



2015-23

Ekstrahering af oplysninger i internt dokument

En journalist klagede til ombudsmanden over, at Sundhedsstyrelsen og Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse havde givet delvist afslag på aktindsigt i fire akter. Akterne indgik i en sag om et notat, som Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse havde anmodet Sundhedsstyrelsen om at udarbejde.

5. februar 2015

Forvaltningsret

11241.3 – 11241.9

Ombudsmanden var enig med Sundhedsstyrelsen og Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse i, at to af akterne i deres helhed og e-mails indeholdt i de to øvrige akter var interne dokumenter omfattet af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, og derfor som udgangspunkt undtaget fra aktindsigt.

Efter ombudsmandens opfattelse var der i to af akterne ekstraheringspligtige oplysninger. Men oplysningerne i den ene akt fremgik imidlertid af andre dokumenter, som blev udleveret til journalisten i forbindelse med aktindsigtsanmodningen, og ombudsmanden kunne derfor ikke kritisere, at journalisten ikke fik aktindsigt i disse oplysninger.

Den anden akt (akt nr. 4) indeholdt bl.a. referat af tilkendegivelser fra en anden myndighed – Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse – end Sundhedsstyrelsen, og disse tilkendegivelser måtte antages at have været udslagsgivende for indholdet af dele af styrelsens notat. De fremstod således som allerede trufne beslutninger, som Sundhedsstyrelsen herefter havde skullet udføre ved den endelige udarbejdelse af notatet. Under disse omstændigheder var der efter ombudsmandens opfattelse mest, der talte for at anse dem for oplysninger om sagens "faktiske grundlag", og oplysningerne måtte også anses for relevante for sagen.

Ombudsmanden henstillede til Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse om anmodningen om aktindsigt i oplysningerne i akt nr. 4.

Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse genoptog herefter sagen og gav aktindsigt i hele akt nr. 4.

(Sag nr. 14/04944)

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Herunder gengives ombudsmandens udtalelse i sagen, efterfulgt af en sagsfremstilling:

Ombudsmandens udtalelse

Afgrænsning af sagen

Sagen drejer sig som nævnt om delvist afslag på aktindsigt i fire akter (akt nr. 1, 2, 4 og 6) hos Sundhedsstyrelsen, hvoraf der efter Ministeriet for Sundhed og Forebyggelses afgørelse dog er givet fuld aktindsigt i akt nr. 2, delvist som meroffentlighed.

Alle fire akter er – som de er forelagt for mig – såkaldte e-mail-tråde, der består af flere forskellige e-mails:

Akt nr. 1 består dels af en e-mail af 30. april 2013 fra Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse til Sundhedsstyrelsen, og dels af en intern e-mail i Sundhedsstyrelsen af samme dato.

Akt nr. 2 består dels af samme e-mail som i akt nr. 1 fra ministeriet til Sundhedsstyrelsen, dels af en e-mail af 7. maj 2013 fra styrelsen til ministeriet og dels af en intern e-mail i styrelsen af samme dato.

Akt nr. 4 består af en e-mail fra styrelsen til ministeriet af 8. maj 2013 og en intern e-mail i styrelsen af samme dato.

Akt nr. 6 består af samme e-mail fra styrelsen til ministeriet som i akt nr. 4 og af en intern e-mail i styrelsen af 8. maj 2013.

Jeg forstår, at styrelsen og ministeriet i forbindelse med aktindsigtsanmodningen har betragtet akt nr. 1 og 2 som indeholdende to selvstændige dokumenter (i akt nr. 2 er der set bort fra den samme e-mail, som akt nr. 1 indeholder). Disse dokumenter er også behandlet forskelligt i relation til aktindsigt, idet der er givet aktindsigt i den eksterne del, men ikke i den interne.

Akt nr. 4 og 6 er derimod behandlet som kun indeholdende ét dokument, nemlig den interne e-mail. Jeg går ud fra, at dette skyldes, at den eksterne e-mail, som akterne indeholder, er identisk med akt nr. 3, som formentlig er selvstændigt journaliseret, og som du har fået aktindsigt i.

Dette lægger jeg til grund i det følgende.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Sundhedsstyrelsen og Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse har undtaget de interne e-mails i akt nr. 1 og 2 og akt nr. 4 og 6 fra aktindsigt, med henvisning til at der er tale om interne dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående (offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1). Myndighederne har ikke fundet, at akterne indeholder oplysninger om sagens faktiske grundlag, som er omfattet af offentlighedslovens § 28, stk. 1, om ekstrahering.

Myndighederne har ligeledes overvejet, om akterne kunne udleveres til dig efter princippet om meroffentlighed (offentlighedslovens § 14). Sundhedsstyrelsen har ikke fundet grundlag for dette, mens Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse har fundet, at den interne e-mail indeholdt i akt nr. 2 kunne udleveres.

Jeg har fra Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse modtaget bl.a. de fire akter, som sagen handler om – dels i den udgave, som du har modtaget, dels i en udgave uden udeladelser.

Offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1

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,

...”

For så vidt angår de interne e-mails indeholdt i akt nr. 1 og 2 og akt nr. 4 og 6 forstår jeg Sundhedsstyrelsens og Ministeriet for Sundhed og Forebyggelses afgørelser således, at disse e-mails ikke har været afgivet til udenforstående. Jeg er på den baggrund enig med myndighederne i, at de efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, som udgangspunkt er undtaget fra aktindsigt.

Når jeg i det følgende omtaler de undtagne dokumenter, mener jeg således den interne del af akt nr. 1 og 2 og akt nr. 4 og 6.

Offentlighedslovens § 28 (ekstrahering)

Spørgsmålet er herefter, om oplysninger i de undtagne dokumenter er omfattet af ret til aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 28 om ekstraheringspligt.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Bestemmelsen lyder således:

”§ 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) (...)
- 2) de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, eller
- 3) oplysningerne er offentligt tilgængelige.”

I forarbejderne til offentlighedsloven er der anført bl.a. følgende om § 28, stk. 1 (lovforslaget til lov nr. 606 af 12. juni 2013, jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, side 71 f):

”Til § 28

...

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

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

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.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Det er en betingelse for, at ekstraheringspligten indtræder, at oplysningerne *'er relevante for sagen'*. Dette indebærer, at det ikke blot vil være de *oplysninger om sagens faktiske grundlag, som en myndighed har lagt til grund for sin beslutning i en sag, som skal ekstraheres*, men at også faktiske oplysninger, der er indgået i sagen, og som taler imod myndighedens beslutning, skal ekstraheres.

...

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.

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

Om det nærmere indhold af offentlighedslovens § 28 henviser jeg også til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), side 476 ff. Der er her anført bl.a. følgende (side 484):

”Ekstraheringspligten efter § 28, stk. 1, 1. pkt., omfatter heller ikke myndighedens egne (interne) tilkendegivelser, vurderinger, udtalelser, standpunkter eller argumenter med hensyn til en sags afslutning (f.eks. argumenter for og imod om, hvorvidt en tilladelse bør imødekommes).

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

I forlængelse heraf bemærkes, at ekstraheringspligten ikke omfatter forslag, anbefalinger eller indstilling om, hvilken løsning der i en konkret sammenhæng bør vælges, ligesom ekstraheringspligten ikke omfatter interne politiske og strategiske vurderinger og udtalelser.”

Sundhedsstyrelsen har – som også nævnt af Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse i ministeriets afgørelse af 7. november 2014 – ikke i afgørelsen af 16. oktober 2014 (eller i styrelsens udtalelse af 15. december 2014 til mig) redegjort nærmere for, hvorvidt der var ekstraheringspligtige oplysninger i de undtagne dokumenter.

Dette burde Sundhedsstyrelsen ifølge Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse have gjort. Da ministeriet således allerede har gjort styrelsen bekendt med dette forhold, foretager jeg mig ikke mere.

Det er imidlertid ministeriets opfattelse, at der i de undtagne dokumenter ikke er ekstraheringspligtige oplysninger, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 1. Ministeriet har i sin afgørelse af 7. november 2014 lagt vægt på, at der ikke i disse dokumenter er oplysninger, der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt er tilvejebragt for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag.

Til dette skal jeg bemærke følgende:

Aktindsigtsanmodningen angår ”sagen vedrørende det notat, som Sundhedsstyrelsen den 30. april 2013 af Sundhedsministeriet blev anmodet om at udarbejde om Sundhedsstyrelsens håndtering af sagen vedrørende speciallæge A”, se bl.a. Sundhedsstyrelsens afgørelse af 16. oktober 2014. I relation til ekstrahering må sagen forstås på samme måde.

For så vidt angår det undtagne fra akt nr. 1 er sætningen efter kommaet og før underskriften efter min opfattelse oplysninger om sagens faktiske grundlag, og jeg mener også, at oplysningerne er relevante for sagen. Derfor er disse oplysninger som udgangspunkt ekstraheringspligtige i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt. Der er tale om oplysninger om, hvorvidt styrelsen har kunnet finde sager om speciallæge A fra 1990’erne.

Da oplysningerne imidlertid fremgår af andre dokumenter, som blev udleveret til dig i forbindelse med din aktindsigtsanmodning (Sundhedsstyrelsens redegørelse af 7. maj 2013, side 3 og side 7 under pkt. 5, ”Konklusion”), skulle de alligevel ikke ekstraheres, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 2. Jeg kan derfor ikke kritisere, at ministeriet ikke ekstraherede oplysningerne og gav dig aktindsigt i dem.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Jeg har gjort Sundhedsstyrelsen og Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse bekendt med min opfattelse.

For så vidt angår akt nr. 4 er det efter min opfattelse et spørgsmål, om 1. og 2. pkt. i første afsnit kan anses for oplysninger om sagens faktiske grundlag. Der er her bl.a. tale om Sundhedsstyrelsens referat af tilkendegivelser fra en anden myndighed, og disse tilkendegivelser må – også set i lyset af andre akter i sagen – antages at have været udslagsgivende for indholdet af dele af styrelsens notat om sagen vedrørende speciallæge A.

Hverken ordlyden af eller forarbejderne til offentlighedslovens § 28, stk. 1, giver efter min opfattelse klart svar på, om de nævnte sætninger skal anses for at vedrøre sagens ”faktiske grundlag”.

På den ene side kan det – som akt nr. 4 er udformet – forekomme unaturligt at sige, at 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”, jf. de citerede forarbejder til § 28. Sætningernes indhold har heller ikke stor lighed med de konkrete eksempler på faktiske oplysninger, der gives i forarbejderne (f.eks. at der ”på en motorvejsstrækning passerer 20.000 biler dagligt”).

På den anden side er det efter min opfattelse heller ikke naturligt at betegne sætningerne som ”interne og eksterne faglige vurderinger samt politiske og strategiske udtalelser” eller som ”tilkendegivelser af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse”. Det skyldes bl.a., at sætningerne ikke i sig selv udtrykker standpunkter, argumenter eller vurderinger, men alene refererer andres standpunkter mv.

Som anført er der bl.a. tale om referat af tilkendegivelser fra en anden myndighed end Sundhedsstyrelsen, og disse tilkendegivelser må – som ligeledes anført – antages at have været udslagsgivende for indholdet af dele af styrelsens notat. De fremstår således som allerede truffne beslutninger, som Sundhedsstyrelsen herefter har skullet udføre ved den endelige udarbejdelse af notatet.

I hvert fald under disse omstændigheder er der efter min opfattelse mest, der taler for at anse sætningerne for oplysninger om sagens ”faktiske grundlag”. Efter min opfattelse må oplysningerne også anses for relevante for sagen.

Jeg har gjort Sundhedsstyrelsen og Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse bekendt med min opfattelse, og jeg har henstillet til ministeriet at genoptage sagen og – i lyset af det, som jeg har anført – træffe en ny afgørelse for så vidt angår aktindsigt i de udeladte oplysninger i 1. og 2. pkt. i første afsnit i akt nr. 4.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Jeg har ikke i den forbindelse taget stilling til, om oplysningerne eventuelt måtte kunne undtages fra aktindsigt i medfør af andre undtagelsesbestemmelser i offentlighedsloven.

Jeg har bedt Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse om at blive orienteret om ministeriets nye afgørelse.

For så vidt angår det undtagne fra de interne dokumenter i akt nr. 2 og 6 har jeg ikke grundlag for at kritisere afgørelsen om, at oplysningerne ikke er ekstraheringspligtige i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Offentlighedslovens § 14 (meroffentlighed)

Offentlighedslovens § 14 om meroffentlighed lyder således:

”§ 14. Det skal i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt overvejes, om der kan gives aktindsigt i dokumenter og oplysninger i videre omfang, end hvad der følger af §§ 23-35. Der kan gives aktindsigt i videre omfang, medmindre det vil være i strid med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt og regler i lov om behandling af personoplysninger.

...”

I forarbejderne til offentlighedsloven er der anført bl.a. følgende om § 14, stk. 1, 1. pkt. (lovforslaget til lov nr. 606 af 12. juni 2013, jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, side 57):

”I forbindelse med vurderingen af, om der kan meddeles aktindsigt efter stk. 1, må der – som efter gældende ret – foretages en *afvejning af modstående interesser*. Der skal således på den ene side tages hensyn til styrken, svagheden eller fraværet af den aktindsigtssøgendes interesse i at få indsigt i de pågældende dokumenter og oplysninger, og på den anden side styrken af den beskyttelsesinteresse, der ligger bag den pågældende undtagelsesbestemmelse og andre lovlige hensyn. I de tilfælde, hvor et massemedie eller en forsker tilknyttet et anerkendt forskningsinstitut anmoder om aktindsigt, vil det i almindelighed kunne lægges til grund, at der foreligger en berettiget interesse i at få indsigt i dokumenterne eller oplysningerne, som vil skulle afvejes over for eventuelle modstående interesser. Det bemærkes dog mere overordnet, at i de nævnte tilfælde, hvor der foreligger et reelt og sagligt behov for at undtage de pågældende dokumenter m.v., vil vurderingen af spørgsmålet om meraktindsigt formentlig meget ofte føre til, at der ikke er grundlag for at give indsigt efter meroffentlighedsprincippet.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

...

I det omfang den nævnte afvejning fører til, at der ikke kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet i stk. 1, skal forvaltningsmyndigheden *begrunde* afslaget nærmere. Begrundelseskravet kan opfyldes ved, at forvaltningsmyndigheden oplyser, at myndigheden har overvejet at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet, men at afvejningen af på den ene side hensynet til de beskyttelsesinteresser, der ligger bag den pågældende undtagelsesbestemmelse, eller andre lovlige hensyn, og på den anden side hensynet til de interesser, der ligger bag anmodningen om aktindsigt, har ført til, at myndigheden ikke finder grundlag for at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.”

I de specielle bemærkninger til § 23 er der i lovforslaget (side 65) bl.a. anført følgende:

”I det omfang et dokument imidlertid ikke indeholder foreløbige overvejelser eller tilsigter at tjene som grundlag for myndighedens interne beslutningsproces, kan der være en særlig grund for myndigheden til at overveje, om det pågældende dokument kan udleveres i medfør af meroffentlighedsprincippet i lovforslagets § 14, stk. 1.”

Ifølge afgørelsen af 16. oktober 2014 overvejede Sundhedsstyrelsen at give aktindsigt ud fra princippet om meroffentlighed, men fandt ikke anledning til det.

På baggrund af en henvendelse fra dig skrev Sundhedsstyrelsen den 21. oktober 2014 til dig, at styrelsen i forbindelse med sine overvejelser om meroffentlighed havde foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger til grund for bestemmelsen i offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1 (hensynet til den interne og politiske beslutningsproces), og på den anden side den berettigede interesse, du som journalist måtte antages at have i, at anmodningen om aktindsigt blev imødekommet.

I sin afgørelse af 7. november 2014 bemærkede Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, at det hensyn, der ligger bag offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, om mulighed for at undtage interne arbejdsdokumenter fra aktindsigt, er at beskytte forvaltningsmyndighedernes interne og politiske beslutningsproces samt de forskellige stadier af disse processer.

Ministeriet havde herefter ingen bemærkninger til, at Sundhedsstyrelsen med begrundelsen af 21. oktober 2014 havde givet afslag på meroffentlighed for så vidt angik det undtagne fra akt nr. 1, 4 og 6. Ministeriet lagde vægt på, at der ikke var grundlag for at tilsidesætte Sundhedsstyrelsens vurdering af, at afvejningen af hensynet til beskyttelse af Sundhedsstyrelsens interne beslut-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

ningsproces over for din interesse i aktindsigt ikke burde føre til, at disse interne arbejdsdokumenter blev udleveret.

Derimod var der efter ministeriets opfattelse ikke tilstrækkelige holdepunkter for, at hensynet til Sundhedsstyrelsens interne beslutningsproces afvejet i forhold til dine interesser som journalist tilsagde en undtagelse af den del af akt nr. 2, som var et internt arbejdsdokument. Ministeriet udleverede på den baggrund den del af akt nr. 2, som Sundhedsstyrelsen havde undtaget som internt arbejdsdokument.

Du har således fået udleveret hele akt nr. 2. Og på baggrund af det, der er anført ovenfor vedrørende de undtagne dele af akt nr. 1 og 4, sammenholdt med offentlighedslovens § 28, stk. 1, har jeg alene anledning til at tage stilling til spørgsmålet om meroffentlighed i de undtagne dele for så vidt angår den interne del af akt nr. 6.

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 23 har – som også nævnt af myndighederne – til formål at beskytte myndighedernes interne og politiske beslutningsproces.

Jeg har ikke grundlag for at kritisere afslaget på meroffentlighed.

Jeg har som nævnt bedt Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse om at blive orienteret om ministeriets nye afgørelse i sagen, men jeg foretager mig ikke i øvrigt mere i sagen, medmindre du igen retter henvendelse til mig.

Jeg har efter principperne i persondataloven (lov nr. 429 af 31. maj 2000) i dag orienteret A om, at jeg har behandlet en klage fra dig i sagen om aktindsigt hos Sundhedsstyrelsen.

* * *

I forlængelse af min udtalelse genoptog Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse sagen og gav klageren i sagen, journalist B, aktindsigt i hele akt nr. 4.

Af akt nr. 4 fremgår bl.a. følgende:

”C var lige nede for at få fat i dig og D ringede på E's vegne, fordi de ville have taget afsnittet ud om ressourcerne og opprioritering af andre sager. Det var besluttet efter en drøftelse af notatet med F.”

Sagsfremstilling

Du anmodede den 1. oktober 2014 Sundhedsstyrelsen om aktindsigt på følgende måde:

”Jeg søger hermed aktindsigt i samtlige dokumenter, der indeholder oplysninger om Sundhedsstyrelsens behandling i sagen om speciallæge A med sagsnr. X/1.

Jeg ønsker både aktindsigt i korrespondancen mellem Sundhedsstyrelsen og Sundhedsministeriet *samt* i den interne kommunikation mellem enhed for tilsyn og patientsikkerhed og Sundhedsstyrelsens direktion.

I den forbindelse skal jeg henvise til meroffentlighedsprincippet i den nye offentlighedslov (§ 14).

Desuden anmoder jeg om aktindsigt i sagens journalliste, der giver en oversigt over sagens dokumenter.”

Den 16. oktober 2014 meddelte Sundhedsstyrelsen dig følgende afgørelse:

”Du har den 1. oktober 2014 anmodet om aktindsigt i korrespondancen mellem Sundhedsstyrelsen og Sundhedsministeriet og i den interne korrespondance i Sundhedsstyrelsen i sagen vedr. det notat, som Sundhedsstyrelsen den 30. april 2013 af Sundhedsministeriet blev anmodet om at udarbejde om Sundhedsstyrelsens håndtering af sagen vedr. speciallæge A. Du har præciseret, at anmodningen vedrører korrespondance omhandlende beslutningen om at fjerne et afsnit fra notatet oversendt den 7. maj 2013 i det endelige notat oversendt den 8. maj 2013.

Jeg skal i første omgang beklage sagsbehandlingstiden, der skyldes en misforståelse vedr. din anmodning og afklaringen af juridiske spørgsmål.

Vedlagt er aktlisten for Sundhedsstyrelsens sag X/3 og de akter, som styrelsen giver dig aktindsigt i.

Som det fremgår af aktlisten, er der 5 akter, der omhandler oversendelsen af notatet den 7. maj 2013 og det endelige notat den 8. maj 2013.

De relevante akter er akt 1, 2, 3, 4 og 6 på journalnummer X/3.

Vedr. akt 1:

Der gives aktindsigt i anmodningen fra departementet, jf. Offentlighedslovens § 7.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Den interne korrespondance undtages, jf. Offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Vedr. akt 2:

Der gives aktindsigt i oversendelsen til departementet, jf. Offentlighedslovens § 7.

Den interne korrespondance undtages, jf. Offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Vedr. akt 3:

Der gives aktindsigt i oversendelsen til departementet, jf. Offentlighedslovens § 7.

Vedr. akt 4:

Akten undtages fra aktindsigt som internt dokument, jf. Offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Vedr. akt 6:

Akten undtages fra aktindsigt som internt dokument, jf. Offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Sundhedsstyrelsen har overvejet at give aktindsigt ud fra princippet om meroffentlighed, jf. Offentlighedslovens § 14 men har ikke fundet anledning til at give yderligere aktindsigt i medfør af dette princip.”

Du anmodede den 20. oktober 2014 Sundhedsstyrelsen om at oplyse, hvorfor styrelsen ikke havde fundet anledning til at give dig aktindsigt i form af meroffentlighed.

Den 21. oktober 2014 skrev Sundhedsstyrelsen følgende til dig:

”Sundhedsstyrelsen har overvejet, om de interne dokumenter burde udleveres til dig efter reglen om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 1. Sundhedsstyrelsen har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger til grund for bestemmelsen i offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1 (hensynet til den interne og politiske beslutningsproces), og på den anden side den berettigede interesse, du som journalist må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes. Vi har på den baggrund ikke fundet grundlag for at udlevere det pågældende dokument.”

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Du klagede den 23. oktober 2014 til Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse over Sundhedsstyrelsens afgørelse af 16. oktober 2014 (som uddybende begrundet den 21. oktober 2014) og anførte bl.a. følgende:

”Jeg klager over afslag på aktindsigt i forbindelse med aktindsigt i den interne korrespondance mellem Sundhedsstyrelsen og Sundhedsministeriet i sagen vedr. det notat, som Sundhedsstyrelsen den 30. april 2013 af Sundhedsministeriet blev anmodet om at udarbejde om Sundhedsstyrelsens håndtering af sagen vedr. speciallæge A.

Min anmodning om aktindsigt vedrører mere præcist korrespondancen om beslutningen om at fjerne et afsnit fra notatet oversendt den 7. maj 2013 i det endelige notat oversendt den 8. maj 2013.

Sundhedsstyrelsen har givet afslag på aktindsigt i akt 1, akt 2, akt 4 og akt 6 med journalnummer X/3 med henvisning til Offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Ifølge Offentlighedslovens § 23 omfatter retten til aktindsigt ikke interne dokumenter og ifølge stk. 1, nr. 1, betyder det dokumenter, 'der ikke er afgivet til udenforstående'.

Men ifølge meroffentlighedsprincippet i offentlighedsloven – § 14 – kan der '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'.

Og da afslaget hverken begrundes med at være i strid med regler om tavshedspligt eller regler i lov om behandling af personoplysninger, ser jeg ingen grund til, at dokumenterne skal undtages aktindsigt.

Desuden finder jeg det i almen interesse, at det bør kunne belyses, hvem og hvorfor et afsnit af en redegørelse blev fjernet, når det handler om ressourcerne til en myndigheds tilsyn med det danske sundhedsvæsen.

Af disse grunde finder jeg det relevant, at der bliver givet tilsagn om aktindsigt i de pågældende interne dokumenter.”

I anledning af din klage udtalte Sundhedsstyrelsen den 28. oktober 2014 bl.a. følgende:

”Sundhedsstyrelsen har vurderet afslaget på aktindsigt igen. Sundhedsstyrelsen fastholder imidlertid sin afgørelse, idet styrelsen fortsat vurderer, at styrelsens væsentlige interesse i at beskytte den interne beslut-

BILAG – SAGSFREMSTILLING

ningsproces vejer tungere, end den berettigede interesse du som journalist har i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes.”

Den 7. november 2014 traf Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse afgørelse i sagen og skrev bl.a. følgende:

”Ministeriet har nu afsluttet behandlingen af klagen, og det er ministeriets opfattelse,

- at Sundhedsstyrelsen som udgangspunkt kan undtage styrelsens interne korrespondance i akterne 1, 2, 4 og 6 efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.
- at Sundhedsstyrelsen burde have taget stilling til, hvorvidt der i de dele af akterne 1, 2, 4 og 6, der er undtaget som interne arbejdsdokumenter i h.t. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, burde være foretaget ekstrahering, jf. offentlighedslovens § 28. Det er dog ministeriets vurdering, at der ikke i disse dokumenter er indeholdt ekstraheringspligtige oplysninger.
- at Sundhedsstyrelsens afslag i e-mail af 21. oktober 2014 på at give meroffentlighed er tilstrækkeligt begrundet, idet der herved er oplyst om den foretagne afvejning af modstående interesser. Ministeriet har herved noteret sig, at Sundhedsstyrelsen selv har rettet op på den mangelfulde begrundelse i styrelsens afgørelse af 16. oktober 2014.
- at der ikke er tilstrækkelige holdepunkter for, at hensynet til Sundhedsstyrelsens interne beslutningsproces afvejet i forhold til dine interesser som journalist tilsiger en undtagelse af den del af akt 2, som er et internt arbejdsdokument. Ministeriet udleverer på den baggrund som led i meroffentlighed den del af akt 2, som Sundhedsstyrelsen har undtaget som internt arbejdsdokument, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

...

Ministeriets stillingtagen

Ministeriet har på baggrund af din klage og sagens akter fundet anledning til at tage stilling til følgende spørgsmål:

- 1) Undtagelse af dokumenter i henhold til offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.
- 2) Ekstrahering i interne arbejdsdokumenter i henhold til offentlighedslovens § 28.
- 3) Meroffentlighed i henhold til offentlighedslovens § 14.

...

1) Undtagelse af dokumenter i henhold til offentlighedslovens

§ 23, stk. 1, nr. 1

Det fremgår af Sundhedsstyrelsens afgørelse om aktindsigt af 16. oktober 2014, at styrelsen med henvisning til offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, har undtaget styrelsens interne korrespondance i akterne 1 og 2 som interne arbejdsdokumenter, mens korrespondancen mellem styrelsen og ministeriet er blevet udleveret. Akterne 4 og 6 er korrespondance internt i styrelsen og er med henvisning til offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, undtaget i deres helhed som værende interne arbejdsdokumenter.

Oplysninger omfattet af § 23, stk. 1, nr. 1

Ministeriet kan i den forbindelse oplyse, at det følger af offentlighedslovens § 23, stk. 1, at retten til aktindsigt ikke omfatter interne dokumenter. Som interne dokumenter anses ifølge § 23, stk. 1, nr. 1) dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående.

Ministeriet kan i øvrigt henvise til forarbejderne til offentlighedsloven, jf. L 144/2012, hvoraf bl.a. følgende fremgår:

'Bestemmelserne i stk. 1, nr. 1-3, har til formål at sikre en beskyttelse af forvaltningsmyndighedernes interne og politiske beslutningsproces samt de forskellige stadier af disse processer. Herudover har bestemmelsen til formål at sikre en beskyttelse af de offentligt ansattes arbejdsvilkår derved, at de sikres adgang til på en fri og formløs måde at foretage deres overvejelser og udføre det forberedende arbejde, uden det pres en eventuel senere offentliggørelse af ufærdige eller foreløbige overvejelser kan udgøre. Om den nærmere begrundelse for at sikre en beskyttelse af de nævnte hensyn henvises til betænkningens kapitel 16, pkt. 6.1.1 (side 563 ff).

Bestemmelsen i *nr. 1* indebærer – i sammenhæng med stk. 2 – at ethvert dokument, der udarbejdes af en myndighed, og som ikke afgives til udenforstående, har karakter af et internt dokument. Det er således ikke en betingelse for at undtage et dokument efter nr. 1, at dokumentet indeholder overvejelser af mere foreløbig karakter, eller at det tilsigter at tjene som grundlag for myndighedens interne beslutningsproces.'

Med henvisning til ovenstående har ministeriet ingen bemærkninger til, at Sundhedsstyrelsen har undtaget styrelsens interne korrespondance i akterne 1, 2, 4 og 6 efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

2) Ekstrahering i interne arbejdsdokumenter i henhold til offentlighedslovens § 28

Det fremgår ikke af Sundhedsstyrelsens afgørelse om aktindsigt af 16. oktober 2014, hvorvidt styrelsen har fundet grundlag for at ekstrahere oplysninger efter offentlighedslovens § 28, i de dele af akterne 1 og 2 samt akt 4 og 6, der er undtaget som interne arbejdsdokumenter i h.t. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Ministeriet vil i det følgende tage stilling til, om Sundhedsstyrelsen i de nævnte dokumenter har været berettiget til at undlade at foretage ekstrahering i interne arbejdsdokumenter.

Det følger af offentlighedslovens § 28, stk. 1, at retten til aktindsigt i bl.a. interne arbejdsdokumenter alligevel omfatter oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen. Det samme gælder oplysninger om eksterne faglige vurderinger indeholdt i et internt arbejdsdokument.

Ministeriet kan i øvrigt henvise til forarbejderne til offentlighedsloven, jf. L 144/2012, hvoraf bl.a. følgende fremgår:

'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.'

Ministeriet kan videre henvise til Offentlighedsloven med kommentarer af Mohammad Ahsan, DJØF 2014, s. 484, hvoraf bl.a. følgende fremgår:

'Ekstraheringspligten efter § 28, stk. 1, 1. pkt., omfatter heller ikke myndighedens egne (interne) tilkendegivelser, vurderinger, udtalelser, standpunkter, eller argumenter med hensyn til en sags afgørelse (f.eks. argumenter for og imod om, hvorvidt en tilladelse bør imødekommes).

I forlængelse heraf bemærkes, at ekstraheringspligten ikke omfatter forslag, anbefalinger eller indstilling om, hvilken løsning der i en konkret sammenhæng bør vælges, ligesom ekstraheringspligten ikke omfatter interne politiske og strategiske vurderinger.'

Med henvisning til ovenstående skal ministeriet bemærke, at der skal ekstraheres oplysninger i interne dokumenter, der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag, eller som er eksterne faglige vurderinger, omfattet af ekstraheringspligten er således eksempelvis ikke Sundhedsstyrelsens egne forslag, anbefalinger eller indstilling om, hvilken løsning der i en konkret sammenhæng bør vælges, ligesom ekstraheringspligten ikke omfatter interne politiske og strategiske vurderinger.

Med henvisning til ovenstående er det ministeriets opfattelse, at Sundhedsstyrelsen i afgørelsen af 16. oktober 2014 burde have taget stilling til, hvorvidt der i de dele af akterne 1 og 2 samt akt 4 og 6, der er undtaget som interne arbejdsdokumenter i henhold til offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, burde være foretaget ekstrahering.

Dog er det også ministeriets opfattelse, at der i de dele af akterne 1 og 2 samt akt 4 og 6, der er undtaget som interne arbejdsdokumenter i henhold til offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, ikke er ekstraheringspligtige oplysninger, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 1. Ministeriet har herved lagt vægt på, at der ikke i disse interne arbejdsdokumenter er oplysninger, der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt er tilvejebragt for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag.

3) Meroffentlighed i henhold til offentlighedslovens § 14

Det fremgår af Sundhedsstyrelsens afgørelse af 16. oktober 2014, at styrelsen har overvejet at give aktindsigt ud fra princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, men ikke har fundet anledning til at give yderligere aktindsigt i medfør af dette princip.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Ved e-mail af 21. oktober 2014 oplyste Sundhedsstyrelsen, at styrelsen har overvejet, om de interne dokumenter burde udleveres efter reglen om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 1. Sundhedsstyrelsen har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger til grund for bestemmelsen i offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1 (hensynet til den interne og politiske beslutningsproces), og på den anden side den berettigede interesse, du som journalist må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes. Styrelsen har på den baggrund ikke fundet grundlag for at udlevere det pågældende dokument.

Ministeriet vil i det følgende tage stilling til, om Sundhedsstyrelsens begrundelse for ikke at give aktindsigt i de dele af akterne 1 og 2 samt akt 4 og 6, der er undtaget som interne arbejdsdokumenter i henhold til offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, er tilstrækkeligt og hensigtsmæssig.

Ministeriet kan i den forbindelse oplyse, at det følger af offentlighedslovens § 14, stk. 1, at det i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt skal 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 kan i øvrigt henvise til forarbejderne til offentlighedsloven, jf. L 144/2012, hvoraf bl.a. følgende fremgår:

'Bestemmelsen fastsætter meroffentlighedsprincippet, der indebærer, at en myndighed m.v. ikke er afskåret fra efter eget skøn at give aktindsigt i videre omfang, end offentlighedsloven forpligter til. Der henvises herom også til pkt. 4.6 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Meroffentlighedsprincippet bygger på, at lovens undtagelsesbestemmelser i §§ 19-35 ikke indeholder et pålæg til myndighederne m.v. om at undtage de dokumenter og oplysninger, der er omfattet af undtagelsesbestemmelserne fra retten til aktindsigt, men i almindelighed blot indebærer, at de pågældende dokumenter og oplysninger kan undtages fra retten til aktindsigt.

[...]

I forbindelse med vurderingen af, om der kan meddeles aktindsigt efter stk. 1, må der – som efter gældende ret – foretages en afvejning af modstående interesser. Der skal således på den ene side tages hensyn til styrken, svagheden eller fraværet af den aktindsigtssøgendes interesse i

at få indsigt i de pågældende dokumenter og oplysninger, og på den anden side styrken af den beskyttelsesinteresse, der ligger bag den pågældende undtagelsesbestemmelse og andre lovlige hensyn. I de tilfælde, hvor et massemedie eller en forsker tilknyttet et anerkendt forskningsinstitut anmoder om aktindsigt, vil det i almindelighed kunne lægges til grund, at der foreligger en berettiget interesse i at få indsigt i dokumenterne eller oplysningerne, som vil skulle afvejes over for eventuelle modstående interesser. Det bemærkes dog mere overordnet, at i de nævnte tilfælde, hvor der foreligger et reelt og sagligt behov for at undtage de pågældende dokumenter m.v., vil vurderingen af spørgsmålet om meraktindsigt formentlig meget ofte føre til, at der ikke er grundlag for at give indsigt efter meroffentlighedsprincippet.'

Ministeriet kan endvidere henvise til Justitsministeriets vejledning nr. 9847 af 19. december 2013 til offentlighedsloven, hvor der af pkt. 9.5. fremgår følgende:

'9.5. I det omfang den nævnte afvejning fører til, at der ikke kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet i § 14, stk. 1, skal myndigheden mv. begrunde afslaget nærmere. Begrundelseskravet kan opfyldes ved, at forvaltningsmyndigheden oplyser, at myndigheden har overvejet at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet, men at afvejningen af på den ene side hensynet til de beskyttelsesinteresser, der ligger bag den pågældende undtagelsesbestemmelse, eller andre lovlige hensyn, og på den anden side hensynet til de interesser, der ligger bag anmodningen om aktindsigt, har ført til, at myndigheden ikke finder grundlag for at give aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.'

På den baggrund kan ministeriet oplyse, at det i forbindelse med stillingen til meroffentlighed i dokumenter, der f.eks. kan undtages som interne arbejdsdokumenter, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, skal foretages en afvejning af modstående interesser, hvor der på den ene side tages hensyn til styrken, svagheden eller fraværet af den aktindsigtssøgendes interesse i at få indsigt i de pågældende dokumenter og oplysninger, og på den anden side styrken af den beskyttelsesinteresse, der ligger bag den pågældende undtagelsesbestemmelse og andre lovlige hensyn.

Idet der henvises til det ovenfor under pkt. 1 anførte skal ministeriet bemærke, at det beskytteshensyn, der ligger bag offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, om mulighed for at undtage interne arbejdsdokumenter fra aktindsigt, er at beskytte forvaltningsmyndighedernes interne og politiske beslutningsproces samt de forskellige stadier af disse processer.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Ministeriet har således ikke bemærkninger til Sundhedsstyrelsens begrundelse i mail af 21. oktober 2014 for at give afslag på meroffentlighed, idet der herved er oplyst om den foretagne afvejning af modstående interesser. Ministeriet har herved noteret sig, at Sundhedsstyrelsen selv har rettet op på den mangelfulde begrundelse i styrelsens afgørelse af 16. oktober 2014.

Ministeriet har ingen bemærkninger til, at Sundhedsstyrelsen ikke har udleveret styrelsens interne korrespondance, som er indeholdt i akt 1 samt akt 4 og 6 som led i princippet om meroffentlighed efter offentlighedslovens § 14, stk. 1. Der er herved lagt vægt på, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte Sundhedsstyrelsens vurdering af, at afvejningen af hensynet til beskyttelse af Sundhedsstyrelsens interne beslutningsproces over for deres interesse i aktindsigt ikke bør føre til, at disse interne arbejdsdokumenter udleveres.

Derimod er der efter ministeriets opfattelse ikke tilstrækkelige holdepunkter for, at hensynet til Sundhedsstyrelsens interne beslutningsproces afvejet i forhold til dine interesser som journalist tilsiger en undtagelse af den del af akt 2, som er et internt arbejdsdokument.

Ministeriet udleverer på den baggrund den del af akt 2, som Sundhedsstyrelsen har undtaget som internt arbejdsdokument, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.”

Du klagede den 18. november 2014 til mig over Ministeriet for Sundhed og Forebyggelses afgørelse.

Efter din opfattelse burde du have aktindsigt i de udeladte interne dokumenter, og du pegede i den forbindelse på, at det er af almen interesse, at det bliver belyst, hvorfor et afsnit i en redegørelse blev fjernet, når afsnittet handlede om ressourcerne til en myndigheds tilsyn med det danske sundhedsvæsen.

Jeg anmodede den 27. november 2014 Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse om en udtalelse og bad ministeriet om først at anmode Sundhedsstyrelsen om en udtalelse.

I en udtalelse af 15. december 2014 har Sundhedsstyrelsen anført bl.a. følgende:

”Klagen vedr. særligt Sundhedsstyrelsens afslag på at give aktindsigt i to interne dokumenter efter princippet om meroffentlighed i henhold til Offentlighedslovens § 14.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Det drejer sig om akterne 4 og 6 på Sundhedsstyrelsens sag X/3.

Sundhedsstyrelsen har overvejet, om de interne dokumenter burde udleveres til journalist B efter reglen om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 1. Sundhedsstyrelsen har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger til grund for bestemmelsen i offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, og på den anden side den berettigede interesse, B må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes.

Sundhedsstyrelsen har vurderet, at styrelsens væsentlige interesse i at beskytte den interne beslutningsproces vejer tungere, end den berettigede interesse B har i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes.”

I en udtalelse af 16. december 2014 har Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse anført bl.a. følgende:

”Til brug for ombudsmandens behandling af sagen kan ministeriet oplyse, at ministeriet som led i behandlingen af klagen over Sundhedsstyrelsens afgørelser har fundet anledning til at tage stilling til følgende:

Undtagelse af dokumenter i henhold til offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1

Ministeriet har ikke haft bemærkninger til, at Sundhedsstyrelsen har undtaget styrelsens interne korrespondance i akterne 1, 2, 4 og 6 efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

Ekstrahering i interne arbejdsdokumenter i henhold til offentlighedslovens § 28

Ministeriet har bemærket, at det er ministeriets opfattelse, at Sundhedsstyrelsen i afgørelsen af 16. oktober 2014 burde have taget stilling til, hvorvidt der i de dele af akterne 1 og 2 samt akt 4 og 6, der er undtaget som interne arbejdsdokumenter i henhold til offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, burde være foretaget ekstrahering.

Dog er det også ministeriets opfattelse, at der i de dele af akterne 1 og 2 samt akt 4 og 6, der er undtaget som interne arbejdsdokumenter i henhold til offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, ikke er ekstraheringspligtige oplysninger, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 1. Ministeriet har herved lagt vægt på, at der ikke i disse interne arbejdsdokumenter er oplysninger, der bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt er tilvejebragt for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag.

Meroffentlighed i henhold til offentlighedslovens § 14

Ministeriet har bemærket, at det i forbindelse med stillingtagen til meroffentlighed i dokumenter, der f.eks. kan undtages som interne arbejdsdokumenter, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, skal foretages en afvejning af modstående interesser. Der skal på den ene side tages hensyn til styrken, svagheden eller fraværet af den aktindsigtssøgendes interesse i at få indsigt i de pågældende dokumenter eller oplysninger, og på den anden side styrken af den beskyttelsesinteresse, der ligger bag den pågældende undtagelsesbestemmelse og andre lovlige hensyn.

Herudover har ministeriet bemærket, at det beskyttelseshensyn, der ligger bag offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, om mulighed for at undtage interne arbejdsdokumenter fra aktindsigt, er at beskytte forvaltningsmyndighedernes interne og politiske beslutningsproces samt de forskellige stadier af disse processer.

Ministeriet har således ikke haft bemærkninger til Sundhedsstyrelsens begrundelse i mail af 21. oktober 2014 for at give afslag på meroffentlighed, idet der herved er oplyst om den foretagne afvejning af modstående interesser. Ministeriet har herved noteret sig, at Sundhedsstyrelsen selv har rettet op på den mangelfulde begrundelse i styrelsens afgørelse af 16. oktober 2014.

Ministeriet har herudover ikke haft bemærkninger til, at Sundhedsstyrelsen ikke har udleveret styrelsens interne korrespondance, som er indeholdt i akt 1 samt akt 4 og 6 som led i princippet om meroffentlighed efter offentlighedslovens § 14, stk. 1. Der er herved lagt vægt på, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte Sundhedsstyrelsens vurdering af, at afvejningen af hensynet til beskyttelse af Sundhedsstyrelsens interne beslutningsproces over for deres [B's; min bemærkning] interesse i aktindsigt ikke bør føre til, at disse interne arbejdsdokumenter udleveres.

Derimod har der ikke efter ministeriets opfattelse været tilstrækkelige holdepunkter for, at hensynet til Sundhedsstyrelsens interne beslutningsproces afvejet i forhold til dine [B's; min bemærkning] interesser som journalist tilsiger en undtagelse af den del af akt 2, som er et internt arbejdsdokument.

Ministeriet har på den baggrund udleveret den del af akt 2, som Sundhedsstyrelsen har undtaget som internt arbejdsdokument, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.”

Jeg sendte dig den 22. december 2014 en kopi af Sundhedsstyrelsens og Ministeriet for Sundhed og Forebyggelses udtalelser af 15. og 16. december 2014 med henblik på dine eventuelle bemærkninger.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Jeg modtog ikke bemærkninger fra dig, og den 12. januar 2015 skrev jeg til dig, at jeg nu ville forsøge at behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde fået fra dig og myndighederne.