



2017-3

Oplysninger i forskningsevalueringsrapport kunne på det foreliggende grundlag ikke undtages fra aktindsigt efter § 33, nr. 5, i offentlighedsloven

26. januar 2017

En journalist klagede til ombudsmanden over, at Danmarks Tekniske Universitet (DTU) og Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøtte (tidligere Styrelsen for Videregående Uddannelser) havde undtaget oplysninger i en forskningsevalueringsrapport fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 33, nr. 5.

Forvaltningsret
11241.3

Evalueringen var foretaget af fem eksterne forskere, og myndighederne anførte over for ombudsmanden, at aktindsigt i den konkrete evalueringsrapport ville medføre en nærliggende fare for, at DTU fremadrettet ikke kunne sikre en kritisk faglig og reel bedømmelse af den forskning, som blev foretaget ved universitetet. Myndighederne henviste også til, at der var et hensyn at tage til de forskere og forskergrupper, hvis arbejde var blevet vurderet i evalueringsrapporten, da deres meritering kunne blive påvirket. Endelig henviste myndighederne til hensynet til de forskere, der havde foretaget evalueringen.

Ombudsmanden udtalte, at bestemmelsen i § 33, nr. 5, i offentlighedsloven er tiltænkt et snævert anvendelsesområde og derfor kun finder anvendelse, når hemmeligholdelse må anses for klart påkrævet, og der er en nærliggende fare for, at de beskyttelsesværdige interesser vil lide skade af betydning.

Det var ombudsmandens opfattelse, at hensynet til at sikre tilstrækkelig kvalitet i den forskning, som udføres ved et universitet, kunne være sagligt at varetage i vurderingen af, om der kunne gives afslag på aktindsigt efter § 33, nr. 5. Det var dog samtidig ombudsmandens opfattelse, at det, som myndighederne havde anført om, at DTU ikke i fremtiden ville kunne sikre en kritisk faglig og reel bedømmelse, var for generelt og udokumenteret. Vurderingen var således ikke nærmere underbygget, f.eks. af udtalelser fra de forskere, der deltog i evalueringen, eller af andre konkrete oplysninger om, hvad der er almindelig praksis med hensyn til fortrolighed om evalueringer af forskning.

Ombudsmanden henstillede derfor til Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøtte at genoptage sagen med henblik på fornyet behandling af spørgsmålet om aktindsigt i evalueringsrapporten.

(Sag nr. 16/03048)

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Herunder gengives ombudsmandens udtalelse i sagen efterfulgt af en sagsfremstilling:

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad drejer sagen sig om?

Sagen drejer sig om aktindsigt i en forskningsevalueringsrapport om Danmarks Tekniske Universitet (herefter DTU), Institut for Transport, som DTU fik foretaget i efteråret 2015.

Evalueringen blev foretaget af fem eksterne transportforskere i perioden fra den 9. til den 12. november 2015.

Ved afgørelse af 29. februar 2016 meddelte DTU dig afslag på aktindsigt i oplysninger i evalueringsrapporten, med henvisning til at de var omfattet af § 33, nr. 5, i offentlighedsloven. Samtidig afslog DTU aktindsigt i de øvrige dele af rapporten, med henvisning til at det resterende indhold herefter ikke havde et forståeligt eller sammenhængende meningsindhold, jf. lovens § 34, nr. 3. Du blev dog meddelt aktindsigt i rapportens pkt. 4 om ph.d.-ordningen (afsnit 26).

Samtidig med en udtalelse til mig af 23. august 2016 har DTU – efter nærmere gennemgang af de enkelte afsnit i evalueringsrapporten – meddelt dig aktindsigt i de afsnit, som DTU i udtalelsen betegner som nr. 1-3, 5 og 20. Disse afsnit drejer sig om navnene på de forskere, der har gennemført evalueringen, oplysninger om grundlaget for evalueringen – herunder oplysning om, hvornår evalueringen blev gennemført – kriterierne for evalueringen og en beskrivelse af instituttets strategi og (yderligere) oplysninger om ph.d.-ordningen.

Hvad angår de øvrige afsnit i rapporten (dvs. nr. 4, 6-19, 21-25 og 27-28), har DTU fastholdt afslaget på aktindsigt med henvisning til § 33, nr. 5.

Disse afsnit angår ifølge DTU's egen inddeling beskrivelse af evalueringsmetoden, beskrivelse af evaluering gennemført i 2010 og anbefalinger herfra, beskrivelse af reaktion på evalueringspanelet, "overall assessment" og begrundelse herfor, udvalgets (evalueringspanelets) indhentelse af oplysninger, oplysninger, som kan henføres til konkrete personer, oplysninger indsamlet efter evalueringen, konkrete forskningsdata, vurdering af fem konkrete grupper på instituttet og "overall observations, governance of the department and suggestions".

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Styrelsen for Videregående Uddannelser (nu Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøtte) har i udtalelse til mig af 29. august 2016 anført, at styrelsen – efter en gennemgang af DTU's udtalelse af 23. august 2016 – ikke har yderligere bemærkninger til DTU's vurdering af offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser. Jeg forstår, at styrelsen dermed er enig med DTU, herunder i DTU's undtagelse af oplysninger i evalueringsrapporten med henvisning til § 33, nr. 5, i offentlighedsloven.

Min undersøgelse af sagen omfatter herefter DTU's afgørelse af 29. februar 2016, således som den er ændret ved DTU's udtalelse af 23. august 2016, og styrelsens tiltrædelse heraf den 29. august 2016. Spørgsmålet er, om myndighederne med rette kunne undtage afsnittene 4, 6-19, 21-25 og 27-28 i evalueringsrapporten fra aktindsigt med henvisning til § 33, nr. 5, i offentlighedsloven.

Styrelsen for Videregående Uddannelser har i udtalelse til mig af 29. august 2016 anført, at det er en beklagelig fejl, at sagen efter styrelsens udtalelse af 7. juni 2016 ikke blev hjemvist til DTU til fornyet behandling.

Da DTU og styrelsen i forbindelse med afgivelsen af udtalelser til mig har foretaget en fornyet gennemgang af sagen, foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette spørgsmål. Jeg henviser til § 16, stk. 1, i ombudsmandsloven (jf. lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013 om Folketingets Ombudsmand). Det fremgår af denne bestemmelse, at ombudsmanden selv afgør, om en sag giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

2. Retsgrundlaget

2.1. Generelt

Som det fremgår ovenfor, har DTU henvist til offentlighedslovens § 33, nr. 5, som hjemmel til at undtage oplysninger i evalueringsrapporten.

I udtalelsen til mig af 23. august 2016 har DTU desuden i forbindelse med gennemgangen af rapportens enkelte afsnit i parenteser efter henvisningen til offentlighedslovens § 33, nr. 5, bl.a. også henvist til bestemmelserne i offentlighedslovens §§ 23 og 30.

Jeg forstår det på den måde, at DTU ikke direkte henviser til disse andre bestemmelser, men at bestemmelserne er anført i udtalelsen for at indikere, hvilke beskyttelsesinteresser der efter DTU's opfattelse gør det nødvendigt at undtage oplysningerne efter § 33, nr. 5.

Efter offentlighedslovens § 33, nr. 4, kan retten til aktindsigt begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til forskeres og

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

kunstneres originale idéer samt foreløbige forskningsresultater og manuskripter. Da DTU's afslag på aktindsigt bl.a. er begrundet i hensynet til også i fremtiden at kunne foretage forskningsevalueringer, er denne bestemmelse kort omtalt nedenfor i pkt. 2.3.

2.2. Offentlighedslovens § 33, nr. 5

Bestemmelsen i § 33, nr. 5, i offentlighedsloven (jf. lov nr. 606 af 12. juni 2013) har følgende ordlyd:

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

...

- 5) Private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.”

Af forarbejderne til bestemmelsen i § 33, nr. 5 (jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) fremgår bl.a. følgende:

”(…) Efter nr. 5 kan retten til aktindsigt endvidere begrænses, hvis det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Det er – som efter gældende ret – en betingelse for at undtage oplysninger efter bestemmelsen, at der er en nærliggende fare for, at de pågældende interesser vil lide skade.

...

Bestemmelsen i nr. 5 – den såkaldte generalklausul – er enslydende med den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 6. Bestemmelsen har som efter gældende ret et snævert anvendelsesområde og forudsættes alene anvendt, hvor hemmeligholdelse af hensyn til offentlige eller private interesser er klart påkrævet.

Bestemmelsen skal i første række tilgodese beskyttelsesinteresser, der som sådan er anerkendt i lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men hvor de udtrykkelige bestemmelser har vist sig at være utilstrækkelige. Bestemmelsen kan imidlertid også i særlige tilfælde anvendes til at varetage beskyttelsesinteresser, der ikke har en snæver sammenhæng med de interesser, der er kommet til udtryk i undtagelsesbestemmelserne.

Bestemmelsen kan således bl.a. anvendes med henblik på at beskytte hensynet til det offentlige politiske beslutningsproces af særlig karakter. Den kan f.eks. anvendes på de tilfælde, hvor hensynet til den politiske

beslutningsproces gør det påkrævet, at retten til aktindsigt begrænses i forhold til oplysninger og dokumenter, der udveksles i forbindelse med sager, der er omfattet af lovforslagets § 24, stk. 3.

Endvidere kan bestemmelsen f.eks. anvendes til at undtage interne dokumenter, der udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning og anden tilsvarende politisk proces, men som ikke er udarbejdet til brug for en sådan sag og derfor ikke vil være omfattet af lovforslagets § 27, nr. 2.”

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven er s. 657 ff. bl.a. anført følgende om den tilsvarende bestemmelse i § 13 i den tidligere offentlighedslov (jf. lov nr. 572 af 19. december 1985):

”4.1. Almindelige bemærkninger om bestemmelsen i § 13, stk. 1.

4.1.1. Konkret skøn

Det følger af formuleringen af indledningen til § 13, stk. 1, at den interesseafvejning, der er forudsat, skal foretages konkret i hvert enkelt tilfælde, og at der herunder også må foretages en konkret vurdering af hvert enkelt dokument for sig. En begæring om aktindsigt kan således kun afslås, hvis retten til at blive gjort bekendt med oplysninger i en sag eller et dokument efter et konkret skøn findes at burde vige for de nærmere opregnede væsentlige hensyn til offentlige og private interesser.

...

4.2.1. Væsentlighedsbedømmelsen

4.1.2.1. Det følger af bestemmelsens formulering, at aktindsigt kun kan afslås, hvis det er nødvendigt til beskyttelse af 'væsentlige hensyn' til de i bestemmelsen opregnede interesser. Dette indebærer, at aktindsigt kun kan afslås i det tilfælde, hvor der er nærliggende fare for, at de nævnte interesser vil lide skade af betydning, jf. betænkning 325/1963, side 61, og betænkning 857/1978, side 263.

Der kan også henvises til FOB 1974.328 (341), hvor ombudsmanden med henvisning til, at den daværende undtagelsesbestemmelse kunne føre til en betænkelig udvanding af offentlighedslovens hovedprincip om offentlighed, anfører, at denne risiko må imødegås 'dels ved en forholdsvis stram fortolkning af undtagelsesreglerne (...) dels ved at der i forbindelse med kontrol med lovens overholdelse, bl.a. fra ombudsmandsinstitutionens side, fordres en konkretiseret og solid begrundelse for vedkommende myndigheds afslag på aktindsigt.”

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Kommissionens overvejelser vedrørende generalklausulen i § 13, stk. 1, nr. 6, fremgår af betænkningen, s. 721 f. Her anføres bl.a.:

”Efter den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 6 – den såkaldte generalklausul – kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Og som det fremgår af gennemgangen af ombudsmandens praksis i relation til den nævnte bestemmelse, jf. pkt. 4.2.6.3 ovenfor, fremhæver han, at bestemmelsen kun er tænkt anvendt i relativt sjældne tilfælde, og kun hvor anvendelsen er klart påkrævet, jf. således FOB 1990, side 288.

Bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 6, har således et snævert anvendelsesområde, og den skal i første række tilgodese beskyttelsesinteresser, der som sådanne er anerkendt i lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men hvor de udtrykkelige bestemmelser har vist sig at være utilstrækkelige. Bestemmelsen kan imidlertid også i særlige tilfælde anvendes til at varetage beskyttelsesinteresser, der ikke har en snæver sammenhæng med de interesser, der er kommet til udtryk i undtagelsesbestemmelserne.

Det følger i overensstemmelse hermed af ombudsmandens praksis, som er gennemgået nærmere under pkt. 4.2.6.3 ovenfor, at bestemmelsen er anvendt til at tilgodese beskyttelsesinteresser, der er anerkendt i lovens andre undtagelsesbestemmelser. Det gælder f.eks. hensynet til at beskytte den politiske beslutningsproces af særlig karakter og hensynet til at beskytte oplysninger om private forhold. Endvidere er bestemmelsen i praksis anvendt til at tilgodese beskyttelsesinteresser, der ikke som sådan er varetaget af de øvrige undtagelsesbestemmelser. Det gælder f.eks. hensynet til foreløbige forskningsresultater og hensynet til at beskytte en kildes identitet.

Det er på den baggrund kommissionens opfattelse, at der fortsat er grundlag for at opretholde generalklausulen i den nye offentlighedslov, og at det stadigvæk skal gælde, at bestemmelsen alene kan anvendes, hvor hemmeligholdelse af hensyn til offentlige eller private interesser er klart påkrævet. Bestemmelsen bør således som hidtil have et snævert anvendelsesområde.”

Jeg kan vedrørende bestemmelsen også henvise til Mohammad Ahsan, *Offentlighedsloven med kommentarer* (2014), s. 586 ff.

2.3. Nærmere om beskyttelse af hensynet til forskning

I betænkningen fra 2009 er også omtalt hensynet til forskningsmæssige interesser, jf. s. 722 ff., hvor bl.a. følgende er anført:

”5.7. Hensynet til forskningsmæssige interesser mv.

5.7.1. Det er som nævnt ovenfor under pkt. 5.6.5 kommissionens opfattelse, at det på baggrund af den praksis, der knytter sig til generalklausulen i lovens § 13, stk. 1, nr. 6, bør overvejes at udarbejde en selvstændig undtagelsesbestemmelse, der beskytter hensynet til forskningsmæssige interesser mv.

Det kan af den nævnte praksis vedrørende forskningsmæssige interesser (pkt. 4.2.6.3.5 ovenfor) udledes, at generalklausulen efter ombudsmandens opfattelse kan anvendes til beskyttelse af foreløbige forskningsresultater, jf. FOB 1976, side 96, og FOB 1995, side 98.

Endvidere fremgår det af den nævnte praksis, at generalklausulen kan anvendes til beskyttelse af forskeres originale idéer, jf. FOB 1995, side 98.

Foreløbige forskningsresultater og idéer, der hidrører fra den pågældende forsker (herefter benævnt en original idé), kan imidlertid også undtages fra aktindsigt efter lovens § 12, stk. 1, nr. 2, hvis resultatet eller idéen kan udnyttes kommercielt. Efter den nævnte bestemmelse omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om 'tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes'.

Det anførte indebærer, at det primære anvendelsesområde for generalklausulen har været de tilfælde, hvor indsigt i et forskningsprojekt, der er foreløbigt eller indeholder en original idé, ikke kan udnyttes kommercielt, men f.eks. hvor indsigt kan få betydning for en forskers faglige anseelse eller karriere. Bestemmelsen kan bl.a. anvendes, hvis indsigt i et foreløbigt forskningsprojekt vil indebære, at den pågældende persons faglige anseelse vil lide skade af betydning, eller hvis den pågældendes fremtidige karriere vil lide skade, hvis andre gennemfører projektet før forskeren.

...

5.7.3.

...

Formålet med en bestemmelse, der undtager foreløbige forskningsresultater og originale idéer fra retten til aktindsigt, er i øvrigt at beskytte den

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

enkelte forsker mod uberettiget tilegnelse af sådanne resultater og ideer fra konkurrerende forskere eller andre.

Endvidere vil bestemmelsen have til formål at sikre forskere rimelige arbejdsvilkår derved, at de beskyttes mod offentliggørelse af forskningsresultater, som de endnu ikke betragter som endelige, og som de derfor ikke finder egnede til offentliggørelse. Det forhold, at et forskningsprojekt er indsendt til en forvaltningsmyndighed i forbindelse med f.eks. en ansøgning om økonomisk støtte, bør således ikke indebære, at projektet af den grund skal være offentligt. Det er i den forbindelse overfor kommissionen oplyst, at det indenfor det sundhedsvidenskabelige forskningsområde betragtes som videnskabeligt uansvarligt at offentliggøre foreløbige forskningsresultater, som endnu ikke har gennemgået faglig kvalitetsvurdering (peer review).

En bestemmelse af den omhandlede karakter vil således have til formål at beskytte den enkelte forskers (fremtidige) karriere bl.a. ved at konkurrerende forskere forhindres i at tilegne sig en original idé, ligesom bestemmelsen vil have til formål at beskytte den enkelte forskers faglige anseelse, som ellers kunne lide skade ved offentliggørelse af et foreløbigt forskningsprojekt.

...

5.7.4. På denne baggrund er det kommissionens opfattelse, at der bør indsættes en bestemmelse i offentlighedsloven, der beskytter forskeres og kunstneres originale idéer (det vil sige idéer, der hidrører fra den pågældende forsker eller kunstner) samt foreløbige forskningsresultater og manuskripter.

...

På denne baggrund er det kommissionens opfattelse, at retten til aktindsigt alene skal begrænses, hvis det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til forskeres og kunstneres originale idéer samt foreløbige forskningsresultater og manuskripter.”

Ved vedtagelsen af den nye offentlighedslov (jf. lov nr. 606 af 12. juni 2013) blev der i § 33, nr. 4, indsat en ny bestemmelse, hvorefter retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til forskeres og kunstneres originale idéer samt foreløbige forskningsresultater og manuskripter.

Af forarbejderne til bestemmelsen i § 33, nr. 4 (jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) fremgår bl.a. følgende:

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

”Bestemmelsen i *nr. 4* er ny og indebærer, at forskeres og kunstners originale idéer – dvs. en idé, der hidrører fra den pågældende forsker eller kunstner – samt foreløbige forskningsresultater og manuskripter, kan undtages fra aktindsigt, hvis der er en nærliggende fare for, at de pågældende interesser vil lide skade.

Bestemmelsen har bl.a. til formål at beskytte den enkelte forskers eller kunstners (fremtidige) karriere ved, at konkurrerende forskere og kunstnere forhindres i at tilegne sig en original idé, ligesom bestemmelsen har til formål at beskytte den enkelte forskers og kunstners faglige anseelse, som ellers kunne lide skade ved offentliggørelse af et foreløbigt forskningsprojekt eller et foreløbigt kunstnerisk produkt.

Der er efter bestemmelsen alene adgang til at undtage *foreløbige forskningsresultater og manuskripter*. Det indebærer, at resultater eller manuskripter, der foreligger i endelig form, ikke er omfattet af bestemmelsen. Sådanne resultater eller manuskripter kan, hvis de har kommerciel betydning, efter omstændighederne undtages efter lovforslagets § 30, nr. 2.”

3. Hvad har myndighederne anført?

3.1. Jeg forstår det, som DTU har anført i afgørelsen af 29. februar 2016 og udtalelsen af 23. august 2016, sådan, at det bærende hensyn bag undtagelsen af oplysninger i evalueringsrapporten fra aktindsigt efter § 33, nr. 5, i offentlighedsloven er hensynet til også i fremtiden at kunne sikre tilstrækkelig kvalitet og international styrke i den forskning, der udføres ved universitetet.

DTU har i den forbindelse bl.a. anført, at aktindsigt i den konkrete evalueringsrapport vil medføre en nærliggende fare for, at DTU fremadrettet ikke kan sikre en kritisk faglig og reel bedømmelse fra internationale ekspertpaneler.

DTU har uddybet dette ved at anføre, at fremgangsmåden med at benytte ”peer to peer”-evalueringer er af vital betydning for bedømmelsen af forskningskvaliteten på et universitet.

”Peer to peer”-evalueringer sikrer således, at forskningen på det enkelte universitet underkastes et kvalificeret, indsigtfuldt og relevant eftersyn af internationale forskere. Da forskning i høj grad er baseret på samarbejde og erfaringsudveksling på tværs af universiteter og landegrænser, er det en afgørende forudsætning for de forskere, som påtager sig opgaven med en ”peer to peer”-evaluering, at deres observationer og konklusioner ikke gøres tilgængelige for en bredere offentlighed, da det kan ødelægge muligheden for et frem-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

adrettet samarbejde og erfaringsudveksling med de forskere, hvis arbejde har været genstand for evalueringen.

Man kan efter DTU's opfattelse ikke forvente en kritisk gennemgang fra et evalueringspanels side, hvis en fri og fortrolig debat af instituttets forskning ikke kan ske inden for rammerne af den akademiske frihed og de principper om fortrolighed, der gælder inden for evaluering af artikler og forskningsansøgninger.

3.2. DTU har videre henvist til, at der i det konkrete tilfælde er et væsentligt hensyn at tage til at beskytte de forskergrupper og enkeltforskere, hvis arbejde er blevet evalueret af ekspertpanelet.

I forbindelse med gennemgangen af de enkelte afsnit i evalueringsrapporten har DTU for nogle afsnits vedkommende anført, at oplysningerne her kan henføres til bestemte faggrupper eller fagpersoner, og at aktindsigt i oplysningerne kan påvirke disses meritering samt deres muligheder for at søge midler fremover.

Jeg forstår, at den indirekte henvisning til § 30 i DTU's udtalelse af 23. august 2016 knytter sig til dette synspunkt. Jeg bemærker i den forbindelse, at DTU ikke har anført, om DTU hermed henviser til nr. 1 og/eller nr. 2 i bestemmelsen.

3.3. For nogle af de konkrete afsnits vedkommende har DTU desuden anført, at afsnittene alene er rettet mod DTU's øverste ledelse og indeholder foreløbige overvejelser, som tilsigter at tjene som grundlag for ledelsens interne beslutningsprocesser i forbindelse med fastlæggelsen af instituttets fremtidige virke.

Jeg forstår, at den indirekte henvisning til offentlighedslovens § 23 i DTU's udtalelse af 23. august 2016 knytter sig til dette synspunkt.

3.4. Endelig har DTU for visse afsnit af evalueringsrapporten anført, at en offentliggørelse kan give anledning til misforståelser og give et forkert billede af instituttet.

3.5. Styrelsen for Videregående Uddannelser har i sin udtalelse af 7. juni 2016 – som således blev afgivet, før DTU i forbindelse med udtalelsen af 23. august 2016 gav aktindsigt i enkelte afsnit i evalueringsrapporten – anført, at DTU's begrundelse for at undtage forskningsevalueringen efter § 33, nr. 5, er mangelfuld, da den beror på et overordnet skøn.

DTU har således ifølge styrelsens udtalelse ikke i tilstrækkelig grad begrundet konkret, hvilke oplysninger i evalueringen og hvilke hensyn der begrunder

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

undtagelse efter § 33, nr. 5. Det er styrelsens opfattelse, at det ikke er muligt generelt at undtage evalueringsrapporter fra aktindsigt, da undtagelse efter bestemmelsen kræver, at der fra sag til sag foretages en konkret vurdering.

4. Min opfattelse

4.1. Som det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen i § 33, nr. 5 (jf. ovenfor, pkt. 2.2), er det forudsat, at bestemmelsen kun anvendes i begrænset omfang, og kun når hemmeligholdelse må anses for at være klart påkrævet. Endvidere finder bestemmelsen kun anvendelse, når der er nærliggende fare for, at de beskyttelsesværdige interesser vil lide skade af betydning.

Bestemmelsen er med andre ord tiltænkt et snævert anvendelsesområde.

Som det også fremgår af forarbejderne, skal bestemmelsen i første række tilgodese beskyttelsesinteresser, der som sådan er anerkendt i lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men hvor de udtrykkelige bestemmelser har vist sig at være utilstrækkelige.

Det er i alle tilfælde en forudsætning for undtagelse af oplysninger fra aktindsigt efter bestemmelsen, at myndigheden har foretaget en konkret vurdering af behovet for hemmeligholdelse og risikoen for skadevirkninger ved en udlevering og nærmere redegjort for disse overvejelser.

Se i den forbindelse bl.a. sag nr. 2016-29, som er offentliggjort på min hjemmeside, og hvor jeg – bl.a. under henvisning til, at Justitsministeriet havde forklaret udførligt om de mulige konkrete skadevirkninger, som en udlevering kunne medføre – ikke fandt grundlag for at kritisere, at ministeriet havde undtaget et dokument fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 33, nr. 5.

4.2. Efter min opfattelse vil hensynet til at sikre tilstrækkelig kvalitet i den forskning, som udføres ved et universitet, kunne være sagligt at varetage i forbindelse med vurderingen af, om der kan gives afslag på aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 33, nr. 5.

Dette understøttes også af, at hensynet til forskningsmæssige interesser i et vist omfang er anerkendt i lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, jf. bl.a. bestemmelsen i § 33, nr. 4, hvorefter retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til forskeres og kunstneres originale idéer samt foreløbige forskningsresultater og manuskripter.

Det er imidlertid min opfattelse, at det, som DTU har anført om, at der ved aktindsigt i evalueringsrapporten vil være en nærliggende fare for, at DTU i

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

fremtiden ikke kan sikre en kritisk faglig og reel bedømmelse af forskningen fra internationale eksperter, er for generelt og udokumenteret.

Vurderingen er således ikke underbygget af f.eks. udtalelser fra de forskere, der deltog i evalueringen, eller fra dem, som blev bedømt, eller af konkrete oplysninger fra andre end DTU selv om, hvad der er almindelig praksis med hensyn til fortrolighed om evalueringer af forskning.

Det ændrer ikke på dette, at DTU i forbindelse med udtalelsen til mig af 23. august 2016 har gennemgået rapporten afsnit for afsnit og i den forbindelse givet aktindsigt i dele af den. Det overordnede synspunkt om, at der er nærliggende fare for, at beskyttelsesværdige interesser – hensynet til også i fremtiden at kunne sikre tilstrækkelig kvalitet i evalueringen af universitets forskning – vil lide skade af betydning, er således heller ikke i den forbindelse blevet nærmere konkretiseret eller sandsynliggjort.

4.3. DTU har også anført, at oplysningerne er undtaget af hensyn til de forskere og forskergrupper, hvis arbejde er blevet evalueret.

Det følger bl.a. af bestemmelsen i offentlighedslovens § 33, nr. 4, at hensynet til at beskytte den enkelte forskers faglige anseelse og fremtidige karriere kan varetages ved offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser.

Efter min gennemgang af evalueringsrapporten har jeg imidlertid vanskeligt ved at se, at de oplysninger, der findes i rapporten, specifikt angår enkelte forskeres arbejde. Allerede derfor kan jeg ikke – på det foreliggende grundlag – anerkende DTU's synspunkt.

4.4. For flere afsnits vedkommende har DTU bl.a. henvist til de hensyn, som ligger bag offentlighedslovens § 23 om interne dokumenter. Rapporten er imidlertid udfærdiget af eksterne forskere, og den blotte henvisning til hensynene bag § 23 er ikke tilstrækkelig til, at afsnittene kan undtages efter § 33, nr. 5.

Jeg bemærker i den forbindelse, at det i den juridiske litteratur er anført, at § 33, nr. 5, ikke kan anvendes, hvis det eller de hensyn, som myndigheden ønsker at tilgodese ved at undtage materiale fra aktindsigt, er fuldt identisk med et af de hensyn, der er tilgodeset ved en af lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men betingelserne for at anvende denne undtagelsesbestemmelse ikke er opfyldt. Jeg henviser til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 587.

4.5. Endelig bemærker jeg, at risikoen for, at den, der søger om aktindsigt, eller andre misforstår de oplysninger, som vedkommende efter offentligheds-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

loven vil opnå aktindsigt i, i almindelighed ikke kan tillægges betydning ved myndighedernes stillingtagen til ansøgninger om aktindsigt.

Dette må navnlig ses i lyset af, at offentlighedsloven i § 7 tillægger "enhver" adgang til aktindsigt, og at loven ikke stiller krav om, at ansøgninger om aktindsigt skal begrundes. Se bl.a. sagerne i Folketingets Ombudsmands beretning for 2007, sag nr. 2007-10-1 og for 2009, sag nr. 2009-9-1, der også er offentliggjort på min hjemmeside. Jeg kan også henvise til min sag nr. 2013-13, der ligeledes er offentliggjort på min hjemmeside. Jeg mener på den baggrund ikke, at DTU's synspunkt om, at en offentliggørelse af visse afsnit i evalueringsrapporten kan give anledning til misforståelser samt give et forkert billede af instituttet, kan føre til, at oplysningerne kan undtages fra aktindsigt efter § 33, nr. 5.

Jeg bemærker i den forbindelse, at jeg naturligvis har forståelse for de vanskeligheder, som det kan indebære for DTU, hvis der gives aktindsigt i oplysninger, som kan misforstås eller give et forkert billede af DTU i offentligheden. DTU har imidlertid – som andre myndigheder – mulighed for at tage højde for dette ved i forbindelse med meddelelsen af aktindsigt at pege på de pågældende oplysninger og redegøre for, hvordan de efter DTU's opfattelse skal forstås.

4.6. Samlet set er det på den baggrund min opfattelse, at myndighederne ikke har underbygget og dokumenteret de påberåbte hensyn på en sådan måde, at de undtagne afsnit i evalueringsrapporten på det foreliggende grundlag kan undtages fra aktindsigt med henvisning til § 33, nr. 5.

Jeg har derfor henstillet til Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøtte at genoptage sagen med henblik på en fornyet behandling af spørgsmålet om aktindsigt under hensyn til det, som jeg har anført. Styrelsen må i den forbindelse tage stilling til, om sagen skal hjemvises til DTU.

Jeg har ikke taget stilling til, om afslaget på aktindsigt eventuelt – helt eller delvist – vil kunne opretholdes på et bedre underbygget og dokumenteret grundlag.

5. Offentlighedslovens § 14 (meroffentlighed)

På baggrund af min henstilling til Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøtte om at genoptage sagen har jeg ikke anledning til at tage stilling til spørgsmålet om meroffentlighed.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Jeg har bedt Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøtte om at underrette mig om styrelsens nye afgørelse i sagen, men foretager mig i øvrigt ikke mere i sagen.

Den 7. februar 2017 meddelte Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøtte mig, at styrelsen havde hjemvist sagen til DTU med henblik på, at DTU genoptog sagen og traf en ny afgørelse om retten til aktindsigt i oplysninger i evalueringsrapporten.

Den 8. februar 2017 bekræftede jeg modtagelsen over for Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøtte og bad styrelsen underrette mig om DTU's nye afgørelse i sagen.

Den 24. februar 2017 traf DTU fornyet afgørelse i sagen og meddelte fuld aktindsigt i forskningsevalueringssrapporten vedrørende DTU Transport.

Sagsfremstilling

Den 27. januar 2016 anmodede du Danmarks Tekniske Universitet (DTU) om aktindsigt på følgende måde:

”DTU har i efteråret 2015 fået gennemført en ekstern forskningsevaluering af instituttet DTU Transport. I henhold til Lov om offentlighed i forvaltningen begærer jeg aktindsigt i denne forskningsevaluering.”

DTU afviste den 5. februar 2016 at meddele dig aktindsigt, med henvisning til at forskningsevalueringen var et fortroligt, internt dokument og derfor ikke omfattet af offentlighedsloven. DTU henviste også til, at evalueringspanelet var lovet fuld fortrolighed om deres arbejde, hvilket var en forudsætning for en kritisk faglig og åben bedømmelse. Endelig var der også et hensyn at tage til beskyttelse af de forskergrupper og enkeltforskere, hvis arbejde var blevet evalueret.

Den 17. februar 2016 hjemviste Styrelsen for Videregående Uddannelser (nu Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøtte) sagen til DTU, da afgørelsen af 5. februar 2016 ikke indeholdt en begrundelse, der opfyldte kravene i forvaltningslovens §§ 22 og 24, og da styrelsen på den baggrund vurderede, at afgørelsen var behæftet med væsentlige fejl. I forbindelse med hjemvisningen skrev styrelsen bl.a. følgende:

”Styrelsen bemærker afslutningsvist, at medmindre andet følger af særlovgivningen, så er undtagelsesbestemmelserne i §§ 19-35 i offentlighedsloven udtømmende, hvorfor retten til aktindsigt umiddelbart ikke kan begrænses ved aftale eller løfter om fuld fortrolighed.”

DTU traf den 29. februar 2016 en ny afgørelse i sagen, og anførte i den forbindelse bl.a. følgende:

”DTU har behandlet din aktindsigtsanmodning igen og truffet følgende afgørelse:

Det er DTU's vurdering, at oplysninger i forskningsevalueringen kan undtages med hjemmel i offentlighedslovens § 33, nr. 5.

Det følger af offentlighedslovens § 33, nr. 5, at retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Det er DTU's vurdering, at det er nødvendigt at undtage oplysninger i forskningsevalueringen fra aktindsigt for at beskytte hensynet til, at DTU

kan sikre tilstrækkelig kvalitet i den forskning, der udføres ved universitetet.

Aktindsigt i den konkrete forskningsevaluering vil medføre en nærliggende fare for, at DTU fremadrettet ikke kan sikre en kritisk faglig og reel bedømmelse fra internationale ekspertpaneler på de pågældende forskningsområder.

Hertil kommer at der i det konkrete tilfælde er væsentlige hensyn at tage til at beskytte de forskergrupper og enkeltforskere, hvis virke er blevet evalueret af ekspertpanelet.

På den baggrund er der et tungvejende hensyn at tage til, at DTU fremadrettet kan tilvejebringe forskning, herunder at DTU kan foretage kontrol og evaluering af specifikke krav til forskningen på universitetet.

At hensynet til at tilvejebringe forskning er et hensyn, som kan begrunde anvendelse af offentlighedslovens § 33, nr. 5, følger endvidere af ombudsmandens praksis i f.eks. FOB 1996.314.

På den baggrund er det DTU's vurdering, at oplysninger i den pågældende forskningsrapport kan undtages fra aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 33, nr. 5.

Efter offentlighedslovens § 34, skal som udgangspunkt meddeles aktindsigt i dokumentets øvrige indhold, hvis de hensyn, som er nævnt i § 33, kun gør sig gældende for en del af et dokument.

Efter § 34, nr. 3, gælder dette dog ikke, hvis det resterende indhold i dokumentet ikke har et forståeligt eller sammenhængende meningsindhold, og DTU meddeler derfor ikke aktindsigt i dette, jf. herved offentlighedslovens § 34, nr. 3. Dog meddeler DTU aktindsigt i rapportens punkt 4 (4. sidste side) om Phd.-ordningen, da de hensyn, som er nævnt i § 33, ikke gør sig gældende for denne del af rapporten, og da det har et forståeligt meningsindhold. En kopi af punkt 4 er vedlagt.

DTU har i forbindelse med behandlingen af sagen overvejet, om der er oplysninger i forskningsevalueringen, som der skal meddeles aktindsigt i efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14. DTU har besluttet ikke at udlevere sådanne oplysninger. Der er ved denne afgørelse lagt vægt på det hensyn, som den aktindsigtssøgende har i at opnå aktindsigt i sagen, over for de hensyn, som ligger bag anvendelsen af offentlighedslovens § 33, nr. 5, jf. ovenfor. DTU har ved denne vurdering endvidere lagt vægt på, at de deltagende forskere er lovet fuld fortrolighed i deres arbejde.”

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Den 29. februar 2016 klagede du til Styrelsen for Videregående Uddannelser over DTU's nye afgørelse af samme dato, og den 7. juni 2016 afgav styrelsen udtalelse i sagen som tilsynsmyndighed. Af udtalelsen fremgik bl.a. følgende:

”Journalisten klagede den 29. februar 2015 [skal formentlig være 2016; min bemærkning] over afgørelsen truffet samme dag. I klagen lægger journalisten vægt på, at et løfte om fortrolighed ikke kan begrunde undtagelse fra aktindsigt, idet han henviser til styrelsens tidligere udtalelse i sagen. Endvidere mener journalisten ikke, at den praksis, DTU henviser til (FOB 1996.314) kan anvendes som støtte for DTU's afgørelse og begrundelse.

Fra den 1. marts til den 7. april 2016 har styrelsen, efter at have fået udleveret forskningsevalueringen, været i dialog med DTU om begrundelsen for at undtage denne.

I DTU's seneste udtalelse i sagen af 7. april 2016 fastholder DTU afgørelsen af 29. februar 2016. DTU anfører i det væsentlige den samme begrundelse for at undtage evalueringen som i afgørelsen af 29. februar 2016.

Styrelsens udtalelse:

Styrelsen skal på baggrund af DTU's sagsbehandling, herunder afgørelsen om at undtage forskningsevalueringen af DTU Transport udtale følgende:

Styrelsen finder, at DTU's begrundelse for at undtage forskningsevalueringen efter offentlighedslovens § 33, nr. 5, er mangelfuld. DTU's begrundelse beror efter styrelsens vurdering på et overordnet skøn.

Styrelsen skal gøre opmærksom på, at anvendelsesområdet for § 33, nr. 5, er snævert, og at en undtagelse efter § 33, nr. 5, skal være 'klart påkrævet' og skal basere sig på et 'konkret skøn', jf. M. Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer s. 586 f.

DTU har ikke i tilstrækkelig grad begrundet konkret, hvilke oplysninger i evalueringen og hvilke hensyn, der begrunder en undtagelse efter § 33, nr. 5.

DTU anfører i udtalelsen af 10. marts 2016:

'[...]... det er en afgørende forudsætning for en objektiv, saglig og kritisk evaluering af forskningsarbejde, at offentligheden ikke kan få aktindsigt i vurderinger fra internationale ekspertpaneler.'

BILAG – SAGSFREMSTILLING

DTU henviser som anført til FOB 1996.314, hvor ombudsmanden har udtalt følgende:

'Det kan ikke afvises at udsigten til offentliggørelse af en eventuel negativ, detaljeret bedømmelse i nogle tilfælde kan afholde doktorander fra at indlevere et disputatsarbejde. I afvejningen vil der således kunne inddrages et almindeligt offentligt hensyn til at sikre at der ved universiteterne udføres forskning som resulterer i videnskabelige afhandlinger der bliver indleveret til bedømmelse med henblik på tildeling af en akademisk grad.'

Styrelsen forstår DTU's henvisning til FOB 1996.314 således, at indstillinger fra bedømmelsesudvalg vedrørende doktorafhandlinger er at side stille med en forskningsevaluering, hvorefter undtagelsen af den foreliggende forskningsevaluering kan ske med hensyn til § 33, nr. 5, og de hensyn denne bestemmelse varetager.

Styrelsen skal bemærke, at Ombudsmanden i samme sag udtaler følgende:

*'Når det tages i betragtning at offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6 [nugældende § 33, nr. 5] [...]...., er tiltænkt et ganske snævert anvendelsesområde, er der således efter min opfattelse næppe tilstrækkelig grundlag for **[generelt]** at undtage indstillinger fra bedømmelsesudvalg vedrørende doktorafhandlinger fra aktindsigt... [...]'*

Styrelsen forstår DTU's begrundelse således, at man også fremadrettet og generelt ønsker at kunne undtage sådanne forskningsevalueringer fra aktindsigt. Dette vil efter styrelsens opfattelse ikke være muligt, da undtagelse efter offentlighedslovens § 33, nr. 5, fordrer, at der fra sag til sag foretages en konkret vurdering, jf. FOB 1996.314.

Endelig finder styrelsen ikke, at DTU i tilstrækkelig grad har begrundet, hvilke dele af forskningsevalueringen, der ikke prisgiver hensynet i offentlighedslovens § 33, nr. 5, men som ikke har et forståeligt eller sammenhængende indhold og således kan undtages fra aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 34, nr. 1 og 3.

Styrelsen skal i den forbindelse gøre opmærksom på, at det forhold, at det kun er meget få eller korte tekststykker, der ikke kan undtages efter offentlighedslovens bestemmelser herom, ikke i sig selv er en begrundelse for at undtage disse, jf. FOB 1974.340."

Du var efterfølgende i kontakt med Styrelsen for Videregående Uddannelser vedrørende spørgsmålet om, hvorfor styrelsen ikke havde hjemvist sagen til DTU til fornyet behandling. Styrelsen meddelte dig den 8. juni 2016, at styrel-

BILAG – SAGSFREMSTILLING

sen ikke havde fundet grundlag for hjemvisning af sagen, da denne reaktionsmulighed kun skulle tages i brug, hvis en afgørelse var behæftet med væsentlige retlige mangler.

Den 1. juli 2016 klagede du til mig. Dels over selve afgørelsen om delvist afslag på aktindsigt i evalueringsrapporten vedrørende DTU Transport, dels over at Styrelsen for Videregående Uddannelser ikke havde hjemvist sagen til fornyet behandling hos DTU.

Jeg bad den 6. juli 2016 Styrelsen for Videregående Uddannelser og DTU om udtalelser om sagen. Ud over selve indholdet af DTU's afgørelse om delvist afslag på aktindsigt bad jeg også styrelsen nærmere redegøre for, hvorfor styrelsen ikke havde fundet anledning til at hjemvise sagen til fornyet behandling hos DTU.

Den 29. august 2016 modtog jeg Styrelsen for Videregående Uddannelsers udtalelse af samme dato samt udtalelse af 23. august 2016 fra DTU.

Af DTU's udtalelse fremgår bl.a. følgende:

"Der henvises til gennemgang af sagsforløbet i brev af 7. juni 2016 fra [Styrelsen for Videregående Uddannelser; min bemærkning], hvor Styrelsen udtaler sig som tilsynsmyndighed. Det fremgår af udtalelsen, at Styrelsen skønner, at DTU har bygget sit afslag på en for generel vurdering og ikke har foretaget en konkret gennemgang af udtalelsen.

Dette må DTU afvise.

Dog har DTU med baggrund i Styrelsens udtalelse [af 7. juni 2016; min tilføjelse] igen gennemgået evalueringen afsnit for afsnit, se nedenfor. Ved gennemgangen er man nået til den konklusion, at der undtagelsesvis kan gives indsigt i mindre uddrag af evalueringen, men at det er nødvendigt at fastholde begrundelserne og hovedkonklusionen i afslag af 29. februar 2016, hvorefter det er nødvendigt at undtage oplysninger i forskningsevalueringen fra aktindsigt for at beskytte hensynet til, at DTU kan sikre tilstrækkelig kvalitet og international styrke i evalueringer af den forskning, der udføres ved universitet.

Det er væsentligt at fastslå, at fremgangsmåden med at benytte peers to peers evalueringer er af vital betydning for bedømmelsen af forskningskvaliteten på et universitet, som ikke kan erstattes med eks. at indkøbe ekstern bistand fra et konsulenthus. Peers to peers evalueringer sikrer, at forskningen på det enkelte universitet underkastes et kvalificeret, indsigtsfuldt og relevant eftersyn af internationale forskere, som er førende inden for det undersøgte forskningsområde. Da forskning i høj grad er

baseret på samarbejder og erfaringsudveksling på tværs af universiteter og landegrænser, er det en afgørende forudsætning for forskere, som påtager sig opgaven med et peers to peers review, at deres observationer og konklusioner ikke gøres tilgængelig for en bredere offentlighed, da de herved kan ødelægge muligheden for fremadrettet at have samarbejde og erfaringsudveksling med de forskere, som deres review har haft som genstand. Hertil kommer at man ikke kan forvente en kritisk gennemgang fra evalueringspanelets side, hvis en fri og fortrolig debat af instituttets forskning ikke kan ske inden for rammerne af den akademiske frihed og de principper om fortrolighed, der gælder indenfor evaluering af artikler og forskningsansøgninger.

Det er derfor fortsat DTU's vurdering, at aktindsigt i oplysninger i den konkrete forskningsevaluering vil medføre en nærliggende fare for, at DTU fremadrettet ikke kan sikre en kritisk faglig og reel bedømmelse fra internationale ekspertpaneler – ikke kun på det her omhandlede område, men generelt i forhold til DTU's samlede forskningsaktiviteter.

DTU er ligeledes fortsat af den opfattelse, at der i det konkrete tilfælde er væsentlige hensyn at tage til at beskytte de forskergrupper og enkeltforskere, hvis virke er blevet evalueret af ekspertpanelet.

På den baggrund vurderes det fortsat, at de i § 33, nr. 5, nævnte hensyn er gældende, og at det er klart påkrævet at anvende hjemlen i § 33, nr. 5, som begrundelse for et afslag.

DTU kan fremadrettet ikke sikre kvaliteten i forskningen, når universitetet ikke kan foretage kontrol og evaluering af specifikke krav til forskningen på universitetet med baggrund i evalueringer, der alene rettes til ledelsen på DTU, og hvor forskningspanelet kan loves fortrolighed.

Det er derfor også vigtigt at kunne holde forskerpanelets udtalelse fortroligt, som det også er lovet disse.

Rapporten er opdelt i nummererede afsnit, og der er for hvert enkelt afsnit taget stilling til, om der kan gives aktindsigt i indholdet, eller om det er omfattet af undtagelsen i Offentlighedslovens § 33, nr. 5.

1 Navne på de personer der gennemførte evalueringen

De pågældende er ikke lovet fortrolighed omkring navne, men alene omkring indholdet i evalueringen, og det er almindeligt kendt, at de gennemførte evalueringen.

Der gives indsigt i navne på de pågældende.

2 Introduktion

Rammerne for evalueringen fastsættes, og det statueres, hvad den bygger på. Det er alment kendt, hvornår evalueringen blev afholdt. Aktindsigt kan gives.

3 Beskrivelse af strategi for instituttet

Strategien var offentliggjort på instituttets hjemmeside, og er derfor almindeligt tilgængelig.

Aktindsigt kan gives.

4 Beskrivelse af evalueringsmodellen

Det oplyses af evalueringspanelet, at evalueringen er gennemført ud fra generelle tværfaglige overvejelser, men samtidig nævnes fem faggrupper således, at der er konkrete oplysninger om disse. Dette kan påvirke deres meritering fremover.

Aktindsigt afvises, jfr. Offentlighedslovens § 33, nr. 5 (§ 30).

5 Kriterier for evalueringen

Disse er offentliggjort på DTU's portal.

Aktindsigt kan gives.

6 Beskrivelse af evaluering gennemført i 2010

Denne beskrivelse er alene relevant for DTU's ledelse som en del af beslutningsgrundlaget, og som alle andre evalueringer er den holdt fortrolig. Da 2010 evalueringen blev gennemført havde instituttet en anden organisation, og en offentliggørelse kan give anledning til misforståelser omkring instituttet i 2015 evalueringen. Aktindsigt afvises, jfr. Offentlighedslovens § 33, nr. 5 (§ 23).

7 Beskrivelse af reaktion på evalueringspanelet

Denne beskrivelse er alene relevant som en baggrundsoplysning til DTU's ledelse, dvs. uden for sammenhængen i rapporten, og afsnittet kan, hvis der gives en aktindsigt, give et ukorrekt billede af instituttet.

Aktindsigt afvises, jfr. Offentlighedslovens [§ 33, nr. 5] og § 34.

8 Overall Assessment

Vurderingen dækker hele instituttet, men bygger på meget forskellige vurderinger af de enkelte områder. Vurdering har betydning som beslutningsgrundlag for DTU's ledelse. Herudover er der tale om en vurdering, hvor fagfolk indenfor området vil slutte, at det gælder alle grupper, og

dette vil påvirke de enkelte faggruppers meritering, selv om gruppen konkret har fået en anden evaluering end instituttet som helhed.

Aktindsigt afvises, jfr. Offentlighedslovens § 33, nr. 5 (§ 23 og 30).

9 og 10 Begrundelser for konklusionen under 8

Det er relevant for DTU's ledelsesbeslutninger at få disse begrundelser for konklusionen i pkt. 8, men disse må betragtes som værende af intern karakter i lighed med konklusionen. Udvalget har valgt at beskrive fagområder på tværs. De enkelte områder er generelt beskrevet, men henset til at der i afsnit 5 alene er nævnt fem konkrete grupper, vil konklusionerne som udgangspunkt kunne påvirke gruppernes meritering. Se også bemærkningerne under pkt. 5 ovenfor.

Aktindsigt afvises, jfr. Offentlighedslovens § 33, nr. 5 (§ 23 og § 30).

11, 12 og 13 Udvalgets indhentelse af oplysninger

De indhentede oplysninger er konkrete og har betydning som beslutningsgrundlag for DTU's ledelse i forbindelse med evalueringen. Såfremt oplysningerne offentliggøres vil fagfolk med udgangspunkt i disse kunne identificere instituttets enkelte forskere, hvilket vil påvirke de enkeltes meritering.

Aktindsigt afvises, jfr. Offentlighedslovens § 33, nr. 5 (§ 23 og § 30).

14 Oplysninger som kan henføres til konkrete personer

Det er vigtigt for DTU's ledelse at få oplysninger om de enkelte forskergrupper som grundlag for interne beslutningsprocesser. Som udgangspunkt henviser oplysningerne ikke til konkrete personer, men forskningsgrupperne er af en sådan størrelse og udtalelsernes indhold så konkrete, at andre fagfolk ved, hvem de vedrører. Det vil kunne påvirke forskernes meritering.

Aktindsigt afvises, jfr. Offentlighedslovens § 33, nr. 5 (§ 30).

15 og 16 Oplysninger indsamlet efter evalueringen

Disse oplysninger er ikke indgået i evalueringen og må alene betragtes som en orientering af DTU's ledelse og en form for baggrundmateriale for ledelsens beslutning. Evalueringspanelet oplyser ligeledes, at oplysningerne ikke er en almindelig ranking.

Aktindsigt afvises, jfr. Offentlighedslovens § [33, nr. 5] (§ 23).

17. anbefalinger fra 2010 evalueringen

Da 2010 evalueringen blev gennemført, havde instituttet en anden organisation, og en offentliggørelse kan give anledning til misforståelser i forhold til 2015 evalueringen, og det er derfor alene relevant som beslutningsgrundlag for DTU's ledelse. En offentliggørelse kan påvirke de enkelte gruppers meritering og dermed muligheden for at søge midler i fremtiden.

Aktindsigt afvises, jfr. Offentlighedslovens § 33, nr. 5, og § 34, nr. 2 (§ 30).

18 og 19 Konkrete forskningsdata

Oplysningerne vedrører en konkret gruppes dataindsamling. Udtalelsernes indhold er så konkret, at andre fagfolk ved, hvem de vedrører. Det vil kunne påvirke forskernes meritering.

Aktindsigt afvises, jfr. Offentlighedslovens § 33, nr. 5 (§ 30).

20 Oplysninger vedrørende ph.d området

Aktindsigt kan gives.

21, 22, 23, 24 og 25 Optimization, Modellering, Behavior og Economics

Der er i beskrivelsen af evalueringen lagt op til, at man alene vil vurdere fagområder, men her vurderes fem grupper konkret og på en sådan måde, at det er klart for fagpersoner hvilke grupper, der henvises til.

Henvisningerne er konkrete og afgivet på en måde, der kan påvirke de enkelte gruppers meritering.

Aktindsigt afvises, jfr. Offentlighedslovens § 33, nr. 5 (§ 30).

26 Ph.d School observation

Der er allerede givet aktindsigt.

27 og 28 Overall Observations, governance of the department og suggestions

Denne del af evalueringen er rettet mod DTU's øverste ledelse og indeholder foreløbige overvejelser, som er tilsigtet at tjene som grundlag for ledelsens interne beslutningsproces i forbindelse med fastlæggelse af instituttets fremtidige virke.

Aktindsigt afvises, jfr. Offentlighedslovens § 33, nr. 5 (§ 23).

Meroffentlighedsprincippet

[Oplysningerne] vurderes ligeledes at være af en sådan karakter, at de ikke kan udleveres, jfr. Meroffentlighedsprincippet, Offentlighedslovens § 14.”

Styrelsen for Videregående Uddannelser har den 29. august 2016 udtalt bl.a. følgende:

”Styrelsen skal indledningsvis bemærke, at det var en beklagelig fejl i afgørelsen af 7. juni 2016, at sagen ikke på ny blev hjemvist til DTU. Sagen skulle således på baggrund af styrelsens vurdering have været hjemvist til fornyet behandling på DTU. DTU har imidlertid på baggrund af henvendelsen fra ombudsmanden behandlet sagen på ny og har foretaget en mere konkret vurdering af forskningsrapportens enkelte afsnit.

Styrelsen har gennemgået DTU's udtalelse af 23. august 2016 og har ikke yderligere bemærkninger til DTU's vurdering af offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser.”

Den 1. september 2016 sendte jeg dig en kopi af DTU's og Styrelsen for Videregående Uddannelsers udtalelser af henholdsvis den 23. og 29. august 2016 og bad om at modtage dine eventuelle bemærkninger inden for 2 uger.

Du fremsatte den 19. september 2016 bl.a. følgende bemærkninger til myndighedernes udtalelser i sagen:

”Overordnet:

DTU fastholder undtagelse af størstedelen af rapporten, bortset fra enkelte formaliaafsnit uden relevans for den offentlige debat, jf. min begrundelse for offentlighedens interesse i sagen over for Folketingets Ombudsmand i februar. Som anført dengang: Sagen er væsentlig, fordi flere kilder med indblik i sagen har peget på den pågældende evaluering som en del af ledelsens årsag til at lukke instituttet, som spiller en væsentlig rolle i dansk transportforskning. Kilderne stiller således spørgsmål ved, om universitetets udmeldinger over for offentligheden er retvisende (...) Derfor anser jeg det som væsentligt for mit journalistiske arbejde med at belyse sagen og for at kunne formidle relevante og retvisende oplysninger i den offentlige debat, at jeg får aktindsigt i den forskningsevaluering, som kilderne nu offentligt har peget på.

DTU angiver igen 23. august som overordnet årsag til fortsat at undtage størstedelen af rapporten fra aktindsigt, at DTU har lovet det involverede forskningspanel fortrolighed. Dette gør DTU, selv om Styrelsen for Videregående Uddannelser 17. februar har afvist den begrundelse. Som sty-

relsen skrev dengang: 'Styrelsen bemærker afslutningsvis, at med mindre andet følger af særlovgivningen, så er undtagelsesbestemmelserne i §§ 19-35 i offentlighedsloven udtømmende, hvorfor retten til aktindsigt umiddelbart ikke kan begrænses ved aftale eller løfte om fuld fortrolighed.'

DTU begrundet igen overordnet afslaget med, at DTU med offentliggørelse af rapporten 'fremadrettet ikke kan sikre en faglig og reel bedømmelse fra internationale ekspertpaneler (...)'. Her benytter DTU næsten ordret samme begrundelse, som Styrelsen for Videregående Uddannelser 7. juni fandt utilstrækkelig. Styrelsen skrev dengang: 'Styrelsen finder, at DTU's begrundelse for at undtage forskningsevalueringen efter offentlighedslovens § 33, nr. 5, er mangelfuld. DTU's begrundelse beror efter styrelsens vurdering på et overordnet skøn. Styrelsen skal gøre opmærksom på, at anvendelsesområdet for § 33, nr. 5, er snævert, og at en undtagelse efter § 33, nr. 5, skal være 'klart påkrævet' og skal basere sig på et 'konkret skøn', jf. M. Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer s. 586 f.'

DTU sætter ganske vist kvantitativt flere ord på den begrundelse denne gang, men føjer ikke indholdsmæssigt noget til begrundelsen.

Denne overordnede begrundelse spiller oven i købet begrænset eller ingen rolle i DTU's efterfølgende konkrete gennemgang af de afsnit, som er undtaget fra aktindsigt. For flere af afsnittenes vedkommende vender DTU i stedet tilbage til samme praksis som i sit oprindelige afslag på aktindsigt i februar: DTU opfinder egne begrundelser for at undtage oplysninger fra aktindsigt, som intet har med offentlighedslovens undtagelsesparagraffer at gøre. DTU henviser godt nok til offentlighedsloven, oftest § 33, nr. 5, men uden at de anførte begrundelser har noget med de pågældende paragraffer at gøre.

Jeg vil i den forbindelse knytte følgende kommentarer til DTU's efterfølgende konkrete gennemgang af de afsnit, som er undtaget fra aktindsigt:

Afsnit 4:

DTU afviser aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 33, nr. 5. Begrundelsen er, at fem faggrupper er nævnt, hvilket menes at kunne påvirke deres meritering fremover. Jeg finder dels ikke, at denne konsekvens er sandsynliggjort. Dels er DTU's præmis her, at oplysninger kan undtages fra aktindsigt, såfremt de kan afføde kritisk omtale i den offentlige debat. Dette er kommunikationshensyn, der ikke er indeholdt i § 33, nr. 5, eller i offentlighedsloven i almindelighed.

Der er efter min bedste overbevisning ikke grundlag for at undtage afsnittet fra aktindsigt.

Afsnit 6:

DTU undtager oplysningerne med henvisning til, at de alene er relevante for DTU's ledelse. Dels er dette i sagens natur ukorrekt, idet jeg har begæret aktindsigt i oplysningerne. Jeg har tidligere over for Styrelsen for Videregående Uddannelser anført offentlighedens interesse i sagen.

Dels er dette en irrelevant og uunderbygget konklusion, som ikke har noget med offentlighedslovens undtagelsesparagraffer at gøre; heller ikke § 33, nr. 5, som DTU begrundet undtagelsen med.

DTU peger også på, at oplysningerne kan give anledning til misforståelser. Denne begrundelse er der heller ikke hjemmel til i offentlighedslovens undtagelsesparagraffer; heller ikke § 33, nr. 5, som DTU begrundet undtagelsen med. Endvidere skriver Folketingets Ombudsmand i udtalelse 2014-8 om miljøoplysninger: 'Det er med andre ord ikke gangbart at argumentere med, at miljøoplysninger kan misforstås og at offentliggørelse hypotetisk kan have utilsigtede følger som for eksempel stigmatisering'. Og i udtalelse 2007-10-1: 'Ombudsmanden udtalte at risikoen for at en ansøger eller andre misbruger eller misforstår de oplysninger som ansøgeren efter offentlighedsloven vil få indsigt i, i almindelighed ikke kan tillægges betydning ved myndighedernes stillingstagen til ansøgninger om aktindsigt'.

Tværtimod er det et centralt element i principperne bag offentlighed i forvaltningen, at aktindsigt kan afhjælpe misforståelser, jf. Offentlighedskommissionen af 1956: 'Det har vist sig, at pressen har gode muligheder for at skaffe informationer. Når dette er tilfældet kan det siges, at det er bedre, at pressen – og dermed offentligheden – bliver rigtigt og udtømmende orienteret gennem adgang til forvaltningens dokumenter, end at orienteringen af læserne skal ske på grundlag af tilfældige – ofte ufuldstændige – oplysninger, som kan give anledning til misforståelser af sagens sammenhæng'.

DTU peger også på § 23, stk. uspecificeret, uden yderligere henvisning. Jeg antager, at der hermed menes, at DTU anser afsnittet for et internt dokument. Men som jeg også skrev til Folketingets Ombudsmand i februar, er rapporten leveret af eksterne konsulenter, hvorfor den ikke i offentlighedslovens forstand er et internt dokument.

Der er efter min bedste overbevisning ikke grundlag for at undtage afsnittet fra aktindsigt.

Afsnit 7:

DTU undtager også her oplysningerne med henvisning til, at de alene er relevante for DTU's ledelse. Det har som anført ikke noget med offentlighedslovens undtagelsesparagraffer at gøre; heller ikke § 33, nr. 5, og § 34 (nr. uspecificeret), som DTU begrundet undtagelsen med.

DTU peger her på, at oplysningerne kan give anledning til et ukorrekt billede af instituttet. Det fremgår ikke af afslaget, men jeg antager, at det under § 34 er i nr. 2, DTU mener at finde hjemmel hertil. Heri fordrer undtagelse af aktindsigt imidlertid, at aktindsigt 'vil indebære, at der gives en klart vildledende information', hvorimod den af DTU anførte begrundelse er rent hypotetisk, nemlig at aktindsigt 'kan (...) give et ukorrekt billede af instituttet'. DTU begrundet intet sted, hvordan undtagelse af disse oplysninger 'kan (...) give et ukorrekt billede af instituttet'.

Der er efter min bedste overbevisning ikke grundlag for at undtage afsnittet fra aktindsigt.

Afsnit 8:

DTU undtager afsnittet fra aktindsigt med henvisning til, at 'fagfolk inden for området vil slutte, at (vurderingen) gælder alle grupper, og det vil påvirke de enkelte faggruppers meritering, selv om gruppen konkret har fået en anden evaluering end instituttet som helhed'. Her går DTU længere end til spekulationer om, at oplysningerne kan give anledning til misforståelser: DTU mener at kunne fastslå, hvordan samtlige relevante fagfolk vil misforstå afsnittet, og dertil hvad konsekvensen bliver. Argumentet savner ethvert sagligt grundlag og har ingen hjemmel i offentlighedslovens undtagelsesparagraffer, heller ikke § 33, nr. 5, som DTU henviser til.

DTU peger igen på § 23, stk. uspecificeret, uden yderligere forklaring. Jeg antager, at der hermed menes, at DTU anser afsnittet for et internt dokument. Som anført tidligere er rapporten leveret af eksterne konsulenter, hvorfor den ikke i offentlighedslovens forstand er et internt dokument.

Der er efter min bedste overbevisning ikke grundlag for at undtage afsnittet fra aktindsigt.

Afsnit 9-10:

DTU undtager ligeledes disse afsnit med henvisning til, at der er tale om et internt dokument. Som anført tidligere er rapporten leveret af eksterne konsulenter, hvorfor den ikke i offentlighedslovens forstand er et internt dokument.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Igen peger DTU på, at afsnittet vil påvirke faggrupperes meritering. Igen er der tale om spekulation uden hjemmel i offentlighedslovens undtagelsesparagraffer, heller ikke § 33, nr. 5, som DTU henviser til.

DTU henviser også løbende til § 30, stk. uspecificeret. Som nævnt rummer DTU's vurdering af konsekvenserne af offentliggørelse af materialet en høj grad af spekulation uden nogen form for begrundelse, men som jeg også skrev til Folketingets Ombudsmand i februar: Såfremt der måtte være tale om personfølsomme oplysninger, kan navn etc. naturligvis undtages fra aktindsigt, mens der kan meddeles aktindsigt i resten af dokumentet.

Der er efter min bedste overbevisning ikke grundlag for at undtage afsnittene fra aktindsigt.

Afsnit 11-13:

Se afsnit 8 samt 9-10. Der er efter min bedste overbevisning ikke grundlag for at undtage afsnittene fra aktindsigt.

Afsnit 14:

Se afsnit 8 samt 9-10. Der er efter min bedste overbevisning ikke grundlag for at undtage afsnittet fra aktindsigt.

Afsnit 15-16:

DTU undtager disse afsnit med henvisning til, at der er tale om 'en form for baggrundsmateriale for ledelsens beslutning' og at 'oplysningerne ikke er en almindelig ranking'. Også her er der tale om selvopfundne begrundelser uden nogen form for hjemmel i offentlighedslovens undtagelsesparagraffer, heller ikke § 33, nr. 5, eller § 23, stk. uspecificeret, som DTU henviser til.

Der er efter min bedste overbevisning ikke grundlag for at undtage afsnittene fra aktindsigt.

Afsnit 17:

DTU undtager også dette afsnit med henvisning til, at oplysningerne kan give anledning til misforståelser. Se afsnit 6. DTU peger også her på, at offentliggørelse kan påvirke de enkelte faggrupperes meritering og mulighed for at søge midler i fremtiden. Se afsnit 8 samt 9-10.

Der er efter min bedste overbevisning ikke grundlag for at undtage afsnittet fra aktindsigt.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Afsnit 18-19:

Se afsnit 8 samt 9-10. Der er efter min bedste overbevisning ikke grundlag for at undtage afsnittene fra aktindsigt.

Afsnit 21-25:

Se afsnit 8 samt 9-10. Der er efter min bedste overbevisning ikke grundlag for at undtage afsnittene fra aktindsigt.

Afsnit 27-28:

Se afsnit 8 samt 9-10. Der er efter min bedste overbevisning ikke grundlag for at undtage afsnittene fra aktindsigt.”

Den 21. september 2016 sendte jeg en kopi af din e-mail af 19. september 2016 til Styrelsen for Videregående Uddannelser og bad om at modtage styrelsens og DTU's eventuelle bemærkninger hertil inden 2 uger.

I brev af 6. oktober 2016 er DTU kommet med følgende bemærkninger:

”I bemærkninger af 19. september 2016 anfører journalist A, at Styrelsen for Videregående Uddannelser i brev af 17. februar 2016 har afvist DTU's begrundelser og at DTU derfor er forpligtet til at give aktindsigt, samt at DTU blot har fastholdt sin oprindelige begrundelse for afslag på aktindsigt.

DTU er ikke enig heri. Efter DTU's opfattelse giver Styrelsen i førnævnte brev udtryk for, at hvis DTU vil fastholde sit afslag, vil det kræve uddybende begrundelser for, hvorfor aktindsigt ikke kan gives.

Disse uddybende begrundelser har DTU leveret i svar af 23. august 2016, som er videresendt til Ombudsmanden fra Styrelsen i brev af 29. august 2016 uden yderligere bemærkninger.

I svaret af 23. august 2016 gennemgår DTU, 'Rapport vedrørende evaluering af Institut for Transport' afsnit for afsnit og begrundet ved hvert enkelt afsnit, hvorfor afsnittet er eller ikke er omfattet af bestemmelserne i offentlighedsloven.

DTU har afsnit for afsnit vurderet A's kommentarer til DTU's begrundelser, men finder, at disse ikke indeholder nye argumenter, som gør at DTU vil fravige sine begrundelser for den trufne afgørelse om afslag på aktindsigt.

DTU finder afslutningsvis anledning til at gentage, at såfremt evalueringsrapporten ikke holdes fortrolig, vil det fremover ikke være muligt for universitetet at foretage evalueringer af DTU's forskning gennemført af eks-

BILAG – SAGSFREMSTILLING

terne, objektive og uafhængige eksperter. Dermed vil et helt centralt og meget vigtigt værktøj til fremme af forskningens kvalitet ikke længere være til rådighed for DTU's ledelse, og dette uden at der kan anvises alternative metoder, som sikrer samme høje faglighed, integritet og substans i evaluering af et specifikt forskningsområde.”

Styrelsen for Videregående Uddannelser meddelte mig den 7. oktober 2016, at styrelsen ikke har yderligere bemærkninger til din e-mail af 19. september 2016 eller til DTU's bemærkninger af 6. oktober 2016.

Den 12. oktober 2016 meddelte jeg dig, at jeg nu ville forsøge at behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde modtaget fra dig samt Styrelsen for Videregående Uddannelser og DTU.