



Ankestyrelsens brev til Nyborg  
Kommune

### Tilsynsudtalelse om aktindsigt

10. september 2020

[A] har den 23. og 27. september 2019 skrevet til Nyborg Kommune om kommunens afgørelse om aktindsigt af 19. september 2019. Han har derudover den 3. oktober 2019 skrevet til kommunen om kommunens afgørelse af 1. oktober 2019.

J.nr. 19-49276

Ankestyrelsen  
7998 Statsservice

De to afgørelser vedrører [A]s anmodning om aktindsigt i en sag om overvågning af ansatte på [B].

Tel +45 3341 1200

[ast@ast.dk](mailto:ast@ast.dk)  
[sikkermail@ast.dk](mailto:sikkermail@ast.dk)

Nyborg Kommune har den 8. oktober 2019 fastholdt sine afgørelser og sendt sagen til Ankestyrelsen.

EAN-nr:  
57 98 000 35 48 21

### Resumé

Åbningstid:  
man-fre kl. 9.00-15.00

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

Ankestyrelsen vurderer på det foreliggende grundlag, at Nyborg Kommune ikke kunne anvende offentlighedslovens § 33, nr. 3, som hjemmel til at undtage den omhandlede rapport fra aktindsigt.

Ankestyrelsen vurderer, at ekstraheringspligten efter offentlighedslovens § 28 ikke kun gælder for afgørelsessager. Nyborg Kommune kunne derfor ikke med den anførte begrundelse undlade at påse, om der var ekstraheringspligtige oplysninger i sagens interne dokumenter.

Ankestyrelsen beder også Nyborg Kommune tage stilling til, om der er ret til aktindsigt i et dagsordenpunkt med bilag efter bekendtgørelse om aktindsigt i visse kommunale og regionale dokumenter.

## Sagens oplysninger

[A] anmodede den 19. september 2019 Nyborg Kommune om aktindsigt. Af anmodningen fremgik følgende:

”Jeg vil gerne anmode om aktindsigt i sagen om overvågning af kommunalansatte på [B].

Jeg skal i den forbindelse særligt anmode om aktindsigt i redegørelser, notater, referater og korrespondance om sagen.

I den forbindelse vil jeg gerne anmode om aktindsigt i evt. Det materiale som har tilknytning til rapporten udarbejdet af [C], som [D] har fået aktindsigt i.”

Nyborg Kommune besvarede aktindsigtsanmodningen samme dag. Kommunen gav aktindsigt i en række dokumenter.

Kommunen gav desuden afslag på aktindsigt i en rapport med følgende begrundelse:

”Vedr. rapport fra [E]  
Nyborg Kommune har modtaget en rapport fra [E]. Nyborg Kommune træffer afgørelse om, at rapporten i sin helhed undtages fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 33, stk. 1, nr. 3. Det fremgår af rapporten, hvilke sikkerhedsbriser, der er konstateret i forbindelse med de gennemførte test. Rapporten undtages for at beskytte det offentlige interesser, herunder udførelsen af det offentlige forretningsvirksomhed.”

[A] klagede den 23. september 2019 til kommunen over kommunens afgørelse. I klagen fremgik bl.a. følgende:

”Jeg vil ikke anfægte det berettigede i at undtage dele af rapporten i medfør af offentlighedslovens § 33, stk. 1, nr. 3 ud fra nævnte beskyttelseshensyn.  
Det følger dog af Offentlighedslovens § 34, at 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.

I har ikke nærmere i afgørelsen begrundet, hvorfor undtagelsen af rapporten i dens helhed er i orden i medfør af § 33, stk. 1, nr. 3. jf. Offentlighedslovens § 34 nr. 1-3 om mulig fravigelse af ekstrahering.

Det er også muligt, at nogle af de oplysninger i rapporten der undtages ikke længere har en sådan aktualitet, at disse behøver undtages aktindsigt enten fordi disse allerede er blevet behandlet i massemedierne, eller fordi sikkerhedsbristerne ikke længere er åbne.”

[A] supplerede den 27. september 2019 sin klage af 23. september 2019 med bl.a. følgende:

”Jeg har anmodet om aktindsigt også i interne dokumenter, og uagtet at der er hjemmel til at undtage interne dokumenter i medfør af § 23 i Offentlighedsloven, har i ikke i afgørelse oplyst om hvorvidt der er interne arbejdsdokumenter der er undtaget fra aktindsigt.

I har heller ikke oplyst, om hvorvidt der i interne dokumenter der måtte være undtaget retten til aktindsigt i kraft af at være interne dokumenter i disse måtte findes ekstraheringspligtige oplysninger jf. Offentlighedslovens § 28 og § 29.”

Nyborg Kommune besvarede den 1. oktober 2019 [A]s klager af 23. og 27. september 2019. Kommunens svar indeholdt en revurdering af kommunens afgørelse af 19. september 2019 og en ny afgørelse om aktindsigt på baggrund af [A]s henvendelse den 27. september 2019.

For så vidt angår [A]s klagepunkter af 23. september 2019 anførte Nyborg Kommune bl.a. følgende:

”Nyborg Kommune fastholder afgørelsen om, at der [ikke; Ankestyrelsens indsættelse] meddeles aktindsigt i rapporten fra [E] i sin helhed.

Rapporten beskriver, hvilke sikkerhedsbrister, der er konstateret i forbindelse med en række gennemførte test. Rapporten undtages for at beskytte det offentlige interesser, herunder udførelsen af det offentlige forretningsvirksomhed, jf. offentlighedslovens § 33, stk. 1, nr. 3. Det vil skade Nyborg Kommunes sikkerhed, hvis rapporten offentliggøres. Der er tale om et aktuelt behov for

beskyttelse af oplysningerne i rapporten, da de sikkerhedsbrister, der beskrives, fortsat kan være forekommende. Hvis Nyborg Kommune offentliggør rapporten, vil IT-kriminelle få viden om, hvor kommunen er sårbar, hvilket medfører risiko for kompromittering af borgernes persondata. Det vil skade Nyborg kommunes sikkerhed, hvis rapporten offentliggøres.

Det følger af offentlighedslovens § 34, at hvis beskyttelseshensynet i § 33 kun gør sig gældende for en del af dokumentet, skal der meddeles aktindsigt i dokumentets øvrige indhold [...]

[...]

Nyborg Kommune vurderer som ovenfor beskrevet, at beskyttelseshensynet gør sig gældende for hele dokumentet. Dokumentet er en gennemgang af en række test af kommunens sikkerhed, og det beskrives, hvor der er fundet sårbarheder. Der er desuden beskrevet nogle anbefalinger til, hvor kommunen bør sætte ind for at øge sikkerheden. Hvis Nyborg Kommune offentliggør rapporten, vil It-kriminelle få viden om, hvor kommunen er sårbar, hvilket medfører risiko for kompromittering af borgernes persondata. Der kan dermed ikke meddeles aktindsigt i dele af dokumentet i medfør af § 34.”

For så vidt angår [A]s bemærkninger af 27. september 2019 vedrørende Nyborg Kommunes manglende stillingtagen til aktindsigt i eventuelle interne dokumenter anførte kommunen bl.a. følgende:

”Du har modtaget aktindsigt i to interne dokumenter. Det drejer sig om lukkede dagsordenspunkter til behandling i Økonomiudvalget 21. januar 2019 og 8. februar 2019. Du har modtaget aktindsigt i disse interne dokumenter i medfør af bestemmelsen om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14.

Der forefindes yderligere interne dokumenter på sagen, nemlig:

- Intern korrespondance om hændelsen mellem skoleleder, IT-chef, Skolechef, sekretariatschef, kommunaldirektør og TR.
- Direktionsmødereferat.
- Chefmødereferat.
- Intern redegørelse til Hovedudvalget.

- Lukket dagsordenspunkt til Økonomiudvalget af 18. februar 2019 med følgende bilag:
  - Redegørelse – oversigt over hændelsesforløb
  - Referat af møde i I-sikkerhedsstyregruppen 27. juni 2018.
  - Mailkorrespondance med skoleleder og skolesekretær
  - Udskrift fra Hovedudvalgets møde 13.12.2018 – pkt. 2: meddelelser
  - Mails til organisationen.

[...]

Nyborg Kommune meddeler hermed afslag på aktindsigt i alle ovenstående interne dokumenter i medfør af offentlighedslovens § 23.

I § 26 er nævnt nogle typer af interne dokumenter, som der alligevel er ret til aktindsigt i. De ovenfor nævnte interne dokumenter er ikke omfattet af denne bestemmelse.

Det fremgår af § 28, at retten til aktindsigt alligevel omfatter interne dokumenter i det omfang, at de indeholder oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen. Det fremgår af lovbemærkningerne, at det omhandler *”egentlige faktuelle oplysninger eller andre oplysninger, der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag.”* Det er Nyborg Kommunes vurdering, at de ovenfor nævnte interne notater ikke er omfattet af bestemmelsen.”

Nyborg Kommune anførte i sin meroffentlighedsvurdering:

”Nyborg Kommune har besluttet, at der ikke skal meddeles yderligere aktindsigt i medfør af meroffentlighedsprincippet. Det er kommunens vurdering, af dokumenterne skal forblive interne dokumenter, da der er tale om en beskrivelse af interne forhold. Desuden indeholder flere af dokumenterne følsomme og fortrolige oplysninger.

Det pågældende dagsordenspunkt med bilag tilsigter at tjene som grundlag for kommunens interne beslutningsproces.

[...] Økonomiudvalget har besluttet, at dagsordenspunktet af 18. februar 2019 med bilag skal forblive lukket, da der er tale om en

sag, der indeholder personfølsomme og fortrolige oplysninger.

Nyborg Kommune skal pointere, at det er vigtigt for kommunen at have et internt rum, hvor sager kan drøftes, uden at offentligheden skal have adgang til disse interne drøftelser. Dette er netop baggrunden for, at interne dokumenter ikke er omfattet af retten til aktindsigt. Kommunen skal nemlig have mulighed for at holde interne møder, uden at referaterne skal offentliggøres, ligesom kommunen skal have mulighed for at sende interne mails, uden at disse skal offentliggøres.

De ovenfor nævnte interne dokumenter skal forblive interne, fordi kommunen i denne sag har haft behov for at skrive interne mails og interne notater og holde interne møder, hvis indhold ikke skal offentliggøres.”

[A] kommenterede den 3. oktober 2019 på Nyborg Kommunes genvurdering og nye afgørelse vedrørende interne dokumenter. Af [A]s bemærkninger fremgik blandt andet følgende:

”rapporten fra [E]

[...]

Jeg vil som udgangspunkt ikke bestride, at kommunen kan have gode grunde til at undtage væsentlige dele af rapporten fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 33, stk. 1, nr. 3.

Kommunen har dog ikke konkret redegjort for behovet for at undtage rapporten i sin helhed fra aktindsigt frem for at overstrege enkelte oplysninger der kan kompromittere dens sikkerhed [...]

Jeg mener, det påhviler kommunen at redegøre for, at det vil være umuligt at meddele aktindsigt i dele af rapporten istedet for blot at overstrege de dele der skal undtages.

Ekstrahering fra interne dokumenter

[...]

Det følger af § 23, at retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter.

Det følger dog af § 28, pkt. 1 at retten til aktindsigt alligevel omfatter interne dokumenter i det omfang, at de indeholder oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen. Det fremgår af lovbemærkningerne, at det omhandler "egentlige faktuelle oplysninger eller andre oplysninger, der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag".

Pligten omfatter ligeledes andre oplysninger, der medvirker til at skabe klarhed om sagen, herunder oplysninger om de metoder og forudsætninger, som en forvaltningsmyndighed har anvendt ved fastlæggelsen af de "egentlige faktuelle oplysninger".

Kommunen har vurderet, at de ovenfor nævnte interne notater ikke er omfattet af bestemmelsen.

Der er dog for så vidt intet til hinder for, at interne e-mails eller andre dokumenter end notater kan være omfattet af Ekstraheringspligtens anvendelsesområde.

Jeg vil i den forbindelse bemærke, at Nyborg Kommune heller ikke har gjort gældende, at alle de ovenfor nævnte akter er af en så formløs karakter, at disse måtte falde helt uden for Offentlighedslovens dokumentbegreb.

Jeg mener således ikke, at der er redegjort for at de nævnte dokumenter falder uden for § 28. "

[A] anmodede i forbindelse med afgivelsen af ovenstående bemærkninger Nyborg Kommune om at oversende disse bemærkninger og hans klage til Ankestyrelsens behandling.

Nyborg Kommune foretog på baggrund af [A]s bemærkninger af 3. oktober 2019 en yderligere revurdering af afgørelsen af 19. september 2019 samt en revurdering af afgørelsen af 1. oktober 2019.

Kommunen supplerede sin begrundelse for at undtage rapporten fra [E] med følgende:

"Nyborg Kommune gør gældende, at der i afgørelsen er redegjort konkret for behovet for at undtage rapporten i sin helhed og argumenteret for, hvorfor § 34 ikke kan anvendes.

Beskyttelseshensynet i § 33 gør sig gældende for alt indhold i dokumentet. Hvis kommunen skal overstrege de oplysninger i rapporten, der skal beskyttes, vil alt indhold i rapporten blive overstreget. Det kan dermed præciseres, at § 34, stk. 1, nr. 3, finder anvendelse, idet det vil indebære, at resterende indhold i dokumentet ikke vil have et forståeligt eller sammenhængende meningsindhold.”

Kommunen anførte derudover følgende om vurderingen af, at de interne dokumenter ikke er omfattet af offentlighedslovens § 28:

”Nyborg Kommune gør gældende, at de interne dokumenter ikke er omfattet af § 28, da § 28 omhandler retten til at se oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen. Med ”sagen” menes der en sag, hvor kommunen træffer afgørelse, og hvor oplysningerne er af betydning for sagens afgørelse.

Den pågældende ”sag”, som der anmodes om aktindsigt i, er ikke en forvaltningsretlig sag, hvor der skal træffes afgørelse. Der er tale om en situation, hvor kommunen har gennemført nogle test af organisationen, og hvor nogle medarbejdere har klaget over metoden. Den interne håndtering af sagen fremgår af de interne dokumenter.

Nyborg Kommune fastholder, at der ikke i medfør af offentlighedsloven er ret til aktindsigt i disse interne dokumenter.

Nyborg Kommune fastholder afgørelsen.”

## **Reglerne**

### *Interne dokumenter*

Retten til aktindsigt omfatter som udgangspunkt ikke interne dokumenter. Som internt dokument anses et dokument, der ikke er afgivet til udenforstående. Det fremgår af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Det fremgår af de specielle bemærkninger til § 23 i lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, at bestemmelserne i stk. 1, nr. 1-3, har til formål at sikre en beskyttelse af



forvaltningsmyndighedernes interne og politiske beslutningsproces samt de forskellige stadier af disse processer. Herudover har bestemmelserne til formål at sikre en beskyttelse af de offentligt ansattes arbejdsvilkår, idet de sikres adgang til på en fri og formløs måde at foretage deres overvejelser og udføre det forberedende arbejde, uden det pres en senere offentliggørelse af ufærdige eller foreløbige overvejelser kan udgøre.

Samme sted fremgår det, at det i overensstemmelse med grundsætningen om den kommunale og regionale enhedsforvaltning gælder, at brevveksling mellem en kommunalbestyrelse (regionsråd) og dennes udvalg, afdelinger og andre organer eller mellem disse organer indbyrdes betragtes som intern, dvs. der er tale om brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed.

#### *Særlige regler for visse kommunale og regionale interne dokumenter*

Bekendtgørelse om aktindsigt i visse interne kommunale og regionale dokumenter fastsætter en række undtagelser til undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 23, stk. 1.

Det følger af bekendtgørelsens § 2, stk. 1, at et internt dokument i en kommune, uanset dets interne karakter, er omfattet af retten til aktindsigt efter lovens almindelige regler, hvis det pågældende dokument er udarbejdet som et selvstændigt dokument og foreligger i endelig form, og hvis dokumentet indeholder:

- 1) en dagsorden til et udvalgsmøde med forvaltningens eventuelle indstilling,
- 2) en dagsorden til et kommunalbestyrelsesmøde med forvaltningens og udvalgenes eventuelle indstillinger,
- 3) kommunalbestyrelsens og udvalgenes beslutninger, herunder i form af instruktioner m.v. til vedkommende forvaltning,
- 4) anden skriftlig kommunikation mellem en kommunalbestyrelse og dennes udvalg end den i nr. 2 nævnte, eller
- 5) skriftlig kommunikation udvalgene indbyrdes.

Også bilag til ovenstående dokumenter er omfattet af bekendtgørelsen, hvis bilaget indeholder indstillinger fra forvaltningen eller udvalgene eller instruktioner til forvaltningen. Det fremgår af § 2, stk. 2, 1. pkt.

### *Ekstrahering*

Selvom et dokument kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, skal der - efter lovens almindelige regler - meddeles indsigt i visse oplysninger i det undtagne dokument (den såkaldte ekstraheringspligt). Det gælder således bl.a. oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt.

Hvad der skal forstås ved "sagen" i § 28, behandles i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven. På side 994 i betænkningen fremgår følgende:

"Det er en yderligere betingelse for, at ekstraheringspligten indtræder, at oplysningerne er relevante »for sagen«. Med dette udtryk sigtes til de forvaltningssager, som kan siges at vedrøre en forvaltningsmyndigheds indholdsmæssige virksomhed, som f.eks. en sag om tildeling af førtidspension, en sag om tilsyn med et kommunalt plejehjem eller en sag om udarbejdelse af en ny personalepolitik for myndighedens ansatte. I modsætning hertil står den mere praktiske virksomhed, som udøves for at understøtte forvaltningens indholdsmæssige virksomhed, f.eks. førelsen af en oversigt over de udvalg m.v., som er nedsat i et ministerium, eller en liste over, hvilke medarbejdere i myndigheden der har fået merarbejdsbetaling. I forhold til f.eks. den nævnte oversigt over nedsatte udvalg vil »sagen« i stk. 1's forstand derfor være sagen om udvalgets virksomhed og ikke »det at føre en oversigt«."

### *Det offentliges økonomiske interesser*

Det følger af offentlighedslovens § 33, nr. 3, at retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed.

Det fremgår af bemærkningerne til § 33 i lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, at bestemmelsen er identisk med den tidligere gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 5. Der

henvises om bestemmelsens nærmere indhold til beskrivelsen af gældende ret i Justitsministeriets betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven.

Det fremgår af denne betænkning side 678-679, at det følger af forarbejderne til bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 5, at bestemmelsen tager sigte på at beskytte hensynet til det offentliges økonomiske interesser bl.a. i forbindelse med det offentliges kontraktindgåelse, idet der i sådanne tilfælde er et hensyn til, at det offentlige kan virke på lige vilkår som private erhvervsdrivende virksomheder. Det er anført, at bestemmelsen er tænkt anvendt i forhold til det offentliges forhandlinger med offentligt ansattes organisationer om løn- og personaleforhold. Det antages også, at bestemmelsen kan anvendes i forbindelse med det offentliges kontraktindgåelse og i de tilfælde, hvor det offentlige indhenter tilbud fra private erhvervsdrivende i forbindelse med indkøb og lignende til det offentlige. Bestemmelsen dækker også de tilfælde, hvor det offentlige på et klart afgrænset område udøver egentlig forretningsvirksomhed i fuld konkurrence med (andre) private virksomheder.

I Offentlighed i forvaltningen af Jon Andersen, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave, 2013, side 303-304, er følgende anført:

“Det overordnede sigte med § 33 nr. 3 er at sikre, at offentlige myndigheder kan indgå kontrakter og træffe forretningsmæssige dispositioner på *lige vilkår med private erhvervsdrivende*.

[...]

Det er ikke tilstrækkeligt til at gøre undtagelse, at oplysningerne vedrører det offentliges økonomi. De skal som udgangspunkt dreje sig om *typer af aktivitet*, der også foretages af private virksomheder. Oplysninger om offentlige myndigheders budgetlægning eller regnskabsaflægning vedrører økonomiske forhold, men kan ikke alene af denne grund undtages fra aktindsigt i henhold til § 33, nr. 3. Det forhold, at indsigt i et dokument vedrørende almindelige administrative forhold af borgere kan benyttes på en måde, der påvirker myndighedens økonomi, kan heller ikke berettige til at benytte § 33, nr. 3. En myndighed kan således ikke undtage en intern instruks om behandling af sager med henvisning til, at myndigheden risikerer at få ekstra udgifter eller miste indtægter, såfremt den interne praksis bliver almindeligt kendt.”

Om hvilke oplysninger, der foruden oplysninger om det offentlige forretningsvirksomhed kan undtages fra aktindsigt i medfør af § 33, nr. 3, fremgår følgende af Offentlighedsloven med kommentarer, Mohammad Ahsan, 2. udgave 2020, s. 740-741:

“Det følger dog af bestemmelsens forarbejder, at bestemmelsen foruden at kunne anvendes i forbindelse med det offentlige forretningsvirksomhed, jf. bestemmelsens ordlyd, også kan anvendes til at undtage oplysninger og dokumenter i andre tilfælde, hvor væsentlige hensyn til det offentlige økonomiske interesser taler herfor, jf. betænkning nr. 325/1963, s. 63, og FT 1969-70, tillæg A, sp. 588 [...]”

Af betænkning nr. 325/1963, s. 63, fremgår følgende:

“Hvor staten og kommunerne udøver forretningsmæssig eller anden økonomisk virksomhed, medfører hensyn til det offentlige økonomi og navnlig dets stilling som part i kontraktsforhold, at der må gives sådan virksomhed en vis beskyttelse mod offentlighed. Man har ikke ment at burde begrænse bestemmelsen i nr. 3 til alene at omfatte forretningsvirksomhed. Der må således være en vis begrænsning af offentlighedsprincippet, f. eks. med hensyn til afgivne tilbud, køb og salg af fast ejendom og løsøre til brug for de almindelige forvaltningsmyndigheder, optagelse af lån m. v. Også med hensyn til dokumenter vedrørende forhandlinger, som det offentlige fører om løn- og personaleforhold m. v., må offentlighedsprincippet undergives begrænsninger.”

Af FT 1969-70, tillæg A, sp. 588, fremgår følgende:

“*ad nr. 3.* Bestemmelsen svarer til dels til kommissionsudkastets § 2, stk. 1, nr. 3, idet en del af denne bestemmelse er overført til forslaget § 2, stk. 1.

Hvor staten og kommunerne udøver forretningsmæssig eller anden økonomisk virksomhed, medfører hensynet til det offentlige økonomi og navnlig dets stilling som part i kontraktsforhold, at der må gives en sådan virksomhed en vis beskyttelse mod offentlighed. Man har ikke ment at burde begrænse bestemmelsen i nr. 3 til alene at omfatte forretningsvirksomhed. Der må således være en vis begrænsning af offentlighedsprincippet, f.eks. med hensyn til afgivne tilbud, køb og salg af fast ejendom og løsøre til brug for de almindelige forvaltningsmyndigheder, optagelse af lån m.v. Også

med hensyn til dokumenter vedrørende forhandlinger, som det offentlige fører om løn- og personaleforhold m.v. må offentlighedsprincippet undergives begrænsninger.”

Vi henviser endvidere til en udtalelse af 26. januar 2016 fra Statsforvaltningen (som på daværende tidspunkt varetog tilsynet med kommunerne) til Nyborg Kommune i en sag vedrørende aktindsigt i en arkitektrapport.

I sagen havde Nyborg Kommune givet afslag på aktindsigt i en arkitektrapport vedrørende arealerne omkring Nyborg Slot under henvisning til offentlighedslovens § 33, nr. 3. Kommunen havde anført, at afslaget blev meddelt for at undgå at stille deltagerne i en arkitektkonkurrence ulige, herunder for at undgå at konkurrencen blev erklæret ugyldig, og for at kommunen dermed blev påført et økonomisk tab.

Statsforvaltningen udtalte følgende:

“[D]et [er] Statsforvaltningens opfattelse, at bestemmelsen i offentlighedslovens § 33, nr. 3, der har som overordnet formål at sikre, at offentlige myndigheder kan indgå kontrakter og træffe forretningsmæssige dispositioner på lige vilkår med private erhvervsdrivende, ikke kan anvendes som hjemmel for kommunens afslag på aktindsigt. Den af kommunen i den konkrete sag beskrevne beskyttelsesinteresse er efter Statsforvaltningens opfattelse ikke omfattet af offentlighedslovens § 33, nr. 3.”

### **Sådan vurderer vi sagen**

Ankestyrelsen har taget stilling til Nyborg Kommunes undtagelse af rapporten fra [E] og kommunens vurdering af sagsbegrebet i offentlighedslovens § 28 om ekstrahering.

Ankestyrelsen har derudover forholdt sig til Nyborg Kommunes undtagelse af et dagsordenspunkt med bilag i medfør af offentlighedslovens § 23, stk. 1.

#### *1. Nyborg Kommunes undtagelse af rapporten fra [E]*

Nyborg Kommune har med henvisning til offentlighedslovens § 33, nr. 3, undtaget rapporten fra [E] i sin helhed.

Ankestyrelsen vurderer på det foreliggende grundlag, at Nyborg Kommune ikke kunne anvende offentlighedslovens § 33, nr. 3, som hjemmel til at undtage den omhandlede rapport fra aktindsigt.

Vi lægger vægt på, at Nyborg Kommune ikke i sin afgørelse eller genvurdering har henvist til, at aktindsigt i rapporten vil skade kommunens økonomiske interesser.

Vi bemærker i øvrigt, at § 33, nr. 3, har som overordnet formål at sikre, at offentlige myndigheder kan indgå kontrakter og træffe forretningsmæssige dispositioner på lige vilkår med private erhvervsdrivende. At aktindsigt i et dokument kan påvirke det offentliges økonomi, eller at oplysningerne kan anvendes på en måde, der påvirker myndighedens økonomi, betyder således ikke i sig selv, at aktindsigt kan afslås med hjemmel i § 33, nr. 3.

Det er på denne baggrund Ankestyrelsens opfattelse, at de i øvrigt saglige hensyn til it-sikkerhed og beskyttelse af borgernes persondata efter deres karakter ikke kan henføres under de beskyttelsesinteresser, der er reguleret i § 33, nr. 3.

Ankestyrelsen beder derfor Nyborg Kommune om at genoptage sagens behandling og træffe en ny afgørelse om aktindsigt, hvori der tages stilling til, om der er ret til aktindsigt i rapporten fra [E].

Vi har ikke taget stilling til om kommunen med en anden begrundelse, herunder eventuelt med anvendelse af § 33, nr. 5, i stedet, kunne undtage (dele af) rapporten.

## *2. Nyborg Kommunes forståelse og vurdering af ekstraheringspligten efter offentlighedslovens § 28*

Nyborg Kommune har ved sin stillingtagen til ekstrahering i sagens interne dokumenter anført, at det er kommunens vurdering, at de interne dokumenter ikke er omfattet af ekstraheringspligten i offentlighedslovens § 28.

Nyborg Kommune har henvist til, at det er kommunens opfattelse, at "sagen" i offentlighedslovens § 28 betyder en sag, hvor kommunen træffer afgørelse, og hvor oplysningerne er af betydning for sagens afgørelse. Kommunen har i forlængelse heraf anført, at sagen, som [A] har bedt om aktindsigt i, ikke er en forvaltningsretlig sag, hvori der skal træffes en afgørelse. Det er derfor kommunens opfattelse, at

ekstraheringspligten efter offentlighedslovens § 28 ikke finder anvendelse.

Ankestyrelsen vurderer, at Nyborg Kommunes opfattelse af ekstraheringspligtens anvendelsesområde ikke er korrekt.

Som det fremgår af det ovenfor gennemgåede retsgrundlag, omfatter begrebet "sagen" i § 28 ikke kun sager, hvori der er eller vil blive truffet en afgørelse af en forvaltningsmyndighed. Begrebet omfatter derimod alle forvaltningssager, som kan siges at vedrøre en forvaltningsmyndigheds indholdsmæssige virksomhed, f.eks. en sag om tilsyn med et kommunalt plejehjem eller en sag om udarbejdelse af en ny personalepolitik for myndighedens ansatte.

Det er Ankestyrelsens vurdering, at Nyborg Kommunes sag om gennemførelsen af en række test af kommunens it-sikkerhed og kommunens håndtering af reaktionerne herpå vedrører kommunens indholdsmæssige virksomhed. Der er derfor tale om en sag omfattet af sagsbegrebet i offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Ankestyrelsen beder på den baggrund Nyborg Kommune om i forbindelse med sin genbehandling af sagen at tage stilling til, om de interne dokumenter indeholder ekstraheringspligtige oplysninger i overensstemmelse med offentlighedslovens § 28, stk. 1.

### *3. Nyborg Kommunes undtagelse af dagsordenspunkt af 18. februar 2019 med bilag*

Nyborg Kommune har i sin afgørelse undtaget et lukket dagsordenspunkt af 18. februar 2019 med bilag fra aktindsigt. Kommunen har undtaget dokumenterne efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, om interne dokumenter. Kommunen har desuden anført, at dagsordenpunktet skal forblive lukket, da der er tale om en sag, der indeholder personfølsomme og fortrolige oplysninger.

Det fremgår imidlertid ikke af sagen, at Nyborg Kommune har taget stilling til, om der er ret til aktindsigt i dagsordenpunktet med bilag efter bekendtgørelse om aktindsigt i visse kommunale og regionale dokumenter. Som det fremgår ovenfor under "*Særlige regler for visse kommunale og regionale interne dokumenter*", er interne dokumenter under visse betingelser omfattet af retten til aktindsigt efter lovens almindelige regler, f.eks. hvis dokumentet indeholder en dagsorden til et udvalgs møde.

Ankestyrelsen beder på den baggrund Nyborg Kommune om i forbindelse med sin genbehandling af sagen at tage stilling til, om der er ret til aktindsigt i dagsordenpunktet med bilag efter bekendtgørelsen om aktindsigt i visse kommunale og regionale dokumenter.

Vi offentliggør denne udtalelse på [www.ast.dk](http://www.ast.dk) i anonymiseret form.

### **Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed**

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

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

Venlig hilsen

Hanne Villumsen  
Kontorchef

Kristine Toft

### **Kopi er sendt til:**

[A]

### **Vi har anvendt:**

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

Lovbekendtgørelse om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven)  
nr. 145 af 24. februar 2020

Bekendtgørelse nr. 1575 af 16. december 2013 om aktindsigt i visse interne kommunale og regionale dokumenter