

[borgerens navn og adresse]

Kære [borgerens navn]

Tak for dit brev af 6. maj 2010 vedhæftet dine tidligere breve, hvori du klager over udtalelser fra Statsforvaltningen Hovedstaden om aktindsigt i statsforvaltningens sag om mulig inhabilitet ved behandling i Hørsholm Kommunalbestyrelse af et byggeprojekt fra Reitan Ejendomsudvikling A/S.

Slotsholmsgade 10-12
DK-1216 København K
Tlf. +45 7226 9000
Fax. +45 7226 9001
E-mail sum@sum.dk
Hjemmeside www.sum.dk

Dato: 25. juni 2010
Center: Kommunaljura
J.nr.: 2010-1131

Jeg forstår din henvendelse således, at du er utilfreds med, at Statsforvaltningen Hovedstaden i en udtalelse af 22. december 2009 bl.a. har anført, at retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private eller offentlige interesser. Du finder på den baggrund, at statsforvaltningen har afskåret offentligheden fra at få oplyst, om partiet Venstre i Hørsholm i forbindelse med kommunalvalget i 2009 har fået økonomisk støtte fra Reitan Ejendomsudvikling A/S.

Det fremgår af sagen, at Statsforvaltningen Hovedstaden i december 2009 undersøgte, om der var grundlag for, at statsforvaltningen rejste en tilsynssag, om hvorvidt Venstres medlemmer af Hørsholm Kommunalbestyrelse var inhabile i forbindelse med behandlingen af byggeprojektet fra Reitan Ejendomsudvikling A/S. Baggrunden for undersøgelsen var en henvendelse fra borgmester Uffe Thorndal.

Som led i oplysningen af sagen afholdt statsforvaltningen den 15. december 2009 et møde med repræsentanter fra Venstres gruppe i Hørsholm Kommunalbestyrelse. Efter mødet svarede statsforvaltningen den 22. december 2009 på Uffe Thorndals henvendelse. Det fremgår heraf bl.a., at efter offentlighedsloven kan retten til 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 endvidere af sagen, at du herefter i brev af 11. januar 2010 til statsforvaltningen rejste spørgsmål om muligheden for at få aktindsigt i oplysninger om støtte til partiet Venstre.

Af statsforvaltningens svar af 15. januar 2010 til dig fremgår bl.a., at statsforvaltningen efter mødet den 15. december 2009 ikke fandt behov for at anmode kommunalbestyrelsen eller medlemmer af partiet Venstre om oplysninger vedrørende støtte til partiet i forbindelse med kommunalvalget. Statsforvaltningen har således ikke dokumenter om støtte til partiet Venstre, hvori der kan gives aktindsigt.

Jeg henviser til vedlagte notat, hvori ministeriet har foretaget en nærmere gennemgang af de enkelte spørgsmål i sagen på baggrund af dine henvendelser og de i øvrigt foreliggende oplysninger, herunder statsforvaltningens udtalelser af 22. december 2009 og 15. januar 2010.

Som det fremgår af notatet, er ministeriet enig med statsforvaltningen i, at det følger af reglerne i lov om offentlighed i forvaltningen og i lov om partistøtte, at der ved anmodning om aktindsigt vedrørende partistøtte kan gives afslag på aktindsigt i navn og adresse på en privat bidragsyder, som har ydet tilskud til et politisk parti.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder ikke grundlag for at tage statsforvaltningens sagsbehandling op til behandling for så vidt angår spørgsmålet om inhabilitet ved Hørsholm Kommunalbestyrelses behandling af det pågældende byggeprojekt.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet beklager den sene besvarelse af dine henvendelser til ministeriet.

En kopi af dette brev med bilag er sendt til orientering til Statsforvaltningen Hovedstaden og Hørsholm Kommune.

Med venlig hilsen

Bertel Haarder

/

Pernille Christensen

**Notat om henvendelse fra [borgerens navn] angående klage over
Statsforvaltningen Hovedstadens udtalelse om aktindsigt i en sag om eventuel
inhabilitet hos medlemmer af partiet Venstre i Hørsholm Kommunalbestyrelse.**

1. Sagens baggrund.

I brev af 6. maj 2010 vedhæftet tidligere breve til Indenrigs- og Sundhedsministeren klager [borgerens navn] over udtalelser fra Statsforvaltningen Hovedstaden om aktindsigt i statsforvaltningens sag om mulig inhabilitet ved behandling i Hørsholm Kommunalbestyrelse af et byggeprojekt fra Reitan Ejendomsudvikling A/S.

I henvendelsen udtrykker [borgerens navn] utilfredshed med, at Statsforvaltningen Hovedstaden i en udtalelse af 22. december 2009 bl.a. har anført, at retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private eller offentlige interesser.

[Borgerens navn] finder på den baggrund, at statsforvaltningen har afskåret offentligheden fra at få oplyst, om partiet Venstre i Hørsholm i forbindelse med kommunalvalget i 2009 har fået økonomisk støtte fra Reitan Ejendomsudvikling A/S.

2. Statsforvaltningens sagsbehandling.

Det fremgår af sagen, at Statsforvaltningen Hovedstaden i december 2009 undersøgte, om der var grundlag for, at statsforvaltningen rejste en tilsynssag, om hvorvidt Venstres medlemmer af Hørsholm Kommunalbestyrelse var inhabile i forbindelse med behandlingen af et byggeprojektet fra Reitan Ejendomsudvikling A/S.

Baggrunden for statsforvaltningens undersøgelse var en henvendelse fra borgmester Uffe Thorndal, som havde bedt statsforvaltningen om at tage stilling til, om Venstres medlemmer i Hørsholm Kommunalbestyrelse var inhabile som følge af et muligt bidrag fra Reitan Ejendomsudvikling A/S til Hørsholm Venstres vælgerforening i forbindelse med kommunalvalget i 2009.

Som led i oplysningen af sagen afholdt statsforvaltningen den 15. december 2009 et møde med repræsentanter fra Venstres gruppe i Hørsholm Kommunalbestyrelse.

Af statsforvaltningens svar af 22. december 2009 til Hørsholm Kommune på borgmester Uffe Thorndals henvendelse fremgår bl.a., at efter lov om partistøtte § 11 d skal en kandidatliste på en erklæring til kommunalbestyrelsen oplyse navn og adresse på tilskudsydere, der har ydet et eller flere tilskud i det foregående kalenderår, hvis tilskuddene fra den pågældende tilskudsyder tilsammen overstiger 20.000,- kr.

Det fremgår endvidere af statsforvaltningens svar af 22. december 2009, at efter offentlighedslovens § 13, stk.1, nr. 6, kan retten til 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".

Endelig meddeler statsforvaltningen, at statsforvaltningen efter gennemgang af sagen har besluttet ikke at rejse en tilsynssag, da der efter de foreliggende oplysninger ikke er grundlag for at antage, at yderligere undersøgelser vil føre til en konstatering af, at Venstres medlemmer af kommunalbestyrelsen har været inhabile ved behandlingen af sagen om byggeprojektet.

Herefter har [borgerens navn] i brev af 11. januar 2010 til Statsforvaltningen Hovedstaden betvivlet rigtigheden af det af statsforvaltningen anførte om begrænsninger i muligheden for at få aktindsigt i oplysninger om partistøtte.

Af statsforvaltningens svar af 15. januar 2010 til [borgerens navn] fremgår bl.a., at statsforvaltningen ikke efter mødet den 15. december 2009 har fundet behov for at anmode kommunalbestyrelsen eller medlemmer af partiet Venstre om oplysninger vedrørende støtte til partiet i forbindelse med kommunalvalget. Statsforvaltningen oplyser endvidere, at der ikke i den konkrete sag er fremkommet oplysninger, som vil blive undtaget fra aktindsigt. Endelig anfører statsforvaltningen, at tilsynet i brevet af 22. december 2009 har givet udtryk for den generelle opfattelse, at oplysninger til tilsynet om eventuelle tilskud til en vælgerforening fra private bidragsydere vil kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens regler på grund af de særlige regler i lov om partistøtte.

3. Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse.

De kommunale tilsynsmyndigheder er forvaltningsmyndigheder, og tilsynsmyndighederne har derfor pligt til at sørge for, at en sag, som behandles af tilsynet, er tilstrækkeligt oplyst, jf. officialmaksimen.

Efter officialmaksimen påhviler det den enkelte forvaltningsmyndighed selv, eventuelt i samarbejde med andre myndigheder, at fremskaffe de fornødne oplysninger i en sag eller at foranledige, at private, herunder eventuelle parter, medvirker til sagens oplysning, således at der kan træffes en materiel rigtig afgørelse.

Ifølge § 48 a i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 581 af 24. juni 2009 som ændret ved lov nr. 1515 af 27. december 2009) beslutter statsforvaltningen, om der er tilstrækkeligt grundlag for at rejse en sag. Bestemmelsen fastslår, at tilsynet rejser sager af egen drift. Afgørende for, om statsforvaltningen har pligt til at undersøge en sag nærmere er, om der foreligger oplysninger, som giver grundlag for at antage, at der er en vis sandsynlighed for en ulovlighed, som ikke er bagatelagtig.

Efter § 49 i lov om kommunernes styrelse skal kommunalbestyrelsen tilvejebringe og meddele vedkommende statsforvaltning de oplysninger og udlevere de dokumenter, statsforvaltningen måtte forlange om forhold i kommunen. Der antages ikke at gælde nogen begrænsning for så vidt angår de oplysninger, der kan kræves udleveret i henhold til den pågældende bestemmelse.

Bestemmelsen indeholder ikke en udtømmende opregning af, hvilke skridt statsforvaltningen kan foretage for at oplyse en sag. Folketingets Ombudsmand har tilkendegivet (FOB 1978, side 504), at der tilkommer tilsynsmyndighederne ret vidtgående undersøgelsesbeføjelser, f. eks. ved at tilsynsmyndigheden udbeder sig skriftlige udtalelser fra enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer eller ved samtale med enkelte af en kommunalbestyrelses medlemmer. Mundtlige oplysninger under samtaler med enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer vil således efter ombudsmandens opfattelse kunne give anledning til yderligere uddybende spørgsmål til kommunalbestyrelsen, ligesom oplysninger under sådanne samtaler kan supplere andre oplysninger på en sådan måde, at de fortrænger de oprindelige oplysninger fra kommunalbestyrelsens flertal. De pågældende enkeltpersoner har - i modsætning til kommunalbestyrelsen - ikke pligt til at afgive oplysninger.

Sådanne undersøgelsesskridt benyttes dog sjældent i tilsynsmyndighedernes praksis. Det forhold, at de pågældende enkeltpersoner ikke har pligt til at afgive oplysninger, hindrer imidlertid ikke, at det efter officialmaksimen kan påhvile tilsynsmyndigheden, som led i at skaffe de fornødne oplysninger, at udbede sig skriftlige eller mundtlige udtalelser fra de pågældende enkeltpersoner.

Som det fremgår af referatet fra mødet den 15. december 2009, har statsforvaltningen afholdt en samtale med personer fra partiet Venstre for at tilvejebringe en belysning af spørgsmålet om, hvorvidt der kunne rejses spørgsmål om inhabilitet hos medlemmer af Venstres gruppe i kommunalbestyrelsen.

Det fremgår endvidere, at statsforvaltningen på grundlag af de tilvejebragte oplysninger ikke har fundet behov for at anmode hverken kommunalbestyrelsen eller medlemmer af partiet Venstre om yderligere oplysninger vedrørende støtte til partiet i forbindelse med kommunalvalget.

A. Offentlighedsloven.

Af offentlighedslovens § 4, stk. 1, (lov nr. 572 af 19. december 1985 med senere ændringer) fremgår, at enhver som udgangspunkt kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller er oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i en administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

Adgang til aktindsigt omfatter således dokumenter, der faktisk er indgået til myndigheden. Da Statsforvaltningen Hovedstaden imidlertid efter det for Indenrigs- og Sundhedsministeriet oplyste ikke har modtaget dokumenter med oplysning om støtte til partiet Venstre, er der i den konkrete sag ingen dokumenter at give aktindsigt i.

Da statsforvaltningen har givet udtryk for, at offentlighedsloven principielt kan anvendes til begrænsning i adgangen til aktindsigt, finder Indenrigs- og Sundhedsministeriet anledning til følgende bemærkninger:

Efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om enkeltpersoners *private*, herunder økonomiske forhold.

Af den kommenterede offentlighedslov (John Vogter: ”Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave, Jurist- og Økonomforbundets forlag, 1998), side 219, fremgår, at ”oplysninger af en så sensitiv karakter, at de er omfattet af bestemmelsen i forvaltningslovens § 28, stk. 1, er utvivlsomt omfattet af undtagelsesbestemmelsen”.

Af bestemmelsen i den da gældende § 28, stk. 1, i forvaltningsloven (lov nr. 571 af 19. december 1985 med senere ændringer) fremgår, at oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold, herunder oplysninger om race, religion og hudfarve, om politiske, foreningsmæssige, seksuelle og strafbare forhold samt oplysninger om helbredsforhold, væsentlige sociale problemer og misbrug af nydelsesmidler og lignende, må ikke videregives til en anden forvaltningsmyndighed.

Indenrigs og Sundhedsministeriet vurderer, at en oplysning om, at en privatperson har ydet et økonomisk tilskud til et politisk parti, er en oplysning, der vedrører denne persons politiske forhold. Som udgangspunkt er oplysningen om vedkommende privatpersons navn og adresse derfor anset som private forhold og således ikke omfattet af adgang til aktindsigt.

Af den kommenterede offentlighedslov side 218 fremgår det, at oplysninger, der efter andre regler er offentligt tilgængelige, ikke vil kunne undtages fra aktindsigt i medfør af bestemmelsen i § 12, stk. 1 nr. 1.

Spørgsmålet er herefter, om oplysningen i henhold til reglerne om partistøtte er offentlig tilgængelig.

B. Partistøtteloven.

Efter § 11 d, stk. 1, i lov om økonomisk støtte til politiske partier mv. (lovbekendtgørelse nr. 1291 af 8. december 2006), er udbetaling af tilskud fra kommunen betinget af, at tilskudsmodtageren har indsendt en erklæring til kommunalbestyrelsen med oplysning om, hvorvidt tilskudsmodtageren i det foregående kalenderår fra samme private tilskudsyder har modtaget et eller flere tilskud, der tilsammen overstiger 20.000. kr. Såfremt dette er tilfældet, skal tilskudsyderens navn og adresse oplyses.

Af bemærkningerne til lovforslaget til ændring af lov om økonomisk støtte til politiske partier mv. (forhøjelse af den offentlige partistøtte mv.) (L 244, se FT 1994-95, Tillæg A, s. 3606) – fremgår følgende vedrørende oplysningspligten:

”Der er en vis sammenhæng mellem på den ene side reglerne om offentlig økonomisk støtte til de politiske partier og på den anden side de regler om offentliggørelse af regnskaber, der gælder for partier, som har været opstillet til senest afholdte valg til Folketinget eller Europa-Parlamentet...

Den ... omtalte regnskabspligt påhviler alene et partis landsorganisation. Det er imidlertid fundet rimeligt, at der også for partiernes amts-, kreds-, kommune-, og lokalorganisationer samt for organisationer for lokallister, skal gives oplysning om større tilskud (mere end 20.000 kr.), der modtages fra private tilskudsydere. Det foreslås, at oplysnin-

gen herom skal indgives i forbindelse med indsendelse af den årlige erklæring til amtsrådet henholdsvis kommunalbestyrelsen om anvendelse af amtskommunal henholdsvis kommunal partistøtte... Indenrigsministeriet vil herefter kunne indhente de fornødne oplysninger om større private tilskud til amtslige og kommunale partiorganisationer mv. fra amtsrådene og kommunalbestyrelserne.”

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har tidligere taget stilling til offentlighed om bidrag fra private tilskudsydere. Ministeriet har således i en udtalelse af 2. marts 2010 anført, at ministeriet ikke fandt, at man af ovenstående bemærkninger kan udlede et ønske fra lovgiver om, at der ligesom for partiernes landsorganisationer skal være offentlighed omkring private tilskudsydere til partiernes regions-, kreds-, kommune-, og lokalorganisationer samt til organisationer for lokallister.

Det fremgår således netop af bemærkningerne, at *Indenrigsministeriet* vil kunne indhente de fornødne oplysninger om større private tilskud til regionale og kommunale partiorganisationer mv. fra regionsrådene og kommunalbestyrelserne. Såfremt det havde været lovgivers hensigt, at der skulle være offentlighed omkring private tilskudsydere til partiernes regions-, kreds-, kommune-, og lokalorganisationer samt til organisationer for lokallister, må det formodes, at lovgiver eksplicit ville have anført dette, idet der er tale om en offentliggørelse af oplysninger, som normalt er tavshedsbelagte.

Eftersom det hverken af lovtæksten eller af lovens forarbejder eksplicit fremgår, at der skal være offentlighed omkring private tilskudsydere til partiernes regions-, kreds-, kommune-, og lokalorganisationer samt til organisationer for lokallister, finder ministeriet ikke, at oplysningen om navn og adresse på en privat tilskudsyder til et partis kommunale organisation er offentlig tilgængelig efter reglerne i partistøttelovens § 11 d.

Idet oplysningen således er undtaget fra aktindsigt i henhold til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, er Indenrigs- og Sundhedsministeriet enig med Statsforvaltningen Hovedstaden i, at der ved anmodning om aktindsigt vedrørende partistøtte kan gives afslag på aktindsigt i navn og adresse på en privat bidragsyder, som har ydet tilskud til et politisk parti.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder på denne baggrund ikke, at statsforvaltningen ved behandlingen af spørgsmålet om aktindsigt har afgivet udtalelser i strid med gældende lovgivning. Ministeriet finder derfor ikke grundlag for at foretage videre vedrørende dette spørgsmål.

C. Reglerne om inhabilitet.

§ 3 i forvaltningsloven er sålydende:

"§ 3 Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, er inhabil i forhold til en bestemt sag, hvis
.....

3) vedkommende deltager i ledelsen af eller i øvrigt har en nær tilknytning til et selskab, en forening eller en anden privat juridisk person, der har en særlig interesse i sagens udfald,
.....

5) der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed.

Stk. 2. Inhabilitet foreligger dog ikke, hvis der som følge af interessens karakter eller styrke, sagens

karakter eller den pågældendes funktioner i forbindelse med sagsbehandlingen ikke kan antages at være fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn.
Stk. 3. Den, der er inhabil i forhold til en sag, må ikke træffe afgørelse, deltage i afgørelsen eller i øvrigt medvirke ved behandlingen af den pågældende sag."

Det følger således af forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3, at et kommunalbestyrelsesmedlem, der deltager i ledelsen af eller i øvrigt har en nær tilknytning til et selskab, en forening eller en anden juridisk person, der har en særlig interesse i sagens udfald, vil være inhabilt ved behandling af sagen.

Der er ikke i sagen oplysning om, hvorvidt Venstre i Hørsholm har modtaget bidrag fra den omhandlede bygherre i forbindelse med kommunalvalget i 2009. Men selv hvis det var tilfældet, kan det forhold, at en lokal partiforening opnår privat støtte, efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse ikke i sig selv anses for at medføre inhabilitet efter reglerne i forvaltningslovens § 3. Det forhold, at der er ydet støtte til et politisk parti medfører ikke, at medlemmer af det pågældende parti har en særlig personlig eller individuel interesse i alle sager, hvori bidragsyderen har en interesse.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder således efter gennemgang af de i sagen foreliggende oplysninger, herunder statsforvaltningens udtalelser af 22. december 2009 og 15. januar 2010, ikke grundlag for at tage statsforvaltningens sagsbehandling op til behandling for så vidt angår spørgsmålet om inhabilitet ved Hørsholm Kommunalbestyrelses behandling af det pågældende byggeprojekt.

Det tilføjes, at den endelige afgørelse af spørgsmål om inhabilitet henhører under domstolene.

En kopi af ministeriets udtalelse sendes til orientering til Statsforvaltningen Hovedstaden og til Hørsholm Kommune.