



2016-20

Dokumenter i sag om selveje af universitetsbygninger kunne undtages fra aktindsigt efter ministerbetjeningsreglen. Ikke en konkret afgørelsessag

11. maj 2016

En anmodning fra Københavns Universitet til Uddannelses- og Forskningsministeriet om at få overdraget universitetets bygninger til selveje var ikke blevet imødekommet. En journalist bad om at få aktindsigt i grundlaget for denne beslutning. Uddannelses- og Forskningsministeriet anså dokumenterne for at være omfattet af den såkaldte ministerbetjeningsregel i offentlighedslovens § 24, stk. 1, og dermed som udgangspunkt undtaget fra aktindsigt. Journalisten gjorde gældende, at afslaget på universitetets anmodning om at få overdraget bygningerne til selveje var en konkret afgørelsessag, og at offentlighedslovens § 24, stk. 1, derfor ikke kunne anvendes i sagen, jf. offentlighedslovens § 24, stk. 3, nr. 1.

Forvaltningsret

11241.2 – 11241.9 –
114.1 – 2.3

Ombudsmanden fandt efter en samlet vurdering, at beslutningen om ikke at overdrage bygningerne til universitetet ikke kunne anses for at være en konkret afgørelse i den forstand, som dette udtryk er brugt i offentlighedslovens § 24, stk. 3, nr. 1, sammenholdt med forarbejderne til forvaltningslovens § 2, stk. 1. Ombudsmanden lagde bl.a. vægt på, at reglerne om overdragelse af bygninger mv. til universitetet alene regulerer de indbyrdes ejerforhold mellem offentlige myndigheder – i dette tilfælde staten og universiteterne.

Ombudsmanden havde i øvrigt ikke bemærkninger til, at ministeriet havde undtaget dokumenterne fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24, stk. 1. For så vidt angik enkelte af de oplysninger, som ministeriet havde undtaget fra aktindsigt, kunne det efter ombudsmandens opfattelse overvejes, om de var omfattet af ekstraheringspligten efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt. Ombudsmanden fandt dog ikke, at dette var tilstrækkeligt til at henstille til ministeriet at genoptage sagen.

(Sag nr. 16/00366)

Herunder gengives ombudsmandens udtalelse i sagen efterfulgt af en sagsfremstilling:

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad drejer sagen sig om?

Du har – som journalist på en avis – bedt om aktindsigt i beslutningsgrundlaget for afvisningen af Københavns Universitets anmodning om bygningssselveje, herunder analyser og anbefalinger fra den tværministerielle arbejdsgruppe, der undersøgte fordele og ulemper.

Din aktindsigtsanmodning blev efter drøftelser mellem dig og Uddannelses- og Forskningsministeriet afgrænset til at omfatte de dokumenter, der blev udarbejdet som beslutningsgrundlag for Regeringens Økonomiudvalgs behandling af Københavns Universitets anmodning om bygningssselveje ultimo oktober 2015.

Uddannelses- og Forskningsministeriet har delvist afvist din anmodning, idet ministeriet har henvist til, at dokumenterne er omfattet af ministerbetjeningsreglen i offentlighedslovens § 24, stk. 1. Ifølge denne regel er interne dokumenter, som er udvekslet mellem bl.a. forskellige ministerier som et led i ministerbetjening, ikke omfattet af retten til aktindsigt.

Ministeriet har dog givet dig indsigt i dele af dokumenterne, da ministeriet har vurderet, at der er oplysninger om sagens faktiske grundlag, som ministeriet skal udlevere som følge af den såkaldte ekstraheringspligt.

Du har under sagen gjort gældende, at beslutningen om, hvorvidt Københavns Universitet skulle have bygningssselveje, er en konkret afgørelsessag. Efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 24, stk. 3, nr. 1, gælder bestemmelsen i § 24, stk. 1, ikke i konkrete afgørelsessager. Jeg tager på den baggrund nedenfor under pkt. 2 stilling til, om der er tale om en konkret afgørelsessag. Under pkt. 3 tager jeg stilling til anvendelsen af offentlighedslovens § 24, stk. 1, i øvrigt.

Under pkt. 4 tager jeg stilling til spørgsmålet om ekstrahering og under pkt. 5 til spørgsmålet om meroffentlighed.

2. Er der tale om en konkret afgørelsessag, jf. offentlighedslovens § 24, stk. 3, nr. 1?

2.1. Retsgrundlaget

Offentlighedslovens § 24 har følgende indhold:

”§ 24. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter og oplysninger, der udveksles på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage,

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, mellem:

- 1) Et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder.
- 2) Forskellige ministerier.

Stk. 2. Oplysninger om sagens faktiske grundlag m.v. er efter reglerne i §§ 28 og 29 omfattet af retten til aktindsigt efter lovens almindelige regler uanset stk. 1.

Stk. 3. Selv om det må antages, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand i forbindelse med den pågældende sag m.v., gælder stk. 1 ikke

- 1) i sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed,
- 2) i sager om indgåelse af kontraktforhold og
- 3) i forbindelse med et ministeriums udførelse af kontrol- eller tilsynsopgaver.”

Af lovforslagets specielle bemærkninger til § 24, stk. 3, nr. 1, fremgår bl.a. følgende:

”Bestemmelsen fastslår, at stk. 1 ikke gælder i forhold til interne dokumenter og oplysninger, der udveksles i forbindelse med sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed.

...

Baggrunden herfor er, at det hensyn til ministerens opgavevaretagelse, der ligger i stk. 1, ikke gælder med samme styrke i forhold til de sags- og opgavetyper, der er omfattet af stk. 3. I de nævnte sags- og opgavetyper vil spørgsmålet om aktindsigt i de udvekslede dokumenter og oplysninger således skulle afgøres i overensstemmelse med lovens almindelige regler.

...

Udtrykket *’sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed’* i stk. 3, nr. 1, er identisk med det afgørelsesbegreb, der anvendes i forvaltningslovens § 2, stk. 1, bortset fra, at udtrykket i det foreliggende tilfælde er afgrænset til at omfatte *konkrete afgørelsessager*. Denne afgrænsning beror på, at forvaltningslovens afgørelsesbegreb også omfatter udfærdigelse af *generelle retsfor skrifter* som f.eks. bekendtgørelser og visse planer, der efter deres indhold har retsvirkninger i forhold til borgerne. Den udveksling af dokumenter, der foretages i forbindelse med udfærdigelsen af sådanne generelle forskrifter, vil imidlertid i vidt omfang ske som led i ministerbetjening og bør derfor være omfattet af stk. 1. Afgørelsesbegrebet i stk. 3, nr. 1, er derfor – i

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

mod sætning til det afgørelsesbegreb, der anvendes i forvaltningsloven – afgrænset til alene at omfatte konkrete afgørelsessager.

De dokumenter og oplysninger, der udveksles i de tilfælde, hvor et ministeriums departement modtager bistand fra f.eks. en underordnet myndighed i forbindelse med, at det pågældende ministerium skal træffe afgørelse i en konkret afgørelsessag, kan således ikke – med henvisning til, at der er tale om ministerbetjening – undtages fra aktindsigt efter stk. 1. Hvis et ministerium f.eks. afgiver en udtalelse til brug for et andet ministeriums afgørelsessag, er udtalelsen ikke omfattet af stk. 1, da udvekslingen sker i forbindelse med en konkret afgørelsessag.

En myndigheds beslutninger i forbindelse med behandling af sager, der udelukkende vedrører myndighedens *interne* forhold, er ikke omfattet af afgørelsesbegrebet i stk. 3, nr. 1. Eksempelvis vil et ministeriums afgørelser i forbindelse med det pågældende ministeriums egne byggesager eller i forbindelse med udflytning af opgaver således ikke være omfattet af bestemmelsen i stk. 3, nr. 1. De dokumenter og oplysninger, der i den forbindelse måtte udveksles med en anden forvaltningsmyndighed, vil imidlertid i almindelighed heller ikke være omfattet af stk. 1, da udvekslingen kun rent undtagelsesvist kan antages at ske som led i ministerbetjening.

Det er i *stk. 3, nr. 2*, fastsat, at bestemmelsen i stk. 1 endvidere ikke finder anvendelse i tilfælde, hvor der udveksles dokumenter eller oplysninger i forbindelse med en forvaltningsmyndigheds behandling af *sager om indgåelse af kontraktforhold*. Dette udtryk er identisk med det, som anvendes i forvaltningslovens § 2, stk. 2, og omfatter sager om indgåelse af købeaftaler, entrepriseaftaler, lejeaftaler og lignende.”

2.2. Nærmere om beslutningsprocessen og grundlaget for at overdrage bygninger til selveje for universitetet

2.2.1. Universiteter er statsfinansierede selvejende institutioner inden for den offentlige forvaltning under tilsyn af uddannelses- og forskningsministeren, jf. § 1, stk. 2, i universitetsloven (lovbekendtgørelse nr. 261 af 18. marts 2015 om universiteter).

Bestemmelsen i universitetslovens § 30 lyder således:

”§ 30. Universiteter, der ved denne lov overgår til at være selvejende universiteter, er omfattet af ordningen for den statslige ejendomsadministration.

Stk. 2. Ministeren bemyndiges til at kunne overdrage statslige bygninger, inventar og andet løsøre til universitetet efter anmodning fra universitetet.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Stk. 3. De vilkår, der fastsættes ved overdragelse efter stk. 2, skal godkendes af de bevilgende myndigheder.

...”

Ifølge § 30, stk. 1, er de selvejende universiteter omfattet af ordningen for den statslige ejendomsadministration (SEA-ordningen). Det indebærer, at universiteterne betaler husleje i overensstemmelse med en lejekontrakt, som er indgået med staten (i praksis med Bygningsstyrelsen, som varetager SEA-ordningen for Transport- og Bygningsministeriet).

Som det fremgår, bemyndiges uddannelses- og forskningsministeren i § 30, stk. 2, til at kunne overdrage statslige bygninger, inventar og andet løsøre til et universitet efter anmodning fra dette. De vilkår, der fastsættes ved en sådan overdragelse, skal godkendes af de bevilgende myndigheder, jf. lovens § 30, stk. 3. Som det fremgår af ministeriets udtalelse af 11. februar 2016, er det i forarbejderne til denne bestemmelse forudsat, at overdragelsesvilkårene skal fastsættes således, at overdragelsen er udgiftsneutral for staten.

2.2.2. Jeg har forstået beslutningsprocessen i sagen sådan, at Københavns Universitet i februar 2013 anmodede Uddannelses- og Forskningsministeriet om bygningssejle efter universitetslovens § 30, stk. 2.

Der blev herefter nedsat en tværministeriel arbejdsgruppe bestående af repræsentanter fra Uddannelses- og Forskningsministeriet, Transport- og Bygningsministeriet og Finansministeriet, som skulle analysere konsekvenser og vilkår i relation til en eventuel overgang til bygningssejle. Til brug herfor blev der desuden udarbejdet en rapport af et konsulentfirma om universitetets administrative og styringsmæssige kapacitet på bygningsområdet.

Resultatet af arbejdsgruppens overvejelser blev ultimo oktober 2015 forelagt for Regeringens Økonomiudvalg. Der blev herefter truffet beslutning om ikke at imødekomme universitetets anmodning.

Beslutningen blev meddelt til Københavns Universitet af Uddannelses- og Forskningsministeriet den 26. november 2015. I brevet til universitetet er bl.a. anført følgende:

”Regeringen har drøftet Københavns Universitets anmodning om bygningssejle og har besluttet at afvise anmodningen.

Det har været en lang proces, som startede under den tidligere regering. Regeringen har grundigt afvejet fordele og ulemper for både staten og Københavns Universitet ved bygningssejle. Det er vurderingen, at der for staten som helhed opnås den mest hensigtsmæssige styring og for-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

valtning af de statslige ejendomsaktiviteter ved at fastholde en central forvaltning af ejendomsporteføljen.

Københavns Universitet vil derfor ikke modtage tilbud om overdragelse af de statslige bygninger.”

Det fremgik i øvrigt af brevet, at regeringen samtidig havde besluttet at gennemføre en reform af SEA-ordningen, der ville indebære en række forbedringer. Der blev også oplyst om rapporten udarbejdet af konsulentfirmaet, og denne var vedlagt. Rapporten er offentligt tilgængelig.

2.3. Er det en konkret afgørelsessag?

2.3.1. Det fremgår af forarbejderne til § 24, stk. 3, nr. 1, at begrebet ”sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed”, er identisk med det afgørelsesbegreb, der anvendes i forvaltningslovens § 2, stk. 1 (jf. lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014), bortset fra at udtrykket i dette tilfælde er begrænset til at omfatte konkrete afgørelsessager.

Det følger af forarbejderne til bestemmelsen i forvaltningslovens § 2, at der med udtrykket ”truffet afgørelse” sigtes til udfærdigelse af retsakter, dvs. udtalelser, der går ud på at fastsætte, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 115.

Afgørelser er således udtryk for myndighedernes ensidige, retligt bindende fastsættelse af, hvad der er eller skal være ret i forhold til borgerne. Se bl.a. Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 33, og Carsten Henrichsen i artiklen Afgørelsesbegrebet i forvaltningsretten, trykt i Forvaltningsretten 25 år (2012), s. 147 ff.

Det fremgår også af forarbejderne, at forvaltningsloven kun omfatter sagsbehandlingen i forbindelse med udfærdigelse af offentligretlige retsakter i modsætning til indgåelse af kontraktforhold og andre privatretlige dispositioner. Ulobbestemte beslutninger, der træffes på grundlag af det offentliges ejendomsret, falder som udgangspunkt uden for forvaltningslovens afgørelsesbegreb, jf. Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer (2013), s. 93 f.

Det antages, at rent interne virkemidler i forvaltningen, som ikke er rettet udadtil til en borger, men kun – som f.eks. tjenestebefalinger – er rettet til myndigheder eller de ansatte, ikke er afgørelser i forvaltningslovens forstand. Se bl.a. Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 45. I den forbindelse kan også nævnes, at offentlige myndigheder normalt ikke vil kunne optræde som parter i de forvaltningssager, som de som myndighed beskæftiger sig med. Dette kan de i almindelighed kun i særlige tilfælde, hvor de kan sidestilles med en privat juridisk person, f.eks. hvor en myndighed søger en anden myndighed om en tilladelse, som også private ville skulle ind-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

hente for at kunne udføre den pågældende aktivitet, se bl.a. samme sted s. 62 og Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer (2013), s. 141.

2.3.2. Jeg antager, at det, som får dig til at anføre, at der er tale om en afgørelsessag, er, at det af universitetslovens § 30, stk. 2, fremgår, at overdragelse af bygninger kan ske "efter anmodning fra universitetet". Dette kan således siges at pege i retning af, at der er tale om en bestemmelse på linje med bestemmelser i lovgivningen, hvorefter borgerne f.eks. kan søge om en ydelse, tilladelse eller lignende, og hvor myndigheden er forpligtet til at træffe en afgørelse om, hvorvidt det ansøgte kan imødekommes.

Bestemmelsen i § 30, stk. 2, regulerer alene de indbyrdes ejerforhold mellem offentlige myndigheder – staten og universiteterne – vedrørende statslige bygninger, inventar og andet løsøre. Bl.a. på den baggrund finder jeg efter en samlet vurdering, at beslutninger efter bestemmelsen ikke kan anses for en "konkret afgørelse" i den forstand, som dette udtryk er brugt i § 24, stk. 3, nr. 1, sammenholdt med forarbejderne til forvaltningslovens § 2, stk. 1.

Jeg er derfor enig med Uddannelses- og Forskningsministeriet i, at sagen ikke er en konkret afgørelsessag omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 3, nr. 1, og at det således ikke af den grund er udelukket at undtage dokumenter fra aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 24, stk. 1.

3. Undtagelse af dokumenter efter § 24, stk. 1

3.1. Retsgrundlaget

Bestemmelsen i § 24, stk. 1, er citeret ovenfor.

I de specielle bemærkninger til § 24, stk. 1, er bl.a. anført følgende (jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013):

"Bestemmelsen i stk. 1 har (...) i første række til *formål* at sikre en beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces, når dokumenter og oplysninger udveksles mellem forskellige myndigheder i forbindelse med ministerbetjening. Bestemmelsen skal ses i lyset af, at en minister har brug for at få kvalificeret fortrolig rådgivning og bistand fra embedsværket også i sager, hvor ekspertisen er fordelt på flere forvaltningsmyndigheder, og bestemmelsen skal medvirke til, at ministeren på hensigtsmæssig måde kan varetage sine funktioner som regeringspolitiker.

...

Det afgørende for, om et dokument eller en oplysning, der udveksles mellem f.eks. to ministerier i stk. 1's forstand sker i forbindelse med mini-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

sterbetjening, er, om udvekslingen sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at ministeren *har* eller *vil få* behov for embedsværkets rådgivning og bistand. Det vil dog uden videre kunne lægges til grund, at ministeren har brug for rådgivning og bistand, såfremt udvekslingen af dokumenter mellem to forskellige forvaltningsmyndigheder sker i et tilfælde, hvor ministeren selv eller ministersekretariatet på ministerens vegne har bedt embedsværket f.eks. undersøge eller overveje et spørgsmål. I mange tilfælde vil der imidlertid ikke foreligge en konkret 'bestilling' fra ministeren, og ved vurderingen af, om der er konkret grund til at antage, at der vil opstå et behov for at yde ministeren bistand m.v., må der i stedet lægges vægt på, om ministeren i den konkrete sammenhæng erfaringsmæssigt får brug for embedsværkets bistand, eller om det i øvrigt ud fra sagens mere eller mindre politiske karakter må forventes, at ministeren får brug herfor.

...

Som eksempler på opgaver, der vil være omfattet af bestemmelsen, kan bl.a. nævnes embedsværkets rådgivning af ministeren om mulige politiske problemer i en sag samt løsningen heraf, embedsværkets bistand i forbindelse med forberedelse af forhandlinger med f.eks. andre ministerier eller oppositionen, embedsværkets bistand i forbindelse med ministerens deltagelse i en forespørgselsdebat eller et samråd i Folketinget, embedsværkets bistand i forbindelse med ministerens deltagelse i et telefonisk eller 'fysisk' møde med andre ministre, embedsværkets udarbejdelse af lovforslag og besvarelse af folketingssspørgsmål samt embedsværkets bistand i forbindelse med forberedelse og iværksættelse af politiske initiativer som politikoplæg, reformprogrammer, handlingsplaner og idékataloger.

...

Omfattet af bestemmelsen er forskellige *typer af interne dokumenter (og oplysninger)*, der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, herunder bl.a. udkast til 'talepapir' og 'beredskabstalepunkter', udkast til pressemeddelelser, materiale til brug for pressemøder m.v., udkast til bidrag til besvarelse af folketingssspørgsmål, notater, redegørelser, idékataloger, sagkyndige udtalelser og vurderinger, handlingsplaner m.v.

Retsvirkningen af, at et internt dokument eller en intern oplysning anses for omfattet af bestemmelsen i stk. 1, er, at dokumentet eller oplysningen *ikke* i forbindelse med afgivelsen til en anden forvaltningsmyndighed *mister sin interne karakter*. Dokumenter eller oplysninger, der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, kan således ikke anses for afgivet til udenforstående. (...)

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

...

Bestemmelsen i *nr. 1* omfatter interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem et *ministeriums departement* og dets *underordnede myndigheder*.

Udtrykket '*et ministeriums departement*' i *nr. 1* omfatter foruden de enkelte ministerielle departementer også såkaldte tværministerielle embedsværksarbejdsgrupper, som udelukkende består af embedsfolk, og som i lyset af bl.a. ombudsmandens praksis betragtes som selvstændige myndigheder. De dokumenter, som en sådan arbejdsgruppe udveksler med ministerier – herunder også de ministerier, der ikke har udpeget medlemmer til arbejdsgruppen – vil således kunne være omfattet af stk. 1, *nr. 1*."

I bilag 2 til Justitsministeriets vejledning nr. 9847 af 19. december 2013 om offentlighed i forvaltningen er indeholdt eksempler på dokumenter, som vil kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24, stk. 1.

Det fremgår under pkt. 10, at dokumenter, der er udarbejdet til brug for møder mellem ministre, både formelle møder som f.eks. i Regeringens Koordinationsudvalg og uformelle møder mellem to eller flere ministre, der udveksles mellem ministerier samt mellem underordnede myndigheder, vil være omfattet af § 24, stk. 1. Se også Mohammad Ahsan, *Offentlighedsloven med kommentarer* (2014), s. 434.

3.2. Min vurdering

Jeg forstår det sådan, at de dokumenter, der blev undtaget fra aktindsigt, er udvekslet i en tværministeriel arbejdsgruppe bestående af embedsmænd fra Uddannelses- og Forskningsministeriet, Transport- og Bygningsministeriet samt Finansministeriet.

Dokumenterne blev herefter forelagt for Regeringens Økonomiudvalg ultimo oktober 2015 som grundlag for regeringens beslutning om, hvorvidt Københavns Universitets anmodning om bygningssejve skulle imødekommes. Beslutningen blev meddelt i et brev af 26. november 2015 fra Uddannelses- og Forskningsministeriet til Københavns Universitet.

Dokumenterne fra arbejdsgruppen skulle således tjene til at rådgive ministre i Økonomiudvalget og uddannelses- og forskningsministeren i forbindelse med beslutningen om, hvorvidt Københavns Universitets anmodning om bygningssejve skulle imødekommes.

Efter min gennemgang af dokumenterne og under hensyn til det, som er anført i forarbejderne til § 24, stk. 1, om, at et ministeriums departement også

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

omfatter tværministerielle arbejdsgrupper, som udelukkende består af embedsmænd, har jeg ikke bemærkninger til, at Uddannelses- og Forskningsministeriet anså dokumenterne for omfattet af bestemmelsen i offentlighedslovens § 24, stk. 1.

4. Ekstrahering

4.1. Om offentlighedslovens § 28

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.”

I lovforslagets specielle bemærkninger er bl.a. anført følgende:

”Bestemmelsen i *stk. 1*, der fastsætter den såkaldte ’ekstraheringspligt’, viderefører med visse redaktionelle og sproglige ændringer den gældende lovs § 11, stk. 1. Der henvises herom til pkt. 4.1.1.15, jf. pkt. 3.4.2.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

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 tilvebringes 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’.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

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.”

4.2. Mine bemærkninger til ministeriets ekstrahering af oplysninger

Uddannelses- og Forskningsministeriet har vurderet, at dokumenterne indeholder oplysninger om sagens faktiske grundlag, som er relevante for sagen, og som dermed er omfattet af retten til aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt. Ministeriet har udleveret disse oplysninger til dig.

Efter min gennemgang af dokumenterne har jeg i alt væsentligt ikke grundlag for at kritisere, at ministeriet ikke mente, at der i dokumenterne var yderligere oplysninger omfattet af retten til aktindsigt efter § 28, stk. 1, 1. pkt.

For så vidt angår enkelte af de oplysninger, som ministeriet har undtaget fra aktindsigt, kunne det efter min opfattelse overvejes, om de var omfattet af § 28, stk. 1, 1. pkt. Jeg har imidlertid ikke fundet, at dette var tilstrækkeligt til at henstille til ministeriet at genoptage sagen. Jeg har i den forbindelse også lagt vægt på, at nogle af oplysningerne fremgår af den offentliggjorte rapport udarbejdet af et konsulentfirma.

Jeg foretager mig således ikke mere vedrørende spørgsmålet om ekstrahering.

Jeg bemærker i den forbindelse også, at sagen ikke er en sagstype omfattet af bestemmelsen i offentlighedslovens § 29, og at der således ikke er grundlag for at foretage ekstrahering af eventuelle interne faglige vurderinger.

5. Meroffentlighed

Offentlighedslovens § 14, stk. 1, om meroffentlighedsprincippet 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.”

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Det fremgår af Uddannelses- og Forskningsministeriets afgørelse af 22. januar 2016, at ministeriet har overvejet spørgsmålet om meroffentlighed.

Uddannelses- og Forskningsministeriet fandt ud fra en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger til grund for bestemmelserne i §§ 23, stk. 1, nr. 2, og 24, stk. 1, nr. 1, og på den anden side den berettigede interesse, du som journalist må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes, ikke grundlag for at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.

Jeg har efter min gennemgang af sagen ikke grundlag for at kritisere Uddannelses- og Forskningsministeriets meroffentlighedsvurdering.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Sagsfremstilling

Du bad den 17. december 2015 Uddannelses- og Forskningsministeriet om aktindsigt i beslutningsgrundlaget for afvisningen af Københavns Universitets anmodning om selveje. Herunder analyser og anbefalinger fra den tværministerielle arbejdsgruppe, der undersøgte fordele og ulemper. Du bad også om en journalliste.

Ministeriet traf afgørelse i sagen den 22. januar 2016 og gav dig delvis aktindsigt.

Af ministeriets afgørelse fremgik det, at ministeriet efter telefonisk drøftelse den 8. januar 2016 med dig havde begrænset aktindsigten til at omfatte den sag, der blev udarbejdet som beslutningsgrundlag for Regeringens Økonomiudvalgs behandling af Københavns Universitets anmodning om bygningsselveje ultimo oktober 2015.

Udover det udleverede materiale vedlagde ministeriet dokumentoversigter for de øvrige omfattede sager med henblik på, at du kunne vurdere, om de indeholdt dokumenter, som du ønskede at få udleveret.

Af ministeriets afgørelse af 22. januar 2016 fremgik bl.a. følgende:

"Din anmodning om aktindsigt

Ministeriet har behandlet din anmodning om aktindsigt efter reglerne i lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen.

Sagen, der blev forelagt regeringens Økonomiudvalg ultimo oktober 2015, er efter ministeriets vurdering et dokument af intern karakter, der er omfattet af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 2, og § 24, stk. 1, nr. 1, og dermed undtaget fra retten til aktindsigt.

Ifølge offentlighedslovens § 23, stk. 1, omfatter retten til aktindsigt ikke interne dokumenter. Efter bestemmelsens nr. 2 anses dokumenter, der efter § 24, stk. 1, udveksles på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, som interne dokumenter.

Det følger af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1, at retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Der fremgår bl.a. følgende af de specielle bemærkninger til denne bestemmelse i lovforslag nr. L 144 om offentlighed i forvaltningen (folketingsåret 2012-13):

'Bestemmelsen i stk. 1 har [...] i første række til formål at sikre en beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces, når dokumenter og oplysninger udveksles mellem forskellige myndigheder i forbindelse med ministerbetjening. Bestemmelsen skal ses i lyset af, at en minister har brug for at få kvalificeret fortrolig rådgivning og bistand fra embedsværket også i sager, hvor ekspertisen er fordelt på flere forvaltningsmyndigheder, og bestemmelsen skal medvirke til, at ministeren på hensigtsmæssig måde kan varetage sine funktioner som regeringspolitiker.

Formålet med bestemmelsen er endvidere at sikre en beskyttelse af de offentligt ansattes adgang til – inden for den politisk prægede ministerrådgivning – på en fri og formløs måde at foretage deres overvejelser og udføre det forberedende arbejde, uden det pres en eventuel senere offentliggørelse af rent foreløbige overvejelser kan udgøre. En sådan beskyttelse må antages at forbedre forudsætningerne for, at en minister kan få en tilstrækkelig kvalificeret bistand, da de offentligt ansatte – på grund af den nævnte beskyttelse – formentlig i videre omfang vil overveje forskellige og alternative løsningsmuligheder i forhold til den enkelte problemstilling.'

Der er tale om et dokument, der – som led i ministerbetjening – er udvekslet i en arbejdsgruppe bestående af embedsmænd fra Finansministeriet, Transport- og Bygningsministeriet samt Uddannelses- og Forskningsministeriet, herunder Uddannelses- og Forskningsministeriets departement og Styrelsen for Videregående Uddannelser.

Der henvises i den forbindelse til pkt. 6.2.3. i Justitsministeriets vejledning nr. 9847 af 19. december 2013 om lov om offentlighed i forvaltningen, hvor der bl.a. fremgår følgende om offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1:

'Udtrykket 'et ministeriums departement' omfatter foruden de enkelte ministerielle departementer også såkaldte tværministerielle embedsværksarbejdsgrupper, som udelukkende består af embedsfolk, og som i lyset af bl.a. ombudsmandens praksis betragtes som selvstændige myndigheder. De dokumenter, som en sådan arbejdsgruppe udveksler med ministerier – herunder også de ministerier, der ikke har udpeget medlemmer til arbejdsgruppen – vil således også kunne være omfattet af bestemmelsens nr. 1.'

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Ekstraheringspligtige oplysninger

Ministeriet har vurderet, at dokumentet indeholder oplysninger om sagens faktiske grundlag, som er relevante for sagen, og som dermed er omfattet af retten til aktindsigt efter lovens almindelige regler, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt.

Oplysninger om sagens faktiske grundlag er derfor ekstraheret (udtaget) i det vedlagte materiale.

Ministeriet vurderer ikke, at materialet indeholder oplysninger, som skal ekstraheres efter andre bestemmelser i offentlighedsloven.

Meroffentlighed

Ministeriet har overvejet, om du kan få aktindsigt i de undtagne oplysninger og dokumenter efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 1.

Ministeriet har efter en konkret vurdering ikke fundet grundlag for at meddele dig aktindsigt i medfør af meroffentlighedsprincippet. Ministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger til grund for bestemmelserne i offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 2, og § 24, stk. 1, nr. 1, og på den anden side den berettigede interesse, du som journalist må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes.

Ministeriet har herved lagt afgørende vægt på hensynet til beskyttelsen af den interne beslutningsproces.

Afslutningsvis bemærkes, at vi er bekendt med, at du tidligere har fået udleveret *'Analyse af Københavns Universitets administrative og styringsmæssige kapacitet på bygningsområdet'*, som er udarbejdet af et konsulentfirma, maj 2015."

Du klagede den 25. januar 2016 til mig.

Du gjorde bl.a. gældende, at bestemmelsen i offentlighedslovens § 24, stk. 1, ikke kunne anvendes i sagen, fordi det var en sag, hvori der var truffet en konkret afgørelse, jf. offentlighedslovens § 24, stk. 3. Du mente desuden, det var urimeligt, at regeringen mørkelagde en sag om et uddannelsespolitisk og samfundsøkonomisk emne, hvori der var truffet en politisk beslutning.

Du fandt det desuden utilfredsstillende, at de dele af dokumenterne, som ministeriet havde betegnet som oplysninger om "sagens faktiske grundlag", stort set var meningsløse.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

På baggrund af din klage bad jeg ministeriet om en udtalelse om sagen.

Af udtalelsen, som jeg modtog den 11. februar 2016, fremgik bl.a. følgende:

”Ministeriets bemærkninger

Regeringens Økonomiudvalg har i den konkrete sag forholdt sig til spørgsmålet om et eventuelt tilbud til Københavns Universitet om bygningsselveje.

Udfaldet af regeringens overvejelser er den 26. november 2015 meddelt universitetet i et brev fra uddannelses- og forskningsministeren, hvori der bl.a. står følgende:

’Regeringen har grundigt afvejet fordele og ulemper for både staten og Københavns Universitet ved bygningsselveje. Det er vurderingen, at der for staten som helhed opnås den mest hensigtsmæssige styring og forvaltning af de statslige ejendomsaktiver ved at fastholde en central forvaltning af ejendomsporteføljen.’

Det dokument, der ultimo oktober 2015 blev forelagt regeringens Økonomiudvalg som grundlag for beslutningen om, hvorvidt Københavns Universitet skulle have tilbud om bygningsselveje, er efter ministeriets opfattelse undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 2, jf. § 24, stk. 1, nr. 1.

Ministeriet kan henvise til afgørelsen og den deri anførte begrundelse for at anvende disse bestemmelser.

Til spørgsmålet om der er tale om en konkret afgørelse, som betyder, at bestemmelsen i offentlighedslovens § 24, stk. 1, ikke kan finde anvendelse, jf. offentlighedslovens § 24, stk. 3, nr. 1, skal ministeriet bemærke følgende:

Det følger af offentlighedslovens § 24, stk. 3, nr. 1, at ministerbetjeningsreglen i § 24, stk. 1, ikke gælder ’i sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed’.

Det fremgår bl.a. af de specielle bemærkninger til offentlighedslovens § 24, stk. 3:

’Udtrykket *’sager, hvori der er eller vil blive truffet en konkret afgørelse af en forvaltningsmyndighed’* i stk. 3, nr. 1, er identisk med det afgørelsesbegreb, der anvendes i forvaltningslovens § 2, stk. 1, bortset fra, at udtrykket i det foreliggende tilfælde er afgrænset til at omfatte *konkrete afgørelsessager*.’

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Det fremgår endvidere af de specielle bemærkninger til bestemmelsen om baggrunden for undtagelsen:

'Baggrunden [for at § 24, stk. 1, ikke gælder for de sags- og opgavetyper, der er nævnt i stk. 3] er, at det hensyn til ministerens opgavevaretagelse, der ligger i stk. 1, ikke gælder med samme styrke i forhold til de sags- og opgavetyper, der er omfattet af stk. 3.'

Endelig fremgår det af de specielle bemærkninger til § 24, stk. 1, om formålet med ministerbetjeningsreglen bl.a.:

'Bestemmelsen i stk. 1 har på den baggrund i første række til *formål* at sikre en beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces, når dokumenter og oplysninger udveksles mellem forskellige myndigheder i forbindelse med ministerbetjening.'

En afgørelse i forvaltningslovens forstand defineres i forarbejderne til forvaltningsloven som 'en udtalelse, der går ud på at fastsætte, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde'.

Om den nærmere afgrænsning af forvaltningslovens afgørelsesbegreb fremgår bl.a. følgende af Forvaltningsloven med kommentarer, Niels Fenger (2013), s. 88:

'Afgrænsningen må således i det væsentligste ske ud fra en vurdering af, om der er tale om en udtalelse fra en forvaltningsmyndighed, som udstedes på offentligretligt grundlag, som rettes til en eller flere personer m.v., og som går ud på ensidigt at bestemme, hvad der er eller skal være gældende ret.'

Der er fastsat hjemmel til overdragelse af statsejede bygninger til et universitet i universitetslovens § 30, stk. 2 og 3, jf. lovbekendtgørelse nr. 261 af 18. marts 2015. Bestemmelserne lyder således:

§ 30. Universiteter, der ved denne lov overgår til at være selvejende universiteter, er omfattet af ordningen for den statslige ejendomsadministration.

Stk. 2. Ministeren bemyndiges til at kunne overdrage statslige bygninger, inventar og andet løsøre til universitetet efter anmodning fra universitetet.

Stk. 3. De vilkår, der fastsættes ved overdragelse efter stk. 2, skal godkendes af de bevilgende myndigheder.

Stk. 4. [...]

Af de almindelige bemærkninger til universitetsloven fra 2003 (L 403 af 28. maj 2003), hvor bestemmelserne blev indsat, fremgår bl.a. følgende:

BILAG – SAGSFREMSTILLING

'På kapitalområdet vil der fortsat være forskelle på de enkelte universiteters status. Alle universiteterne vil efter forslaget få mulighed for at opbygge en formue adskilt fra statens formue i øvrigt, men, for så vidt angår bygningsmassen, rummer forslaget kun en hjemmel til, at de nuværende statsinstitutioner blandt universiteterne senere overtager bygningerne med de bevilgende myndigheders godkendelse.

[...]

I tilfælde, hvor et universitet ønsker at overtage alle eller nogle af de statsejede bygninger, som de lejer, skal der fastsættes vilkår for overdragelsen og herunder en overdragelsessum. Vilkårene kan tilpasses det enkelte universitets behov og skal ske, således at det i udgangspunktet er udgiftsneutralt for staten.'

Der fremgår derudover følgende af de specielle bemærkninger til bestemmelsen i universitetslovens § 30, stk. 2:

'Bestemmelsen åbner mulighed for, at et universitet, som i dag lejer sine bygninger af staten, skal kunne overtage bygningsmassen helt eller delvis.

Universiteternes bygningsmæssige forhold varierer i dag meget som en følge af de forskellige lovreguleringer af de enkelte universiteter. Handelshøjskolerne har således altid rådet over deres bygninger, mens Danmarks Tekniske Universitet ved DTU-loven fik overdraget bygningerne. Endelig gør der sig det særlige forhold gældende for Københavns Universitet, at universitetet er så meget ældre end de øvrige universiteter, og at det derfor i dag er betydeligt vanskeligere at afgøre, hvilken råderet universitetet har til bygningerne. Bestemmelsen tilsigter ikke at tage stilling til spørgsmålet om råderettens omfang.'

Det bemærkes i forlængelse af ovenstående, at universitetslovens § 30, stk. 2 og 3, ikke nærmere fastsætter, under hvilke omstændigheder et universitet skal tilbydes at overtage bygningerne, bortset fra at det forudsætter en anmodning fra universitetet. Bestemmelserne fastsætter heller ikke mere præcist, på hvilke vilkår en overdragelse i givet fald skal ske, bortset fra at overdragelsen som udgangspunkt skal være udgiftsneutral for staten.

Det er ministeriets opfattelse, at regeringens overordnede overvejelser om, hvordan der opnås den mest hensigtsmæssige styring og forvaltning af de statslige ejendomsaktiver, herunder om det er mest hensigtsmæssigt at fastholde en central forvaltning af ejendomsporteføljen, eller om statslige ejendomsaktiver skal overdrages til og forvaltes af et universitet,

BILAG – SAGSFREMSTILLING

i vidt omfang har karakter af mere interne overvejelser om den hensigtsmæssige forvaltning af de statslige aktiver. Ministeriet vurderer således, at disse overvejelser afviger fra afgørelsesbegrebets fastsættelse over for en borger eller anden ekstern part af, hvad der er eller skal være gældende ret.

Samtidig bemærkes, at da universitetsloven ikke fastsætter nærmere om vilkårene for en overdragelse af bygninger til et universitet, vil en beslutning om overdragelse forudsætte en nærmere afklaring af sådanne vilkår med universitetet. I den forstand vil en overdragelse af bygninger og fastsættelse af vilkår i den forbindelse efter ministeriets opfattelse indebære en sådan fælles forståelse med universitetet af de vilkår, en overdragelse sker på, før et universitet kan tage imod et tilbud om overtagelse af bygninger, at beslutningen herom adskiller sig væsentligt fra kernen af afgørelsesbegrebet og den ensidige fastsættelse af, hvad der er eller skal være gældende ret. Det bemærkes i den forbindelse i øvrigt, at vilkårene for en overdragelse ikke kan fastsættes endeligt af forvaltningen (og universitetet), men skal godkendes af de bevilgende myndigheder, jf. universitetsloven § 30, stk. 3.

Det er på baggrund af ovenstående ud fra en samlet vurdering ministeriets opfattelse, at der ikke er tale om en konkret afgørelsessag som nævnt i offentlighedslovens § 24, stk. 3, nr. 1, hvorfor bestemmelsen efter ministeriets opfattelse ikke finder anvendelse i det konkrete tilfælde.

Det bemærkes i den forbindelse i øvrigt, at regeringens overvejelser om sagen har en sådan politisk karakter, at sagen har været behandlet på regeringens Økonomiudvalg. Hvor det anføres i bemærkningerne til § 24, stk. 3, at 'det hensyn til ministerens opgavevaretagelse, der ligger i stk. 1, ikke gælder med samme styrke i forhold til de sags- og opgavetyper, der er omfattet af stk. 3', så er det omvendt ministeriets opfattelse, at hensynet til 'beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces' i vidt omfang gør sig gældende i den konkrete sag i forhold til den regeringsinterne behandling af spørgsmålet.

Ministeriet fastholder på baggrund af ovenstående den trufne afgørelse af 22. januar 2016.

I relation til udlevering af ekstraheringspligtige oplysninger skal ministeriet bemærke, at der i det udleverede materiale er ekstraheret oplysninger, som efter ministeriets vurdering er oplysninger om sagens faktiske grundlag, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt. Ministeriet har som anført i afgørelsen ikke fundet grundlag for at udlevere oplysninger efter andre bestemmelser i offentlighedsloven. Det bemærkes, at ekstraheringspligten efter § 28, stk. 1, 1. pkt., bl.a. ikke omfatter myndighedens

BILAG – SAGSFREMSTILLING

egne (interne) tilkendegivelser, vurderinger m.v. og heller ikke forslag, anbefalinger, eller indstilling om, hvilken løsning der i en konkret sammenhæng bør vælges, jf. Offentlighedsloven med kommentarer, Mohammad Ahsan (2014), s. 484.

Til spørgsmålet om meroffentlighed bemærkes, at ministeriet har foretaget en afvejning af den berettigede interesse, som (...) som journalist må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes og på den anden side styrken af den beskyttelsesinteresse, der ligger bag den pågældende bestemmelse i offentlighedslovens § 24, stk. 1. Om afvejningen af modstående interesser kan der bl.a. henvises til Offentlighedsloven med kommentarer, s. 276. Endvidere henvises til ovenstående om beskyttelsesinteressen ved den regeringsinterne behandling af spørgsmålet i regi af regeringens Økonomiudvalg.”

Du kommenterede i en e-mail af 23. februar 2016 ministeriets udtalelse. Dine bemærkninger blev efterfølgende sendt til ministeriet til orientering.