendte kommunens afslag på aktindsigt, og de to journalister henvendte sig derefter til ombudsmanden.

Ombudsmanden var enig i, at oplysningerne om borgmesterens private brug af telefonen var omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 1, og derfor ikke skulle udleveres. Oplysningerne om den tjenstlige brug skulle derimod som udgangspunkt udleveres.

Ombudsmanden udtalte, at det er myndighedens ansvar at oplyse en aktindsigtssag på en sådan måde, at det er muligt at adskille oplysninger, der ikke skal udleveres, fra oplysninger, der skal.

Ombudsmanden fandt imidlertid ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering af, at hverken kommunen eller borgmesteren kunne adskille oplysningerne. Han lagde bl.a. vægt på den tid, der var gået siden de pågældende telefonsamtaler mv. (mere end fire år).

Der blev under sagen rejst spørgsmål om, hvorvidt persondatalovens § 13 har betydning for aktindsigt i telefonregninger for offentligt ansatte m.fl., der bruger en arbejdsgiverbetalt telefon. Grundet sagens konkrete omstændigheder fandt ombudsmanden ikke anledning til at undersøge dette spørgsmål nærmere.

(Sag nr. 15/03197)

Herunder gengives ombudsmandens udtalelse i sagen efterfulgt af en sagsfremstilling:

Ombudsmandens udtalelse

1. Indledning

Sagen vedrører afslag på aktindsigt i en specificeret telefonregning for borgmester A i X Kommune for perioden 1. august 2011 til 31. oktober 2011.

Den specificerede telefonregning, som fylder 54 sider, indeholder oplysninger om, hvilke numre borgmesteren har ringet og sendt sms-beskeder til (dog således, at de to sidste cifre i det pågældende telefonnummer er udeladt), hvor lang tid de enkelte opkald har varet, og i hvilket omfang der er gjort brug af internettet (men ikke, hvilke internetsider der er besøgt).

Det fremgår også af specifikationen, i hvilket land borgmesteren befandt sig på tidspunktet for den enkelte disposition, ligesom prisen for den enkelte disposition er anført.

X Kommune meddelte dig den 12. maj 2015 afslag på aktindsigt i den specificerede telefonregning med henvisning til § 30, nr. 1, og § 33, nr. 5, i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen). Statsforvaltningen, Tilsynet, godkendte i udtalelse af 9. juni 2015 afslaget.

X Kommune stiller (og stillede også i 2011) efter det oplyste en telefon til rådighed for bl.a. byrådets medlemmer, herunder borgmesteren. Telefonen kan anvendes såvel arbejdsmæssigt som privat, og de pågældende beskattes derfor af værdien af fri telefon.

Den omhandlede telefonregning for perioden 1. august 2011 til 31. oktober 2011 beløb sig til 250.195,65 kr. (ekskl. moms), hvilket primært skyldtes et højt dataforbrug i udlandet. Dette fremgår af en mindre specifik udgave af telefonregningen for den omhandlede periode, som X Kommune på et tidligere tidspunkt har givet dig (mer)aktindsigt i.

Det fremgår af X Kommunes udtalelse af 5. august 2015, at kommunen efter modtagelsen af telefonregningen i november 2011 bestred dennes rigtighed over for TDC og derfor ikke betalte. Kommunen indgik den 2. september 2014 et forlig med TDC, som indebar, at kommunen betalte 125.097,83 kr. (ekskl. moms) til TDC. I den forbindelse valgte A at indbetale et tilsvarende beløb til kommunen.

Til brug for min behandling af sagen har jeg indhentet udtalelser og supplerende udtalelser fra X Kommune og Statsforvaltningen, Tilsynet. Myndighedernes afgørelser og udtalelser er gengivet delvist i sagsfremstillingen.

2. Retsgrundlag

2.1. Offentlighedslovens § 30, nr. 1

Offentlighedslovens § 30, nr. 1, svarer til § 12, stk. 1, nr. 1, i den tidligere offentlighedslov (lov nr. 572 af 19. december 1985 med senere ændringer) og har til formål at tilgodese hensynet til privatlivets fred.

Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”§ 30. Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om

1) enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold (...)”

Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår bl.a. følgende, jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013:

”Ved vurderingen af, hvilke oplysninger der kan anses for at vedrøre ’private forhold’, må der – som efter den gældende lov – tages udgangspunkt i, om oplysningerne er af en sådan karakter, at de efter den *almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab*. Det er således ikke enhver konkret oplysning om enkeltpersoners forhold, der kan tilbageholdes med hjemmel i bestemmelsen.

Ved vurderingen af, om en oplysning kan undtages fra aktindsigt efter nr. 1, er det dermed afgørende, om oplysningen ud fra en *generel betragtning* efter sin karakter vedrører oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold. Det er derimod ikke en betingelse for at undtage oplysninger, at hemmeligholdelse i det konkrete tilfælde er af betydning for den person, oplysningerne angår.

...

Omfattet af nr. 1 er *særligt følsomme oplysninger*, såsom oplysninger om race og religion, oplysninger om strafbare forhold, helbredsforhold og lignende. Endvidere er *mindre følsomme oplysninger* omfattet, f.eks. oplysninger om CPR-numre, beskyttede adresser i folkeregisteret, beskyttede telefonnumre og oplysninger om eksamenskarakterer.

...

Uden for bestemmelsen falder oplysninger af rent objektiv karakter, såsom oplysninger om udstedelse af pas og jagttegn, oplysninger om civilstand og oplysninger om indgåelse af ægteskab. ”

Se nærmere om den tidligere § 12, stk. 1, nr. 1, i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 643 ff. Se endvidere betænkningens s. 700 ff., hvor kommissionens overvejelser er gengivet.

I Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 1. udgave (2014), s. 514, er bl.a. anført følgende om undtagelse af oplysninger efter offentlighedslovens § 30, nr. 1:

”Som et særligt eksempel kan nævnes det tilfælde, at der anmodes om aktindsigt i opkaldsspecifikationen vedrørende en ansats arbejdsmobiltelefon. I det omfang myndigheden er i besiddelse af en sådan specifikation, vil oplysningerne om private opkald kunne undtages fra aktindsigt efter § 30, nr. 1. Da myndigheden typisk ikke vil kunne udspecificere arbejdsopkald – og da der ikke af offentlighedsloven i almindelighed kan antages at følge en pligt for myndigheden til at pålægge den ansatte at udspecificere arbejdsopkald og private opkald til brug for behandlingen af aktindsigtsanmodningen – må det antages, at opkaldsspecifikationen vil kunne undtages i sin helhed efter § 33, nr. 5. I det omfang opkaldsspecifikationen alene indeholder oplysninger om arbejdsopkald, vil der i et vist omfang kunne være hjemmel til at undtage oplysningerne efter § 33, nr. 5, med henblik på at beskytte væsentlige hensyn til den interne og politiske beslutningsproces.”

2.2. Offentlighedslovens § 33, nr. 5

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 33, nr. 5 – den såkaldte generalklausul – lyder således:

”§ 33. Retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til:

...

5) Private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.”

Bestemmelsen svarer til § 13, stk. 1, nr. 6, i den tidligere offentlighedslov, og den har – ligesom den tidligere bestemmelse – et snævert anvendelsesområde og forudsættes alene anvendt, hvor hemmeligholdelse af hensyn til offentlige eller private interesser er klart påkrævet. Se nærmere om den tidligere § 13, stk. 1, nr. 6, i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 681 ff. Se endvidere betænkningens s. 721 f., hvor kommissionens overvejelser er gengivet.

Det fremgår af forarbejderne til § 33, nr. 5, jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, at generalklausulen i første række skal tilgodese beskyttelsesinteresser, der som sådan er anerkendt i lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men hvor de udtrykkelige bestemmelser har vist sig at være utilstrækkelige. Bestemmelsen kan imidlertid også i særlige tilfælde anvendes til at varetage beskyttelsesinteresser, der ikke har en snæver sammenhæng med de interesser, der er kommet til udtryk i undtagelsesbestemmelserne.

Se gennemgang af praksis på området i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 687 ff.

2.3. Offentlighedslovens § 34

Offentlighedslovens § 34 lyder således:

”§ 34. Hvis de hensyn, der er nævnt i §§ 30-33, kun gør sig gældende for en del af et dokument, skal der meddeles aktindsigt i dokumentets øvrige indhold. Det gælder dog ikke, hvis

- 1) det vil medføre en prisgivelse af det eller de hensyn, der er nævnt i §§ 30-33,
- 2) det vil indebære, at der gives en klart vildledende information, eller
- 3) det resterende indhold i dokumentet ikke har et forståeligt eller sammenhængende meningsindhold.”

Offentlighedslovens § 34 viderefører bestemmelserne i den tidligere offentlighedslovs § 12, stk. 2, og § 13, stk. 2, bortset fra, at det i bestemmelsen er udtrykkeligt fremhævet, at myndigheden mv. i visse nærmere angivne tilfælde kan undlade at meddele delvis aktindsigt. Se bl.a. betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 656 f., s. 698 ff., og s. 726 f.

2.4. Persondatalovens § 13

Bestemmelsen i § 13 i persondataloven (lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger) har følgende ordlyd:

”§ 13. Offentlige myndigheder og private virksomheder m.v. må ikke foretage automatisk registrering af, hvilke telefonnumre der er foretaget opkald til fra deres telefoner. Registrering må dog ske efter

forudgående tilladelse fra tilsynsmyndigheden i tilfælde, hvor afgørende hensyn til private eller offentlige interesser taler herfor. Tilsynsmyndigheden kan fastsætte nærmere vilkår for registreringen.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke, hvis andet følger af lov, eller for så vidt angår udbydere af telenet og teletjenesters registrering af, til hvilke telefonnumre der er foretaget opkald, enten til eget brug eller til brug ved teknisk kontrol. ”

Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, jf. lovforslag nr. L 147 af 9. december 1999, pkt. 4.2.4.3 i de almindelige bemærkninger, at den har sin baggrund i det forhold, at der i Danmark er tradition for, at ansatte i et vist omfang kan benytte telefoner på arbejdspladsen til private formål. Der er derfor fundet behov for at beskytte ansattes privatliv i forbindelse med brugen af telefoner, som er installeret hos den ansattes arbejdsgiver.

Om den nærmere rækkevidde af bestemmelsen fremgår bl.a. følgende af ovennævnte lovforslag (bemærkningerne til § 13):

”Registreringsforbudet gælder, uanset om opkaldet foretages fra den dataansvarliges fast installerede telefoner eller fra mobiltelefoner. Forbudet retter sig alene mod registrering af selve det opkaldte telefonnummer, og reglen er således ikke til hinder for en registrering af tællerskridt eller tidsrummet for den førte samtale. Endvidere vil der kunne registreres dele af det opkaldte nummer, f.eks. derved at de to sidste cifre i et ottecifret nummer udelades. Bestemmelsen udelukker endvidere ikke, at der i en offentlig myndighed eller virksomhed m.v. sker manuel registrering af opkaldte telefonnumre. Om sådan registrering vil være lovlig, skal afgøres efter lovgivningen i øvrigt. ”

Dette suppleres af følgende afsnit i Henrik Waaben og Kristian Korfits Nielsen, Lov om behandling af personoplysninger, 3. udgave (2015), s. 343-344:

”Registreringsforbuddet opfatter kun *telefonopkald*, ikke registrering af opkaldte telefaxnumre, e-post-adresser, hjemmesideadresser og lignende. Om der lovligt kan ske behandling af disse oplysninger, er behandlet under kommentaren til § 6, stk. 1, nr. 7.

Datatilsynet har udtalt, at registreringsforbuddet ikke omfatter registrering af telefonnumre, hvortil der er sendt sms'er, jf. Dt.s j.nr. 2008-232-0016. Om det vil være lovligt, at et teleselskab udleverer sådanne oplysninger, skal derfor afgøres efter de almindelige regler i persondatalovens § 6.

...

Reglen omfatter kun *udgående opkald*. Om der kan ske registrering af *indgående opkald*, beror på behandlingsreglerne i § 6. ”

Bestemmelsen betyder, at de specificerede telefonregninger, som teleselskaber sender til offentlige myndigheder og private virksomheder mv., ikke indeholder fuld notering af de telefonnumre, som ansatte har ringet til. Der ville i givet fald være tale om videregivelse af oplysninger, som den pågældende myndighed eller virksomhed ikke må registrere.

Se nærmere herom i det nævnte lovforslag (bemærkningerne til bestemmelsen) og i den nævnte lovkommentar, s. 344.

Udsendelse af fuldt specificerede telefonregninger kan ikke finde sted, medmindre Datatilsynet som tilsynsmyndighed forinden har givet tilladelse til registrering. Efter praksis meddeles der som hovedregel afslag på tilladelse til registrering i situationer, hvor en offentlig myndighed eller en privat virksomhed ønsker en sådan med henblik på f.eks. afregning for en ansats private samtaler. Det samme er tilfældet, hvis myndigheden eller virksomheden ønsker at klarlægge et eventuelt misbrug eller i øvrigt ønsker at kontrollere rigtigheden af en telefonregning.

For en gennemgang af praksis på området henvises til s. 345 ff. i lovkommentaren.

Jeg bemærker, at den specificerede telefonregning, som X Kommune har modtaget fra TDC i denne sag, som anført i pkt. 1 hverken indeholder fuld notering af de telefonnumre, som A har ringet eller sendt sms-beskeder til, eller oplysninger om, hvilke internetsider der er besøgt.

3. Mine bemærkninger

3.1. Oplysninger om privat brug af telefonen

Jeg må efter det oplyste lægge til grund, at den 54 sider lange specifikation af telefonregningen indeholder oplysninger om A's såvel tjenstlige som private brug af den telefon, som X Kommune har stillet til rådighed for ham.

Jeg er enig med X Kommune og Statsforvaltningen, Tilsynet, i, at de oplysninger om A's private brug af telefonen – herunder både til telefonsamtaler, sms-beskeder og dataforbrug – som fremgår af den specificerede telefonregning, er omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 1. Oplysningerne er således efter min opfattelse af en sådan karakter, at de efter den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab.

Jeg henviser til forarbejderne til bestemmelsen, som er delvist gengivet i pkt. 2.1 ovenfor, og bemærker i den forbindelse, at det afgørende for, om en oplysning kan undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen, er, om den ud fra en generel betragtning efter sin karakter vedrører oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold.

Det er således efter min opfattelse ikke af betydning for vurderingen i denne sag, at borgmesterens private forbrug af telefonen er betalt af offentlige midler (mod beskatning af værdien, jf. pkt. 1 ovenfor).

3.2. Oplysninger om tjenstlig brug af telefonen

Oplysninger om tjenstlig brug af en arbejdstelefon er som udgangspunkt undergivet aktindsigt. Der kan dog være tilfælde, hvor sådanne oplysninger af særlige grunde kan undtages. Se bl.a. det ovenfor citerede fra Offentlighedsloven med kommentarer, s. 514.

Jeg må på den baggrund lægge til grund, at der i den specificerede telefonregning er indeholdt oplysninger, der som udgangspunkt er underlagt aktindsigt.

Jeg har noteret mig, at X Kommune i kommunens supplerende udtalelse af 3. december 2015 har anført, at de oplysninger om borgmesterens tjenstlige brug af telefonen, der fremgår af telefonregningen, efter kommunens opfattelse i vidt omfang vil kunne undtages fra aktindsigt. Kommunen henviser til offentlighedslovens § 33, nr. 3, om hensynet til det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed, og til offentlighedslovens § 33, nr. 5, om hensynet til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets karakter er påkrævet.

Dette kan jeg ikke vurdere nærmere på det foreliggende grundlag.

Det ville imidlertid under alle omstændigheder være en forudsætning for at gå ind på spørgsmålet, at oplysningerne om A's tjenstlige brug af telefonen kan udskilles fra oplysningerne om hans private brug.

Om dette spørgsmål henviser jeg til bemærkningerne nedenfor.

3.3. Meddelelse af aktindsigt i dele af et dokument

I en sag som den foreliggende – hvor der er tale om ”blandede” oplysninger – er udgangspunktet, at den pågældende myndighed i forbindelse med behandlingen af en aktindsigtsanmodning må udskille de oplysninger, der ikke kan udleveres, fra de oplysninger, der (som udgangspunkt) kan.

Jeg henviser herved til den ovenfor citerede bestemmelse i offentlighedslovens § 34. Det følger af bestemmelsen, at hvis de hensyn, der er nævnt i bl.a. § 30, kun gør sig gældende for en del af et dokument, skal der meddeles aktindsigt i dokumentets øvrige indhold.

Det er et grundlæggende princip i forvaltningsretten, at den myndighed, der skal træffe afgørelse i en sag, har ansvaret for, at sagen er tilstrækkeligt oplyst til, at der kan træffes en rigtig afgørelse (officialprincippet).

Officialprincippet indebærer, at myndigheden har pligt til at sikre sig, dels at myndigheden er i besiddelse af de oplysninger, der er nødvendige for at træffe afgørelse i den foreliggende sag, dels at disse oplysninger er korrekte.

Jeg bemærker i den forbindelse, at anmodningen i den foreliggende sag drejer sig om aktindsigt i den specificerede telefonregning, som den foreligger, og at myndighederne efter offentlighedsloven som udgangspunkt ikke har pligt til at udarbejde eller på anden måde tilvejebringe nye dokumenter, der ikke allerede foreligger i sagen. Se bl.a. Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 1. udgave (2014), s. 172.

3.4. Meddelelse af aktindsigt i dele af telefonregningen

3.4.1. X Kommune har både i afgørelsen af 12. maj 2015 og i den første udtalelse til mig af 5. august 2015 anført, at det ikke er muligt for kommunen selv at udskille oplysningerne om A's private brug af telefonen fra oplysningerne om hans tjenstlige brug.

Kommunen har endvidere anført, at kommunen – på grund af manglende instruktionsbeføjelser over for borgmesteren – ikke kan pålægge borgmesteren selv at foretage udskillelsen.

Det fremgår af X Kommunes supplerende udtalelse af 3. december 2015, at persondatalovens § 13 efter kommunens opfattelse i øvrigt er til hinder for, at kommunen – hvis det overhovedet er muligt – skaffer sig viden om, hvilke oplysninger i telefonregningen der vedrører A's private brug af telefonen. Det gælder, uanset at telefonregningen ikke indeholder fuld notering af telefonnumre.

Det betyder efter X Kommunes opfattelse, at kommunen (selv om den i øvrigt måtte have instruktionsbeføjelser over for borgmesteren) ikke kan pålægge borgmesteren at foretage en udskillelse af oplysningerne i telefonregningen, ligesom kommunen heller ikke må spørge borgmesteren, om han vil medvirke til at oplyse sagen.

Det fremgår da også af den supplerende udtalelse, at kommunen ikke i forbindelse med behandlingen af din anmodning om aktindsigt har spurgt A, om han ville medvirke til sagens oplysning.

Jeg må – set i sammenhæng – forstå afgørelsen og de to udtalelser sådan, at X Kommune efter kommunens opfattelse hverken kan eller må foretage en udskillelse af oplysningerne i telefonregningen, ligesom kommunen ikke kan pålægge borgmesteren selv at foretage denne eller i øvrigt bede ham om at medvirke til sagens oplysning. Det får den konsekvens, at telefonregningen i sin helhed må undtages fra aktindsigt.

Statsforvaltningen, Tilsynet, har ikke i sine udtalelser til mig forholdt sig til den nærmere betydning af persondatalovens § 13. Tilsynet har heller ikke forholdt sig nærmere til spørgsmålet om kommunens instruktionsbeføjelser over for borgmesteren.

3.4.2. X Kommune har i afgørelsen af 12. maj 2015 og i udtalelserne til mig endvidere anført, at A – hvis han gennemgik den omhandlede telefonregning – formentlig ikke ville kunne foretage en fuldstændig adskillelse af privat og arbejdsrelateret brug af telefonen.

X Kommune henviser til, at det på grund af en borgmesters særlige funktion generelt kan være vanskeligt at afgøre, om den enkelte disposition er foretaget i vedkommendes egenskab af borgmester eller i vedkommendes egenskab af partipolitiker (privatperson).

3.4.3. Som anført i pkt. 3.3 indebærer officialprincippet, at en myndighed skal sikre sig, dels at myndigheden er i besiddelse af de oplysninger, der er nødvendige for at træffe en afgørelse i den foreliggende sag, dels at disse oplysninger er korrekte.

X Kommune må ud fra dette princip så vidt muligt oplyse sagen sådan, at det vil være muligt at udskille de oplysninger i den specificerede telefonregning, som angår det private forbrug, fra oplysninger, der angår det tjenstlige forbrug.

Jeg må i overensstemmelse med det af X Kommune anførte lægge til grund, at det ikke vil være muligt for kommunen selv at foretage en udskillelse af oplysningerne i telefonregningen om A's private brug af telefonen med henblik på eventuel udlevering af de resterende oplysninger.

Spørgsmålet er herefter, om X Kommune kan eller skal inddrage A med henblik på at få oplyst sagen.

Jeg er opmærksom på, at det i Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 1. udgave (2014), s. 514, er anført, at der i en situation som den foreliggende ikke ”af offentlighedsloven i almindelighed” kan antages at følge en pligt for myndigheden til at pålægge den ansatte at udspecificere arbejdsopkald og private opkald til brug for behandlingen af en aktindsigtsanmodning.

Jeg kan ikke uden videre tilslutte mig dette synspunkt. Efter min opfattelse taler meget således for, at det i tilfælde som det foreliggende – i hvert fald som det klare udgangspunkt – må påhvile en myndigheds ansatte som led i overholdelsen af officialprincippet at medvirke til den nævnte udskillelse af oplysninger. Og jeg har umiddelbart vanskeligt ved at se, at der på dette punkt skulle gælde noget andet for f.eks. borgmestre.

Jeg ser i den forbindelse bort fra den eventuelle betydning af bestemmelsen i persondatalovens § 13, jf. pkt. 2.4 ovenfor og pkt. 3.4.5 nedenfor.

3.4.4. Som nævnt i pkt. 3.4.2 har X Kommune imidlertid anført, at A under alle omstændigheder ”formentlig ikke vil kunne foretage en fuldstændig adskillelse af privat og arbejdsrelateret brug” af mobiltelefonen. Kommunen har i den forbindelse henvist til, at det ”på grund af en borgmesters særlige funktion generelt kan være vanskeligt at adskille, om det enkelte forbrug har været foretaget i egenskab af funktionen som borgmester eller privatperson”.

Dette synspunkt har jeg på det foreliggende grundlag en vis forståelse for. Jeg henviser i den forbindelse til, at sagen drejer sig om samtaler mv. i perioden 1. august til 31. oktober 2011, dvs. for ca. 4½ år siden. Jeg henviser også til, at A – som jeg forstår det – ikke i den mellemliggende periode har udarbejdet særlige specifikationer mv., f.eks. til den kommunale revision.

Under de anførte omstændigheder finder jeg ikke på dette punkt grundlag for at tilsidesætte X Kommunes vurdering.

Og jeg har derfor – med denne begrundelse – ikke grundlag for at kritisere kommunens afslag på aktindsigt efter offentlighedslovens § 30, nr. 1, og § 33, nr. 5.

3.4.5. Jeg har efter det anførte ikke fundet anledning til at undersøge, hvilken særskilt betydning persondatalovens § 13 eventuelt måtte have for problemstillingen om ret til aktindsigt i telefonregninger for offentligt ansatte mv., der bruger arbejdsgiverbetalt telefon.

Jeg vil imidlertid være opmærksom på spørgsmålet fremover og eventuelt tage det mere generelt op med Justitsministeriet og Datatilsynet.

4. Meroffentlighed

Offentlighedslovens § 14, stk. 1, lyder således:

”§ 14. Det skal i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt overvejes, om der kan gives aktindsigt i dokumenter og oplysninger i videre omfang, end hvad der følger af §§ 23-35. Der kan gives aktindsigt i videre omfang, medmindre det vil være i strid med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt og regler i lov om behandling af personoplysninger. ”

Det fremgår af afgørelserne og udtalelserne i sagen, at spørgsmålet om meroffentlighed har været overvejet, men at der ikke er fundet grundlag herfor.

Der er i den forbindelse henvist til, at en udlevering af de oplysninger i den specificerede telefonregning, som vedrører A's private brug af telefonen, vil være i strid med forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 1, om offentligt ansattes tavshedspligt (lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014). Bestemmelsen svarer til § 30, nr. 1, i offentlighedsloven.

Jeg har ikke grundlag for at tilsidesætte denne vurdering.

Jeg foretager mig ikke mere i sagen.

Der vil blive lagt en nyhed om sagen på min hjemmeside.

Sagsfremstilling

Det fremgår af din klage til mig af 14. juli 2015, at avisen B gentagne gange har fået afslag på aktindsigt i borgmester A's specificerede telefonregning for perioden 1. august 2011 til 31. oktober 2011. Således modtog avisen – sammen med flere andre medier – den 9. september 2014 en afgørelse fra X Kommune om afslag på aktindsigt med henvisning til bestemmelsen i offentlighedslovens § 27, nr. 4.

Statsforvaltningen, Tilsynet, bad i brev af 29. april 2015 – på baggrund af klager fra flere medier, herunder B – X Kommune om at genoptage sagen og tage fornyet stilling til spørgsmålet om aktindsigt. Det var tilsynets opfattelse, at beskyttelseshensynet i offentlighedslovens § 27, nr. 4, ikke var til stede for oplysningerne i den specificerede telefonregning.

X Kommune genoptog herefter sagen og traf den 12. maj 2015 en ny afgørelse. I afgørelsen meddelte kommunen afslag på aktindsigt i den specificerede telefonregning med følgende begrundelse:

”Konklusion

X Kommune er af den helt principielle opfattelse, at aktindsigt i specifikationer af fakturaer på de telefoner, X Kommune stiller til rådighed for sine ansatte og for sine byrådsmedlemmer, herunder for borgmester og rådmænd, vil udgøre et indgreb i privatsfæren.

X Kommune skal derfor på ny meddele afslag på aktindsigt i specifikation af faktura på de enkelte ind- og udgående opkald, på de enkelte ind- og udgående SMS-beskeder og på det enkelte dataforbrug på den telefon, som X Kommune har stillet til rådighed for borgmesteren.

Afgørelsen er truffet i medfør af offentlighedslovens § 30, nr. 1, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter oplysninger om enkeltpersoners private forhold.

Afgørelsen er endvidere truffet efter offentlighedslovens § 33, nr. 5, hvorefter retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Nedenfor følger en nærmere begrundelse for afslaget, ligesom der tages stilling til spørgsmålet om meroffentlighed.

Fakta

X Kommune stiller en Smartphone til rådighed for mange ansatte og alle byråds medlemmer, herunder for borgmester og rådmænd. Den telefon, der stilles til rådighed, kan anvendes såvel arbejdsmæssigt som privat. De pågældende beskattes derfor også af værdien af fri telefon. Det er ikke muligt for X Kommune at udskille, hvilke opkald og dataforbrug mv. der henhører under privatforbrug, og hvilke opkald mv., der er arbejdsrelateret.

Den omhandlede faktura indeholder helt specifikke oplysninger om borgmester A's brug af den Smartphone, X Kommune har stillet til rådighed for ham til brug for hans virke som borgmester og til privat brug. Fakturaen omfatter forbrugsperioden 1/8 2011 – 31/10 2011.

Fakturaen indeholder nedenstående specifikke oplysninger om hvert enkelt forbrug af telefonen opgjort på dato og med præcis angivelse af klokkeslæt (med minutangivelse) for start og slut:

- Hvor (med angivelse af land), hvornår og hvor lang tid, der er ringet til og fra telefonen,
- hvor (med angivelse af land) og hvor mange SMS'er, der er sendt til fra og til telefonen,
- hvem der er ringet og sendt SMS'er til og fra, dog således at de sidste to cifre i det pågældende telefonnummer mangler, og
- hvor (med angivelse af land), hvornår og i hvilket omfang der er gjort brug af internettet, men ikke hvilke internetsider, der er anvendt.

Oplysningerne i fakturaen indeholder således personlige oplysninger om brugerens forbrug.

X Kommune har i medfør af meroffentlighedsprincippet i offentlighedslovens § 14, stk. 1, givet meraktindsigt i en mindre specifik faktura vedr. borgmester A's brug af sin smartphone, som omhandler samme periode.

Nærmere begrundelse

Som nævnt ovenfor er X Kommune af den helt principielle opfattelse, at aktindsigt i specifikationer i fakturaer vedrørende de telefoner, X Kommune stiller til rådighed for sine ansatte og for sine byråds medlemmer, herunder for borgmester og rådmænd, vil udgøre et indgreb i privatsfæren.

Denne principielle opfattelse har X Kommune også givet udtryk for i andre anmodninger om aktindsigt i telefonregninger for de telefoner, som kommunen stiller til rådighed for såvel ansatte som for borgmester og rådmænd.

X Kommunes principielle opfattelse er også i overensstemmelse med litteraturen på området, jf. 'Offentlighedsloven med kommentarer', s. 514, og oplysningerne i den omhandlede specifikation er derfor undtaget fra aktindsigt i medfør af § 30, nr. 1, og § 33, nr. 5.

Det er som nævnt ovenfor ikke muligt for X Kommune at udskille, hvilke opkald og dataforbrug mv. i den omhandlede faktura der henhører under privatforbrug, og hvilke opkald og dataforbrug mv. der er arbejdsrelateret. Idet den specifikke faktura som nævnt indeholder oplysninger helt ned på minutangivelse om, hvor en enkeltperson befinder sig, og oplysninger om hvornår vedkommende benytter telefon og internet, må de ovennævnte oplysninger i fakturaspecifikationen karakteriseres som oplysninger om private forhold. Sådanne oplysninger vurderes at ligge inden for privatsfæren, og at udgøre oplysninger om private forhold i offentlighedslovens forstand, jf. lovens § 30, nr. 1.

For så vidt angår oplysninger om, hvem der er ringet til og fra, bemærkes det, at uanset at de to sidste cifre i det pågældende telefonnummer mangler, vil man, ved et forhåndskendskab til et givent nummer eller via lidt research, nemt kunne regne ud, hvem der er ringet og SMS'et til og fra. Fakturaens oplysninger om telefonnumre må derfor også betragtes som oplysninger, der henhører under privatsfæren og dermed undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 30, nr. 1.

Uanset at det ikke fremgår af den pågældende faktura, hvilke internetsider der er anvendt, er det X Kommunes opfattelse, at oplysninger om, hvor en person befinder sig, og hvornår og i hvilket omfang vedkommende benytter internet, hører til privatsfæren, hvorfor disse oplysninger også er undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 30, nr. 1.

Der ses ikke at være praksis f.eks. i form af udtalelser fra Statsforvaltningen eller Folketingets Ombudsmand, men spørgsmålet om aktindsigt i opkaldsspecifikationer er behandlet i 'Offentlighedsloven med kommentarer', s. 514, hvor det som bemærkninger til offentlighedslovens § 30, nr. 1, bl.a. fremgår at:

'Som et særligt eksempel kan nævnes det tilfælde, at der anmodes om aktindsigt i opkaldsspecifikationen vedrørende en ansats arbejdsmobiltelefon. I det omfang myndigheden er i besiddelse af en sådan specifikation, vil oplysningerne om private opkald kunne undtages fra aktindsigt efter § 30, nr. 1. Da myndigheden typisk ikke vil kunne udspecificere arbejdsopkald og private opkald – og da der ikke af offentlighedsloven i almindelighed kan antages at følge en pligt for myndigheden til at pålægge den ansatte at udspecificere arbejdsopkald og private opkald til brug for behandlingen af aktindsigtsanmodningen – må det antages, at opkaldsspecifikationen vil kunne undtages i sin helhed efter § 33, nr. 5. '

Offentlighedslovens § 30, nr. 1, og § 33, nr. 5, finder efter sin ordlyd ikke alene anvendelse på 'ansatte', men på henholdsvis 'enkeltpersoners private forhold' og 'private interesser'. Opkaldsspecifikation kan således undtages fra aktindsigt for alle privatpersoner, der af myndigheden har fået udleveret en arbejdstelefon, der også kan anvendes til privat brug, herunder borgmestre, rådmænd mv.

At hensynet til at beskytte både ansattes og byrådspolitikeres privatsfære er et legitimt og tungtvejende hensyn kommer også til udtryk i offentlighedslovens § 22, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter

førelse af kalendere. Med den tidligere offentlighedslov var såvel ansattes som borgmester og rådmænds kalendere som udgangspunkt omfattet af retten til aktindsigt. Dette er nu ændret med offentlighedslovens § 22, så også ansatte, borgmestre og rådmænd er omfattet af bestemmelsen.

Hensynet til beskyttelsen af privatsfæren for bl.a. borgmestre og rådmænd følger således direkte af lovforslagets bemærkninger til offentlighedslovens § 22, idet det fremgår, at:

'Formålet med bestemmelsen er bl.a. at sikre, at kalenderen kan fungere som et praktisk planlægningsredskab samt at sikre, at privatsfæren beskyttes for de pågældende personer.

...

Bestemmelsen omfatter alle kalendere, der føres i de retssubjekter, der er omfattet af lovens organisatoriske anvendelsesområde, jf. lovforslagets §§ 2-5. Det vil bl.a. sige, at retten til aktindsigt ikke omfatter ministerkalendere eller kalendere, der føres for regionsrådsformænd, borgmestre, magistratsmedlemmer og udvalgsformænd med delt administrativ ledelse, ligesom der heller ikke vil være ret til aktindsigt i ansattes kalendere. '

På baggrund af ovenstående er det således X Kommunes vurdering, at den specifikke fakturas oplysninger helt ned på minutangivelse, om

- hvor, hvornår og i hvilket omfang, der er ringet og sendt SMS'er fra og til telefonen,
- hvem der er ringet og sendt SMS'er til og fra (dog med udeladelse af de sidste to cifre i telefonnummeret), og
- hvor, hvornår og i hvilket omfang, der er gjort brug af internettet

udgør oplysninger om enkeltpersoners private forhold, jf. offentlighedslovens § 30, nr. 1. Dette i hvert fald i forhold til de oplysninger, der måtte relatere sig til borgmesterens private brug af telefonen.

Da det, jf. ovenfor, ikke er muligt for X Kommune at udskille, hvilken brug af telefonen der henhører under privatforbrug, og hvilken brug der er arbejdsrelateret, og da det følger af den kommenterede offentlighedslov s. 514, at *'der ikke af offentlighedsloven i almindelighed kan antages at følge en pligt for myndighederne til at pålægge den ansatte at udspecificere arbejdsopkald og private opkald til brug for behandlingen af aktindsigtsanmodningen'*, er det X Kommunes vurdering, at den omhandlede specifikke faktura vil kunne undtages i sin helhed efter offentlighedslovens § 33, nr. 5. Det bemærkes i den forbindelse, at X Kommune ikke har instruktionsbeføjelse over for borgmesteren, ligesom det bemærkes, at borgmesteren – såfremt han måtte ønske at gennemgå fakturaen – formentlig ikke vil kunne foretage en fuldstændig adskillelse af privat og arbejdsrelateret brug. I den forbindelse bemærkes det endelig, at det på grund af en borgmesters særlige funktion generelt kan være vanskeligt at adskille, om det enkelte forbrug har været fortaget i egenskab af funktionen som borgmester eller privatperson.

Spørgsmål om der skal gives aktindsigt i den del af fakturaen, der ikke indeholder oplysninger, der henhører under privatsfæren (spørgsmål om ekstrahering)

Som nævnt ovenfor er det X Kommunes opfattelse, at fakturaen i det hele bør undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 30, nr. 1, og § 33, nr. 5. Af hensyn til en fuldstændig behandling af

aktindsigtsanmodningen har X Kommune dog også forholdt sig til, om der skulle være oplysninger i fakturaen, som der alligevel bør meddeles aktindsigt i.

Det følger af offentlighedslovens § 34, at såfremt kun en del af oplysningerne i et dokument kan undtages fra aktindsigt, skal den der søger aktindsigt gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold.

Dette gælder dog bl.a. ikke, hvis det resterende indhold i dokumentet ikke har et forståeligt eller sammenhængende meningsindhold, jf. offentlighedslovens § 34, nr. 3.

Det er X Kommunes opfattelse, at den specificerede faktura bør undtages fra aktindsigt i sin helhed.

X Kommune har herved lagt vægt på, at der reelt ikke er noget indhold tilbage at give aktindsigt i, når de oplysninger, der henhører under privatsfæren, er anonymiseret. Dvs. oplysninger om hvor og hvornår der er ringet fra og til telefonen, herunder oplysninger om til og fra hvem der er ringet, samt oplysninger om, hvor, hvornår og i hvilket omfang, der er gjort brug af internettet.

På baggrund af ovenstående har X Kommune derfor i sin helhed undtaget den specifikke faktura fra aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 34, nr. 3.

Meraktindsigt

X Kommune har som nævnt ovenfor allerede i medfør af meroffentlighedsprincippet i offentlighedslovens § 14, stk. 1, givet meraktindsigt i en mindre specifik faktura vedr. borgmester A's brug af sin smartphone, som omhandler samme periode.

Den mindre specifikke faktura, der allerede er givet meraktindsigt i, indeholder følgende oplysninger, der i fakturaen er opgjort inden for kortere perioder på én til flere dage:

- Hvor mange opkald der er foretaget fra telefonen, herunder om der er foretaget opkald til eller fra udlandet og i givet fald fra hvilket land
- Hvor mange SMS'er der er sendt fra telefonen, herunder om der er sendt SMS'er fra udlandet og i givet fald fra hvilket land.
- Hvor meget data der er brugt fra telefonen, herunder om der er brugt data i udlandet og i givet fald fra hvilket land.

Henset til den medieinteresse, der var omkring borgmester A's telefonregning for den pågældende periode, vurderede X Kommune, at der i forhold til den mindre specifikke faktura efter omstændighederne kunne gives meraktindsigt, uagtet at fakturaen efter X Kommunes opfattelse indeholder oplysninger, der ligger inden for privatsfæren, og som dermed er undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 30, nr. 1, og § 33, nr. 5, jf. ovenstående.

X Kommune har overvejet muligheden for at give meraktindsigt efter offentlighedslovens § 14, stk. 1, i den i denne sag omhandlede faktura, der indeholder helt specifikke oplysninger på dato og tidspunkt helt ned til minutangivelse.

Afvejningen af på den ene side hensynet til beskyttelsen af privatsfæren over for hensynet til de interesser, der ligger bag anmodningen om aktindsigt, har ført til, at X Kommune ikke kan give meraktindsigt i de pågældende oplysninger.

X Kommune har i den forbindelse lagt vægt på, at den interesse, der ligger bag anmodningen om aktindsigt, vurderes at være tilgodeset via den meraktindsigt i udgifter til telefoni mv. for perioden, som du allerede har fået. X Kommune har samtidig lagt vægt på fakturaens store detaljeringsgrad.

X Kommune har samtidig lagt vægt på, at idet det ikke er muligt at udskille de opkald mv., der henhører under privatforbrug, og de opkald, der er arbejdsrelaterede, vil det være i strid med reglerne om tavshedspligt, jf. forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 1, såfremt der blev givet meraktindsigt i de pågældende oplysninger, der må anses for fortrolige og under privatlivets beskyttelse.”

X Kommune anmodede herefter selv Statsforvaltningen, Tilsynet, om at tage stilling til kommunens afgørelse.

I brev af 9. juni 2015 udtalte Statsforvaltningen, Tilsynet, bl.a. følgende:

”Statsforvaltningens udtalelse

Sagen giver anledning til, at Statsforvaltningen behandler spørgsmålet om, hvorvidt fakturaer vedrørende borgmesterens private og arbejdsrelaterede telefonforbrug kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 30, nr. 1, og § 33, nr. 5. Statsforvaltningen behandler endvidere spørgsmålet om delvis aktindsigt efter offentlighedslovens § 34 og spørgsmålet om meroffentlighed efter offentlighedslovens § 14.

...

Enkeltpersoners private forhold

Det er udgangspunktet, at retten til aktindsigt ikke omfatter oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold, jf. offentlighedslovens § 30, nr. 1.

Undtagelsesbestemmelsen er begrundet i hensynet til privatlivets fred, jf. betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, side 643 og 700 f.

Det fremgår af de specielle bemærkninger til § 30 i lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, side 78, og betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, kapitel 17, pkt. 2 og 5, at ved vurderingen af, hvilke oplysninger der kan anses for at vedrøre ’private forhold’, må der tages udgangspunkt i, om oplysningerne er af en sådan karakter, at de efter den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab. Det afgørende er således, om oplysningerne ud fra en generel betragtning efter sin karakter vedrører oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold. Det er derimod ikke en betingelse, at hemmeligholdelse i det konkrete tilfælde er af betydning for den person, oplysningerne angår.

Det fremgår videre af de ovennævnte forarbejder til offentlighedsloven, at særligt følsomme oplysninger, såsom oplysninger om race, religion, strafbare forhold og helbredsforhold er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 30, nr. 1.

Også mindre følsomme oplysninger, såsom f.eks. CPR-nummer, beskyttede adresser i folkeregisteret, beskyttede telefonnumre og oplysninger om eksamenskarakterer, er ifølge lovens forarbejder omfattet af undtagelsesbestemmelsen.

Uden for offentlighedslovens § 30, nr.1, falder oplysninger af rent objektiv karakter, såsom oplysninger om udstedelse af pas og jagttegn og oplysninger om civilstand. Statsforvaltningen henviser i den forbindelse til FOB 2005.465, der drejede sig om aktindsigt i momsrefusioner til kongehuset, og hvor Folketingets Ombudsmand udtalte, at refusionsanmodninger, der relaterede sig til bl.a. Dronningens tjeneste eller repræsentative opgaver, ikke kunne betragtes som oplysninger om private forhold.

Øvrige hensyn til private og offentlige interesser

Efter offentlighedslovens § 33, nr. 5, kan aktindsigt begrænses i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Det fremgår af de specielle bemærkninger til § 33, nr. 5, i lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, at bestemmelsen har et snævert anvendelsesområde og alene forudsættes anvendt, hvor hemmeligholdelse af hensyn til offentlige eller private interesser er klart påkrævet.

Ifølge Offentlighed i forvaltningen af Jon Andersen, 1. udgave, 2013, s. 323, er det en betingelse, at der efter en konkret vurdering påvises et behov for at hemmeligholde oplysninger, og i denne vurdering må indgå, om oplysningerne i forvejen nyder beskyttelse mod aktindsigt.

Ifølge offentlighedsloven med kommentarer af Mohammad Ahsan, 1. udgave, 2014, s. 598, må der ved bedømmelsen af, om oplysninger om enkeltpersoner kan undtages fra aktindsigt efter opsamlingsbestemmelsen, tages hensyn til, at lovgivningsmagten i § 30, nr. 1, har fastsat, at alene oplysninger om enkeltpersoners *private* forhold kan undtages fra aktindsigt. Det må antages at indebære, at der skal foreligge (helt) særlige hensyn, hvis oplysninger om enkeltpersoners forhold, der ikke kan karakteriseres som private, skal kunne undtages efter opsamlingsbestemmelsen.

I FOB 1996.107, der omhandler udlevering af et notat indeholdende en liste med personer, som var bragt på tale som mulige bestyrelsesmedlemmer i en finansieringsfond, udtalte Folketingets Ombudsmand, at det er forudsat i forarbejderne, at offentlighedslovens (dagældende) § 13, stk. 1, nr. 6, kun finder anvendelse i tilfælde, hvor hensynet til enkeltpersoners eller det offentliges interesser gør det klart påkrævet. I det foreliggende tilfælde havde myndigheden efter hans opfattelse ikke godtgjort, at hensynet til de personer, der var anført på listen, talte så tungtvejende imod offentliggørelse, at det kunne begrunde anvendelse af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6.

I Offentlighedsloven med kommentarer af Mohammad Ahsan, 1. udgave, 2014, side 514, er blandt andet anført følgende om fortolkningen af offentlighedslovens § 33, nr. 5, i forbindelse med afsnittet om 'mindre følsomme oplysninger' i relation til offentlighedslovens § 30, nr. 1.

'Som et særligt eksempel kan nævnes det tilfælde, at der anmodes om aktindsigt i opkaldsspecifikationen vedrørende en ansats arbejdsmobiltelefon. I det omfang myndigheden er i besiddelse af en sådan specifikation, vil oplysningerne om private opkald kunne undtages fra aktindsigt efter § 30, nr. 1. Da myndigheden typisk ikke vil kunne udspecificere arbejdsopkald og private opkald – og da der ikke af offentlighedsloven i almindelighed kan antages at følge en pligt for myndigheden til at pålægge den ansatte at udspecificere arbejdsopkald og private opkald til brug for behandlingen af aktindsigtsanmodningen – må det antages, at opkaldsspecifikationen vil kunne undtages i sin helhed efter § 33, nr. 5. I det omfang opkaldsspecifikationen alene indeholder oplysninger om arbejdsopkald, vil der i et vist omfang kunne være hjemmel til at undtage oplysningerne efter § 33, nr. 5, med henblik på at beskytte væsentlige hensyn til den interne og politiske beslutningsproces.'

Delvis adgang til aktindsigt

Offentlighedslovens § 33 giver ret til at undtage visse oplysninger, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af de opregnede hensyn, herunder private og offentlige interesser.

Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med offentlighedslovens § 34, hvorefter der er pligt til at give aktindsigt i de resterende oplysninger i et dokument, der ikke er omfattet af beskyttelseshensynene i §§ 30-33, medmindre dette vil medføre en prisgivelse af de hensyn, der er nævnt i §§ 30-33, det resterende indhold giver en klart vildledende information, eller det resterende indhold i dokumentet ikke har et forståeligt eller sammenhængende meningsindhold.

En forvaltningsmyndighed, der efter en konkret vurdering har undtaget et eller flere dokumenter eller dele af dokumenter fra aktindsigt i medfør af for eksempel § 33, nr. 5, skal udtrykkeligt underrette den aktindsigtssøgende herom. Dette gælder dog ikke, hvis underretningen i sig selv vil afsløre forhold, som er undtaget fra aktindsigt efter bestemmelsen. Statsforvaltningen henviser i øvrigt til de specielle bemærkninger til § 34 i lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, og til betænkning nr. 1510/2009, kapitel 17, afsnit 5.8.

Meroffentlighedsprincippet

Offentlighedsloven tager som udgangspunkt kun stilling til, om myndighederne er forpligtet til at give aktindsigt. Men offentlighedsloven er en minimumslov. Det betyder, at myndighederne kan udlevere oplysningerne, selvom de ikke skal, medmindre det vil være i strid med anden lovgivning, herunder reglerne om tavshedspligt og reglerne i persondataloven, jf. offentlighedslovens § 14.

Ifølge bestemmelsens ordlyd skal myndighederne overveje spørgsmålet om meraktindsigt. Myndighederne er således forpligtede til af egen drift at tage stilling til, om der i det enkelte tilfælde kan meddeles aktindsigt i de undtagne dokumenter eller oplysninger efter meroffentlighedsprincippet. Statsforvaltningen henviser til lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, pkt. 4.6 i lovforslagets almindelige bemærkninger, samt til de specielle bemærkninger til § 14.

I forbindelse med vurderingen af, om der kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet, skal der foretages en afvejning af modstående interesser. Der skal på den ene side tages hensyn til styrken, svagheden eller fraværet af den aktindsigtssøgendes interesse i at få aktindsigt i de pågældende

dokumenter eller oplysninger, og på den anden side styrken af den beskyttelsesinteresse, der ligger bag den pågældende undtagelsesbestemmelse og andre lovlige hensyn.

Det fremgår af de specielle bemærkninger til § 14 i lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, at det må antages, at afvejningen i de tilfælde, hvor der er tale om at undtage oplysninger fra retten til aktindsigt efter undtagelsesbestemmelserne i §§ 30-33, i almindelighed vil føre til, at der ikke meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet. Det skyldes, at de oplysninger, der kan undtages med hjemmel i §§ 30-33, i almindelighed vil være underlagt tavshedspligt efter forvaltningslovens § 27.

Ifølge betænkning om offentlighedsloven, s. 760-761 vil myndigheden dog, uanset om en oplysning er omfattet af en tavshedspligtsbestemmelse i forvaltningslovens § 27 eller en særlig tavshedspligtsbestemmelse kunne give meroffentlighed, hvis den pågældende tavshedspligtsbestemmelse varetager hensynet til en interesse, som myndigheden selv kan råde over, for eksempel hensynet til det offentliges økonomiske interesser, jf. § 33, nr. 5.

I det omfang den nævnte afvejning fører til, at der ikke kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet skal forvaltningsmyndigheden begrunde afslaget nærmere. Begrundelseskravet kan opfyldes ved, at forvaltningsmyndigheden oplyser, at myndigheden har overvejet at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet, men at afvejningen af på den ene side hensynet til de beskyttelsesinteresser, der ligger bag den pågældende undtagelsesbestemmelse, eller andre lovlige hensyn, og på den anden side hensynet til de interesser, der ligger bag anmodningen om aktindsigt, har ført til, at myndigheden ikke finder grundlag for at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet. Statsforvaltningen henviser til de specielle bemærkninger til § 14 i lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen.

Statsforvaltningens vurdering af lovligheden af X Kommunes afslag på aktindsigt i oplysninger om borgmesterens private og arbejdsrelaterede telefonforbrug

Det er Statsforvaltningens opfattelse, at offentlighedslovens § 30, nr. 1, kun giver hjemmel til at undtage oplysninger om private, herunder økonomiske forhold, fra aktindsigt. Oplysninger om borgmesterens private telefonforbrug m.v., herunder oplysninger om borgmesterens eventuelle udlandsophold, kan efter en generel betragtning anses som oplysninger om enkeltpersoners private forhold, der er undtaget fra retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 30, nr. 1.

Statsforvaltningen er således enig i kommunens vurdering af, at oplysninger om borgmesterens private telefonopkald m.v. og eventuelle private udlandsophold, er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i § 30, nr. 1, jf. det ovenfor beskrevne.

Kommunen oplyser dog videre, at den telefon, som kommunen stiller til rådighed for borgmesteren, anvendes til både private og arbejdsrelaterede opkald. Vi har således lagt til grund, at kommunens telefonfakturaer både indeholder oplysninger om private opkald m.v. og private udlandsophold og om arbejdsrelaterede telefonopkald m.v.

Det er Statsforvaltningens opfattelse, at offentlighedslovens § 33, nr. 5, giver hjemmel til at undtage specifikationer i telefonfakturaen i sin helhed, i det omfang det ikke er muligt at udskille henholdsvis

private og arbejdsrelaterede opkald, jf. Offentlighedsloven med kommentarer, Mohammad Ahsan, 1. udgave, 2014, side 514.

Statsforvaltningen er således enig i kommunens vurdering af, at specifikationer i borgmesterens telefonfaktura kunne undtages i sin helhed efter offentlighedslovens § 33, nr. 5, idet kommunen har oplyst, at det ikke er muligt at udskille henholdsvis privat og arbejdsrelateret forbrug.

Det er endvidere Statsforvaltningens opfattelse, at X Kommune har handlet i overensstemmelse med offentlighedslovens § 34 ved at undlade at meddele delvis aktindsigt i specifikationerne i telefonfakturaen.

Vi har hermed lagt vægt på, at kommunen oplyser, at der reelt ikke er noget indhold tilbage at give aktindsigt i, jf. § 34, nr. 3, henset til, at de oplysninger, der vedrører borgmesterens private forbrug, er undtaget fra aktindsigt, og henset til, at det efter det oplyste ikke er muligt at udskille henholdsvis privat og arbejdsrelateret forbrug, hvorfor specifikationerne i fakturaen er undtaget i sin helhed efter § 33, nr. 5, jf. ovenfor.

Endelig er det Statsforvaltningens opfattelse, at X Kommune har handlet i overensstemmelse med offentlighedslovens § 14.

Statsforvaltningen har herved lagt vægt på, at kommunen har foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger bag undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 33, nr. 5, og på den anden side den berettigede interesse, som de aktindsigtssøgende journalister må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt i specifikationerne i borgmesterens telefonregning imødekommes.

Statsforvaltningen har endvidere lagt vægt på, at kommunen har oplyst, at det vil være i strid med reglerne om tavshedspligt, jf. forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 1, idet det ikke er muligt at udskille oplysninger om privatforbrug fra oplysninger om det arbejdsrelaterede forbrug.”

Du klagede den 14. juli 2015 til mig over afslaget på aktindsigt. Du skrev bl.a. følgende:

”Henset til sagens principielle karakter ønsker vi, at ombudsmanden tager afslaget fra Statsforvaltningen og kommunen op til fornyet overvejelse og behandling. Vi anser det fortsat for et helt rimeligt ønske at kunne videreformidle, hvordan telefonregningen kunne blive så stor. Kun ved at kende specifikationerne til regningen vil det være muligt at klarlægge det.

I overvejelserne om, hvorvidt sagen bør tages op, lægger vi især vægt på følgende:

Det skal være muligt for offentligheden at kontrollere en kommunes udgifter. Det gælder også – og ikke mindst – når en myndighed afholder udgifter til private forhold for politikere.

Afgørelsen fra Statsforvaltningen lukker reelt døren for, at offentligheden kan få tilbundsgående viden om, hvad deres skattekrone bruges på, når det handler om mobiltelefoni, herunder dataforbrug, og lignende ydelser, som stilles til rådighed for borgmestre, ministre og andre øvrighedspersoner.

Afgørelsen åbner principielt set for ubegrænset misbrug uden offentlighed omkring det.

Bør en skatteyderfinansieret arbejdstelefon – uanset graden af tænkeligt misbrug – i enhver henseende anses for et rent privat anliggende, der aldrig kan underkastes mulighed for tilbundsående offentlig kontrol?

Giver man ved at sige ja til tak til at benytte skatteyderfinansieret mobiltelefoni samtidig sin accept af, at telefonen alene bør anvendes til formål, der vil kunne tåle at blive underkastet ønsket om eventuel aktindsigt? ”

På baggrund af din klage bad jeg den 16. juli 2015 Statsforvaltningen, Tilsynet, om en udtalelse om sagen. Jeg bad i den forbindelse om, at tilsynet indhentede en udtalelse fra X Kommune, og at tilsynet sendte begge udtalelser til mig.

Jeg bad endvidere om at modtage kopi af akterne i aktindsigtssagerne oprettet i henholdsvis X Kommune og Statsforvaltningen, Tilsynet, ligesom jeg bad om at modtage et uddrag af de specifikationer af telefonforbruget i A's telefonregning, som der ikke var givet aktindsigt i. Jeg bad om, at uddraget omfattede de forskellige typer af oplysninger, som var indeholdt i specifikationerne.

Den 18. august 2015 modtog jeg det materiale, som jeg havde bedt om, herunder en udtalelse fra X Kommune af 5. august 2015 og en udtalelse fra Statsforvaltningen, Tilsynet, af 18. august 2015.

X Kommune anførte i udtalelsen af 5. august 2015 bl.a. følgende:

”X Kommunes afgørelse af 12. maj 2015

X Kommune kan i det hele henvise til kommunens afgørelse af 12. maj 2015, hvor kommunen meddeler afslag på aktindsigt i borgmester A's specifikke telefonregning for perioden 1. august 2011 til 31. oktober 2011.

Det fremgår af konklusionen af denne afgørelse, at:

...

I afgørelsen følger en nærmere begrundelse for afslaget, ligesom der tages stilling til spørgsmålet om meroffentlighed.

Statsforvaltningen, Tilsynets udtalelse af 9. juni 2015

Henset til sagens principielle karakter anmodede X Kommune af egen drift Statsforvaltningen, Tilsynet om at tage stilling til kommunens afgørelse i sagen.

Ved udtalelse af 9. juni 2015 meddeler Statsforvaltningen følgende:

...

X Kommune kan i det hele henvise til Statsforvaltningen, Tilsynets udtalelse af 9. juni 2015.

X Kommunes bemærkninger til avisen B's klage af 14. juli 2015 til Folketingets Ombudsmand

B har i sin klage til Folketingets Ombudsmand anført følgende, som X Kommune er blevet anmodet om at forholde sig til:

...

X Kommune er enig i, at det skal være muligt for offentligheden, at kontrollere kommunens udgifter, herunder udgifter til telefoni mv. til byrådets medlemmer.

Derfor offentliggør X Kommune også politikernes udgifter, herunder udgifter til telefoni mv. kvartalsvis på kommunens hjemmeside

Det er således X Kommunes opfattelse, at der er adgang til aktindsigt i størrelsen af den samlede telefonregning for den telefon, som X Kommune stiller til rådighed for byrådets medlemmer. Dette svarer til forsiden af vedlagte bilag 6.

X Kommune valgte i den konkrete sag, i medfør af meroffentlighedsprincippet i offentlighedslovens § 14, stk. 1, at give meraktindsigt i den egentlige faktura, vedrørende borgmester A's brug af sin Smartphone i den omhandlede periode.

Den faktura, der blev givet meraktindsigt i, indeholder følgende oplysninger, der i fakturaen er opgjort for kortere perioder på en til flere dage:

- Hvor mange opkald der er foretaget fra telefonen, herunder om der er foretaget opkald til eller fra udlandet og i givet fald fra hvilket land.
- Hvor mange SMS'er der er sendt fra telefonen, herunder om der er sendt SMS'er fra udlandet og i givet fald fra hvilket land.
- Hvor meget data der er brugt fra telefonen, herunder om der er brugt data i udlandet og i givet fald fra hvilket land.

Fakturaen vedlægges som bilag 6.

Den specifikation, som X Kommune ved afgørelse af 12. maj 2015 har givet afslag på aktindsigt i, indeholder nedenstående specifikke oplysninger om hvert enkelt brug af borgmester A's telefon opgjort på dato og med præcis angivelse af klokkeslæt (med minutangivelse) for start og slut:

- Hvor (med angivelse af land), hvornår og hvor lang tid, der er ringet til og fra telefonen.
- Hvor (med angivelse af land) og hvor mange SMS'er der er sendt fra og til telefonen.
- Hvem der er ringet og sendt SMS'er til og fra, dog således at de to sidste cifre i det pågældende telefonnummer mangler.
- Hvor (med angivelse af land), hvornår og i hvilket omfang der er gjort brug af internettet, men ikke hvilke internetsider, der er anvendt.

Uddrag af denne specifikation vedlægges som bilag 7.

Henset til den medieinteresse, der var omkring borgmester A's telefonregning for den pågældende periode, valgte X Kommune, i forhold til den egentlige faktura (bilag 6) jf. ovenfor, efter omstændighederne at give meraktindsigt, uagtet at fakturaen efter X Kommunes opfattelse indeholder oplysninger, der ligger inden for privatsfæren, og som dermed er undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 30, nr. 1 og § 33, nr. 5.

Som det også fremgår af X Kommunes afgørelse af 12. maj 2015 overvejede X Kommune tillige muligheden for at give meraktindsigt efter offentlighedslovens § 14, stk. 1, i den faktura der indeholder helt specifikke oplysninger på dato og tidspunkt helt ned til minutangivelse.

X Kommune fandt imidlertid, at afvejningen af på den ene side hensynet til beskyttelsen af privatsfæren over for hensynet til de interesser der ligger bag anmodningen om aktindsigt måtte føre til, at X Kommune ikke kunne give meraktindsigt i de pågældende oplysninger.

X Kommune lagde i denne forbindelse vægt på, at den interesse, der ligger bag anmodningen om aktindsigt, vurderes at være tilgodeset via den meraktindsigt i udgifter til telefoni mv., der allerede var givet. Vi lagde samtidig vægt på fakturaens store detaljeringsgrad.

X Kommune lagde endelig vægt på, at da det ikke er muligt at udskille de opkald mv., der henhører under privatforbrug, og de opkald mv., der er arbejdsrelaterede, vil det være i strid med reglerne om tavshedspligt, jf. forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 1, såfremt der blev givet meraktindsigt i de pågældende oplysninger, der må anses for fortrolige og under privatlivets beskyttelse.

X Kommune skal i den anledning bemærke, at der ikke alene er et hensyn at tage til privatlivets beskyttelse for den person, der får stillet en telefon til rådighed, hvilket i X Kommune er mange af kommunens ansatte samt alle byrådets medlemmer, herunder borgmester og rådmænd. Der er tillige et hensyn at tage til privatlivets beskyttelse for de personer, der ringer og SMS'er til den pågældende telefon.

I forhold til sondringen mellem arbejdsmæssig og privat telefoni og dataforbrug på den telefon, X Kommune stiller til rådighed for såvel ansatte som for politikere, skal X Kommune på ny henvise til kommunens afgørelse af 12. maj 2015. Her fremgår det, at den telefon, der stilles til rådighed for mange ansatte og alle byrådets medlemmer, herunder for borgmester og rådmænd, kan anvendes såvel arbejdsmæssigt som privat. De pågældende beskattes derfor også af værdien af fri telefon. Det er ikke muligt for X Kommune at udskille, hvilke opkald og dataforbrug mv., der henhører under privatforbrug og hvilke opkald mv., der er arbejdsrelateret.

Hertil kommer, at med den funktion en borgmester og en rådmænd har, er det oftest ikke muligt at sondre mellem, hvornår telefon og data bruges i arbejdsmæssig henseende, og hvornår der er tale om et privat forbrug.

Det er på baggrund af ovenstående X Kommunes opfattelse, at hverken kommunens afgørelse af 12. maj 2015 eller Statsforvaltningens udtalelse af 9. juni 2015 principielt set åbner for ubegrænset misbrug af offentlige midler til brug af smartphones uden offentlighed omkring det, idet offentlighedens interesse i anvendelse af offentlige midler tilgodeses via oplysninger om den samlede regnings størrelse, og i det konkrete helt særlige tilfælde også via oplysninger om det specifikke brug af telefoni, data og SMS opgjort for kortere perioder på én til flere dage.

X Kommune skal i øvrigt bemærke, at kommunen er underlagt et princip om økonomisk forsvarlig forvaltning.

Efter anmodning fra Statsforvaltningen sendte X Byråd den 30. september 2014 en udtalelse i anledning af en henvendelse om tildeling og forvaltning af 'fri telefon' til borgmester og rådmænd i X Kommune. Statsforvaltningen bad X Byråd om særligt at komme ind på spørgsmålet om 'økonomisk forsvarlighed'.

Der henvises i udtalelsen blandt andet til retsgrundlaget for X Kommunes betaling af telefon mv. for byrådets medlemmer.

Det fremgår således af § 16, stk. 11, 2. pkt., i den kommunale styrelseslov, at:

'Kommunalbestyrelsen kan endvidere beslutte at godtgøre andre udgifter, som er forbundet med kommunalbestyrelsesmedlemmernes deltagelse i de i stk. 1 nævnte møder mv. eller beslutte at yde anden støtte i forbindelse hermed. '

Ifølge denne bestemmelse kan byrådet således beslutte at godtgøre udgifter i forbindelse med et medlems varetagelse af kommunale hverv eller beslutte at yde anden støtte i forbindelse hermed.

Det fremgår af vejledning nr. 9 af 9. februar 2007 om vederlag, diæter, pension mv. for varetagelse af kommunale hverv, at byrådet f.eks. kan beslutte at godtgøre udgifter til telefon, telefax, internetadgang, avishold mv. eller beslutte at stille lokaler eller pc til rådighed.

Det fremgår endvidere af vejledningen, at der kan fastsættes et maksimumbeløb, inden for hvilket støtte kan ydes.

Borgmester og rådmænd har hidtil haft fri telefon, medens der var fastsat en beløbsgrænse for, hvor meget de øvrige byrådsmedlemmer måtte anvende telefon mv., dog således at der med virkning fra 1. september 2011 blev indsat forskellige 'spærregrænser' for telefoni og data i udlandet.

Der henvises i det hele til X Byråds udtalelse til Statsforvaltningen med tilhørende bilag. Udtalelsen er vedlagt som bilag.

X Kommune ses endnu ikke at have modtaget svar fra Statsforvaltningen i forhold til byrådets udtalelse.

På baggrund af den konkrete sag om borgmesterens brug af telefon og data i udlandet igangsatte X Kommune en række initiativer – blandt andet indførelsen af skriftlig orientering om udsving i telefonforbrug og datatrafik samt skærpet overvågning af forbrugsudviklingen.

Derudover blev der, på baggrund af et politisk ønske om at der fastlægges et loft for borgmester og rådmænds telefoni og forbrug af data, forelagt nye retningslinjer for brug af telefon og mobilt bredbånd for X Byråd.

På mødet den 14. januar 2015 vedtog X Byråd nedenstående retningslinjer for brug af telefon og mobilt bredbånd for X Byråd:

'X Kommune stiller en smartphone til rådighed for byrådets medlemmer inkl. abonnement, som omfatter fri tale, fri SMS, data og MMS i Danmark, samt en iPad og/eller bærbar pc med adgang til mobilt bredbånd inkl. abonnement og fri data i Danmark.

X Kommune dækker den samlede udgift til brug af smartphone og mobilt bredbånd på maksimalt 13.000 kr. årligt eksklusive moms til byrådets medlemmer, og maksimalt 20.000 kr. årligt eksklusive moms til borgmester og rådmænd. Beløbene er ekskl. udgifter til abonnement.

Ved brug af data i udlandet anbefales det, at der kobles på gratis WI-FI, hvor det er muligt, for at minimere udgifterne til dataforbrug i udlandet.

For at undgå et uforholdsmæssigt stort forbrug i udlandet sendes der en SMS til smartphone (ikke muligt for mobilt bredbånd), hver gang der har været et dataforbrug i udlandet på 360 kr. Den enkelte skal herefter godkende en forøgelse af forbruget på yderligere 360 kr. Der er fastsat en beløbsgrænse pr. kvartal på 2.400 kr. for brug af smartphone og 750 kr. for mobilt bredbånd (f.eks. via iPad) til byrådets medlemmer. For borgmester og rådmænd er der fastsat en beløbsgrænse pr. kvartal på 4.000 kr. for brug af smartphone og 750 kr. for mobilt bredbånd.

Overskrides disse grænser, lukkes der automatisk for forbindelsen (automatisk spærring).

I tilfælde af automatisk spærring, er det kun chefen for afdeling (...) i Y-forvaltningen, der kan godkende, at der åbnes for forbindelsen igen. Dette gælder også for borgmester og rådmænd.

Indlandsforbrug er omfattet af et flatrate abonnement (ubegrænset forbrug), hvilket betyder, at ovenstående loft i praksis alene udløses af udenlandsforbrug.

Der sker beskatning efter de gældende regler, som indebærer, at alle byrådets medlemmer beskattes af værdien af fri telefon.

Alle i byrådet tilbydes en grundig instruktion i brugen af udstyret samtidig med, at der udarbejdes opdaterede vejledninger, som kan ses på byrådets eget site.

Alle ovenstående beløb er ekskl. moms. '

I forhold til de oprindeligt gældende retningslinjer, der er beskrevet i X Byråds udtalelse til Statsforvaltningen, jf. ovenfor, er der nu indsat en beløbsgrænse for borgmester og rådmænds samlede udgifter til telefoni og mobilt bredbånd på maksimalt 20.000 kr. årligt ekskl. moms. Beløbsgrænsen for byrådets øvrige medlemmers samlede udgifter til telefoni og data er forhøjet fra 10.000 kr. til 13.000 kr. årligt ekskl. moms.

Beløbsgrænserne pr. kvartal er nedsat fra 8.000 kr. for brug af smartphone til 2.400 kr. ekskl. moms for byrådets medlemmer og 4.000 kr. ekskl. moms for borgmester og rådmænd, medens beløbsgrænsen for brug af mobilt bredbånd pr. kvartal er nedsat fra 2.400 kr. til 750 kr. ekskl. moms for alle.

Beløbsgrænserne pr. kvartal kan ikke fastsættes frit af X Kommune, men må af praktiske hensyn følge de mulige beløbsgrænser, der er fastsat af TDC. X Kommune kan således alene vælge at gøre brug af et eller flere af de fastsatte beløbsgrænser. Der findes beløb både under og over, men X Kommune har, jf. ovenstående, valgt de ovennævnte kvartalsvise beløbsgrænser på 750 kr., 2.400 kr. og 4.000 kr. ekskl. moms.

Det ovennævnte loft for henholdsvis byrådsmedlemmer og borgmester og rådmænd er fastlagt ud fra en vurdering af et rimeligt årligt forbrug, ligesom det er fastlagt under hensyntagen til de kvartalsvise beløbsgrænser, der, jf. ovenfor, er fastsat af TDC.

Som det fremgår af retningslinjerne er indlandsforbrug omfattet af et flatrate abonnement (ubegrænset forbrug), hvilket betyder, at de angivne beløbsgrænser i praksis alene udløses af udlandsforbrug.

I forhold til den konkrete sag om borgmesterens anvendelse af telefon og data i udlandet skal X Kommune endelig bemærke, at den fremsendte regning fra TDC til X Kommune på 250.195,65 kr. ekskl. moms har været ubetalt siden fremsendelsen i november 2011, idet X Kommune bestred regningens rigtighed.

Den 2. september 2014 blev der indgået forlig mellem X Kommune og TDC vedrørende den pågældende regning.

Forliget indebar, at X Kommune betalte 125.097,83 ekskl. moms til TDC – svarende til 50 % af den fremsendte faktura (Forliget indgår i bilag 1).

Borgmester A valgte i den forbindelse selv at indbetale et tilsvarende beløb til X Kommune. ”

Statsforvaltningen, Tilsynet, anførte i udtalelsen af 18. august 2015 bl.a. følgende:

”Statsforvaltningen kan indledningsvist oplyse, at vi kan henholde os til vores vejledende udtalelse af 9. juni 2015.

Statsforvaltningen finder, at kommunen har godtgjort, at hensynet til borgmesterens privatliv taler så tungtvejende imod offentliggørelse af de pågældende telefonregninger, at det kan begrunde anvendelsen af offentlighedslovens § 33, nr. 5.

Vi henviser herved til, at oplysninger om private telefonopkald m.v. efter Statsforvaltningens opfattelse er oplysninger af en sådan karakter, at de efter den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab, jf. de specielle bemærkninger til § 30 i lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, side 78, og betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, kapitel 17, pkt. 2 og 5. Vi henviser endvidere til Offentlighedsloven med kommentarer af Mohammad Ahsan, 1. udgave, 2014, side 514, om fortolkningen af begrebet ’mindre følsomme oplysninger’. Heraf fremgår det, at oplysninger i en opkaldsspecifikation om en ansats private opkald på sin arbejdsmobilite-

telefon kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 30, nr. 1. Det fremgår videre, at hvis de private opkald ikke kan udskilles fra de arbejdsrelaterede opkald, må opkaldsspecifikationen antages at kunne undtages i sin helhed efter offentlighedslovens § 33, nr. 5. Statsforvaltningen har lagt X Kommunes oplysninger om, at det ikke er muligt at udskille henholdsvis private og arbejdsrelaterede opkald m.v. på borgmesterens telefonfakturaer til grund.

Statsforvaltningen har i denne sag, hvor der er rejst spørgsmål om, hvorvidt offentlighedslovens bestemmelser om aktindsigt, herunder undtagelsesbestemmelserne, forhindrer en tilbundsgående offentlig kontrol af de skattefinansierede udgifter til blandt andre borgmestres mobiltelefoni m.v., foretaget en retlig vurdering af X Kommunes anvendelse af §§ 33, nr. 5, 34, nr. 3, og 14 i offentlighedsloven.”

Den 21. august 2015 bad jeg om dine eventuelle bemærkninger til myndighedernes udtalelser.

Du kom i e-mail af 27. august 2015 med følgende bemærkninger:

”Helt overordnet mener vi, at udtalelserne ikke afgørende har rokket ved vores holdning til, at der skal gives aktindsigt. De forhold, vi bad om, der blev lagt vægt på i overvejelserne om aktindsigt eller ej, er fortsat gældende, da de efter vores opfattelse ikke er blevet bestridt i kommunens og tilsynets respektive svar.

Ud over det ønsker vi at knytte følgende bemærkninger til udtalelserne.

1. Både tilsynet og kommunen anfører, at når det ikke kan lade sig gøre at skille privat og offentligt forbrug ad på de specificerede regninger, bør de undtages fra offentlighed. Men udgangspunktet kunne jo lige så godt være det modsatte: At der er fuld offentlighed om det hele, der ikke kan skilles ad, som det anføres, fordi udgangspunktet i loven er, at der skal kunne foretages en sontring mellem privat og arbejdsrelateret forbrug. At det så i dette tilfælde skønnes umuligt at sondre ses ikke at kunne anvendes som argument for undtagelse for aktindsigt.

Specielt om X Kommunes udtalelse skal bemærkes:

2. Hensynet til tredjemand vejer efter vores mening ikke tungere her, end hvis der er tale om f.eks. et brev eller mail til borgmesteren. Her vil tredjemand normalt ikke være omfattet af beskyttelse, medmindre ganske særlige forhold taler herfor. Derfor må vi anfægte argumentet, når det gælder sms eller opkald, idet det må sidestilles med anden form for kommunikation mellem myndigheder og tredjepart.

3. Beskatning af fri telefon kan i vores optik ikke være et argument for at være undtaget for offentlighed. Der er ikke så meget proportionalitet mellem beskatningsgrundlaget på 3000 kr. og det faktiske forbrug på 250.000 kr., at det kan begrunde en undtagelse for offentlighed omkring regningens faktiske indhold.

4. Når det gentagne gange anføres, at der af hensyn til privatlivets fred ikke kan gives aktindsigt, strider det mod den anden del af argumentationen: At det er umuligt at sondre, hvad der er privat, og hvad der er arbejdsmæssigt relateret. Hvis der ikke kan skelnes, hvordan kan man så vide, at nogle oplysninger vil være i strid med privatlivets fred? Det kunne jo være arbejdsrelateret det hele.

Det anføres slutteligt, at for offentligt ansatte med betalt telefon er der jo altid den mulighed, at man kan have en privat telefon til private samtaler og kommunikation i øvrigt og en arbejdsgiverbetalt telefon til det rent arbejdsmæssige. ”

I brev af 9. september 2015 oplyste jeg dig om, at jeg nu ville gå i gang med at behandle sagen på baggrund af de oplysninger, som jeg havde modtaget.

Jeg sendte en kopi af brevet til X Kommune og Statsforvaltningen, Tilsynet, til orientering. I den forbindelse sendte jeg også myndighederne en kopi af din e-mail af 27. august 2015 til orientering.

I forbindelse med min behandling af sagen blev jeg opmærksom på, at den omhandlede specificerede telefonregning ikke – som det fremgår af afgørelserne og udtalelserne i sagen – indeholder oplysninger om, fra hvilke telefonnumre der er ringet og sendt sms-beskeder til borgmester A's telefon.

Jeg fik under en telefonsamtale med en medarbejder i X Kommune den 5. oktober 2015 bekræftet dette.

Efter en nærmere gennemgang af sagen fandt jeg det nødvendigt at bede myndighederne om en supplerende udtalelse. Følgende fremgik bl.a. af min supplerende høring af 18. november 2015:

”1. Kort om sagen

...

2. Udskillelse af oplysninger i telefonregningen

Offentlighedslovens § 34 lyder således:

’§ 34. Hvis de hensyn, der er nævnt i §§ 30-33, kun gør sig gældende for en del af et dokument, skal der meddeles aktindsigt i dokumentets øvrige indhold. Det gælder dog ikke, hvis

- 1) det vil medføre en prisgivelse af det eller de hensyn, der er nævnt i §§ 30-33
- 2) det vil indebære, at der gives en klart vildledende information, eller
- 3) det resterende indhold i dokumentet ikke har et forståeligt eller sammenhængende meningsindhold. ’

Både X Kommune og Statsforvaltningen, Tilsynet, har lagt til grund, at den specificerede telefonregning indeholder oplysninger om såvel borgmester A's arbejdsmæssige som private brug af telefonen.

Det fremgår, at myndighederne er af den opfattelse, at oplysningerne om borgmesterens arbejdsmæssige brug af telefonen som udgangspunkt er undergivet aktindsigt, hvorimod oplysningerne om borgmesterens private brug af telefonen er undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 30, nr. 1.

Denne opfattelse er jeg umiddelbart enig i.

Følgende fremgår bl.a. af X Kommunes afgørelse af 12. maj 2015 om muligheden for at udskille oplysningerne om borgmesterens private brug af telefonen fra oplysningerne om borgmesterens arbejdsmæssige brug med henblik på udlevering af sidstnævnte:

'Da det (...) ikke er muligt for X Kommune at udskille, hvilken brug af telefonen der henhører under privatforbrug, og hvilken brug der er arbejdsrelateret, og da det følger af den kommenterede offentlighedslov s. 514, at *'der ikke af offentlighedsloven i almindelighed kan antages at følge en pligt for myndighederne til at pålægge den ansatte at udspecificere arbejdsopkald og private opkald til brug for behandlingen af aktindsigtsanmodningen'*, er det X Kommunes vurdering, at den omhandlede specifikke faktura vil kunne undtages i sin helhed efter offentlighedslovens § 33, nr. 5. Det bemærkes i den forbindelse, at X Kommune ikke har instruktionsbeføjelse over for borgmesteren, ligesom det bemærkes, at borgmesteren – såfremt han måtte ønske at gennemgå fakturaen – formentlig ikke vil kunne foretage en fuldstændig adskillelse af privat og arbejdsrelateret brug. I den forbindelse bemærkes det endelig, at det på grund af en borgmesters særlige funktion generelt kan være vanskeligt at adskille, om det enkelte forbrug har været fortaget i egenskab af funktionen som borgmester eller privatperson. '

Noget tilsvarende er anført i X Kommunes udtalelse til mig af 5. august 2015.

Statsforvaltningen, Tilsynet, ses ikke – hverken i udtalelsen af 9. juni 2015 eller i udtalelsen til mig af 18. august 2015 – at have forholdt sig nærmere til spørgsmålet om muligheden for udskillelse.

3. Anmodning om supplerende udtalelse

Det er et grundlæggende princip i forvaltningsretten, at den myndighed, der skal træffe afgørelse i en sag, har ansvaret for, at sagen er tilstrækkeligt oplyst (officialprincippet).

Officialprincippet indebærer, at myndigheden har pligt til at sikre sig, dels at myndigheden er i besiddelse af de oplysninger, der er nødvendige for at træffe afgørelse i den foreliggende sag, dels at disse oplysninger er korrekte.

I en sag som den foreliggende, hvor der er tale om 'blandede' oplysninger, er udgangspunktet, at den pågældende myndighed (her X Kommune) i forbindelse med behandlingen af en aktindsigtsanmodning må udskille de oplysninger, der kan udleveres, fra de oplysninger, der ikke kan, jf. herved den nævnte bestemmelse i offentlighedslovens § 34. Det følger af bestemmelsen, at hvis de hensyn, der er nævnt i bl.a. § 30, kun gør sig gældende for en del af et dokument, skal der meddeles aktindsigt i dokumentets øvrige indhold.

Det fremgår ikke klart af sagen, om X Kommune (eller Statsforvaltningen, Tilsynet) i forbindelse med behandlingen af de to journalisters aktindsigtsanmodninger har spurgt borgmester A, om han vil medvirke til en udskillelse af oplysningerne i telefonregningen, og jeg beder derfor om at få oplyst, om dette er tilfældet.

Det fremgår som nævnt af X Kommunes afgørelse af 12. maj 2015, at kommunen ikke mener at have instruktionsbeføjelse over for borgmester A og derfor ikke kan pålægge ham at foretage en udskillelse af oplysningerne i telefonregningen. Kommunen (og Statsforvaltningen, Tilsynet) har i den forbindelse særligt henvist til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 514.

Jeg beder om en uddybende redegørelse for baggrunden for myndighedernes opfattelse, herunder i lyset af det anførte om officialprincippet. Jeg beder i den forbindelse om at få oplyst, om der efter

myndighedernes opfattelse er forskel på, hvad man som myndighed kan pålægge en borgmester og en almindelig ansat i en situation som den foreliggende.

Endelig beder jeg myndighederne om at overveje, hvorvidt persondatalovens § 13 (lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger) eller hensynene bag denne bestemmelse kan have betydning for muligheden for at pålægge en borgmester henholdsvis en almindelig ansat at foretage en udskillelse som den omhandlede. ”

Den 14. december 2015 modtog jeg en supplerende udtalelse fra X Kommune af 3. december 2015 og en supplerende udtalelse fra Statsforvaltningen, Tilsynet, af 14. december 2015.

X Kommune anførte bl.a. følgende i den supplerende udtalelse:

”Sammenfatning

Det følger af hensynene bag persondatalovens § 13, at ansatte skal beskyttes mod, at arbejdsgiverne får adgang til oplysninger om, hvem de ansatte har ringet til.

Såfremt det overhovedet er muligt at udskille arbejdsrelateret og privat brug af borgmesterens telefon, og såfremt dette gøres, vil X Kommune få kendskab til, i hvilket omfang borgmesteren har anvendt telefonen i privat øjemed, ligesom X Kommune – med det kendskab kommunen i sagens natur har til borgmesterens netværk mv. – vil opnå kendskab til, hvem borgmesteren i privat øjemed måtte have ringet og SMS’et til og på hvilket tidspunkt.

Dette vil efter X Kommunes opfattelse skaffe kommunen en viden, der vil være i strid med beskyttelseshensynet bag persondatalovens § 13.

Det officialprincip, som X Kommune er underlagt i blandt andet sager om aktindsigt, kan efter X Kommunes opfattelse ikke udstrækkes til, at kommunen med hjemmel i officialprincippet kan tilsidesætte de beskyttelseshensyn, der er fastlagt i medfør af anden lovgivning, herunder det ovenfor nævnte beskyttelseshensyn, der er fastlagt ved persondatalovens § 13.

Det er således X Kommunes opfattelse, at borgmester A ikke i medfør af officialprincippet kan pålægges at opdele sin telefonregning i arbejdsrelaterede og private opkald, idet X Kommune, jf. ovenfor, netop ikke er berettiget til at få oplyst, hvem borgmesteren har ringet til i privat øjemed.

Det er tilsvarende X Kommunes opfattelse, at X Kommune ikke i medfør af officialprincippet har pligt til at spørge borgmester A, om han vil medvirke til at foretage en sådan opdeling, idet det følger af praksis fra Datatilsynet, jf. nærmere nedenfor, at et samtykke fra brugeren ikke i sig selv er afgørende i forhold til en ophevelse af beskyttelseshensynet i persondatalovens § 13.

X Kommune har således ikke spurgt borgmester A, om han vil medvirke til at foretage en opdeling af telefonregningen.

Ovenstående vedrørende udstrækningen af officialprincippet og persondatalovens § 13 gælder efter X Kommunes opfattelse for såvel egentlige ansatte som for medlemmerne af byrådet, herunder for borgmester og rådmænd, når der er tale om en telefon, der stilles til rådighed for de pågældende af X Kommune.

Der redegøres nærmere for X Kommunes opfattelse umiddelbart nedenfor, ligesom der redegøres nærmere for spørgsmålet om instruktionsbeføjelse over for borgmesteren.

Officialprincippet og persondatalovens § 13

Ifølge persondatalovens § 13, stk. 1, må offentlige myndigheder og private virksomheder mv. ikke foretage automatisk registrering af, hvilke telefonnumre der er foretaget opkald til fra deres telefoner. Registrering må dog ske efter forudgående tilladelse fra tilsynsmyndigheden i tilfælde, hvor afgørende hensyn til private eller offentlige interesser taler herfor. Tilsynsmyndigheden kan fastsætte nærmere vilkår for registreringen.

Datatilsynet har i en udtalelse af 29. september 2009 (j.nr. 2009-632-0064) vedrørende registrering af telefonnumre i forbindelse med multimediebeskatning anført følgende:

'Efter persondatalovens § 13, stk. 1, gælder der et generelt forbud imod, at offentlige myndigheder og private virksomheder foretager automatisk registrering af, hvilke telefonnumre der er foretaget opkald til fra deres telefoner. Registrering kan dog ske efter forudgående tilladelse fra Datatilsynet i tilfælde, hvor afgørende hensyn til private eller offentlige interesser taler herfor. Bestemmelsen i persondatalovens § 13, stk. 1, gælder ikke, hvis andet følger af lov, eller for så vidt angår udbydere af telenet og teletjenesters registrering af, til hvilke telefonnumre der er foretaget opkald, enten til eget brug eller til brug ved teknisk kontrol.

Forbuddet retter sig kun mod automatisk registrering, og bestemmelsen udelukker ikke, at der sker manuel registrering af opkaldte telefonnumre. Dermed er bestemmelsen f.eks. ikke til hinder for, at en virksomhed indgår aftale med medarbejderne om, at man hver især nedskriver de opkaldte telefonnumre.

Bestemmelsen i persondatalovens § 13 gælder, uanset om opkaldet foretages fra den dataansvarliges fast installerede telefoner eller fra mobiltelefoner. Reglen omfatter dog kun udgående opkald. Hvorvidt der kan ske registrering af indgående opkald beror på behandlingsreglerne i persondatalovens § 6.

Et teleselskabs udsendelse af specificerede telefonregninger til offentlige myndigheder, private virksomheder mv. udgør en behandling (videregivelse), der vil være omfattet af loven, i det omfang der indgår oplysninger, som relaterer sig til enkeltpersoner, f.eks. fuld notering af de telefonnumre, som ansatte har ringet til. Hvis en virksomhed m.v. kunne modtage en fuld specificeret telefonregning med angivelse af, hvilke telefonnumre de ansatte har foretaget opkald til, ville videregivelsen indebære, at teleselskabet videregiver oplysninger, som den modtagende virksomhed ikke må registrere.

På denne baggrund er det Datatilsynets praksis, at videregivelse af fuldt specificerede telefonregninger til offentlige myndigheder og private virksomheder m.v. ikke kan finde sted i medfør af reglerne i persondatalovens § 6, medmindre Datatilsynet forinden har givet myndigheden, virksomheden m.v. tilladelse til registrering i medfør af § 13.

Baggrunden for bestemmelsen i persondatalovens § 13, stk. 1, er, at der i Danmark er tradition for, at ansatte i et vist omfang kan benytte telefoner på arbejdspladsen til private formål. Der er derfor fundet behov for at beskytte de ansatte mod, at arbejdsgiverne får adgang til oplysninger om, hvem de ansatte har ringet til.

Datatilsynet kan efter § 13, stk. 1, 2. pkt., give tilladelse til, at der foretages registrering af ansattes udgående opkald. Det kan i den forbindelse efter omstændighederne tillægges betydning, om medarbejderne har meddelt samtykke til registreringen, men et samtykke er ikke i sig selv afgørende.

Fra tilsynets praksis kan bl.a. nævnes en sag, hvori der ikke blev meddelt tilladelse til modtagelse af specificeret telefonregning med henblik på, at der kunne afregnes for medarbejderes private brug af telefon. Efter tilsynets opfattelse forelå der ikke sådanne afgørende hensyn, at tilladelse skulle meddeles. Det havde i den forbindelse ingen betydning haft, at medarbejderne havde meddelt deres samtykke til registreringen. Tilsvarende meddeles der som hovedregel afslag, hvis en virksomhed ønsker at klarlægge et tilsyneladende misbrug af virksomhedens telefoner, eller hvis virksomheden i øvrigt ønsker at kontrollere rigtigheden af en telefonregning. '

Ovenstående fremgår tilsvarende af Henrik Waaben m.fl.: Lov om behandling af personoplysninger med kommentarer, s. 341 ff., hvortil der ligeledes henvises.

Som anført i X Kommunes afgørelse af 12. maj 2015 om afslag på aktindsigt i borgmester A's specifikke telefonregning, er X Kommune af den helt principielle opfattelse, at aktindsigt i specifikationer af fakturaer vedrørende brug af telefoner, som X Kommune stiller til rådighed for sine ansatte og for sine byrådsmedlemmer, herunder for borgmester og rådmænd, vil udgøre et indgreb i privatsfæren.

Ud over det allerede anførte i kommunens afgørelse af 12. maj 2015 og i udtalelse af 5. august 2015 til Statsforvaltningen, Tilsynet til brug for Ombudsmandens behandling af sagen, understøttes X Kommunes principielle opfattelse tillige af det ovenfor anførte vedrørende hensynene bag bestemmelsen i persondatalovens § 13.

X Kommune har herved lagt vægt på, at hensynet bag bestemmelsen i persondatalovens § 13, stk. 1, netop er behovet for at beskytte ansatte mod, at arbejdsgiverne får adgang til oplysninger om, hvem de ansatte har ringet til.

Som anført i X Kommunes afslag på aktindsigt af 12. maj 2015, vil man, ved et vist forhåndskendskab til et givent nummer eller via lidt research, nemt kunne regne ud, hvem der er ringet og SMS'et til, uanset at de to sidste cifre i det pågældende telefonnummer mangler.

Såfremt borgmester A anmodes om at opdele den pågældende telefonregning i arbejdsrelateret og privat brug (forudsat at dette overhovedet er muligt, jf. nedenfor), vil X Kommune, med det forhåndskendskab kommunen i sagens natur har til borgmester A's netværk m.v., opnå kendskab til, hvem borgmesteren i privat øjemed måtte have ringet og SMS'et til og på hvilket tidspunkt. Dette vil stride mod beskyttelses-hensynet bag persondatalovens § 13.

Det officialprincip, som X Kommune også i sager om aktindsigt er underlagt, kan efter X Kommunes opfattelse ikke forpligte kommunen, udover hvad der følger af anden lovgivning. X Kommune kan således

ikke med hjemmel i officialprincippet tilsidesætte de beskyttelseshensyn, der er fastlagt i medfør af anden lovgivning, herunder det ovenfor nævnte beskyttelseshensyn, der er fastlagt ved persondatalovens § 13.

Det er således X Kommunes opfattelse, at borgmester A ikke i medfør af officialprincippet kan pålægges at opdele sin telefonregning i arbejdsrelateret og privat brug, idet X Kommune, jf. ovenfor, netop ikke er berettiget til at få oplyst, hvem borgmesteren har ringet til.

Det er tilsvarende X Kommunes opfattelse, at X Kommune ikke i medfør af officialprincippet har pligt til at spørge borgmester A, om han vil medvirke til at foretage en sådan opdeling, idet et samtykke fra brugeren ikke i sig selv er afgørende i forhold til en ophævelse af beskyttelseshensynet i persondatalovens § 13, jf. ovenstående udtalelse fra Datatilsynet.

X Kommune har således ikke spurgt borgmester A, om han vil medvirke til at foretage en opdeling af telefonregningen.

Såfremt der mod forventning måtte antages at eksistere en pligt for kommunen til at spørge en given bruger, om denne vil medvirke til en opdeling af vedkommendes telefonregning i arbejdsrelateret og privat brug, vil dette efter X Kommunes opfattelse lægge et urimeligt pres på den pågældende i forhold til at få opdelt telefonregningen med henblik på at give aktindsigt.

Såfremt brugeren således ikke ønsker at medvirke til en sådan opdeling, vil dette nødvendigvis skulle fremgå af begrundelsen for afslaget på aktindsigt. Det vil i den forbindelse hurtigt kunne tolkes som om, vedkommende har 'noget at skjule', uanset at bevæggrunden for ikke at ville medvirke, f.eks. blot er et ønske om generel beskyttelse af privatsfæren.

Ovenstående gælder efter X Kommunes opfattelse for såvel egentlige ansatte som for medlemmerne af byrådet, herunder for borgmester og rådmænd, når der er tale om en telefon, der stilles til rådighed for de pågældende af X Kommune.

Særligt vedrørende arbejdsrelaterede og private opkald

Folketingets Ombudsmand har anført følgende i sin anmodning om supplerende udtalelse af 18. november 2015:

'Både X Kommune og Statsforvaltningen, Tilsynet, har lagt til grund, at den specificerede telefonregning indeholder oplysninger om såvel borgmester A's arbejdsmæssige som private brug af telefonen.

Det fremgår, at myndighederne er af den opfattelse, at oplysningerne om borgmesterens arbejdsmæssige brug af telefonen som udgangspunkt er undergivet aktindsigt, hvorimod oplysningerne om borgmesterens private brug af telefonen er undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 30, nr. 1.

Denne opfattelse er jeg umiddelbart enig i. '

X Kommune skal i den anledning bemærke, at X Kommune i sin afgørelse af 12. maj 2015 har anført, at:

'... det på grund af en borgmesters særlige funktion generelt kan være vanskeligt, at adskille, om det enkelte forbrug har været foretaget i egenskab af funktionen som borgmester eller privatperson'

I det omfang det overhovedet måtte være muligt at udskille brug af telefonen, der udelukkende kan karakteriseres som arbejdsmæssig, er det X Kommunes opfattelse, at sådanne opkald efter en konkret vurdering i vidt omfang vil kunne undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 33, nr. 3 og 5.

Ifølge disse bestemmelser kan retten til aktindsigt begrænses, i det omfang det er nødvendigt af hensyn til beskyttelse af væsentlige hensyn til dels det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed (nr. 3) og dels private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet (nr. 5).

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 33, nr. 3, har blandt andet til formål at sikre det offentliges forhandlingsposition, medens hensynet til den politiske beslutningsproces af særlig karakter blandt andet kan begrunde en undtagelse af oplysninger fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 33, nr. 5. Der henvises til Mohammad Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer, s. 572 og s. 589 ff.

Netop hensynet til kommunens forhandlingsposition og hensynet til den politiske beslutningsproces vil i vidt omfang kunne bevirke, at oplysninger om hvem der er ringet eller SMS'et til og hvornår, vil kunne undtages fra aktindsigt.

Dette kunne til eksempel være i forbindelse med konstitueringen umiddelbart efter et kommunalvalg eller i forbindelse med budgetforhandlingerne eller andre mere dagligdags politiske sager. I sådanne tilfælde er der behov for at kunne undtage oplysninger om, hvem der er ringet til og i hvilken rækkefølge af hensyn til den politiske beslutningsproces.

Som tidligere nævnt vil det i sådanne tilfælde efter X Kommunes opfattelse være vanskeligt at vurdere, om sådanne opkald er foretaget af borgmesteren i dennes egenskab af sådan, eller om opkaldene er foretaget af borgmesteren i dennes egenskab af partipolitiker og dermed som privat person.

Tilsvarende gør sig gældende i forhold til den konkrete sag, hvor borgmester A i et interview i avisen B den 3. september 2014 vedrørende størrelsen af dataforbruget i den omhandlede periode, blandt andet har oplyst, at han var på ferie, men at han på grund af pludselig opstået yderst alvorlig sygdom hos rådmanden for (...)udvalget var nødt til at holde sig særligt orienteret, hvilket han blandt andet gjorde via sin telefon.

Også i dette tilfælde er det efter X Kommunes opfattelse vanskeligt at vurdere, om borgmesterens brug af telefonen på sin ferie er foretaget af ham i sin egenskab af borgmester eller som privatperson.

Sådanne afgrænsningsvanskeligheder vil løbende opstå i forhold til borgmesterens brug af sin telefon i forhold til såvel større som mindre sager, og det gælder som nævnt også den periode den pågældende telefonregning dækker.

X Kommune er således fortsat af den opfattelse, at den pågældende telefonregning i det hele kan undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 33, nr. 5, idet der ikke kan foretages en (fuldstændig) udskillelse af regningens oplysninger i arbejdsrelateret og privat brug.

Der henvises i øvrigt til det anførte i X Kommunes afgørelse af 12. maj 2015.

Spørgsmål om kommunens instruktionsbeføjelse over for borgmester A

I forhold til spørgsmålet om X Kommunes instruktionsbeføjelse over for borgmester A bemærkes, at en borgmester ikke er ansat i traditionel forstand, idet en borgmester er folkevalgt.

Der er således ikke tale om, at borgmesteren er ansat af kommunen med det almindelige over/underordningsforhold til følge.

Det følger af reglerne i kommunestyrelseslovens § 31, stk. 3, at borgmesteren har den øverste daglige ledelse af kommunens administration.

X Kommune har mellemformstyre med delt administrativ ledelse. Det følger således af kommunestyrelseslovens § 64a, stk. 1, at formændene for de stående udvalg har den øverste daglige ledelse af den del af kommunens administration, der varetager udvalgets forvaltningsområder. Kommunalbestyrelsens formand har den øverste daglige ledelse af kommunens øvrige administration, i det omfang andet ikke er bestemt i styrelsesvedtægten.

I X Kommune er borgmester A således den øverste administrative leder af Y-forvaltningen.

Det fremgår af Hans B. Thomsen m.fl.: Lov om kommunernes styrelse med kommentarer (2010), s. 259, at det med ordet 'øverste' er præciseret, at borgmesterens ledelse er af overordnet karakter med ansvar over for kommunalbestyrelsen.

Det følger således også af kommunestyrelseslovens § 11, stk. 1, 2. pkt., at:

'Udvalgene og kommunalbestyrelsens formand skal meddele kommunalbestyrelsen de oplysninger, denne forlanger, og er – med de begrænsninger som er fastsat i lovgivningen – i enhver henseende undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger'

Borgmesteren er således underlagt kommunalbestyrelsens (byrådets) beslutninger og instruktion, inden for de rammer der er fastsat i lovgivningen."

Statsforvaltningen, Tilsynet, anførte bl.a. følgende i den supplerende udtalelse:

"1) Ombudsmanden har under henvisning til officialprincippet og den ovenfor nævnte § 34 i offentlighedsloven bedt om oplysning om, hvorvidt X Kommune eller Statsforvaltningen har spurgt borgmester A om han vil medvirke til en udskillelse af de oplysninger der kan meddeles aktindsigt i fra de oplysninger, der ikke kan meddeles aktindsigt i.

2) Ombudsmanden har udbedt sig en uddybende redegørelse for baggrunden for myndighedernes opfattelse af, at X Kommune ikke kan pålægge borgmesteren at foretage en udskillelse af oplysningerne i telefonregningen og i den forbindelse oplysning om, hvorvidt der er forskel på, hvad man som myndighed kan pålægge en borgmester og en person, der er ansat i kommunen.

3) Ombudsmanden har bedt myndighederne om at overveje, hvorvidt § 13 i persondataloven eller hensynene bag denne bestemmelse kan have betydning for muligheden for at pålægge en borgmester henholdsvis en ansat i kommunen at foretage en udskillelse af de i sagen omhandlede oplysninger.

Statsforvaltningens supplerende bemærkninger i sagen

Statsforvaltningen vedlægger X Kommunes supplerende udtalelse af 3. december 2015.

Ad 1) og 2)

Temaet for behandlingen af tilsynssagen i Statsforvaltningen har været, om X Kommune kunne antages at være forpligtet til at meddele aktindsigt i en telefonregning, som belyste borgmester A's brug af den telefon, som X Kommune har stillet til rådighed for ham, og som borgmesteren efter det oplyste har haft mulighed for at anvende til såvel arbejdsrelateret som privat brug.

Såfremt der måtte antages at være en sådan pligt, ville Statsforvaltningen kunne gennemtvinge en sådan retsopfattelse over for X Kommune, om nødvendigt ved brug af de i den kommunale styrelseslov indeholdte sanktioner.

Statsforvaltningen har ud fra de i sagen foreliggende oplysninger ikke fundet at kunne fastslå en sådan pligt til at meddele aktindsigt i (dele af) fakturaen. Statsforvaltningen har i den forbindelse vurderet, at en indhentelse af yderligere oplysninger fra X Kommune – herunder oplysninger om karakteren af de nærmere drøftelser mellem den kommunale administration og borgmesteren – ikke kunne antages at føre til konstatering af en sådan pligt til at meddele aktindsigt.

Der henvises til Statsforvaltningens udtalelse af 9. juni 2015 s. 3-8, hvor de relevante bestemmelser i offentlighedsloven og disses betydning for den foreliggende sag – herunder også § 34 om pligten til at meddele delvis aktindsigt – er nærmere belyst.

Som det fremgår har Statsforvaltningen lagt vægt på, at det af den kommenterede offentlighedslov fremgår, at en opkaldsspecifikation vil kunne undtages i sin helhed efter offentlighedslovens § 33, nr. 5, da der ikke efter offentlighedsloven i almindelighed kan antages at være en pligt for myndigheden til at pålægge den ansatte at udspecificere arbejdsopkald fra private opkald til brug for behandlingen af en anmodning om aktindsigt.

Det forhold, at der er tale om en borgmester og ikke en person, som er ansat i kommunen på normale vilkår, indebærer efter Statsforvaltningens opfattelse ikke, at der i lyset af det i den kommenterede offentlighedslov anførte, kan antages at være en videregående pligt for kommunen til at foretage en udskillelse af arbejdsopkald fra private opkald. Det må således efter Statsforvaltningens opfattelse antages, at det afgørende kriterium i denne sammenhæng er det forhold, at X Kommune har stillet en telefon til rådighed for borgmesteren, som kan anvendes såvel til arbejdsrelateret brug som til privat brug.

Statsforvaltningen har i øvrigt noteret sig X Kommunes oplysninger i afgørelsen af 12. maj 2015 om, at borgmesteren formentlig ikke ville kunne foretage en fuldstændig adskillelse af privat og arbejdsrelateret forbrug, herunder fordi en borgmesters særlige funktion generelt kan gøre det vanskeligt at adskille, om det enkelte forbrug har været foretaget i egenskab af funktionen som borgmester eller som privatperson.

Statsforvaltningen har ikke fundet grundlag for at betvivle kommunens oplysninger herom.

Statsforvaltningen har således i forbindelse med konstateringen af lovligheden af X Kommunes afslag på at meddele aktindsigt i den omhandlede faktura ikke fundet det relevant at belyse det nærmere forhold mellem den kommunale forvaltning og borgmesteren.

Statsforvaltningen har noteret sig X Kommunes udredning vedrørende spørgsmålet om kommunens instruktionsbeføjelse overfor borgmesteren i kommunens udtalelse af 3. december 2015, og har ikke supplerende bemærkninger hertil.

Statsforvaltningen har i sin udtalelse også taget stilling til spørgsmålet om meraktindsigt, idet Statsforvaltningen har vurderet, at X Kommune har handlet i overensstemmelse med offentlighedslovens § 14.

Statsforvaltningen har herved lagt vægt på, at kommunen har foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger bag undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 33, nr. 5, og på den anden side den berettigede interesse, som de aktindsigtssøgende journalister må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt i specifikationerne i borgmesterens telefonregning imødekommes.

Statsforvaltningen har endvidere lagt vægt på, at kommunen har oplyst, at det vil være i strid med reglerne om tavshedspligt, jf. forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 1, idet det ikke er muligt at udskille oplysninger om privatforbrug fra oplysninger om det arbejdsrelaterede forbrug.

Ad 3)

Persondatalovens § 13 tager sigte på at beskytte ansattes privatliv i forbindelse med brugen af telefoner, som er installeret hos den ansattes arbejdsgiver. Forbuddet retter sig alene mod automatisk registrering af selve det opkaldte telefonnummer, hvorimod der vil kunne registreres dele af det opkaldte nummer, for eksempel hvis de to sidste cifre i telefonnummeret udelades.

Reglen indebærer, at teleselskaber ikke må udlevere fuldt specificerede telefonregninger (med alle 8 cifre) til bl.a. offentlige myndigheder.

Statsforvaltningen har bemærket, at telefonnumrene på borgmesterens telefonregning kun er delvist anført, idet de to sidste cifre i telefonnumrene er udeladt. Statsforvaltningen har derfor lagt til grund, at X Kommunes behandling af den omhandlede faktura er i overensstemmelse med persondatalovens § 13.

Statsforvaltningen lægger til grund, at afslaget på aktindsigt ud fra de i offentlighedslovens indeholdte beskyttelseshensyn kan opretholdes uanset, at de to sidste cifre er udeladt.

Statsforvaltningen har i den forbindelse noteret sig, at X Kommune har oplyst, at den via sit kendskab til borgmesterens netværk mv. nemt vil kunne identificere de udgående private opkald trods udeladelsen af de to sidste cifre.

Statsforvaltningen har overvejet, hvorvidt det forhold, at de sidste to cifre i den omhandlede faktura er udeladt, fører til, at der skulle bestå en forpligtelse til at foretage en udskillelse i arbejdskald og private opkald.

Statsforvaltningen finder ikke grundlag for en antagelse om, at dette skulle være tilfældet.

Det skal understreges, at det er Datatilsynet, der fører tilsyn med overholdelsen af persondataloven, ligesom det bemærkes, at persondatalovens § 13 gælder for både offentlige myndigheder og private, hvorfor Statsforvaltningen ikke fører tilsyn med kommunernes overholdelse af bestemmelsen, jfr. § 48, stk. 1 og 3 i den kommunale styrelseslov.”

Den 22. december 2015 bad jeg om dine eventuelle bemærkninger til myndighedernes supplerende udtalelser.

Jeg modtog den 7. januar 2016 en e-mail fra dig med følgende bemærkninger:

”1. X Kommune mener med henvisning til persondatalovens § 13, at det vil være et indgreb i privatsfæren, hvis det på en regning skal udspecificeres, hvilke opkald der er private og hvilke, der er arbejdsrelaterede. Med hensyn til adskillelse af private og arbejdsrelaterede samtaler har kommunen tidligere anført, at det var umuligt at foretage en sådan adskillelse. Nu argumenterer kommunen, at hvis borgmester A anmodes om at opdele den pågældende telefonregning i arbejdsrelateret og privat brug, vil X Kommune *med det forhåndskendskab, kommunen i sagens natur har til borgmesterens netværk m.v. opnå kendskab til, hvem borgmesteren i privat øjemed måtte have ringet og sms'et til og på hvilket tidspunkt (side 4, afsnit 5).*

De to synspunkter anses for at stride mod hinanden, da det ikke både kan lade sig gøre ikke at kunne foretage en adskillelse og på samme tid få et overblik over, hvad der er privat, og hvad der ikke er.

2. Kommunen anfører, at i tilfælde af, at de arbejdsrelaterede opkald alligevel kan specificeres, kan aktindsigt begrænses *i det omfang det er nødvendigt i forhold til beskyttelse af væsentlige hensyn til dels det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed, dels i forhold private og offentlige interesser; hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. (side 5, afsnit 10).*

Hvis der skulle være opkald, der kan finde anvendelse under disse bestemmelser, kan de jo ligesom de private undtages fra aktindsigten.

I stedet for at gøre et forsøg på en sontring vælger kommunen at undtage alt med henvisning til privatsfæren - som det i øvrigt ifølge kommunen er umuligt at skelne fra det rent arbejdsmæssige.

3. Kommunen nævner ud over forretningsmæssige forhold eksempler omkring konstituering umiddelbart efter et kommunalvalg og budgetforhandlinger som årsager til at nægte aktindsigt. Hertil bemærkes, at det pågældende tidspunkt (oktober 2011) for regningens oparbejdelse lå cirka midt i en valgperiode (valg i november 2009 og november 2013) og årets budgetforhandlinger var afsluttet på det tidspunkt, hvorfor den del af argumentationen ikke ses at være relevant i denne forbindelse.

4. Hvis kommunens opfattelse af, at det er et indgreb i privatsfæren at gå ind og lave en nærmere specificering af telefonregninger for borgmester, rådmænd og andre ansatte, der får fri telefon stillet til rådighed, skal lægges til grund for argumentationen, må det betyde, at der reelt set ingen indsigt er med den type telefonregninger i X Kommune.

Det vil med andre ord sige, at enhver medarbejder med telefon stillet til rådighed kan unddrage sig kontrol af, hvor vidt deres telefonforbrug nu også er sket i embeds medfør, eller de har haft et uforholdsmæssigt stort privatforbrug.

Dermed åbnes der i realiteten op for ubegrænset misbrug af offentlige midler uden nogen mulighed for hverken offentlig eller demokratisk kontrol. Det synes at være i strid med det helt grundlæggende princip omkring offentlighed i forvaltningen og omkring muligheden for at få indsigt i, hvad en offentlig myndigheds udgifter dækker over.

Afslutningsvis skal jeg henvise til tidligere besvarelser og endnu en gang påpege, at for offentligt ansatte med betalt telefon er der jo altid den mulighed, at man kan have en privat telefon til private samtaler af særlig følsom karakter og kommunikation i øvrigt og en arbejdsgiverbetalt telefon til det rent arbejdsmæssige. Den mulighed har borgmesteren valgt ikke at benytte i dette tilfælde, og derfor bør det kunne lade sig gøre at få aktindsigt i den del af telefonregningen, som ikke er i strid med persondataloven og hensynet til tredjemand i forbindelse med forretningsmæssige interesser. ”

I brev af 8. januar 2016 oplyste jeg dig om, at jeg nu ville gå i gang med at behandle sagen på baggrund af de oplysninger, som jeg havde modtaget.

Jeg sendte en kopi af brevet til X Kommune og Statsforvaltningen, Tilsynet, til orientering. I den forbindelse sendte jeg også myndighederne en kopi af din e-mail af 7. januar 2016 til orientering.