

Udskriftsdato: 23. maj 2025 (Gældende)

2022-28. Anvendelsesområdet for offentlighedslovens § 30, nr. 2, og § 33, nr. 3, på organer mv. uden for den offentlige forvaltning

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

2022-28. Anvendelsesområdet for offentlighedslovens § 30, nr. 2, og § 33, nr. 3, på organer mv. uden for den offentlige forvaltning

En borger klagede til ombudsmanden over, at en konsulentvirksomhed havde givet afslag på aktindsigt i dokumenter og oplysninger vedrørende en analyse, som konsulentvirksomheden havde udarbejdet for en kommune.

Konsulentvirksomheden var en privat forening, der ikke var omfattet af den offentlige forvaltning. Den havde imidlertid en medlemskreds, der udelukkende bestod af kommuner. Konsulentvirksomheden var derfor omfattet af offentlighedslovens § 4, stk. 1, som et overvejende offentligt ejet selskab.

Da konsulentvirksomheden ikke var en del af den offentlige forvaltning, rejste sagen et spørgsmål om, hvorvidt virksomheden kunne anvende offentlighedslovens § 33, nr. 3, om undtagelse af oplysninger fra aktindsigt af hensyn til det offentliges økonomiske interesser til at undtage oplysninger om egne drifts- og forretningsforhold fra aktindsigt.

Ombudsmanden mente ikke, at konsulentvirksomheden kunne anvende offentlighedslovens § 33, nr. 3, på sådanne oplysninger. Om oplysningerne kunne undtages fra aktindsigt, måtte i stedet bedømmes efter offentlighedslovens § 30, nr. 2, om undtagelse af oplysninger om en virksomheds drifts- eller forretningsforhold mv.

Sagen rejste endvidere et spørgsmål om ekstrahering af såkaldte funktionsfakta.

(Sag nr. 22/01602)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

Ombudsmandens udtalelse

1. Kort om sagen

KL's Konsulentvirksomhed (KLK), nu Komponent, udarbejdede en analyse af specialundervisning for Frederiksberg Kommune i 2020. Analysen er offentliggjort på Frederiksberg Kommunes hjemmeside som "Analyse af specialundervisning og skoleområdet, Frederiksberg Kommune, 11. december 2020".

I afgørelser af 21. januar og 10. marts 2022 gav Komponent dig delvist afslag på aktindsigt i dokumenter og oplysninger vedrørende den nævnte analyse.

Komponent identificerede 83 akter som omfattet af din aktindsigtsanmodning og vedlagde en liste til dig over disse dokumenter.

I afgørelsen af 21. januar 2022 fik du udleveret 55 dokumenter i deres helhed. Komponent undtog flere dokumenter fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, om interne dokumen-

ter. Komponent fandt ikke, at de interne dokumenter indeholdt oplysninger om sagens faktiske grundlag eller eksterne eller interne faglige vurderinger, der skulle udleveres i medfør af offentlighedslovens §§ 28 eller 29. I andre dokumenter undtog Komponent en række oplysninger i medfør af offentlighedslovens § 30, nr. 1, om enkeltpersoners private forhold, og § 33, nr. 3, om det offentliges økonomiske interesser, og gav aktindsigt efter § 34 i de oplysninger, der ikke var undtaget fra aktindsigt. Komponent fandt ikke grundlag for at meddele meraktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 14, stk. 1.

Du klagede den 31. januar 2022 til mig over Komponentets afgørelse af 21. januar 2022. Jeg sendte din klage til Komponent, der i en afgørelse af 10. marts 2022 udleverede nogle oplysninger som ekstraheeringspligtige efter offentlighedslovens § 28. Komponent gav desuden aktindsigt i videre omfang i medfør af offentlighedslovens § 14, stk. 1, om meroffentlighed. Komponent henholdt sig i øvrigt til sin afgørelse af 21. januar 2022.

Den 29. marts 2022 klagede du til mig over Komponentets afgørelser af 21. januar og 10. marts 2022. Du har i forbindelse med din klage anført, at offentligheden har en klar og åbenbar interesse i at kunne få indblik i grundlaget for Komponentets anbefalinger til Frederiksberg Kommune, og at denne interesse bør have forrang i forhold til hensynet til Komponentets konkurrencemæssige forhold og økonomiske interesser.

Komponent er en privat forening, der ikke er omfattet af den offentlige forvaltning. Foreningen har imidlertid en medlemskreds, der udelukkende består af kommuner, der er medlemmer af KL. Foreningen er derfor omfattet af offentlighedslovens § 4, stk. 1, som et overvejende offentligt ejet selskab, hvilket betyder, at loven – bortset fra bestemmelserne i §§ 11 og 12 og §§ 15-17 – finder anvendelse.

Jeg har den 1. juli 2022 i medfør af ombudsmandslovens § 7, stk. 4, bestemt, at Komponent skal være omfattet af ombudsmandens virksomhed, i samme omfang som Komponent er omfattet af reglerne i offentlighedsloven. Det fremgår af § 7, stk. 4, at såfremt selskaber, institutioner, foreninger mv. ved lov eller administrativt helt eller delvis inddrages under de regler og principper, der gælder for den offentlige forvaltning, kan ombudsmanden bestemme, at de pågældende organer i samme omfang skal være omfattet af ombudsmandens virksomhed.

Komponent har den 26. august 2022 afgivet en udtalelse om sagen.

2. Dokumenter undtaget efter offentlighedslovens § 23

Komponent har som nævnt undtaget flere dokumenter fra aktindsigt i medfør af § 23, stk. 1, nr. 1, i offentlighedsloven (lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020). Bestemmelsen har følgende ordlyd:

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

1) dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående,

(...)”

Komponent har i sin afgørelse af 21. januar 2022 og i udtalelsen af 26. august 2022 oplyst, at der er tale om interne mødereferater og notater vedrørende oplæg.

De omhandlede dokumenter vedrører bl.a. referater fra arbejdsgruppe- og styregruppemøder samt noter, der er nedskrevet i forbindelse med afviklingen af såkaldte valideringsworkshops.

Jeg har forstået Komponent således, at de omhandlede dokumenter er udarbejdet af medarbejdere hos Komponent, og at dokumenterne ikke har været afgivet til udenforstående, herunder f.eks. til Frederiksberg Kommune.

Det giver mig herefter ikke anledning til bemærkninger, at Komponent har undtaget dokumenterne som interne.

Se om ekstrahering i pkt. 3 nedenfor.

3. Ekstrahering

Som omtalt i pkt. 1 ovenfor udleverede Komponent ved afgørelsen af 10. marts 2022 nogle oplysninger som ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 28.

3.1. Retsgrundlag

Offentlighedslovens § 28 har følgende ordlyd:

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

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

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

Pligten til at ekstrahere oplysninger om en sags faktiske grundlag er nærmere beskrevet i forarbejderne til offentlighedsloven. Af forarbejderne til bestemmelsen i § 28 fremgår bl.a. følgende (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, s. 97, som kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A):

”Til § 28

...

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

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

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

Offentlighedslovens § 28 viderefører med visse sproglige og redaktionelle ændringer bestemmelsen i den tidligere offentlighedslovs § 11, stk. 1.

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 556 f., fremgår bl.a. følgende om denne bestemmelse:

”5.2.3. Nærmere om udtrykket ’faktiske omstændigheder’

Ekstraheringspligten efter § 11, stk. 1, gælder – i lighed med notatpligten efter lovens § 6, stk. 1 – for oplysninger om *faktiske omstændigheder*. (...)

Med hensyn til det nærmere indhold af udtrykket 'faktiske omstændigheder' kan der på denne baggrund henvises til følgende beskrivelse i bemærkningerne til § 6, stk. 1, om notatpligt, Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 217:

’Efter den gældende lov omfatter notatpligten ’faktiske oplysninger’. Efter forslaget omfatter notatpligten ’oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder’. Ændringen betyder, at notatpligtens udstrækning ikke i første række er afhængig af, om en oplysning efter sit indhold må karakteriseres som faktisk eller ej, men i højere grad beror på, hvilken funktion oplysningen har i myndighedens sagsbehandling. Afgørende for, om en oplysning skal noteres ned, er, om oplysningen er af en sådan karakter, at den bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske omstændigheder. Notatpligten vil således også kunne omfatte oplysninger, der indeholder en subjektivt præget stillingtagen til et forhold, for så vidt vurderingen er af betydning for den administrative bevisoptagelse. Tilkendegivelse af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse vil derimod ikke, lige så lidt som efter den gældende lov, være omfattet af notatpligten. Det samme gælder oplysninger, der isoleret set gengiver objektive kendsgerninger som f.eks. indholdet af gældende ret. ’

Spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om en oplysning om faktiske omstændigheder, beror således ikke alene på oplysningens indhold, men også på oplysningens *funktion* i den konkrete sag. Oplysninger, som indeholder en mere subjektivt præget stillingtagen, vil dermed kunne være omfattet af ekstraheringspligten i § 11, hvis oplysningerne bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt har til formål at skabe klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder. ”

FOB 2014-21 drejede sig om, hvorvidt oplysninger i en APV (arbejdspladsvurdering) udarbejdet i Transportministeriet var ekstraheringspligtige. Transportministeriet havde undtaget APV'en fra aktindsigt i sin helhed. Mange af oplysningerne i APV'en var sammenfatninger af medarbejdernes vurderinger af eller holdninger til bestemte spørgsmål. Ombudsmanden konkluderede, at resultaterne af målingerne i APV'en var ekstraheringspligtige. Han lagde vægt på, at selv om resultaterne havde et subjektivt præg, var de en del af det grundlag, som skulle bruges til at vurdere, hvilke tiltag der var nødvendige for arbejdsmiljøet i ministeriet.

Ombudsmandens udtalelse af 30. oktober 2017 i sag nr. 17/02086 (offentliggjort på www.offentlighedsportalen.dk) omhandlede en intern rapport, som Midt- og Vestjyllands Politi havde udarbejdet, om nær- og landpolitiets opgavevaretagelse i politikredsen. Rapporten byggede på interviews med politikredsens nær- og landbetjente. Ombudsmanden fandt, i lighed med FOB 2014-21, at sammenfatninger af de tilkendegivelser, som medarbejderne var kommet med i forbindelse med interviews, var ekstraheringspligtige.

FOB 2010 18-3 handlede om aktindsigt i nogle observationer, som den daværende Skolestyrelse havde nedskrevet i forbindelse med et tilsynsbesøg på en friskole. Iagttagelserne skulle danne grundlag for en rapport om yderligere tilsyn. Friskolen fik delvist afslag på aktindsigt efter forvaltningsloven, da styrelsen mente, at "vurderingsafsnit" ikke var omfattet af ekstraheringspligten. Ombudsmanden udtalte, at vurderingsafsnittene i meget væsentligt omfang indeholdt oplysninger om sagens faktiske omstændigheder.

3.2. Nærmere om valideringsworkshops

Karakteren af en valideringsworkshop er omtalt generelt i dok.nr. 59 "Analyse 1: Specialundervisning", som du fik udleveret ved Komponent's afgørelse af 21. januar 2022.

Det fremgår heraf, at der i analysens fase 3 om "Validering" afholdes en valideringsworkshop af en dags varighed. Workshoppens har fokus på at kvalificere og validere data, observationer og indtryk, som KKK (nu Komponent) har indsamlet under dataindsamlingen.

Om workshoppens valideringsproces fremgår det, at KKK fremlægger observationer, der går på tværs af sagerne, og som fortæller noget om tendenserne i kommunens visitation og faglige praksis. Det vil f.eks. være observationer vedrørende sagsgange, dokumentation og praksis for overgange, førvisitation, visitation og revisitation. Derudover fremlægger KKK observationer og hypoteser om, hvilke incitamenter der styrer valget af indsatser forud for og undervejs i visitationsprocesserne.

Om workshoppens deltagerkreds er det anført, at KKK foreslår, at deltagerne i workshoppens er de samme deltagere i form af ledere og medarbejdere, som har bidraget i dataindsamlingsfasen.

3.3. Min vurdering

Efter min opfattelse kan der i forhold til nogle af de dokumenter, som Komponent har undtaget efter § 23, stk. 1, nr. 1, jf. pkt. 2 ovenfor, rejses spørgsmål om, hvorvidt de indeholder yderligere oplysninger, som må anses for ekstraheringspligtige i medfør af offentlighedslovens § 28 og derfor som udgangspunkt skal udleveres.

Jeg har i den forbindelse navnlig fokuseret på dok.nr. 43, der – må jeg forstå – indeholder notater fra en medarbejder i Komponent om de drøftelser mv., der fandt sted på en valideringsworkshop den 28.

september 2020 vedrørende specialområdet. Der henvises om karakteren af en sådan workshop til pkt. 3.2 ovenfor.

Om der er tale om en oplysning om en sags faktiske grundlag, beror ifølge forarbejderne til offentlighedslovens § 28 ikke alene på oplysningens indhold (om oplysningen er faktuel eller ej), men også på, hvilke *funktioner* oplysningen tjener i den konkrete sag (om oplysningen supplerer sagens bevismæssige grundlag mv.), jf. pkt. 3.1 ovenfor med omtale af retsgrundlaget.

Efter min gennemgang af dok.nr. 43 sammenholdt med Komponentens generelle omtale af valideringsworkshops, hvorefter disse gennemføres med henblik på at kvalificere og validere data, observationer og indtryk, som Komponent (tidligere KKK) har indsamlet under dataindsamlingen, må jeg forstå det således, at dokumentet er en del af det grundlag, som Komponent har bygget sin analyse og sine anbefalinger mv. på, og at dokumentet derved supplerer sagens bevismæssige grundlag.

Det er på den baggrund min opfattelse, at dokumentet i væsentligt omfang indeholder oplysninger, der er ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Jeg har derfor henstillet, at Komponent i lyset af det, som jeg har anført, foretager en ny vurdering af, hvilke oplysninger i dok.nr. 43 der er ekstraheringspligtige.

Samtidig har jeg henstillet, at Komponent tager stilling til, om der er lignende ekstraheringspligtige oplysninger (funktionsfakta) i dok.nr. 49 og 50, der ligeledes ses at omhandle en valideringsworkshop.

4. Oplysninger undtaget efter offentlighedslovens § 30, nr. 1

Komponent har undtaget oplysninger i to dokumenter (dok.nr. 44 og dok.nr. 53) med henvisning til offentlighedslovens § 30, nr. 1. Komponent må herved have forudsat, at disse dokumenter ikke kan undtages fra aktindsigt under henvisning til offentlighedslovens § 23 om interne dokumenter.

I afgørelsen af 21. januar 2022 og sin udtalelse har Komponent anført, at der er tale om oplysninger om enkeltpersoners helbredsmæssige og sociale forhold, der er fremkommet i forbindelse med observation af visitationsmøder og interne overvejelser på specialområdet.

4.1. Retsgrundlag for så vidt angår offentlighedslovens § 30, nr. 1

Offentlighedslovens § 30, nr. 1, har følgende ordlyd:

”§ 30. Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om

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

Ved vurderingen af, hvilke oplysninger der kan anses at vedrøre ”private forhold”, må der ifølge bestemmelsens forarbejder 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 fremgår også at forarbejderne, at i det omfang et dokument indeholder oplysninger omfattet af nr. 1, bør forvaltningsmyndigheden efter anmodning fra den aktindsigtssøgende gennemføre en anonymisering

af de pågældende oplysninger efter et princip svarende til meroffentlighedsprincippet i § 14, hvis anonymiseringen kan foretages uden nævneværdig brug af myndighedens ressourcer. Det er dog en betingelse, at en eventuel anonymisering er tilstrækkelig effektiv.

Jeg henviser til lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 om forslag til lov om offentlighed i forvaltningen, s. 102 f., og til betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, kapitel 17, pkt. 5.2.2 (s. 703 ff.) om bl.a. effektiv anonymisering.

Oplysninger om, hvilke personer der har truffet afgørelse, og hvem der i øvrigt har medvirket i sagsbehandlingen, kan ikke undtages fra aktindsigt, med henvisning til at oplysningerne vedrører den ansattes private forhold, da deltagelsen i sagsbehandlingen i en sag vedrører den ansattes tjenstlige forhold. Se Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (2022), s. 671, FOB 2015-20 og overblik #16 om aktindsigt i navne på medarbejdere i Myndighedsguiden på ombudsmandens hjemmeside.

4.2. Min vurdering

Det kan i forhold til en række oplysninger i de to omhandlede dokumenter ikke give mig anledning til bemærkninger, at Komponent har undtaget disse i medfør af offentlighedslovens § 30, nr. 1.

Der er dog også oplysninger, som er undtaget i de to dokumenter, og som efter min opfattelse ikke kan undtages efter § 30, nr. 1.

Dok.nr. 44 vedrører observation af visitationsmøder. Efter min opfattelse vedrører nogle af de undtagne oplysninger forhold, som ikke synes at kunne henføres til konkrete personer. Det gælder f.eks. oplysninger under overskriften ”Generel arbejdsgang og observationer” fra mødet den 28. august 2020.

I samme dok.nr. 44 er endvidere navnene på mødedeltagerne til mødet den 28. august 2020 undtaget fra aktindsigt. Bestemmelsen i § 30, nr. 1, om beskyttelse af private forhold, kan imidlertid ikke anvendes som grundlag for at tilbageholde oplysninger om navne på medarbejdere. Det skyldes, at oplysninger om navne på sagsbehandlere mv. ikke anses for at være oplysninger om enkeltpersoners private forhold, jf. pkt. 4.1 ovenfor.

For så vidt angår dok.nr. 53 om ”Pointer og overvejelser på special” har jeg umiddelbart vanskeligt ved at se, at den sidste sætning under overskriften ”Indsatser:” kan undtages fra aktindsigt efter § 30, nr. 1, allerede fordi sætningen ikke ses at kunne henføres til konkrete, identificerbare personer.

Jeg har derfor henstillet, at Komponent foretager en ny vurdering af de to dokumenter i lyset af det, jeg har anført.

5. Oplysninger undtaget efter offentlighedslovens § 33, nr. 3, alternativt § 30, nr. 2

Komponent har som anført i pkt. 1 ovenfor undtaget en række oplysninger i medfør af offentlighedslovens § 33, nr. 3. Det drejer sig om oplysninger i dok.nr. 4, 16, 20-25, 28, 37, 45, 63 og 67-68. Undtagelsen fra aktindsigt er begrundet i hensynet til at beskytte Komponentets virksomhed, der udøves som egentlig forretningsvirksomhed i konkurrence med andre private virksomheder. Det drejer sig om oplysninger om

Komponents forretningsmæssige tilrettelæggelse, metoder til at foretage analyser samt oplysninger om Komponentes afgivne tilbud, herunder prisoplysninger.

Frederiksberg Kommune har ikke udtalt sig imod, at du meddeles aktindsigt.

5.1. Retsgrundlag

Offentlighedslovens § 33, nr. 3, har følgende ordlyd:

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

(...)

3) Det offentlige økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentlige forretningsvirksomhed. ”

Af bestemmelsens forarbejder fremgår det, at § 33, nr. 3, er identisk med bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 5, i offentlighedsloven fra 1985 og har til formål at beskytte hensynet til det offentlige økonomiske interesser. Bestemmelsen er omtalt nærmere i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 678 ff.

Offentlighedslovens § 30, nr. 2, har følgende ordlyd:

”§ 30. Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om

(...)

2) tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold el.lign., for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningerne angår, at anmodningen ikke imødekommes. ”

Det fremgår af forarbejderne til § 30, at bestemmelsen i § 30, nr. 2, er begrundet i hensynet til private erhvervsinteresser mv. (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 om forslag til lov om offentlighed i forvaltningen, s. 102). Af forarbejderne (s. 103) er endvidere anført følgende om bestemmelsen:

”Bestemmelsen i *nr. 2* er enslydende med den gældende lovs § 12, stk. 1, nr. 2.

Bestemmelsen forudsætter – i modsætning til nr. 1 – at forvaltningsmyndigheden foretager en *konkret vurdering*, der falder i to led. Myndigheden skal først tage stilling til, hvorvidt der er tale om oplysninger vedrørende forretningsforhold mv. Er det tilfældet, skal myndigheden dernæst foretage en vurdering af, om aktindsigt i disse oplysninger må antages at indebære en nærliggende risiko for, at der – typisk af konkurrencemæssige grunde – påføres den pågældende person eller virksomhed navnlig økonomisk skade af nogen betydning.

Der vil i forhold til oplysninger, der er omfattet af nr. 2, gælde en *klar formodning* for, at udlevering af oplysningerne vil indebære en nærliggende risiko for, at virksomheden eller den person, oplysningerne angår, vil lide skade af betydning. ”

Det er i sagen FOB 2005.285 lagt til grund, at oplysninger om en forvaltningsmyndigheds egne forhold ikke var omfattet af 1985-offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2 (nu § 30, nr. 2). Det skyldtes, at formålet med § 12, stk. 1, nr. 2, var at beskytte virksomheder eller tredjemand, hvis forhold var omtalt i dokumenter, der beror hos den pågældende forvaltningsmyndighed, hvorimod oplysninger vedrørende myndighedens egne forhold ikke kunne antages at være omfattet af bestemmelsen. Oplysningerne kunne derimod efter omstændighederne være omfattet af 1985-offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 5 (nu § 33, nr. 3) om beskyttelse af offentlige økonomiske interesser.

Som anført i pkt. 1 ovenfor er Komponent ikke en del af den offentlige forvaltning. Sagen rejser derfor et spørgsmål om, hvorvidt Komponent på samme måde som en forvaltningsmyndighed kan anvende offentlighedslovens § 33, nr. 3, om undtagelse af oplysninger fra aktindsigt af hensyn til det offentliges økonomiske interesser til at undtage oplysninger om egne drifts- og forretningsforhold fra aktindsigt, eller om en eventuel undtagelse af sådanne oplysninger i stedet vil skulle ske efter bestemmelsen i lovens § 30, nr. 2.

Spørgsmålet er ikke alene af citeringsmæssig interesse, men må antages at have praktisk betydning, idet anvendelsen af henholdsvis § 30, nr. 2, og § 33, nr. 3, efter omstændighederne kan føre til forskellige resultater, bl.a. fordi den formodningsregel, som er indeholdt i forarbejderne til den førstnævnte bestemmelse, ikke genfindes i § 33, nr. 3.

Jeg har tidligere (mit sagsnr. 19/06316) taget stilling til anvendelsesområdet for offentlighedslovens § 33, nr. 3, og § 30, nr. 2, i forhold til organer mv., som ikke er en del af den offentlige forvaltning, men hvor offentlighedslovene finder anvendelse.

Jeg var i den forbindelse enig med Justitsministeriet – som ressortansvarlig myndighed for offentlighedsloven – i, at oplysninger om forretningsforhold mv. i forsyningsvirksomheder og lignende, jf. offentlighedslovens § 3, stk. 2, og overvejende offentligt ejede selskaber, jf. lovens § 4, skal vurderes efter offentlighedslovenes bestemmelser om virksomheders drifts- og forretningsforhold mv. og dermed efter § 30, nr. 2.

Jeg lagde i den forbindelse vægt på, at det ikke fremgår af offentlighedsloven, at det forhold, at de nævnte organer mv. er inddraget under lovenes aktindsigtsregler, indebærer, at de dermed fuldt ud skal behandles på samme måde som forvaltningsmyndigheder.

Det indgik også i min vurdering, at § 33, nr. 3, i offentlighedsloven af 2013 kun giver hjemmel til at tilbageholde oplysninger under hensyn til ”det offentliges” økonomiske interesser. Nogle af de privatretlige organer, som er inddraget under lovens §§ 3-4, behøver imidlertid ikke have en offentlig ejerkreds for at være undergivet aktindsigtsreglerne. Antager man, at aktindsigt i disse virksomheders forretningsforhold mv. skulle reguleres af § 33, nr. 3, uanset om ejerkredsen var privat, ville man kun kunne beskytte virksomhedernes forhold, såfremt man fortolkede bestemmelsen imod sin ordlyd.

Endelig må udtrykket ”virksomhed” i offentlighedslovens § 30, nr. 2, efter en almindelig sproglig forståelse antages at omfatte såvel forsyningsvirksomheder mv., jf. lovens § 3, stk. 2, og overvejende offentligt ejede selskaber, jf. lovens § 4.

Denne retsopfattelse har støtte i den forvaltningsretlige litteratur, jf. Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (2022), s. 683 f. og s. 774 f., Sten Bønsing, ”Aktindsigt i offentligt ejede selskaber” i Trine Baumbach mfl. (red.), Ret på flere felter – Forvaltning, Governance, Retssikkerhed – Festskrift til Carsten Henrichsen (2015), s. 197 ff. (på s. 210 f.), og Carsten Henrichsen, ”Offentlighedsprincippet anvendelse på offentlig-privat virksomhed – En kommentar til Offentlighedskommissionens betænkning” i Carsten Henrichsen mfl. (red.), Ret, informatik og samfund: Festskrift til Peter Blume (2010), s. 463 ff. (på s. 476).

Se også udtalelse af 23. august 2022 fra Ankestyrelsen til Nyborg Kommune, hvor Ankestyrelsen fandt, at Nyborg Kommune ikke kunne afslå aktindsigt i oplysninger i et tilbud fra Komponent med henvisning til offentlighedslovens § 33, nr. 3, da Komponent efter Ankestyrelsens opfattelse ikke er omfattet af begrebet ”det offentlige” i offentlighedslovens § 33, nr. 3. Udtalelsen er offentliggjort på Ankestyrelsens udtalelsesdatabase.

5.2. Min vurdering

På baggrund af det anførte i pkt. 5.1 ovenfor er det min opfattelse, at Komponent ikke kan anvende offentlighedslovens § 33, nr. 3, om beskyttelse af det offentliges økonomiske interesser, til at undtage oplysninger om – og af hensyn til – Komponentens egen forretningsvirksomhed.

Sådanne oplysninger vil kun kunne undtages fra aktindsigt, i det omfang betingelserne i offentlighedslovens § 30, nr. 2, er opfyldt.

Komponent har ikke i de trufne afgørelser over for dig foretaget en vurdering af, om de nævnte oplysninger om Komponentens egen forretningsvirksomhed vil kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 30, nr. 2.

Foreningen har imidlertid i sin udtalelse til mig gjort gældende, at oplysningerne – hvis offentlighedslovens § 33, nr. 3 ikke kan anvendes – vil kunne undtages fra aktindsigt efter § 30, nr. 2. Komponent har forklaret, at oplysningerne giver indsigt i Komponentens metoder mv., som er udviklet af Komponent. Det vil ifølge Komponent kunne påføre forretningsmodellen væsentlig skade, hvis metoderne mv. til at foretage analyser bliver gjort offentligt tilgængelige. Disse metoder vil kunne anvendes direkte af en konkurrent, og en imødekommelse af aktindsigtsanmodningen vil kunne give konkurrenter et detaljeret indblik i Komponentens analysemetoder med deraf følgende væsentlige skadevirkning for Komponent. Af samme grund vil også prisoplysninger, tilbud mv. kunne påføre Komponentens forretningsmodel væsentlig skade, hvis de gøres offentligt tilgængelige.

For at undtage oplysninger efter offentlighedslovens § 30, nr. 2, skal der foretages en konkret vurdering, der, som beskrevet i pkt. 5.1 ovenfor, falder i to led.

Det må først vurderes, hvorvidt der er tale om oplysninger vedrørende forretningsforhold mv. Er dette tilfældet, må det dernæst vurderes, om aktindsigt i oplysningerne må antages at indebære en nærliggende risiko for, at der – typisk af konkurrencemæssige grunde – påføres den pågældende person eller virksomhed navnlig økonomisk skade af betydning.

På det foreliggende grundlag må jeg stille mig tvivlende over for, om Komponent i udtalelsen til mig har foretaget en korrekt vurdering af, om (alle) de oplysninger, som Komponent har undtaget fra aktindsigt, med rette kan undtages efter offentlighedslovens § 30, nr. 2.

Efter min opfattelse er der således oplysninger, hvor det må anses for tvivlsomt, om disse vedrører Komponentets forretningsforhold mv.

Som et eksempel kan nævnes oplysninger, der handler om Komponentets opgaveforståelse. Det fremgår således, at Komponent i det dokument, der indeholder tilbuddet af 10. august 2020 om udførelse af analysen (tilsyneladende identiske dokumenter i dok.nr. 28, 67 og 68) har undtaget oplysninger fra aktindsigt, som vedrører Komponentets (dengang KKK's) forståelse af opgaven.

Komponent har i øvrigt i det samme tilbud af 10. august 2020 undtaget en række oplysninger, som imidlertid i et vist omfang fremgår af andre dokumenter, som er udleveret til dig – jf. dok.nr. 59 "Analyse 1: Specialundervisning" og dok.nr. 1 "Analyse 2: Almen folkeskole, SFO og klub". Der synes i øvrigt i de tre tilsyneladende ens tilbud (dok.nr. 28, 67 og 68) ikke at være foretaget en ensartet undtagelse af oplysninger fra aktindsigt. Det gælder f.eks. i forhold til oplysninger om projektets organisering og Frederiksberg Kommunes rolle.

Endvidere er der eksempler på, at Komponent har undtaget oplysninger, der omhandler forhold i Frederiksberg Kommune. I dok.nr. 22, der på aktlisten har titlen "Diskrepans regnskab Frederiksberg check med jvej udregning.xlsx" har Komponent således undtaget oplysninger om antal elever fordelt på forskellige undervisningstilbud mv. i Frederiksberg Kommune samt økonomiske oplysninger herom.

Jeg har henstillet, at Komponent foretager en ny vurdering af, om der i de relevante dokumenter (dok.nr. 4, 16, 20-25, 28, 37, 45, 63 og 67-68) er grundlag for at undtage oplysninger fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 30, nr. 2.

...