

Udskriftsdato: 3. maj 2026 (Gældende)

Aktindsigt i dokumenter, der vedrørte undervisningsministerens udtalelser på et samråd i Folketingets Børne- og Undervisningsudvalg. Interne dokumenter og ministerbetjeningsdokumenter. Ekstraheringspligtige oplysninger. Ingen kritik af ministeriets vurdering

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

Journalnummer: Sag nr. 16/04408

Aktindsigt i dokumenter, der vedrørte undervisningsministerens udtalelser på et samråd i Folketingets Børne- og Undervisningsudvalg. Interne dokumenter og ministerbetjeningsdokumenter. Ekstraheringspligtige oplysninger. Ingen kritik af ministeriets vurdering

Svar til journalist A ved medie B

27-02-2017

Sag nr. 16/04408

Aktindsigt vedrørende indførelse af skærpet tilsyn med friskoler, herunder muslimske skoler og et muslimsk gymnasium

Jeg har nu færdigbehandlet sagen.

Jeg har ikke grundlag for at kritisere Undervisningsministeriets afgørelse af 7. oktober 2016.

I det følgende kan du læse nærmere om baggrunden for resultatet af min undersøgelse. Fra side 13 er der en gennemgang af sagens forløb.

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad handler sagen om?

Du bad den 21. september 2016 Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling (i det følgende omtalt som Undervisningsministeriet) om aktindsigt i "alle dokumenter, der vedrører arbejdet med at indføre skærpet tilsyn med fri skoler, herunder muslimske skoler og et muslimsk gymnasium".

Du konkretiserede samme dag din anmodning telefonisk over for ministeriet til at vedrøre ministerens udmelding om tilsyn på et samråd i Folketingets Børne- og Undervisningsudvalg den 20. september 2016 og den sag, der kunne ligge til grund for samrådsspørgsmålet.

Den 7. oktober 2016 meddelte Undervisningsministeriet dig, at der i ministeriet var identificeret fire sager, der var omfattet af din anmodning om aktindsigt. Det drejede sig om følgende sager:

Sag A: Sagsnr. 16/09698, ”Samråd AP om oprettelse af muslimsk gymnasium”

Sag B: Sagsnr. 009.333.981, ”Svar på BUU spm. 345-348”

Sag C: Sagsnr. 007.913.311, ”Orientering om STUKs tilsyn med private gymnasier”

Sag D: Sagsnr. 005.003.981, ”Samråd i Børne- og Undervisningsudvalget om prettelse af et muslimsk gymnasium den 20. september 2016”

Ministeriet gav dig delvis aktindsigt i de fire sager.

Ministeriet undtog en række dokumenter og henviste til, at der var tale om interne dokumenter (offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1) og ministerbetjeningsdokumenter (offentlighedslovens § 24, stk. 1), men anførte, at der var ekstraheringspligtige oplysninger om sagernes faktiske grundlag (offentlighedslovens § 28, stk. 1).

Ministeriet havde overvejet, om der kunne gives aktindsigt efter princippet om meroffentlighed (offentlighedslovens § 14, stk. 1, 1. pkt.) og gav meraktindsigt i to tilfælde. For de øvrige undtagne dokumenter fandt ministeriet ikke grundlag for meroffentlighed.

Du klagede til mig den 10. oktober 2016 over ministeriets afgørelse. Du anførte, at din klage især angik ministeriets anvendelse af ministerbetjeningsreglen, og at der efter din opfattelse især var tale om en sag om drift.

Jeg har fra ministeriet modtaget akterne i de fire sager, herunder de akter, som du ikke har fået aktindsigt i, og de akter, hvor du alene har fået aktindsigt i oplysninger, som ministeriet har anset for ekstraheringspligtige.

2. Offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1 (interne dokumenter)

Bestemmelsen i § 23, stk. 1, nr. 1, i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013) lyder således:

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

1) dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående,

...”

Ministeriet har anført, at i alt 17 akter er interne dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående, og at dokumenterne derfor som udgangspunkt er undtaget fra retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

I sag A (16/09698) ”Samråd AP om oprettelse af muslimsk gymnasium” drejer det sig om akterne d, g i-iii, h, i og j.

I sag B (009.333.981) ”Svar på BUU spm. 345-348” drejer det sig om akterne 3 og 17.

I sag C (007.913.311) ”Orientering om STUKs tilsyn med private gymnasier” drejer det sig om akterne 3 og 6.

I sag D (005.003.981) ”Samråd i Børne- og Undervisningsudvalget om oprettelse af et muslimsk gymnasium den 20. september 2016” drejer det sig om akterne 2, 5, 6, 7 og 12.

I sag A består akterne d, g, h, i og j hver især af flere e-mails i en e-mailtråd. Disse e-mailtråde indeholder flere selvstændige dokumenter (e-mails, der hver især kan karakteriseres som et dokument).

Ved vurderingen af, om du har ret til aktindsigt i disse dokumenter (e-mails), skal der foretages en selvstændig vurdering af hvert enkelt dokument. Der kan således ikke med henvisning til en enkelt undtagelsesbestemmelse i offentlighedsloven afslås aktindsigt i en e-mailtråd – der i offentlighedslovens forstand består af flere dokumenter – medmindre alle dokumenterne er omfattet af den pågældende undtagelsesbestemmelse.

Akterne d, g, h og i (sag A) indeholder e-mailtråde, der består af henholdsvis 3 e-mails, 2 e-mails, 5 e-mails og 4 e-mails.

Akt j (sag A) indeholder en e-mailtråd, der består af 10 e-mails, hvoraf den sidste e-mail er intern i Undervisningsministeriet, mens de 9 øvrige er e-mails mellem Undervisningsministeriet og Justitsministeriet. Undervisningsministeriet har undtaget dokumenterne med henvisning til offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, og § 24, stk. 1, nr. 2.

Efter en gennemgang af sag A, akterne d, g, h, i og j (for så vidt angår den sidste e-mail i tråden) har jeg ikke grundlag for at tilsidesætte Undervisningsministeriets vurdering af, at der er tale om interne dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående og derfor som udgangspunkt er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Efter en gennemgang af de øvrige akter, der er undtaget efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, har jeg heller ikke grundlag for at kritisere Undervisningsministeriets vurdering af, at der er tale om interne dokumenter, der som udgangspunkt er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1. Det drejer sig om akterne 3 og 17 i sag B, akterne 3 og 6 i sag C og akterne 2, 5, 6, 7 og 12 i sag D.

For så vidt angår de 9 e-mails mellem Undervisningsministeriet og Justitsministeriet i akt j (sag A) henviser jeg til pkt. 3.3 nedenfor om offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2.

3. Offentlighedslovens § 24, stk. 1 (ministerbetjening)

3.1. Retsgrundlaget

Bestemmelsen i § 24, stk. 1, i offentlighedsloven lyder således:

”§ 24. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter og oplysninger, der 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, mellem:

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

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

”Bestemmelsen i stk. 1 finder alene anvendelse, hvor interne dokumenter og oplysninger udveksles *i forbindelse med ministerbetjening*. Dette er (...) i bestemmelsens ordlyd beskrevet på den måde, at dokumenter og oplysninger alene kan undtages fra aktindsigt, hvis der på det tidspunkt, hvor de pågældende dokumenter eller oplysninger udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder eller mellem forskellige ministerier, er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand. Det vil således fortsat gælde som et almindeligt udgangspunkt, at udveksling af internt materiale mellem forskellige forvaltningsmyndigheder i forbindelse med udførelsen af opgaver, der ikke vedrører ministerbetjening, bevirker, at materialet bliver undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler, jf. lovforslagets § 23, stk. 2.

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 ministerbetjening, 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 for 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 folketingsspørgsmål 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. Ved udførelsen af opgaver i forbindelse med ministerbetjening kan f.eks. et ministeriums departement og en underordnet styrelse i princippet anses som en (funktionel) enhed. ”

3.2. Offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1

Undervisningsministeriet har i afgørelsen af 7. oktober 2016 anført, at en række interne dokumenter og oplysninger er undtaget efter § 24, stk. 1, nr. 1, da de er udvekslet mellem ministeriets departement og ministeriets underordnede myndighed Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (STUK) på et tidspunkt, hvor der konkret var behov for bistand til ministeren.

I udtalelsen af 26. oktober 2016 til mig har Undervisningsministeriet redegjort nærmere for, at udvekslingen af de omhandlede dokumenter mellem ministeriets departement og Styrelsen for Undervisning og Kvalitet skete på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at ministeren havde eller ville få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Ministeriet har anført, at der blev givet delvis aktindsigt i fire sager, hvoraf tre sager (sagerne B, C og D) er ministersager, der vedrører henholdsvis ministersvar til Folketinget, en orientering til ministeren om STUKs tilsyn og ministerens mødemateriale til brug for et samråd i Børne- og Undervisningsudvalget. Den fjerde sag (sag A) er en sag, hvorpå sagsbehandleren har dokumenteret forberedelsen af ministersagen med mødemateriale til brug for det omhandlede samråd.

Efter ministeriets vurdering er de omhandlede sager på baggrund af forarbejderne til offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1, i kernen af anvendelsesområdet for ministerbetjeningsbestemmelsen.

Ministeriet har oplyst, at samrådsspørgsmål AP fra Folketingets Børne- og Undervisningsudvalg blev stillet den 6. juli 2016 og blev besvaret af ministeren i Børne- og Undervisningsudvalget den 20. september 2016. Ministeriet har endvidere anført, at de undtagne dokumenter er udvekslet i perioden 16. august til 2. september 2016, dvs. efter samrådsspørgsmål AP blev stillet, og inden afholdelsen af samrådet i Folketinget.

I sag A (16/09698) ”Samråd AP om oprettelse af muslimsk gymnasium” har ministeriet anset akterne a, b, c, e, f og k for omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1.

I udtalelsen af 26. oktober 2016 til mig har ministeriet anført, at der er tale om en sag, der er oprettet af sagsbehandleren i forbindelse med forberedelsen af samrådet, og hvorpå sagsbehandleren har indsamlet

relevante informationer fra Styrelsen for Undervisning og Kvalitet og andre kontorer i departementet samt bedt dem kommentere udkast til ministerens samrådstale mv.

Ministeriet har endvidere anført, at der med hensyn til de undtagne dokumenter er tale om e-mails med udveksling af oplysninger mellem departementet og Styrelsen for Undervisning og Kvalitet i perioden fra den 16. august til den 2. september 2016 om ministerens forestående samråd den 20. september 2016, dvs. på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at ministeren havde behov for embedsværkets rådgivning og bistand i form af bistand til mødeforberedelse til samrådet.

I sag B (009.333.981) ”Svar på BUU spm. 345-348” har ministeriet anset akterne 2, 9, 10, 11 og 12 for omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1.

Ministeriet har i sin udtalelse af 26. oktober 2016 anført, at sagen blev oprettet i ministersekretariatet den 1. september 2016 og sendt til Styrelsen for Undervisning og Kvalitet med bestilling af svarudkast til ministerens besvarelse af Børne- og Undervisningsudvalgets spørgsmål nr. 345-348 om antal muslimske gymnasier, krav og betingelser for oprettelse af muslimske gymnasier, og om hvordan og hvem der tilser oprettede muslimske gymnasier i Danmark. Udvalget havde sat en svarfrist til dagen før det omhandlede samråd, dvs. den 19. september 2016.

Ministeriet har endvidere anført, at de fem undtagne akter fra Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (udkast til forklæde og udkast til svar på fire spørgsmål fra folketingsudvalget) er udvekslet med departementet den 12. september 2016, dvs. på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at ministeren havde behov for og – i form af ministersekretariatets fremsendelse af sagen og bestilling af svarudkast – også havde efterspurgt bistand til besvarelsen af udvalgets spørgsmål.

I sag C (007.913.311) ”Orientering om STUKs tilsyn med private gymnasier” har ministeriet anset akterne 2 og 4 for omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1. Der er tale om et udkast til forklæde og et udkast til et notat med oversigt over eksisterende private gymnasier.

Ministeriet har i udtalelsen af 26. oktober 2016 anført, at Styrelsen for Undervisning og Kvalitet har udvekslet sagen med departementet den 29. august 2016, dvs. efter modtagelsen af samrådsspørgsmålet den 6. juli 2016 og inden afholdelsen af samrådet den 20. september 2016. I sagen orienterer Styrelsen for Undervisning og Kvalitet ministeren om, at styrelsen fremadrettet vil ændre sit tilsyn med de private gymnasier, så alle nyoprettede gymnasier vil blive aflagt tilsynsbesøg inden for de første måneder af deres virke, og det meldes ud af ministeren på samrådet.

Ministeriet har derfor ved sin undtagelse af de nævnte dokumenter lagt til grund, at sagen var udarbejdet forud for samrådet til ministerens baggrundsviden og eventuelle udmelding om styrelsens tilsyn med private gymnasier på samrådet, og at ministeren derfor havde eller ville kunne få behov for bistand.

I sag D (005.003.981) ”Samråd i Børne- og Undervisningsudvalget om oprettelse af et muslimsk gymnasium den 20. september 2016” har ministeriet anset akt 10 for omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1.

Ministeriet har i udtalelsen af 26. oktober 2016 anført, at der er tale om et baggrundsnotat udarbejdet af Styrelsen for Undervisning og Kvalitet til brug for ministerens baggrundsviden på samrådet, og at doku-

mentet er udvekslet med departementet i sin endelige form den 2. september 2016, dvs. på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at ministeren havde behov for embedsværkets rådgivning og bistand i form af bistand til mødeforberedelse til samrådet.

Jeg har gennemgået de akter, som ministeriet har undtaget efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1.

Der er tale om dokumenter, der er udvekslet mellem ministeriet og Styrelsen for Undervisning og Kvalitet i perioden fra den 16. august 2016 til den 13. september 2016.

Med hensyn til akterne a, b og f (sag A) bemærker jeg, at akterne indeholder e-mailtråde, der består af henholdsvis 2 e-mails, 3 e-mails og 3 e-mails udvekslet mellem ministeriet og Styrelsen for Undervisning og Kvalitet.

Som jeg har anført under pkt. 2, skal der ved vurderingen af, om du har ret til aktindsigt i disse dokumenter (e-mails), foretages en selvstændig vurdering af hvert enkelt dokument. Der kan således ikke med henvisning til en enkelt undtagelsesbestemmelse i offentlighedsloven afslås aktindsigt i en e-mailtråd – der i offentlighedslovens forstand består af flere dokumenter – medmindre alle dokumenterne er omfattet af den pågældende undtagelsesbestemmelse.

Det fremgår af forarbejderne til offentlighedslovens § 24, stk. 1, at det uden videre vil kunne lægges til grund, at ministeren har brug for rådgivning og bistand, hvis udvekslingen af dokumenter sker i et tilfælde, hvor ministeren selv eller ministersekretariatet på ministerens vegne har bedt embedsværket f.eks. undersøge eller overveje et spørgsmål.

Som eksempler på opgaver, der vil være omfattet af offentlighedslovens § 24, nævner forarbejderne til bestemmelsen bl.a. embedsværkets bistand i forbindelse med ministerens deltagelse i et samråd i Folketinget og embedsværkets udarbejdelse af lovforslag og besvarelse af folketingssspørgsmål. Som eksempler på dokumenttyper, der vil være omfattet af bestemmelsen, er der i forarbejderne desuden anført bl.a. udkast til talepapir og beredskabstalepunkter samt udkast til bidrag til besvarelse af folketingssspørgsmål og notater.

Det er min opfattelse, at de dokumenter, som ministeriet har undtaget efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1, klart fremstår som udarbejdet og udvekslet i forbindelse med ministerbetjening.

Jeg kan derfor ikke kritisere, at Undervisningsministeriet har anset dokumenterne for omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1, og dermed som udgangspunkt undtaget fra aktindsigt.

3.3. Offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2

I sag A (16/09698) ”Samråd AP om oprettelse af muslimsk gymnasium” har ministeriet anset en del af akt j for omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2.

Som det fremgår af pkt. 2 ovenfor, er der tale om 9 e-mails udvekslet mellem Undervisningsministeriet og Justitsministeriet. Udvekslingen er sket i perioden fra den 6. juli 2016 til den 9. september 2016.

Ministeriet har i sin afgørelse henvist til, at der er tale om ministeriets mailveksling med Justitsministeriet om et påtænkt lovforslag om frie grundskoler. Det fremgår af Undervisningsministeriets udtalelse af 26. oktober 2016, at dokumenterne er journaliseret på en sag, der er oprettet den 16. august 2016 i forbindelse med forberedelsen af samrådet den 20. september 2016, og hvorpå sagsbehandleren har samlet mødemateriale til brug for samrådet.

Efter en gennemgang af de omhandlede 9 e-mails i akt j (sag A) er jeg enig med ministeriet i, at der er tale om ministerbetjeningsdokumenter omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, og dermed som udgangspunkt undtaget fra retten til aktindsigt.

4. Offentlighedslovens § 28, stk. 1 (ekstrahering)

4.1. Retsgrundlaget

Offentlighedslovens § 28, stk. 1, om ekstrahering 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 de specielle bemærkninger til § 28 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) er der bl.a. anført følgende om ekstraheringspligten:

”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.

...

Kravet om, at oplysningen skal være relevant for sagen, indebærer i øvrigt, at oplysninger om sagens faktiske grundlag, der som sådan er relevante, men som fra en overordnet betragtning er af uvæsentlig betydning for sagen (de kan siges at være ligegyldige), ikke skal ekstraheres. Der gælder således en *bagatelgrænse* for de oplysninger, der skal ekstraheres.

Bedømmelsen af, om en oplysning om en sags faktiske grundlag er af relevans for sagen, afhænger af en *konkret vurdering i det enkelte tilfælde*. Den nævnte relevansvurdering skal foretages i forhold til det tidspunkt, hvor aktindsigten begæres, men som nævnt skal ikke blot oplysninger, som en myndighed har lagt til grund, men også oplysninger, der taler imod myndighedens beslutning, ekstraheres.

...

Bestemmelsen i *stk. 2, nr. 2*, fastslår, at myndighederne m.v. ikke er forpligtede til at foretage ekstrahering efter *stk. 1*, hvis de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten. Denne adgang til at undlade at foretage ekstrahering følger allerede af gældende ret, og bestemmelsen er således udtryk for en lovfæstelse af denne retstilstand. ”

4.2. Ministeriets opfattelse

Ministeriet har i sin afgørelse af 7. oktober 2016 taget stilling til, om de dokumenter, der er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23 og § 24, stk. 1, indeholder ekstraheringspligtige oplysninger omfattet af § 28, stk. 1.

Ministeriet har anført, at de undtagne dokumenter ikke indeholder eksterne faglige vurderinger, og at det derfor alene handler om ekstraheringspligt i forhold til oplysninger om det faktiske grundlag.

Ministeriet har vurderet, at fire af de undtagne dokumenter indeholder oplysninger om sagens faktiske grundlag, som har været relevante for sagen, og ministeriet har i to særskilte dokumenter (bilag A og B), som du har fået tilsendt sammen med ministeriets afgørelse af 7. oktober 2016, gengivet de ekstraheringspligtige oplysninger fra de fire dokumenter.

I bilag A er gengivet de ekstraheringspligtige oplysninger fra akt c ii (sag A) og akt 3 (sag C), og i bilag B er gengivet de ekstraheringspligtige oplysninger fra g ii (sag A) og akt 6 (sag D).

Fra sag D har ministeriet udleveret akt 7 (baggrundspapir) og akt 10 (STUKs baggrundsnotat) med overstregninger.

Herudover har ministeriet for en række dokumenter fundet, at de indeholder faktiske oplysninger, der som udgangspunkt er omfattet af offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Det drejer sig om følgende akter:

Sag A – akterne a, b, c i-iii, d, g i-iii og i

Sag B – akterne 2, 9, 10, 11, 12 og 17

Sag C – akterne 2, 4 og 6

Sag D – akterne 2, 5 og 12

Ministeriet har imidlertid samtidig anført, at der ikke er ekstraheringspligtige oplysninger i disse akter, som ikke allerede fremgår af de dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten. Med henvisning til offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2, har ministeriet derfor ikke fundet grundlag for at ekstrahere de pågældende oplysninger.

Efter min gennemgang af de dokumenter, som Undervisningsministeriet har undtaget som interne dokumenter efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, eller som ministerbetjeningsdokumenter efter § 24, stk. 1, er jeg enig med ministeriet i, at dokumenterne ikke indeholder oplysninger omfattet af § 28, stk. 1, som ikke allerede fremgår af andre dokumenter, som er udleveret til dig i forbindelse med aktindsigten, jf. § 28, stk. 2, nr. 2.

5. Offentlighedslovens § 14, stk. 1 (meroffentlighed)

Det fremgår af ministeriets afgørelse af 7. oktober 2016, at ministeriet har overvejet, om de undtagne dokumenter burde udleveres efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 1.

Bestemmelsen i § 14, stk. 1, har følgende ordlyd:

”§ 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.”

Ministeriet har meddelt meroffentlighed i to tilfælde. Det drejer sig om akt e fra sag A og akt 3 fra sag B.

For de øvrige undtagne dokumenter har ministeriet ikke fundet grundlag for at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.

Det fremgår af afgørelsen, at ministeriet i den forbindelse har foretaget en afvejning af på den ene side din interesse som journalist i at få aktindsigt i de undtagne dokumenter og på den anden side styrken af den beskyttelsesinteresse, der ligger bag offentlighedslovens § 23 og 24 om hensynet til beskyttelse af den interne beslutningsproces.

Jeg har ikke grundlag for at kritisere ministeriets vurdering.

Jeg foretager mig ikke mere i sagen.

Med venlig hilsen



Jørgen Steen Sørensen

Kopi sendes til:

Undervisningsministeriet

Sagsfremstilling

Du bad den 21. september 2016 Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling om aktindsigt i ”alle dokumenter, der vedrører arbejdet med at indføre skærpet tilsyn med fri skoler, herunder muslimske skoler og et muslimsk gymnasium”.

Du konkretiserede samme dag din anmodning telefonisk over for ministeriet til at vedrøre ministerens udmelding om tilsyn på et samråd i Folketingets Børne- og Undervisningsudvalg den 20. september 2016 og den sag, der kunne ligge til grund for samrådsspørgsmålet.

Den 7. oktober 2016 traf Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling (nu Undervisningsministeriet) afgørelse om delvis aktindsigt. Ministeriet anførte følgende:

”Aktindsigtsanmodning af 21. september 2016

1. Ved e-mail af 21. september 2016 har du bedt Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling om aktindsigt således:

‘Jeg skal venligst bede om aktindsigt i alle dokumenter, der vedrører arbejdet med at indføre skærpet tilsyn med fri skoler, herunder muslimske skoler og et muslimsk gymnasium.’

Ved telefonsamtale s.d. med undertegnede har du konkretiseret anmodningen til at vedrøre ministeren for børn, undervisning og ligestillings udmelding om tilsyn på samråd i Folketingets Børne- og Undervisningsudvalg den 20. september 2016 og den sag, der kan ligge til grund for samrådsspørgsmålet.

Ved e-mail af 30. september 2016 har ministeriet oplyst, at det desværre ikke har været muligt at færdigbehandle din anmodning om aktindsigt inden 7 arbejdsdage fra modtagelsen, og at ministeriet forventer at kunne svare senest med udgangen af uge 40.

2. Ministeriet har nu færdigbehandlet din anmodning og kan udlevere en række dokumenter.

Som det fremgår af oversigten i afsnit 3 nedenfor, har ministeriet vurderet, at en række dokumenter er undtaget fra retten til aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående. Ministeriet har vurderet, at de nævnte dokumenter har karakter af interne dokumenter, der er udarbejdet til eget brug og ikke er afgivet til udenforstående.

Derudover er visse interne dokumenter og oplysninger undtaget efter § 24, stk. 1, nr. 1, da de er udvekslet mellem et ministeriums departement (her Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestillings departement) og dets underordnede myndigheder (her Styrelsen for Undervisning og Kvalitet, STUK) på et tidspunkt, hvor der konkret var behov for bistand til ministeren.

Retten til aktindsigt i de undtagne dokumenter efter offentlighedslovens § 23 og § 24, stk. 1, omfatter dog efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, oplysninger om sagens faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen, det vil her sige spørgsmålet om oprettelse af et 'muslimsk gymnasium'. Ekstraheringspligten gælder ikke, i det omfang oplysningerne fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, jf. lovens § 28, stk. 2, nr. 2. Det bemærkes, at der i dokumenterne ikke er eksterne faglige vurderinger, hvorfor det alene er ekstraheringspligt i forhold til oplysninger om det faktiske grundlag, der er relevant i denne sag.

Det fremgår af oversigten i afsnit 3 nedenfor, hvor ministeriet har vurderet, at de undtagne dokumenter indeholder ekstraheringspligtige oplysninger omfattet af offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling har overvejet muligheden for meroffentlighed i de undtagne dokumenter, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1, og meddelt det i to tilfælde, jf. oversigten i afsnit 3 nedenfor. For øvrige undtagne dokumenter har ministeriet ikke fundet grundlag for meroffentlighed. Ministeriets afgørelse herom er truffet efter en afvejning af på den ene side din interesse som journalist i at få aktindsigt i de undtagne dokumenter og på den anden side styrken af den beskyttelsesinteresse, der ligger bag offentlighedslovens § 23 og § 24 om hensynet til beskyttelse af den interne beslutningsproces.

3. Der er identificeret fire sager med dokumenter og oplysninger, der er omfattet af din anmodning. Der er nedenfor en oversigt over de fire sager og de dokumenter, der er på sagerne med angivelse af ministeriets stillingtagen til spørgsmålet om udlevering.

A) Sagsnr. 16/09698

1) Aktliste for ministeriets sagsnr. 16/09698 'Samråd AP om oprettelse af muslimsk gymnasium'.

Dokumentet udleveres.

a) E-mail af 26. august 2016 fra STUK til departementet

Der er tale om et internt dokument, der ikke er omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1, om dokumenter og oplysninger, der er udvekslet mellem et departement og dets underordnede myndigheder (her: STUK) på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at ministeren havde behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Dokumentet indeholder en række faktiske oplysninger, der er omfattet af ekstraheringspligten efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt. Der er ikke ekstraheringspligtige oplysninger i dokumentet, som ikke allerede fremgår af dokument D 7, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2.

Dokumentet udleveres ikke.

b) E-mail af 2. september 2016 fra STUK til departementet med rev. baggrundsnotat

Der er tale om interne dokumenter, der ikke er omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1, om dokumenter og oplysninger, der er udvekslet mellem et departement og dets underordnede myndigheder (her: STUK) på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at ministeren havde behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Dokumenterne indeholder en række faktiske oplysninger, der er omfattet af ekstraheringspligten efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt. Der er ikke ekstraheringspligtige oplysninger i dokumenterne, som ikke allerede fremgår af dokument D 10, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2.

Dokumenterne udleveres ikke.

c) E-mail af 31. august 2016 fra STUK til departementet bilagt:

- i) udkast til baggrundsnotat,
- ii) udkast til forklæde på m-sag 007.913,
- iii) udkast til oversigt over private gymnasier,
- iv) brev af 29. august 2016 fra STUK til X-skolen og
- v) vedtægter for X-skolen

Der er dels tale om interne dokumenter, der ikke er omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1, om dokumenter og oplysninger, der er udvekslet mellem et departement og dets underordnede myndigheder (her: STUK) på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at ministeren havde behov for embedsværkets rådgivning og bistand. Bilag iv og v er eksterne dokumenter.

Bilagene indeholder en række faktiske oplysninger, der er omfattet af ekstraheringspligten efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt. Bilag iv og v udleveres. Oplysningerne i bilag i-iii er udleveret i endelig form i dokument D 10, bilag A til dette brev og D 7, jf. nærmere nedenfor, og der er ikke i denne e-mail yderligere oplysninger omfattet af ekstraheringspligten.

d) Intern e-mail af 13. september 2016 i departementet med bilag om eksamensresultater.

Der er tale om interne dokumenter, der ikke er omfattet af retten til aktindsigt, if. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, om dokumenter, der ikke er udvekslet med udenforstående.

Dokumenterne indeholder en række faktiske oplysninger, der er omfattet af ekstraheringspligten efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt. Der er ikke ekstraheringspligtige oplysninger i dokumenterne, som ikke allerede fremgår af dokument D 9, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2.

Dokumenterne udleveres ikke.

e) E-mail af 12. september 2016 fra STUK til departementet bilagt

i) brev af 5. september 2016 fra X-skolen til STUK og

ii) brev af 29. august 2016 fra STUK til X-skolen.

Der er dels tale om et internt dokument, der ikke er omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1, om dokumenter og oplysninger, der er udvekslet mellem et departement og dets underordnede myndigheder (her: STUK) på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at ministeren havde behov for embedsværkets rådgivning og bistand. Derudover er e-mailen vedlagt en e-mailkorrespondance og brevveksling mellem X-skolen og STUK.

E-mailen udleveres i sin helhed efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 1. Bilag i udleveres. Bilag ii er udleveret under pkt. c) ovenfor.

Det bemærkes, at STUKs besvarelse af brev af 5. september 2016 ej er indgået i samrådssagen, og at styrelsen har oplyst, at det forventes besvaret i forbindelse med et kommende tilsynsbesøg.

f) E-mail af 13. september 2016 fra STUK til departementet

Der er tale om et internt dokument, der ikke er omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1, om dokumenter og oplysninger, der er udvekslet mellem et departement og dets underordnede myndigheder (her: STUK) på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at ministeren havde behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Dokumentet indeholder ikke faktiske oplysninger, der er omfattet af ekstraheringspligten efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt.

Dokumentet udleveres ikke.

g) Intern e-mail af 14. september 2016 i departementet bilagt

i) taleudkast

ii) udkast til spørgsmål/svar-papir

ii) udkast dl baggrundspapir

Der er tale om interne dokumenter, der ikke er omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, da de ikke er udvekslet med udenforstående.

Bilag i, ii og iii er i endelig form udleveret under pkt. D 4, bilag B til dette brev og D 7, jf. nedenfor, og der er ikke i dokumenterne yderligere oplysninger omfattet af ekstraheringspligten i § 28, stk. 1, 1. pkt.

Dokumenterne udleveres ikke.

h) Intern e-mail af 14. september 2016 i departementet

Der er tale om et internt dokument, der ikke er omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, da det ikke er udvekslet med udenforstående.

Dokumentet indeholder ikke faktiske oplysninger, der er omfattet af ekstraheringspligten efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt.

Dokumentet udleveres ikke.

i) Intern e-mail af 13. september 2016 i departementet bilagt et presseberedskab

Der er tale om interne dokumenter, der ikke er omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, da de ikke er udvekslet med udenforstående.

Dokumenterne indeholder en række faktiske oplysninger, der er omfattet af ekstraheringspligten efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt. Der er ikke ekstraheringspligtige oplysninger i dokumenterne, som ikke allerede fremgår af dokument D 4, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2.

Dokumenterne udleveres ikke.

j) Intern e-mail af 13. september 2016 i departementet bilagt lovudkast

Der er tale dels om interne dokumenter, der ikke er omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, da de ikke er udvekslet med udenforstående dels om en mailveksling med Justitsministeriet om det påtænkte lovforslag om frie grundskoler, som er undtaget i medfør af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, om udveksling mellem ministerier ifm. ministerrådgivning.

Dokumenterne indeholder ikke faktiske oplysninger, der er omfattet af ekstraheringspligten efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt.

Dokumenterne udleveres ikke.

k) E-mail af 16. august 2016 fra departementet til STUK bilagt samrådsspørgsmål AP

Der er tale om interne dokumenter, der ikke er omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1, om dokumenter og oplysninger, der er udvekslet mellem et departement og dets underordnede myndigheder (her: STUK) på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at ministeren havde behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

E-mailen indeholder ikke faktiske oplysninger, der er omfattet af ekstraheringspligten efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt. E-mailen udleveres ikke. Bilaget er udleveret som bilag D3, jf. nedenfor.

B) Sagsnr. 009.333.981

1) Aktliste for ministeriets sagsnr. 009.333.981 'Svar på BUU spm. 345-348'

Dokumentet udleveres.

2) Udkast til forklæde

Der er tale om et internt dokument, der ikke er omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1, om dokumenter og oplysninger, der er udvekslet mellem et departement og dets underordnede myndigheder (her: STUK) på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at ministeren havde behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Dokumentet indeholder en række faktiske oplysninger, der er omfattet af ekstraheringspligten efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt. Der er ikke ekstraheringspligtige oplysninger i dokumentet, som ikke allerede fremgår af dokument B 3, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2.

Dokumentet udleveres ikke.

3) Forklæde

Der er tale om et internt dokument, der ikke er omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, da det ikke er udvekslet mellem udenforstående.

Dokumentet udleveres dog som led i meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1.

4) Børne- og Undervisningsudvalgets alm. del spørgsmål 345-348 til ministeren for børn, undervisning og ligestilling.

Dokumenterne udleveres.

5-8) Svar til Børne- og Undervisningsudvalget på spm. 345-348.

Dokumenterne udleveres.

9-12) Udkast til svar på spm. 345-348

Der er tale om interne dokumenter, der ikke er omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1, om dokumenter og oplysninger, der er udvekslet mellem et departement og dets underordnede myndigheder (her: STUK) på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at ministeren havde behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Dokumenterne indeholder en række faktiske oplysninger, der er omfattet af ekstraheringspligten efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt. Der er ikke ekstraheringspligtige oplysninger i dokumenterne, som ikke allerede fremgår af dokumenterne B 5-8, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2.

Dokumenterne udleveres ikke.

13-16) Svar på spm. 345-348

Der er tale om samme dokumenter, som er udleveret under pkt. 5-8 som vedhæftninger til de pågældende e-mails.

17) Slutscanning af ministersagen

Der er tale om et internt dokument, der ikke er omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, da det ikke er udvekslet mellem udenforstående.

Der er ikke ekstraheringspligtige oplysninger i dokumentet, som ikke allerede fremgår af udleverede dokumenter under pkt. 3-8, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2.

Dokumentet udleveres ikke.

C) Sagsnr. 007.913.311

1) Aktliste for ministeriets sagsnr. 007.913.311 'Orientering om STUKs tilsyn med private gymnasier'.

Dokumentet udleveres.

2) Udkast til forklæde

Der er tale om et internt dokument, der ikke er omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1, om dokumenter og oplysninger, der er udvekslet mellem et departement og dets underordnede myndigheder (her: STUK) på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at ministeren havde behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Dokumentet indeholder en række faktiske oplysninger, der er omfattet af ekstraheringspligten efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt. Der er ikke ekstraheringspligtige oplysninger i dokumentet, som ikke allerede fremgår af dokument C 3, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2.

Dokumentet udleveres ikke.

3) Forklæde

Der er tale om et internt dokument, det ikke er omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, da det ikke er udvekslet mellem udenforstående.

Dokumentet indeholder dog en række faktiske oplysninger, der er omfattet af ekstraheringspligten efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt. Disse oplysninger er gengivet i bilag A.

4) Udkast til notat med oversigt over eksisterende private gymnasier

Der er tale om et internt dokument, der ikke er omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1, om dokumenter og oplysninger, der er udvekslet mellem et departement og dets underordnede myndigheder (her: STUK) på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at ministeren havde behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Dokumentet indeholder en række faktiske oplysninger, der er omfattet af ekstraheringspligten efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt. Der er ikke ekstraheringspligtige oplysninger i dokumentet, som ikke allerede fremgår af dokument C 5, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2.

Dokumentet udleveres ikke.

5) Notat med oversigt over eksisterende private gymnasier

Oplysningerne i dokumentet er omfattet af kravet om ekstrahering i offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt.

Dokumentet udleveres.

6) Slutscanning af ministersagen

Der er tale om et internt dokument, der ikke er omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, da det ikke er udvekslet mellem udenforstående.

Der er ikke ekstraheringspligtige oplysninger i dokumentet, som ikke allerede fremgår af udleverede dokumenter og oplysninger under pkt. 3 og 5, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2.

Dokumentet udleveres ikke.

D) Sagsnr. 005.003.981

1) Aktliste for ministeriets sagsnr. 005.003.311 'Samråd i Børne- og Undervisningsudvalget om oprettelse af et muslimsk gymnasium den 20. september 2016'

Dokumentet udleveres.

2) Forklæde

Der er tale om et internt dokument, der ikke er omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, om dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående.

Dokumentet indeholder ingen ekstraheringspligtige oplysninger, som ikke allerede er udleveret i andre dokumenter under pkt. 3-10, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2.

Dokumentet udleveres ikke.

3) Samrådsspørgsmål AP fra BUU til ministeren for børn, undervisning og ligestilling.

Dokumentet udleveres.

4) E-mail fra Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling til BUU vedhæftet den afholdte samrådstale

Dokumenterne udleveres.

5) Taleudkast

Der er tale om et internt dokument, der ikke er omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, om dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående.

Dokumentet indeholder en række faktiske oplysninger, der er omfattet af ekstraheringspligten efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt. Der er ikke ekstraheringspligtige oplysninger i dokumentet, som ikke allerede fremgår af dokument D 4, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2.

Dokumentet udleveres ikke.

6) Spørgsmål/svar-papir

Der er tale om et internt dokument, der ikke er omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, da det ikke er udvekslet mellem udenforstående.

Dokumentet indeholder dog en række faktiske oplysninger, der er omfattet af ekstraheringspligten efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt. De ekstraherede oplysninger er gengivet i bilag B.

7) Baggrundspapir

Der er tale om et internt dokument, der ikke er omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, om dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående. Dokumentet indeholder faktiske oplysninger, som ikke allerede er udleveret i andre dokumenter, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2.

Dokumentet udleveres med overstregning af oplysninger, som ikke er omfattet af ekstraheringspligten.

8) Udskrift fra X-skolens hjemmeside

Dokumentet udleveres.

9) Oversigt over gennemsnitlige eksamensresultater samlet og i udvalgte fag på private gymnasier, 2013-15.

Dokumentet udleveres.

10) STUK's baggrundsnotat af 29. august 2016

Der er tale om et internt dokument, der ikke er omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1, om dokumenter og oplysninger, der er udvekslet mellem et departement og dets underordnede myndigheder (her: STUK) på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at ministeren havde behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Dokumentet indeholder faktiske oplysninger, som ikke allerede er udleveret i andre dokumenter, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2. Dokumentet udleveres med overstregning af oplysninger, som ikke er omfattet af ekstraheringspligten.

11) Afholdt samrådstale

Dokumentet udleveres under pkt. 4.

12) Slutscanning af ministersagen

Der er tale om et internt dokument, der ikke er omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, da det ikke er udvekslet mellem udenforstående.

Der er ikke ekstraheringspligtige oplysninger i dokumentet, som ikke allerede fremgår af udleverede dokumenter og oplysninger under D 3, 4 og 6-10, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2.

Dokumentet udleveres ikke.

Du er velkommen til at kontakte mig, hvis du har spørgsmål til behandlingen af din aktindsigtsanmodning. ”

Du klagede den 10. oktober 2016 til mig over ministeriets afgørelse af 7. oktober 2016. Du anførte, at din klage især angik ministeriets anvendelse af ministerbetjeningsreglen, og at der efter din opfattelse især var tale om en sag om drift.

Jeg bad den 13. oktober 2016 Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling om en udtalelse om sagen. Jeg bad samtidig ministeriet om nærmere at redegøre for, hvorfor der – i relation til de undtagne dokumenter/oplysninger – var tale om dokumenter/oplysninger, der blev udvekslet på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at ministeren havde behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

I en udtalelse af 26. oktober 2016 anførte ministeriet bl.a. følgende:

”Folketingets Ombudsmand har ved brev af 13. oktober 2016 bedt Ministeriet for Børn, Undervisning og ligestilling om en udtalelse i anledning af klage fra journalist A fra medie B over ministeriets afgørelse af 7. oktober 2016 om delvist afslag på aktindsigt i dokumenter vedrørende indførelse af skærpet tilsyn med friskoler, herunder muslimske skoler og et muslimsk gymnasium i relation til ministerens udmeldinger på samråd i Folketingets Børne- og Undervisningsudvalg den 20. september 2016.

Journalist A har i sin klage over brugen af ministerbetjeningsreglen anført, at han mener, at der især er tale om en sag om drift.

I relation til de dele af ministeriets afgørelse, hvor ministeriet meddeler afslag på aktindsigt med henvisning til § 24, stk. 1, i offentlighedsloven, har ministeriet henvist til, at der er tale om dokumenter og oplysninger, der er udvekslet mellem et departement og dets underordnede myndigheder på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at ministeren havde behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Ombudsmanden har i relation til ovenstående bedt ministeriet om i udtalelsen nærmere at redegøre for, hvorfor der – i relation til de undtagne dokumenter/oplysninger – var tale om dokumenter/oplysninger, der blev udvekslet på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at ministeren havde behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling skal udtale følgende:

1. Aktindsigtsanmodningen blev den 21. september 2016 telefonisk af journalist A afgrænset til at vedrøre ministeren for børn, undervisning og ligestillings udmelding om tilsyn på samråd i Folketingets Børne- og Undervisningsudvalg den 20. september 2016 og den sag, der kan ligge til grund for samrådspørgsmålet. Anmodningen blev endvidere afgrænset til at omhandle departementets akter, idet journalist A oplyste, at han eventuelt selv ville rette henvendelse til Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (STUK) i forhold til konkrete tilsynssager.

2. Som det fremgår af afgørelsen, er der givet delvis aktindsigt i fire sager, hvoraf de tre er ministersager. Det fremgår endvidere, at ministersagerne angår dels ministersvar til Folketinget (sagsnr. 009.333.981), dels en orientering til ministeren om STUK's tilsyn (sagsnr. 007.913.311) og endelig ministerens mødemateriale til brug for et samråd i Folketingets Børne- og Undervisningsudvalg den 20. september 2016 (sagsnr. 005.003.981).

For så vidt angår den fjerde sag (sagsnr. 16/09698) er der tale om en sag, hvorpå sagsbehandleren har dokumenteret forberedelsen af ministersagen med mødemateriale til ministerens deltagelse i nævnte samråd.

Sagerne og baggrunden for undtagelsen af dokumenter og oplysninger efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, gennemgås nedenfor under pkt. 4.

Ministeriet har i afgørelsen undtaget dokumenter efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, med følgende begrundelser:

- Der er tale om interne dokumenter, der ikke er omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1, om dokumenter og oplysninger, der er udvekslet mellem et departement og dets underordnede myndigheder (her: STUK) på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at ministeren havde behov for embedsværkets rådgivning og bistand.
- Der er tale om en mailveksling med Justitsministeriet om det påtænkte lovforslag om frie grundskoler, som er undtaget i medfør af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 2, om udveksling mellem ministerier i forbindelse med ministerrådgivning.

3. Folketingets Børne- og Undervisningsudvalgs samrådsspørgsmål AP blev stillet den 6. juli 2016 efter ønske fra Marie Krarup (DF), og spørgsmålet blev besvaret af ministeren for børn, undervisning og ligestilling i Folketingets Børne- og Undervisningsudvalg den 20. september 2016.

Herunder gennemgås de fire sager, som ministeriet har givet delvis aktindsigt i.

Sagsnr. 005.003,981 ('Samråd i Børne- og Undervisningsudvalget om oprettelse af et muslimsk gymnasium den 20. september 2016')

Sagen er oprettet i ministersekretariatet den 7. juli 2016 og indeholder mødemateriale til brug for ministerens deltagelse i samrådet den 20. september 2016.

Fra sagen er undtaget ét dokument med henvisning til offentlighedslovens § 24, stk. 1. Dokumentet er STUK's baggrundsnotat til brug for ministerens baggrundsviden på samrådet og indgår også på sagsnr. 16/09698. Dokumentet er udvekslet med departementet i sin endelige form den 2. september 2016, dvs. på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at ministeren havde behov for embedsværkets rådgivning og bistand i form af bistand til mødeforberedelse til samrådet, jf. offentlighedslovens § 24, stk. 1.

Sagsnr. 007.913.311 ('Orientering om STUKs tilsyn med private gymnasier')

Sagen er oprettet i STUK den 19. august 2016 og indeholder en orientering til ministeren om STUK's tilsyn med private gymnasier.

STUK henviser i sagen til det stillede samrådsspørgsmål og til, at der følger selvstændig sag med mødemateriale til ministeren.

Fra sagen er undtaget to dokumenter med henvisning til offentlighedslovens § 24, stk. 1. Der er tale om STUK's udkast til forklæde/cover til ministeren samt STUK's udkast til oversigt over eksisterende private gymnasier. Sagen er udvekslet med departementet den 29. august 2016, dvs. efter modtagelsen af samrådsspørgsmålet den 6. juli 2016 og inden afholdelsen af samrådet den 20. september 2016. I sagen orienteres ministeren om, at styrelsen fremadrettet vil ændre sit tilsyn af de private gymnasier, således at alle nyoprettede gymnasier vil blive aflagt tilsynsbesøg inden for de første måneder af deres virke. Dette meldes ud af ministeren på samrådet (jf. talen fra sagsnr. 005.003.981, udleveret som dokument D 4). Ministeriet har derfor i sin afgørelse lagt til grund, at sagen er udarbejdet forud for selve samrådet til ministerens baggrundsviden og eventuelle udmelding om styrelsens tilsyn med private gymnasier på samrådet, og at ministeren derfor havde eller ville kunne få behov for bistand.

Sagsnr. 009.333.981 ('Svar på BUU spm. 345-348')

Sagen er oprettet i ministersekretariatet den 1. september 2016 og blev sendt til STUK fra departementet med bestilling af svarudkast til ministerens besvarelse af spørgsmål nr. 345-348 fra Folketingets Børne- og Undervisningsudvalg om antal muslimske gymnasier, krav og betingelser for oprettelse af muslimske gymnasier, og om hvordan og hvem der tilser oprettede muslimske gymnasier i Danmark. Udvalget havde sat svarfristen til dagen før det pågældende samråd (den 19. september).

Ministeriet har på baggrund af emnet for spørgsmålene, samme spørgsmålsstillere som til samrådsspørgsmål AP og tidsfristen for deres besvarelse anset sagen for omfattet af aktindsigtsanmodningen.

Fra sagen er undtaget fem dokumenter i henhold til offentlighedslovens § 24, stk. 1. Der er tale om STUK's udkast til et forklæde/cover til ministeren samt STUK's udkast til besvarelse af de fire spørgsmål fra udvalget. Dokumenterne er udvekslet med departementet den 12. september 2016, dvs. på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at ministeren havde behov for og i form af bestillingen fra ministersekretariatet ved fremsendelsen af sagen også havde efterspurgt bistand til besvarelsen af udvalget, jf. offentlighedslovens § 24, stk. 1.

Sagsnr. 16/09698 ('Samråd AP om oprettelse af muslimsk gymnasium') Sagen er oprettet i departementet den 16. august 2016 og indeholder korrespondance mellem forskellige kontorer i departementet og mellem departementet og STUK med udveksling af dokumenter til brug for ministerens mødesag til samrådet den 20. september 2016. Der er tale om en sag, der er oprettet af sagsbehandleren i forbindelse med forberedelsen af samrådet, på hvilken sagsbehandleren har indsamlet relevante informationer fra STUK og andre kontorer i departementet samt bedt dem kommentere udkast til ministerens samrådstale m.v.

Fra sagen er undtaget seks dokumenter med henvisning til offentlighedslovens § 24, stk. 1. Fælles for de undtagne dokumenter er, at der er tale om e-mails med udveksling af oplysninger mellem departementet og STUK i perioden 16. august til 2. september 2016 om ministerens forestående samråd den 20. september 2016, dvs. på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at ministeren havde behov for embedsværkets rådgivning og bistand i form af bistand til mødeforberedelse til samrådet, jf. offentlighedslovens § 24, stk. 1.

4. Ministeriet har ved afgørelsen af 7. oktober 2016 lagt vægt på hensynene bag bestemmelsen i offentlighedslovens § 24, stk. 1; navnlig til at beskytte den interne og politiske beslutningsproces og til de

offentligt ansattes adgang til at foretage overvejelser og udføre det forberedende arbejde i forbindelse med ministerbetjening uden pres i form af en eventuel senere offentliggørelse af rent foreløbige overvejelser.

Om baggrunden for bestemmelsen henvises til lovforslaget til offentlighedsloven (L 144 af 7. februar 2013), hvoraf det fremgår af de almindelige bemærkninger, afsnit 4.14.1.2. :

'Om baggrunden for bestemmelsen i § 24, stk. 1, anfører Offentlighedskommissionen bl.a., at ændringerne i den administrative struktur og den politiske beslutningsproces – herunder navnlig den øgede deltagelse af styrelser og direktorater i ministerbetjeningen samt det øgede tværministerielle samarbejde om sager og beslutninger af politisk karakter – har styrket behovet for, at forvaltningsmyndighederne i fortrolighed kan udveksle dokumenter og oplysninger som led i ministerbetjening. I tilknytning hertil anføres det, at den nævnte bestemmelse 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 i forlængelse heraf ifølge Offentlighedskommissionen navnlig at beskytte den interne og politiske beslutningsproces, når dokumenter og oplysninger udveksles mellem forskellige myndigheder i forbindelse med ministerbetjening. Desuden skal bestemmelsen 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. '

Af de specielle bemærkninger til § 24, stk. 1, fremgår:

'Bestemmelsen finder således anvendelse, hvor udvekslingen sker i forbindelse med det, der kan betegnes 'den politiske' ministerbetjening.

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 folketingsspørgsmål 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 folketingsspørgsmål, notater, redegørelser, idékataloger, sagkyndige udtalelser og vurderinger, handlingsplaner m.v.

...

Det forhold, at et internt dokument, der er omfattet af stk. 1's anvendelsesområde, ikke bliver anvendt af den modtagende myndighed, indebærer ikke, at dokumentet af den grund falder uden for bestemmelsen. Afgørende er, at dokumentet er udvekslet i forbindelse med ministerbetjening. '

Efter ministeriets vurdering er de nævnte sager, som ministeriet har fundet omfattet af aktindsigtsanmodningen, på baggrund af ovenstående uddrag fra lovforslaget i kernen af anvendelsesområdet for ministerbetjeningsbestemmelsen i offentlighedslovens § 24, stk. 1.

5. På baggrund af den af journalist A foretagne konkretisering af aktindsigtsanmodningen er det ministeriets opfattelse, at de sager, som omfattes af anmodningen, vil indeholde oplysninger, som er udvekslet på et tidspunkt, hvor ministeren konkret havde behov for rådgivning og bistand i form af forberedelse til det pågældende samråd eller til besvarelse af folketingssspørgsmål, jf. offentlighedslovens § 24, stk. 1.

Journalist A har anført i sin klage over ministeriets brug af ministerbetjeningsreglen, at han mener, at der især er tale om en sag om drift.

Det er der efter ministeriets opfattelse ikke, sådan som anmodningen er konkretiseret, idet den går på ministerens udtalelse på et samråd og den bagvedliggende sag, men hvor STUK's konkrete tilsynssager specifikt ikke er ønsket inddraget i sagen.

Det er ministeriets vurdering, at alle efter § 24, stk. 1, undtagne dokumenter både er udarbejdet og udvekslet med henblik på ministerbetjening. Der er endvidere tale om dokumenter, som er udvekslet i perioden 16. august til 2. september 2016, dvs. efter samrådsspørgsmål AP er stillet og inden afholdelsen af samrådet i Folketinget. Det bemærkes, at det ikke er en betingelse for anvendelse af § 24, stk. 1, at et dokument udarbejdet af STUK, fx et udkast til folketings svar på spørgsmål 345 fra Folketingets Børne- og Undervisningsudvalg (i afgørelsen dokument B 9) eller et udkast til et forklæde/cover på ministersagen om STUK's tilsyn med private gymnasier (i afgørelsen dokument C 2), rent faktisk anvendes i det fulde omfang af den modtagende myndighed i form af departementet.

Ministeriet finder, at bestemmelsen i offentlighedslovens § 24, stk. 1, netop sigter til at kunne undtage udveksling af bl.a. udkast til folketings spørgsmål, udkast til spørgsmål/svar papir, udkast til cover/forklæde mellem et departement og en underliggende styrelse efter ovennævnte hensyn. Det bemærkes, at de endelige udgaver af disse dokumenter i vid udstrækning er udleveret.

6. Ministeriet har, som det fremgår af afgørelsen, overvejet meroffentlighed og givet det i to tilfælde. Ministeriet har ikke fundet, at journalistens interesse i at få aktindsigt i de øvrige undtagne dokumenter har vejet tungere end hensynet til den interne og politiske beslutningsproces, som det også fremgår af afgørelsen.

7. Vedlagt er en kopi af aktindsigtsafgørelsen af 7. oktober 2016 og de til denne vedlagte bilag. Derudover vedlægges samtlige bilag fra de fire sager, som afgørelsen giver delvis aktindsigt i, samt samtlige bilag fra de to sager (sagsnr. 16/10667 og 014.843.351), som Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling oprettede i anledning af journalist A's akt-indsigtsanmodning. ”

Den 31. oktober 2016 sendte jeg dig en kopi af ministeriets udtalelse og bad om dine eventuelle bemærkninger.

Jeg modtog ingen bemærkninger fra dig.

Den 18. november 2016 skrev jeg til dig, at jeg nu ville forsøge at behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde fået fra dig og ministeriet.