



FOB 05.165

## Afslag på aktindsigt i elektronisk regneark. Internt dokument. Meraktindsigt

*En redaktør bad Sundhedsstyrelsen om aktindsigt i et elektronisk regneark som styrelsen havde udarbejdet på grundlag af indberetninger fra embedslæger i forbindelse med tilsyn med plejehjem.*

*Sundhedsstyrelsen afviste at give aktindsigt i regnearket med henvisning til at det var internt arbejdsmateriale. Styrelsen ville kun give aktindsigt i papirform i hver enkelt af de ca. 1.100 indberetninger. Redaktøren klagede til Indenrigs- og Sundhedsministeriet over afslaget.*

*Redaktøren anførte at udlevering af indberetningerne enkeltvis ville betyde et væsentligt arbejde for ham idet han i så fald selv ville skulle foretage en ind-datering af oplysningerne i et regneark.*

*Indenrigs- og Sundhedsministeriet mente at afslaget på aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 7 om undtagelse af interne dokumenter var berettiget. Ministeriet skrev at regnearket var oprettet til brug for tværgående analyse i Sundhedsstyrelsen og således blot var et værktøj til at behandle et stort antal oplysninger på en overskuelig måde.*

*Under ombudsmandens behandling af sagen oplyste Indenrigs- og Sundhedsministeriet at myndighederne havde overvejet, men afslået aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.*

*Ombudsmanden havde ingen indvendinger imod at myndighederne havde anset regnearket for at være internt arbejdsmateriale. Med hensyn til myndighedernes afslag på meraktindsigt udtalte ombudsmanden at varetagelsen af hensynet til beskyttelse af en myndigheds interne beslutningsproces i almindelighed måtte anses for sagligt. Efter en gennemgang af regnearket konstaterede ombudsmanden imidlertid at det kun indeholdt en sammenstilling af oplysningerne i de modtagne indberetninger. Der var ikke foretaget nogen nærmere intern bearbejdning eller analyse. Efter ombudsmandens mening ville indsigt i regnearket ikke røbe oplysninger om styrelsens interne overvejelser m.v.*

*På den baggrund mente ombudsmanden ikke at myndighederne med rette kunne afslå meraktindsigt i regnearket af hensyn til den interne beslutningsproces. Da myndighedernes afslag på meraktindsigt ikke var begrundet i andre forhold, henstillede ombudsmanden til Indenrigs- og Sundhedsministeriet at genoptage sagen.*

(J.nr. 2004-0046-401).

FOB 05.165

Forvaltningsret 1124.9 -  
11241.2

Efter § 6a i lovbekendtgørelse nr. 805 af 13. september 2001 om embedslægeinstitutioner mv. fører embedslægeinstitutionerne tilsyn med bl.a. plejehjem. I tilsynet indgår en række konkrete forhold på det enkelte plejehjem, herunder forhold vedrørende medicinbehandling, personale, hygiejne, ernæring, bygninger mv. Efter hvert tilsynsbesøg indsendes et standardskema til Sundhedsstyrelsen indeholdende overordnede oplysninger om besøget.

Jeg har opfattet det sådan at redaktør A under en telefonsamtale i januar eller februar 2003 talte med en af Sundhedsstyrelsens medarbejdere om muligheden for at opnå aktindsigt i den digitale udgave af embedslægernes indberetning.

I fortsættelse af denne telefonsamtale bad A i en e-mail af 18. februar 2003 om aktindsigt i det regneark som Sundhedsstyrelsen havde udarbejdet på grundlag af embedslægernes indberetninger.

A's anmodning blev af Sundhedsstyrelsen afslået i e-mail af 19. februar 2003 med den begrundelse at retten til aktindsigt ikke omfatter registre mv., jf. offentlighedslovens § 5, stk. 2.

Den 5. marts 2003 fremsatte A på ny anmodning om aktindsigt i det omtalte regneark.

A gjorde gældende at oplysninger fra registre hvor der gøres brug af elektronisk databehandling, var omfattet af retten til aktindsigt såfremt oplysningerne indgår som led i forvaltningens sagsbehandling. A henviste til at han under en telefonsamtale med Sundhedsstyrelsen havde fået oplyst at formålet med indtastningen af oplysningerne var en analyse af tilsynet.

Sundhedsstyrelsen besvarede A's anmodning den 26. marts 2003 med følgende:

"9. Under henvisning til stedfunden korrespondance vedrørende ovennævnte skal Sundhedsstyrelsen meddele, at styrelsen kan imødekomme Deres anmodning om aktindsigt for så vidt angår kopi af udskrift af de enkelte indberetninger.

Det bemærkes, at der er tale om ca. 1.100 indberetninger.

...

For så vidt angår Deres anmodning om at få adgang til Sundhedsstyrelsens regneark vedrørende indberetningerne, skal Sundhedsstyrelsen meddele, at regnearket er at anse for internt arbejdsmateriale, som ikke er omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 7."

A klagede den 2. april 2003 til Indenrigs- og Sundhedsministeriet over Sundhedsstyrelsens afslag på at meddele A aktindsigt i regnearket. I klagen anførte A bl.a. følgende:

"På opfordring uddyber (B) 1. 4. 2003 telefonisk Styrelsens afslag. Han understreger, at der intet er i den digitale udgave af indberetningerne, som ikke findes i papirudgaven og angiver som eneste grund for afslaget, at styrelsen tidligere har sagt nej ved lignende forespørgsler. Han erkender, at det er ressourcekrævende at skulle kopiere 1100 indberetninger til mig, men styrelsen foretrækker dette frem for at sende mig den digitale udgave i en e-mail.

...

Ministeriet anmodes om at vurdere afslaget både i relation til de pligtmæssige krav om aktindsigt og i forhold til muligheden for meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1."

I anledning af A's klage indhentede Indenrigs- og Sundhedsministeriet en udtalelse af 23. maj 2003 fra Sundhedsstyrelsen hvori styrelsen bl.a. anførte følgende:

“Sundhedsstyrelsen skal oplyse, at styrelsen har revurderet sagen og herefter finder at kunne imødekomme redaktør (A)'s anmodning om aktindsigt i Embedslægeinstitutionernes elektroniske indberetninger/afrapporteringer vedrørende Plejehjemstilsynet 2002.

For så vidt angår aktindsigt i Sundhedsstyrelsens regneark fastholder styrelsen sit afslag med begrundelsen, at der er tale om internt materiale, der er omfattet af offentlighedslovens § 7.”

Sundhedsstyrelsens udtalelse blev sendt til A med henblik på at han kunne fremkomme med bemærkninger hertil hvilket A gjorde i brev af 18. juli 2003. A anførte bl.a. at udlevering af indberetningerne enkeltvis ville betyde et væsentligt arbejde for ham idet han i så fald selv ville skulle foretage en inddatering af oplysningerne i et regneark. A anførte videre at hvis regnearket i modsætning til hvad han var blevet oplyst om, skulle indeholde oplysninger som ikke fremgik af indberetninger, så ville disse yderligere oplysninger formentlig kunne fjernes uden nævneværdigt besvær. A mente at Sundhedsstyrelsens afslag var udtryk for at styrelsen ønskede at gøre det så besværligt som muligt at anvende oplysningerne journalistisk.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet traf den 2. september 2003 følgende afgørelse:

“ ...

Det er herefter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at De ikke hovedsageligt er interesseret i indholdet af embedslægeinstitutionernes indberetninger vedrørende plejehjemstilsynet 2002, men derimod primært i Sundhedsstyrelsens værktøj til behandling af oplysningerne; nemlig regnearket.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet kan til sagen oplyse, at det af offentlighedslovens § 4, stk. 1, fremgår, at enhver med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-14 kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i en administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

Det følger imidlertid af § 7, at retten til aktindsigt ikke omfatter en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug (...).

Det fremgår af pkt. 25 i Justitsministeriets vejledning fra 1986 til offentlighedsloven, at dokumenter betragtes som interne i det omfang, at de er udarbejdet af en myndighed til eget brug. Også administrative retsfor skrifter og planer, der alene udarbejdes til en myndigheds eget brug vil typisk være interne arbejdsdokumenter.

Endvidere fremgår det af Offentlighedsloven med kommentarer af John Vogter, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1998, s. 165, at undtagelsesbestemmelsen i lovens § 7 vedrørende interne arbejdsdokumenter er begrundet i behovet for at kunne hemmeligholde dokumenter af mere foreløbig karakter, der tjener til forberedelse af en myndigheds interne beslutningsgrundlag, jf. betænkning 857/1978, s. 180.

På baggrund heraf er det Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at Sundhedsstyrelsens regneark er oprettet til brug for tværgående analyse i styrelsen af de oplysninger, som er indeholdt i embedslægeinstitutionernes indberetninger vedrørende plejehjemstilsynet 2002. Regnearket er således blot et værktøj, hvormed et stort antal oplysninger på en overskuelig måde

kan behandles med henblik på analyser til eget brug eller senere vurderinger og eventuelle udarbejdelser af redegørelser etc. Regnearket i sig selv indeholder således ingen oplysninger, som ikke også er indeholdt i embedslægeinstitutionernes indberetninger, ligesom de i regnearket indeholdte oplysninger kun er af foreløbig og forberedende karakter.

Denne opfattelse støttes af, at Sundhedsstyrelsen med sin afgørelse på Deres anmodning om aktindsigt ikke har afslået Dem aktindsigt i selve oplysningsgrundlaget, dvs. embedslægeinstitutionernes plejehjemsindberetninger, ligesom styrelsen i sin udtalelse af 23. maj 2003 til sagen henviser til, at indberetningerne har dannet grundlag for rapporten 'Plejehjemstilsynet 2002', som er tilgængelig på styrelsens hjemmeside.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder således efter en gennemgang af sagens akter, at Sundhedsstyrelsen har været berettiget til at meddele Dem afslag på Deres anmodning om aktindsigt i det regneark i styrelsens database, som vedrører embedslægeinstitutionernes elektroniske indberetninger, med henvisning til offentlighedslovens § 7.

Endelig skal det bemærkes, at pkt. 17 i Justitsministeriets vejledning til offentlighedsloven stiller pressen i en særlig gunstig position. Imidlertid vedrører punktet udelukkende kravet om ansøgers evne til at identificere den sag eller de dokumenter, der anmodes om aktindsigt i. Denne problematik ses ikke at være rejst i nærværende sag."

I brev af 5. januar 2004 klagede A til mig over Indenrigs- og Sundhedsministeriets afgørelse. A anførte i klagen at ministeriet trods hans anmodning herom ikke havde taget stilling til spørgsmålet om meroffentlighed. Jeg har videre opfattet A's klage sådan at han ikke mener at der i realiteten er nogen saglig begrundelse for at afslå hans anmodning om aktindsigt i regnearket idet han kunne få aktindsigt i regnearkets indhold.

I anledning af A's klage modtog jeg udtalelser af 5. marts 2004 og 5. april 2004 fra henholdsvis Sundhedsstyrelsen og Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Sundhedsstyrelsen anførte bl.a. følgende i udtalelsen:

"Det er Sundhedsstyrelsens opfattelse, at redaktør (A) ved aktindsigt i embedslægeinstitutionens elektroniske indberetninger/afrapporteringer har adgang til samtlige foreliggende oplysninger vedrørende Plejehjemstilsynet 2002.

Sundhedsstyrelsens behandling af disse oplysninger ved hjælp af elektronisk regneark er alene styrelsens interne tværgående analyse af de indberettede oplysninger med henblik på dels opfølgning af problemer af mere generel karakter dels offentliggørelse af de samlede tal, som det er sket i Sundhedsstyrelsens rapport 'Plejehjemstilsynet 2002'.

Efter Sundhedsstyrelsens opfattelse er spørgsmålet om adgang til aktindsigt i Sundhedsstyrelsens regneark ikke et spørgsmål om meroffentlighed, da aktindsigt i omhandlede regneark ikke vil give (A) adgang til oplysninger i større omfang end via Embedslægeinstitutionernes elektroniske indberetninger/afrapporteringer til Sundhedsstyrelsen vedrørende Plejehjemstilsynet 2002."

Indenrigs- og Sundhedsministeriet henholdt sig til styrelsens udtalelse og til sin afgørelse af 2. september 2003. Ministeriet anførte for så vidt angår spørgsmålet om meroffentlighed, at ministeriet havde taget stilling hertil.

På min foranledning fremsendte Sundhedsstyrelsen ved brev af 29. april 2004 i papirform uddrag af regnearket til brug for min vurdering af sagen.

A fremkom i brev af 5. maj 2004 med sine bemærkninger til Sundhedsstyrelsens og Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelser. Han anførte i den forbindelse at Sundhedsstyrelsens udtalelse indeholdt forhold der viste at regnearket indeholder oplysninger som ikke fremgår af embedslægernes indberetninger idet oplysningerne ved behandlingen er blevet kvalificeret.

På min foranledning sendte Sundhedsstyrelsen i en e-mail som jeg modtog den 27. januar 2004, et elektronisk eksemplar af regnearket og eksempler på elektroniske indberetninger fra embedslæger.

#### **Ombudsmandens udtalelse**

“Sundhedsstyrelsen og senere Indenrigs- og Sundhedsministeriet har afvist at meddele Dem aktindsigt i regnearket med henvisning til offentlighedslovens § 7. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

**‘§ 7.** Retten til aktindsigt omfatter ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug, ...’

Adgangen til at undtage interne arbejdsdokumenter gælder i almindelighed kun så længe materialet er i den pågældende myndigheds besiddelse og udelukkende danner grundlag for myndighedens interne overvejelser, jf. s. 183 ff i betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision og Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 219.

Det kan ikke give mig anledning til bemærkninger at myndighederne har anset regnearket for at være omfattet af offentlighedslovens § 7 om internt arbejds materiale. Jeg henviser til at regnearket efter det oplyste er udarbejdet af Sundhedsstyrelsen til eget brug, og at det ikke har mistet sin interne karakter ved at have været afgivet til udenforstående.

Jeg har gennemgået indholdet af det omhandlede regneark. Der findes ikke heri oplysninger som ikke tillige findes i det materiale som styrelsen har tilbudt Dem indsigt i. Myndighederne har derfor ikke haft pligt til at give Dem aktindsigt i regnearket på grundlag af bestemmelsen i offentlighedslovens § 11 om såkaldt ekstraheringspligt. Bestemmelsen forstås sådan at ekstraheringspligten ikke gælder i tilfælde hvor oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens offentligt tilgængelige oplysninger, jf. John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 211.

Efter det oplyste har myndighederne tillige overvejet, men afslået aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., om meroffentlighed.

Så vidt jeg forstår, er afslaget på meraktindsigt begrundet i hensynet til den interne beslutningsproces m.v. I afgørelsen af 2. september 2003 har Indenrigs- og Sundhedsministeriet anført at ‘regnearket er (...) et værktøj, hvormed et stort antal oplysninger på en overskuelig måde kan behandles med henblik på analyser til eget brug eller senere vurderinger og eventuelle udarbejdelser af redegørelser etc.’.

Hensyn til beskyttelse af en myndigheds interne beslutningsproces må i almindelighed anses for sagligt. Jeg henviser i den forbindelse til at dette

hensyn bl.a. er beskyttet af bestemmelsen i offentlighedslovens § 7 om internt materiale.

Efter min gennemgang af regnearket må jeg imidlertid konstatere at regnearket alene indeholder en sammenstilling af oplysningerne i de modtagne indberetninger. Regnearket indeholder oplysninger om 1114 plejehjem, primært grupperet efter geografisk område. Oplysningerne fra hvert plejehjem er gengivet på en bestemt linje og fordelt på 30 kolonner med hver sit emne.

Efter min mening vil indsigt i regnearket ikke røbe oplysninger om styrelsens interne overvejelser m.v. Der er ikke i regnearket foretaget nogen nærmere intern bearbejdning eller analyse.

På den baggrund mener jeg ikke at myndighederne med rette har kunnet afslå meraktindsigt i regnearket af hensyn til den interne beslutningsproces.

Da myndighedernes afslag på meraktindsigt ikke er begrundet i andre forhold, har jeg samtidig hermed henstillet til Indenrigs- og Sundhedsministeriet at genoptage sagen og meddele Dem en fornyet afgørelse eller videresende Deres begæring om aktindsigt til Sundhedsstyrelsen med henblik på at styrelsen kan træffe ny afgørelse i første instans.

Jeg beder Dem afvente myndighedernes fornyede stillingtagen til sagen før De tager stilling til om der er grundlag for at klage til mig.

...”

Sundhedsstyrelsen orienterede mig herefter i en e-mail sendt den 24. maj 2005 om at styrelsen nu havde givet aktindsigt i de relevante data.