



2014-40

Afslag på aktindsigt i internt dokument.
Meddelelse af faktiske oplysninger og
meddelelse af interne faglige vurderinger.
Dialog mellem myndighed og borger

En borger klagede til ombudsmanden over, at Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse havde afslået aktindsigt i et dokument. Dokumentet var et såkaldt cover til ministeren om høring over tre udkast til bekendtgørelser.

Ombudsmanden kunne ikke kritisere, at ministeriet havde afslået aktindsigt.

Imidlertid gav ministeriets anvendelse af offentlighedslovens § 28 om meddelelse af faktiske oplysninger og § 29 om meddelelse af interne faglige vurderinger ombudsmanden anledning til bemærkninger.

Sagen rejste også et spørgsmål om dialog. Det fremgik således af borgerens henvendelser til ministeriet, at hun alene var interesseret i nogle bestemte oplysninger, og at dette var baggrunden for hendes anmodning om aktindsigt i dokumentet. Dokumentet indeholdt imidlertid slet ikke de ønskede oplysninger. Ombudsmanden mente, at det havde været hensigtsmæssigt og i overensstemmelse med god forvaltningsskik, hvis ministeriet udtrykkeligt havde oplyst dette over for hende. Ombudsmanden anså det for sandsynligt, at hun på den baggrund ville have meddelt ministeriet, at hun ikke var interesseret i at få aktindsigt i dokumentet, og at ministeriet herefter ikke skulle have anvendt ressourcer på at behandle aktindsigtsanmodningen.

Ombudsmanden forstod det i øvrigt sådan, at borgeren ønskede, at ministeriet – uanset om der fandtes dokumenter, der omtalte et spørgsmål, som hun havde stillet ministeriet – svarede på hendes spørgsmål. Ombudsmanden bad derfor ministeriet om at forholde sig til hendes spørgsmål.

(Sag nr. 14/04528)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse i sagen, efterfulgt af en sagsfremstilling. Borgeren er anonymiseret med betegnelsen A.

22. december 2014

Forvaltningsret

11241.2 – 11241.3 –
115.3 – 24.2

Ombudsmandens udtalelse

1. Genstanden for min undersøgelse

Min undersøgelse vedrører Ministeriet for Sundhed og Forebyggelses afslag på aktindsigt i et enkelt dokument (ministeriets dokumentnr. 1486137).

Dokumentet er et såkaldt cover til sagsforelæggelse og vedrører høring over tre bekendtgørelser om almen praksis. I coveret indstilles, at ministeren godkender, at de tre bekendtgørelser sendes i høring.

Ministeriet undtog i sin afgørelse af 17. oktober 2014 dokumentet fra aktindsigt. Ministeriet henviste til offentlighedslovens § 24, stk. 1, og § 23, stk. 1, nr. 1.

Ministeriet overvejede ekstrahering efter offentlighedslovens §§ 28 og 29, men fandt ikke grundlag for at udlevere nogen oplysninger.

Ministeriet anførte, at dokumentet indeholdt oplysninger om sagens faktiske grundlag efter § 28, stk. 1, men at disse oplysninger i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3 – hvorefter ekstrahering kan undlades i forhold til oplysninger, der er offentligt tilgængelige – ikke skulle udleveres. Ministeriet henviste dig til Høringsportalen, hvor de tre udkast til bekendtgørelser, som det pågældende dokument vedrørte, kunne findes.

Ministeriet mente også, at dokumentet i et vist omfang indeholdt oplysninger om interne faglige vurderinger efter offentlighedslovens § 29. Ministeriet fandt imidlertid – med henvisning til sagens karakter mv. – at disse oplysninger ikke skulle udleveres.

Af ministeriets udtalelse af 25. november 2014 til mig fremgår, at ministeriet har genovervejet sin afgørelse af 17. oktober 2014. Ministeriet har i den forbindelse fundet anledning til at udlevere nogle oplysninger om sagens faktiske grundlag. Disse oplysninger er gengivet i ministeriets udtalelse.

Ministeriet har endvidere overvejet meroffentlighed efter offentlighedslovens § 14, stk. 1, men har ikke fundet grundlag for yderligere aktindsigt.

2. Ministeriets anvendelse af offentlighedslovens §§ 23 og 24

2.1. §§ 23, stk. 1, og 24 i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013) lyder således:

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

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

- 1) dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående,
- 2) dokumenter, der efter § 24, stk. 1, udveksles på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, og
- 3) (...)

”§ 24. Retten til aktindsigt omfatter ikke interne dokumenter og oplysninger, der udveksles på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, mellem:

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

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

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

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

Ministeriet skrev i sin afgørelse af 17. oktober 2014 bl.a. således:

”Ministeriet har undtaget akten fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, jf. § 23, stk. 1, nr. 1. Efter denne bestemmelse omfatter retten til aktindsigt ikke interne dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående.”

2.2. Bestemmelsen i § 24, stk. 1, har til formål at sikre beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces, når dokumenter og oplysninger udveksles mellem forskellige myndigheder i forbindelse med ministerbetjening. Bestemmelsen indebærer således en udvidelse af beskyttelsen af den interne og politiske beslutningsproces i forhold til bestemmelsen i § 23, stk. 1, nr. 1.

Efter min gennemgang af dokumentet sammenholdt med ministeriets afgørelse af 17. oktober 2014 – der specifikt henviser til § 23, stk. 1, nr. 1, om dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående – må jeg lægge til grund, at dokumentet ikke er udvekslet mellem flere myndigheder.

Det er derfor min opfattelse, at ministeriet ikke kunne henvise til § 24 som hjemmel for at undtage dokumentet, men alene til § 23, stk. 1, nr. 1, om interne dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående.

3. Ministeriets anvendelse af offentlighedslovens §§ 28 og 29 om ekstrahering

3.1. Retsgrundlag

3.1.1. Offentlighedslovens § 28 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) det vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug,
- 2) de pågældende oplysninger fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten, eller
- 3) oplysningerne er offentligt tilgængelige.”

Pligten til at ekstrahere oplysninger om en sags faktiske grundlag er nærmere beskrevet i forarbejderne til offentlighedsloven. Følgende fremgår bl.a. af lovforslagets bemærkninger til bestemmelsen i § 28, jf. lovforslag nr. L 144, fremsat den 7. februar 2013, Folketinget 2012-13:

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

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

ser 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.”

Som det fremgår, tilsigtes der med bestemmelsen i § 28 – med visse sproglige og redaktionelle ændringer – en videreførelse af bestemmelsen i den tidligere offentlighedslovs § 11, stk. 1.

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 556 ff., fremgår bl.a. følgende om denne bestemmelse:

”5.2.3. Nærmere om udtrykket 'faktiske omstændigheder'

Ekstraheringspligten efter § 11, stk. 1, gælder – i lighed med notatpligten efter lovens § 6, stk. 1, – for oplysninger om faktiske omstændigheder. I bemærkningerne til bestemmelsen i § 11, stk. 1, anføres blot følgende om dette udtryk, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 225:

'Ekstraheringspligten omfatter ikke blot oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, som myndighederne har været forpligtet til at gøre notat om efter lovforslagets § 6, men også oplysninger, som myndighederne har tilført sagen fra sine interne arbejdsdokumenter i andre sager eller fra registre og lignende.'

Med hensyn til det nærmere indhold af udtrykket 'faktiske omstændigheder' kan der på denne baggrund henvises til følgende beskrivelse i bemærkningerne til § 6, stk. 1, om notatpligt, Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 217:

'Efter den gældende lov omfatter notatpligten 'faktiske oplysninger'. Efter forslaget omfatter notatpligten 'oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder'. Ændringen betyder, at notatpligtens udstrækning ikke i første række er afhængig af, om en oplysning efter sit indhold må karakteriseres som faktisk eller ej, men i højere grad beror på, hvilken funktion oplysningen har i myndighedens sagsbehandling. Afgørende for, om en oplysning skal noteres ned, er, om oplysningen er af en sådan karakter,

at den bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt tilvejebringes for at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske omstændigheder. Notatpligten vil således også kunne omfatte oplysninger, der indeholder en subjektivt præget stillingtagen til et forhold, for så vidt vurderingen er af betydning for den administrative bevisoptagelse. Tilkendegivelse af standpunkter, argumenter eller vurderinger med hensyn til en sags afgørelse vil derimod ikke, lige så lidt som efter den gældende lov, være omfattet af notatpligten. Det samme gælder oplysninger, der isoleret set gengiver objektive kendsgerninger som f.eks. indholdet af gældende ret.'

Spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om en oplysning om faktiske omstændigheder, beror således ikke alene på oplysningens indhold, men også på oplysningens funktion i den konkrete sag. Oplysninger, som indeholder en mere subjektivt præget stillingtagen, vil dermed kunne være omfattet af ekstraheringspligten i § 11, hvis oplysningerne bidrager til at supplere sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt har til formål at skabe klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder.

Om den nærmere udstrækning af ekstraheringspligten kan der i øvrigt henvises til kapitel 13, pkt. 3.2 ovenfor, hvor der er givet en nærmere beskrivelse af, hvad der skal forstås ved udtrykket 'faktiske omstændigheder' i forhold til notatpligten. I overensstemmelse med det, som er anført det nævnte sted, bemærkes dog, at ekstraheringspligten i første række vil omfatte 'egentlige faktuelle' oplysninger, dvs. oplysninger om gjorte iagttagelser, resultatet af foretagne målinger og andre undersøgelser, fastslåede oplysninger om økonomiske forhold, f.eks. størrelsen af skattepligtig indkomst og lignende samt modtagelse af oplysninger vedrørende et bestemt hændelsesforløb."

3.1.2. Offentlighedslovens § 29 lyder således:

"§ 29. Retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3, omfatter uanset disse bestemmelser oplysninger om interne faglige vurderinger i endelig form, i det omfang oplysningerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan el.lign. Det gælder dog ikke oplysninger om interne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning eller rådgivning af formandskabet for KL og for Danske Regioner.

Stk. 2. § 28, stk. 2, finder tilsvarende anvendelse."

Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår bl.a. følgende (lovforslag nr. L 144, fremsat den 7. februar 2013, Folketinget 2012-13):

”Bestemmelsen i *stk. 1* indebærer som noget nyt en ret til indsigt i oplysninger om *interne faglige vurderinger* i endelig form, som findes i dokumenter, der er omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3, hvis oplysningerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentliggjort redegørelse, handlingsplan eller lignende. Der henvises om bestemmelsen i *stk. 1* også til pkt. 4.16.1.2 og pkt. 4.16.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Baggrunden for bestemmelsen er, at hensynet til den demokratiske proces – som er et af de overordnede hensyn, der ligger bag offentlighedsprincippet – taler for, at der er offentlighed omkring interne faglige vurderinger, der indgår i de nævnte sager, idet befolkningen, medierne og politikerne derved kan tage stilling til og drøfte det offentliggjorte (fremsatte) lovforslag mv. på de faglige præmisser, som forvaltningsmyndigheden baserer forslaget mv. på.

Ved en *faglig vurdering* forstås – i lighed med det tilsvarende udtryk i lovforslagets § 28, stk. 1, 2. pkt. – en vurdering, der er foretaget af en person, institution eller myndighed, som på grund af sin faglige viden og indsigt har *særlige forudsætninger* for at udtale sig om et bestemt spørgsmål. En faglig vurdering i bestemmelsens forstand omfatter således også den kollektive, embedsmæssige særlige indsigt, der oparbejdes (i myndigheden) som følge af en kontinuerlig beskæftigelse med særlige områder.

Det er derfor ikke en betingelse for at betragte en vurdering – f.eks. en juridisk vurdering – som en *faglig* vurdering, at den er foretaget af en person, der har den pågældende uddannelse, f.eks. en juridisk uddannelse. Det afgørende er derimod, at den pågældende person på grund af sin eller forvaltningsmyndighedens indsigt i det omhandlede spørgsmål har særlige forudsætninger for at udtale sig.

Derimod kan en vurdering, der bygger på den *almindelige administrative indsigt*, der er til stede i forvaltningsmyndighederne, ikke karakteriseres som en faglig vurdering i bestemmelsens forstand. Dette skyldes, at der i sådanne tilfælde ikke vil være tale om, at vurderingen bygger på en sådan særlig indsigt, at den adskiller sig fra den indsigt, der også vil være til stede hos andre forvaltningsmyndigheder. Som eksempel på sådanne vurderinger kan nævnes embedsfolks rådgivning om politiske og strategiske overvejelser. En sådan rådgivning er en del af embedsfolkenes *almindelige* kvalifikationer.

Omfattet af udtrykket *'faglige vurderinger'* vil herefter være de 'rene' faglige vurderinger, f.eks. vurderinger af lægefaglig, økonomisk eller juridisk karakter. De pågældende vurderinger vil med andre ord vedrøre sagens

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

umiddelbare indhold. Derimod vil interne politiske og strategiske vurderinger samt vurderinger af, hvilken løsning der anbefales på grundlag af en faglig vurdering, falde uden for udtrykket.

Udtrykket '*faglige vurderinger*' omfatter ikke alene det faglige resultat som sådan – f.eks. at et lovforslag må forventes at indebære, at 5000 arbejdsløse kommer i arbejde – men også de *metoder og forudsætninger*, der af en forvaltningsmyndighed er anvendt ved den faglige vurdering.

Det vil i et vist omfang være vanskeligt at undgå, at interne faglige vurderinger i f.eks. et internt dokument er *integreret* med politisk præget rådgivning. I det omfang dette er tilfældet, vil der ikke skulle foretages ekstrahering af de faglige vurderinger efter *stk. 1, 1. pkt.* Der vil heller ikke skulle foretages ekstrahering af interne faglige vurderinger, i det omfang disse vil *afspejle* de politisk-strategiske overvejelser, som den pågældende forvaltningsmyndighed har foretaget i løbet af sagens behandling.

Selve *indstillingen* om, hvilken løsning der i en konkret sammenhæng bør vælges, vil ikke være omfattet af retten til aktindsigt efter *stk. 1, 1. pkt.*, da en sådan indstilling ikke kan karakteriseres som en faglig vurdering i bestemmelsens forstand. I overensstemmelse hermed vil heller ikke forslag, anbefalinger eller andre synspunkter om, hvilken løsning der f.eks. i en lovgivningssag bør vælges, være omfattet af *stk. 1, 1. pkt.*

Det er en betingelse for at få aktindsigt i en intern faglig vurdering, at den foreligger i *endelig form*, hvilket beror på, at hensynet til den interne beslutningsproces i almindelighed vil tale imod, at der meddeles aktindsigt i foreløbige interne faglige vurderinger.

En intern faglig vurdering vil foreligge i endelig form, hvis myndigheden har anvendt den i forbindelse med myndighedens beslutning i en sag, eller hvis vurderingen har en sådan form, at den er klar til (endelig) udsendelse eller offentliggørelse. Det vil herudover i almindelighed kunne lægges til grund, at en intern faglig vurdering foreligger i endelig form, hvis den er blevet (endeligt) godkendt af den øverst fagligt ansvarlige person for det pågældende område inden for vedkommende forvaltningsmyndighed, eller hvis det i øvrigt fremgår, at den faglige vurdering faktisk er tillagt betydning.

...

Det er i øvrigt en betingelse for at få aktindsigt i en intern faglig vurdering, at den '*indgår*' i en sag om udarbejdelse af et lovforslag, en redegørelse, en handlingsplan eller lignende. Der skal således være en sådan nærme-

re og konkret sammenhæng til sagen, at oplysningerne må anses for at indgå i den pågældende sag.

Bestemmelsen omfatter interne faglige vurderinger, der indgår i sager om fremsatte lovforslag eller offentliggjorte redegørelser, handlingsplaner *eller lignende*. Der er således ikke tale om en udtømmende opregning af de initiativer, der er omfattet af bestemmelsen, og som andre eksempler kan nævnes sager om udarbejdelse af generelle administrative forskrifter som bekendtgørelser og cirkulærer. Bestemmelsen tager således sigte på at give offentligheden indsigt i de interne faglige vurderinger, der knytter sig til *politiske initiativer*.

...

Kravet om, at det politiske initiativ skal have fået et vist konkret indhold og fast karakter – dvs. have et mere endeligt indhold – før det er omfattet af bestemmelsen, skal i øvrigt ses i lyset af, at bestemmelsen alene omfatter interne faglige vurderinger, der indgår i f.eks. en sag om et lovforslag, når forslaget er *fremSAT*.

...

Adgangen til aktindsigt gælder som nævnt først fra det tidspunkt, hvor det pågældende politiske initiativ offentliggøres. I forhold til et lovforslag indebærer det, at der først vil være adgang til aktindsigt i interne faglige vurderinger, der knytter sig til lovforslaget, fra det tidspunkt forslaget bliver fremsat for Folketinget. Om baggrunden herfor henvises der til betænkningens kapitel 16, pkt. 6.5.2.5 (side 632 ff.).

Det er dog forudsat, at interne faglige vurderinger i endelig form, der indgår i en lovgivningssag, i almindelighed udleveres efter lovforslagets § 14, stk. 2., om meraktindsigt allerede fra den faktiske offentliggørelse af et udkast til et lovforslag; dvs. fra det tidspunkt, hvor det pågældende udkast sendes i ekstern høring og offentliggøres på Høringsportalen (og ikke først fra det senere tidspunkt, hvor lovforslaget måtte blive fremsat for Folketinget). Det er således forudsat, at et ministerium kun i særlige tilfælde, hvor modstående hensyn taler imod meroffentlighed, undlader at meddele meraktindsigt efter lovforslagets § 14, stk. 2, i interne faglige vurderinger, efter at lovudkast er sendt i ekstern høring og offentliggjort på Høringsportalen. Der henvises til betænkningens kapitel 16, pkt. 6.5.2.5 (side 632 ff.).

Bestemmelsen i *stk. 1, 2. pkt., 1. led*, fastslår, at der ikke er ret til aktindsigt i interne faglige vurderinger, som er indeholdt i dokumenter, der er udarbejdet til brug for *ministerrådgivning*. Bestemmelsen indebærer så-

ledes, at der i sådanne tilfælde ikke skal meddeles aktindsigt i interne faglige vurderinger, selv om de pågældende vurderinger foreligger i endelig form og indgår i en sag om et offentliggjort politisk initiativ.

Baggrunden for bestemmelsen er, at en efterfølgende adgang til aktindsigt i den faglige rådgivning, der er indeholdt i et ministerrådgivningsdokument, i sig selv må antages at kunne begrænse ministerens politiske 'råderum', ligesom efterfølgende offentlighed om indholdet af ministerrådgivningsdokumenter vil begrænse embedsværkets frihed i forhold til den faglige rådgivning, hvilket vil kunne føre til en forringelse af den faglige rådgivning, som ministeren modtager fra embedsværket. Der er således et helt særligt behov for fortrolighed i forbindelse med den direkte ministerrådgivning.

Formålet med bestemmelsen i stk. 1, 2. pkt., 1. led, er på den baggrund at opretholde den *fulde fortrolighed* om overvejelserne i den inderste politiske beslutningsproces og den inderste regeringsproces, ligesom bestemmelsen skal sikre kvaliteten i den rådgivning, som embedsværket yder regeringen og dens ministre.

Det afgørende for, om et dokument er omfattet af bestemmelsen i stk. 1, 2. pkt., 1. led, er, om dokumentet er *udarbejdet* med henblik på at skulle tjene som grundlag for den *direkte ministerrådgivning*. Et sådant dokument kan tage sigte på at rådgive en enkelt eller flere forskellige ministre, og således vil bl.a. dokumenter, der udarbejdes til Regeringens Økonomiske Udvalg, Regeringens Koordinations Udvalg eller Regeringens Udenrigspolitiske Udvalg, være omfattet af bestemmelsen. Det vil sige, at der i dokumenter, der udarbejdes til brug for møder mellem ministre, ikke vil skulle foretages ekstrahering af interne faglige vurderinger i endelig form for så vidt der er tale om, at vurderingerne indgår i en sag om et fremsat lovforslag mv.

I tilfælde, hvor der foreligger tvivl om, hvorvidt bestemmelsen finder anvendelse, skal der lægges vægt på, om hensynet til den inderste politiske beslutningsproces eller den inderste regeringsproces taler for, at der i forhold til dokumentet opretholdes den fulde fortrolighed."

3.2. Min vurdering

Jeg har gennemgået dokumentet og sammenholdt det med de forklaringer, som ministeriet i afgørelsen af 17. oktober 2014 og udtalelsen af 25. november 2014 har anført som grundlag for at afslå aktindsigt.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Min gennemgang giver mig anledning til følgende bemærkninger:

Oplysninger udleveret i forbindelse med ministeriets revurdering af 25. november 2014

Ministeriet undtog oprindeligt samtlige oplysninger i dokumentet. Efter en revurdering fandt ministeriet dog anledning til at udlevere følgende oplysninger til dig, jf. ministeriets udtalelse af 25. november 2014:

”Ca. 98,5 pct. af danskerne er gruppe 1-sikrede, som er den sikringsgruppe, hvor man er fast tilknyttet en læge og modtager vederlagsfri behandling i almen praksis og speciallægepraksis. Gruppe 2-sikrede modtager et tilskud, men vil typisk også skulle erlægge egenbetaling. Gruppe 2-sikrede kan fx til – modsat gr. 1 sikrede – uden lægehenvi- sning søge speciallægebehandling.”

Jeg er enig med ministeriet i, at der er tale om oplysninger vedrørende sagens faktiske grundlag, og at de er relevante for sagen, jf. offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Da oplysningerne ikke ses at være omtalt i de tre udkast til bekendtgørelser på Høringsportalen, som ministeriet henviste til i sin afgørelse af 17. oktober 2014, kunne oplysningerne ikke undtages efter bestemmelsen i § 28, stk. 2, nr. 3.

Ministeriet burde derfor have udleveret disse oplysninger til dig allerede ved sin afgørelse af 17. oktober 2014.

Oplysninger om indholdet af de tre udkast til bekendtgørelser

Ved min gennemgang af dokumentet kan jeg konstatere, at det indeholder en række overordnede oplysninger om/beskrivelser af indholdet af de tre udkast til bekendtgørelser.

Jeg må umiddelbart forstå, at det er disse oplysninger, som ministeriet har anset for oplysninger om sagens faktiske grundlag efter § 28, stk. 1, men som ministeriet alligevel undtog, fordi de fremgik af de tre udkast til bekendtgørelser, som var offentliggjort på Høringsportalen, jf. § 28, stk. 2, nr. 3. Jeg bemærker i den forbindelse, at de tre bekendtgørelser var udstedt på tidspunktet for ministeriets afgørelse af 17. oktober 2014 og således ikke længere kun forelå som udkast, jf. bekendtgørelserne nr. 954, 966 og 967 af 29. august 2014.

Når ministeriet henviste dig til Høringsportalen – hvor de tre udkast til bekendtgørelser fandtes – og ikke til de udstedte bekendtgørelser, går jeg ud fra, at det var, fordi det omhandlede dokument angik og beskrev udkastene til de tre bekendtgørelser.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Efter min opfattelse kan disse oplysninger om bekendtgørelsesudkastenes indhold ikke anses for "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. forarbejderne til § 28, stk. 1, som gengivet ovenfor.

Ministeriet havde derfor allerede af den grund ikke pligt til i medfør af § 28 at udlevere disse oplysninger til dig.

Oplysninger om gældende ret

Dokumentet indeholder endvidere i flere tilfælde en beskrivelse af gældende ret – dvs. den retstilstand, der var gældende på tidspunktet for dokumentets udarbejdelse.

Som det fremgår af forarbejderne til offentlighedslovens § 28, stk. 1, jf. ovenfor, omfatter ekstraheringspligten i § 28 ikke oplysninger om gældende ret.

Ministeriet havde derfor ikke pligt til at udlevere disse oplysninger til dig.

Ministeriets vurderinger

Endelig indeholder dokumentet også nogle vurderinger fra ministeriets side.

Ministeriet har anset disse oplysninger for interne faglige vurderinger omfattet af offentlighedslovens § 29.

Om disse vurderinger skrev ministeriet oprindeligt i sin afgørelse af 17. oktober 2014, at du ikke kunne få aktindsigt, fordi der var tale om oplysninger om interne faglige vurderinger, som findes i et dokument, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning, jf. offentlighedslovens § 29, stk. 1, 2. pkt.

I ministeriets udtalelse af 25. november 2014 anførte ministeriet imidlertid, at "de interne faglige vurderinger ikke indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentlig redegørelse, handlingsplan mv., jf. offentlighedslovens § 29, stk. 1, 1. pkt., hvorfor overvejelser om ekstrahering af interne faglige vurderinger, jf. lovens § 29, ikke er relevant i dette tilfælde".

Som det fremgår af bestemmelsens ordlyd ("el.lign.") og dens forarbejder, jf. ovenfor, er der i § 29, stk. 1, 1. pkt., ikke tale om en udtømmende opregning af de initiativer, der er omfattet af bestemmelsen. Som andre eksempler nævner forarbejderne "sager om udarbejdelse af generelle administrative forskrifter som bekendtgørelser og cirkulærer".

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Sager om udarbejdelse af bekendtgørelser vil således som udgangspunkt være omfattet af bestemmelsen fra det tidspunkt, hvor bekendtgørelsen offentliggøres.

I den foreliggende sag – hvor bekendtgørelserne var udstedt på tidspunktet for ministeriets afgørelse om aktindsigt – var betingelsen om offentliggørelse i hvert fald opfyldt. Jeg har derfor ikke anledning til at tage stilling til, om offentliggørelsestidspunktet efter § 29 måtte regnes allerede fra det tidspunkt, hvor udkastene til bekendtgørelserne blev offentliggjort på Høringsportalen, jf. herved forarbejdernes omtale af spørgsmålet for så vidt angår lovforslag.

På den baggrund er jeg ikke enig i det, som ministeriet har anført i sin udtalelse af 25. november 2014 om dette spørgsmål.

Der er imidlertid som nævnt tale om et såkaldt cover til ministeren, hvor det indstilles, at ministeren godkender, at de tre udkast til bekendtgørelser sendes i høring. Efter min opfattelse fremstår dokumentet derfor klart som et dokument, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning, jf. offentlighedslovens § 29, stk. 1, 2. pkt., og der er derfor ikke pligt til at udlevere eventuelle oplysninger om interne faglige vurderinger, som måtte findes i dokumentet. Jeg henviser herved også til ministeriets oprindelige begrundelse i afgørelsen af 17. oktober 2014.

Dette indebærer, at ministeriet ikke var forpligtet til at udlevere oplysninger efter § 29.

Jeg finder dog alligevel anledning til at bemærke, at de vurderinger, der er indeholdt i det omhandlede dokument, efter min opfattelse ikke kan anses for oplysninger om interne faglige vurderinger i offentlighedslovens § 29's forstand.

Jeg har i den forbindelse lagt vægt på, at der ses at være tale om vurderinger af mere politisk og strategisk karakter, som umiddelbart ses at bygge på "den almindelige administrative indsigt", der er til stede i ministeriet, jf. de citerede forarbejder til § 29.

Også på den baggrund var ministeriet efter min opfattelse ikke forpligtet til at udlevere oplysninger efter § 29.

Da der er tale om vurderinger – og ikke om oplysninger vedrørende sagens faktiske grundlag – havde ministeriet heller ikke i medfør af offentlighedslovens § 28 pligt til at udlevere disse oplysninger/vurderinger til dig.

Sammenfattende

Ministeriets anvendelse af offentlighedslovens §§ 28 og 29 har givet mig anledning til bemærkninger.

Som det imidlertid fremgår, er det min opfattelse, at hverken offentlighedslovens § 28 eller § 29 giver dig ret til aktindsigt ud over de oplysninger, som ministeriet i forbindelse med sin udtalelse af 25. november 2014 har udleveret til dig.

4. Offentlighedslovens § 14, stk. 1 – meroffentlighed

Offentlighedslovens § 14, stk. 1, om meroffentlighedsprincippet lyder således:

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

Ministeriet skrev således i sin afgørelse af 17. oktober 2014 om meroffentlighed:

”Ministeriet har overvejet, om der efter reglen om meroffentlighed alligevel bør gives aktindsigt i de undtagne dokumenter, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1, hvorefter 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 lovens undtagelsesbestemmelser, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt mv.

Ministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side hensynet til de beskyttelsesinteresser, der ligger bag undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens § 23, stk. 1, og § 24, stk. 1, (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. På baggrund af denne afvejning finder ministeriet ikke, at oplysninger bør udleveres.”

Ministeriet har således overvejet, om der var grundlag for at udlevere det omhandlede dokument/dele af dokumentet efter princippet om meroffentlighed. Ministeriet har efter en afvejning af på den ene side hensyn til den interne og politiske beslutningsproces og på den anden side hensyn til den interesse,

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

som du må antages at have i, at anmodningen imødekommes, ikke fundet grundlag for meraktindsigt.

Jeg har bemærket, at ministeriet har henvist til din berettigede interesse som journalist. Du er imidlertid – så vidt jeg kan se af sagen – ikke journalist.

Jeg lægger til grund, at dette ikke har haft selvstændig betydning for udfaldet af ministeriets skønsmæssige vurdering af spørgsmålet om meraktindsigt.

Jeg kan herefter ikke kritisere ministeriets vurdering.

5. Dialog

Efter min opfattelse fremgik det klart af dine henvendelser til ministeriet i september og oktober 2014, at formålet med din aktindsigtsanmodning var at få en begrundelse for den tilsyneladende forskel mellem gruppe 1-sikrede og gruppe 2-sikrede i relation til datafangst.

Ministeriet oplyste i sin afgørelse af 17. oktober 2014, at der ikke findes særskilte dokumenter, der behandler det spørgsmål, som du har rejst om afgrænsning af målgruppen for datafangst i almen praksis.

Efter min opfattelse havde det været hensigtsmæssigt og i overensstemmelse med god forvaltningsskik, hvis ministeriet udtrykkeligt havde oplyst over for dig, at det dokument, som du havde søgt om aktindsigt i, slet ikke indeholdt de oplysninger, som du var interesseret i.

På det foreliggende grundlag må jeg anse det for sandsynligt, at du på den baggrund ville have meddelt ministeriet, at du ikke var interesseret i at få aktindsigt i dokumentet, og at ministeriet herefter ikke ville skulle anvende ressourcer på at behandle spørgsmålet om aktindsigt.

Du ville også have fået vished for, at der i det undtagne dokument ikke ”gemte sig” oplysninger, som du var interesseret i at modtage.

Jeg forstår i øvrigt, at du ønsker, at ministeriet – uanset om der findes dokumenter, der omtaler spørgsmålet – forklarer dig, hvorfor der tilsyneladende er en forskel mellem gruppe 1-sikrede og gruppe 2-sikrede i spørgsmålet om datafangst.

Jeg forstår også, at du ikke har fået svar på dette spørgsmål.

Jeg har derfor bedt ministeriet om i et svar til dig at forholde sig til dit spørgsmål.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Jeg har bedt ministeriet om en kopi af ministeriets svar til dig, men jeg foretager mig ikke i øvrigt mere i sagen.

Sagsfremstilling

Det fremgår af sagen, at du i e-mail af 9. september 2014 bad Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse om bl.a. aktindsigt i aktlister vedrørende forarbejderne til ministeriets bekendtgørelse om praktiserende lægers diagnosticering og videregivelse af oplysninger, og at ministeriet ved e-mail af 11. september 2014 fremsendte de ønskede aktlister til dig.

Ministeriet forklarede i samme mail nærmere om indholdet af bekendtgørelse nr. 967 af 29. august 2014 om kodning og datafangst i almen praksis, indberetning af data til regionen og offentliggørelse af oplysninger om lægen eller klinikken.

I en e-mail af 11. september 2014 takkede du ministeriet for svaret og spurgte bl.a., om svaret skulle forstås således, "at det kun er sygesikringsgruppe 1-patienter, der på denne måde indgår i tvungen kodning".

I en e-mail af 3. oktober 2014 rykkede du ministeriet for svar på dit spørgsmål af 11. september 2014.

I en anden e-mail af 3. oktober 2014 bad du ministeriet om aktindsigt i "de akter/høringssvar og ministerforelæggelsespapirer vedr. Bekendtgørelse nr. 967 af 29. august 2014 om kodning og datafangst i almen praksis, som indeholder betragtninger og oplysninger mht. afgrænsning af den omhandlede kodning og registrering til at omfatte gruppe 1-sikrede patienter".

På grundlag af de aktlister, som ministeriet havde sendt dig, bad du ved e-mail af 7. oktober 2014 om aktindsigt i ét bestemt dokument.

I en e-mail ligeledes af 7. oktober 2014 bad du ministeriet om at "få aktindsigt i, eller (såfremt dette er meget omfattende) alternativt aktliste over de akter, hvor spørgsmålet om denne afgrænsning af målgruppen for datafangst i almen praksis omtales".

I en anden e-mail af 7. oktober 2014 bad du sundhedsministeren om at oplyse "baggrunden for, at man har afgrænset bekendtgørelsens målområde til gruppe 1-sikrede".

I en afgørelse af 17. oktober 2014 skrev Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse således til dig:

"De har i mail af 7. oktober 2014 anmodet om aktindsigt i et dokument, som har dokumentnr.: 1486137 i ministeriets journalsystem.

Ministeriet har undtaget akten fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, jf. § 23, stk. 1, nr. 1. Efter denne bestemmelse omfatter retten til aktindsigt ikke interne dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående.

Ministeriet har overvejet, om der i det pågældende dokument er oplysninger om sagens faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, som skal meddeles Dem efter reglerne om ekstraheringspligt i offentlighedslovens § 28. Det er ministeriets opfattelse, at dokumentet ikke indeholder eksterne faglige vurderinger, men at der i dokumentet er indeholdt oplysninger om sagens faktiske grundlag. Disse udleveres dog ikke. Med henvisning til offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3 bemærkes i stedet, at ekstrahering kan undlades i forhold til oplysninger, der er offentligt tilgængelige. Ministeriet kan i den forbindelse henvise Dem til Høringsportalen, hvor de 3 udkast til bekendtgørelser, som det pågældende dokument vedrører, kan findes: <https://hoeringsportalen.dk/Hearing/Details/37898>.

Ministeriet kan oplyse, at det er ministeriets vurdering, at dokumentet indeholder interne faglige vurderinger. Der gives dog ikke aktindsigt i disse oplysninger med henvisning til offentlighedslovens § 29, stk. 1, 2. pkt., hvorefter oplysninger om interne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning, er undtaget fra aktindsigt.

Ministeriet har overvejet, om der efter reglen om meroffentlighed alligevel bør gives aktindsigt i de undtagne dokumenter, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1, hvorefter 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 lovens undtagelsesbestemmelser, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt mv.

Ministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side hensynet til de beskyttelsesinteresser, der ligger bag undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens § 23, stk. 1, og § 24, stk. 1, (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. På baggrund af denne afvejning finder ministeriet ikke, at oplysninger bør udleveres.

De anfører endvidere i mail af 5. oktober [rettelig 7. oktober; min bemærkning] 2014, at det fremgår af bekendtgørelse nr. 967 af 29. august 2014 om kodning og datafangst i almen praksis, at det kun er gruppe 1-sikrede borgere, der skal kodes og registreres til brug for datafangst, og

BILAG – SAGSFREMSTILLING

De anmoder om at få aktindsigt i, eller (såfremt dette er meget omfattende) alternativt aktliste over, de akter, hvor spørgsmålet om denne afgrænsning af målgruppen for datafangst i almen praksis omtales.

Ministeriet kan oplyse, at der ikke findes særskilte dokumenter, der behandler det omtalte spørgsmål. Ministeriet kan imidlertid henvise Dem til det lovforslag, der indeholdt forslag til en hjemmelsbestemmelse til den pågældende bekendtgørelse. De kan i de almindelige og specielle bemærkninger i dette lovforslag læse nærmere om baggrunden mv. for hjemmelsbestemmelsen. Link til lovforslaget: [https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=152053.](https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=152053)”

Den 21. oktober 2014 klagede du til mig.

Du skrev således:

”Jeg vil bede Ombudsmanden tage stilling til nedenstående anvendelse af beskyttelsesbestemmelsen for ikke at give aktindsigt i begrundelsen for en afgrænsning af målgruppe for alment praktiserende lægers lovpligtige datafangst.

Jeg finder det uforståeligt, at den beskyttelsesinteresse, der angives som begrundelse for afslaget, kan gælde ikke blot foreløbige arbejdsplaner i forbindelse med udarbejdelsen af bekendtgørelsen, men også selve begrundelsen, der ligger til grund for den i bekendtgørelsen foretagne afgrænsning. Hvordan kan selve begrundelsen for en beslutning i en bekendtgørelse være hemmelig?

For mig at se er der tale om en betænkelig og udemokratisk registrering af en stor befolkningsgruppe, grænsende til diskriminering, og jeg finder det meget betænkeligt og også meget mærkværdigt, at begrundelsen for at registrere lige netop denne befolkningsgruppe, mens gruppe 2-sikrede ikke skal registreres, skal holdes hemmelig.

Jeg håber, at Ombudsmanden er enig i, at beskyttelsesbestemmelsen ikke kan anvendes i dette tilfælde.”

Den 27. oktober 2014 bad jeg Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse om en udtalelse i anledning af din klage. På grund af tekniske fejl modtog ministeriet ikke min høring, som jeg derfor genfremsendte til ministeriet den 11. november 2014.

Jeg bad også om at låne sagens akter, herunder det dokument, som ministeriet havde undtaget.

I en udtalelse af 25. november 2014 skrev ministeriet således:

”Ministeriet har på baggrund af klagen fra A revurderet ministeriets afgørelse af 17. oktober 2014.

Ministeriet anfører i afgørelsen af 17. oktober 2014, at ministeriet har overvejet, om der i det pågældende dokument er oplysninger om sagens faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, som skal meddeles (...) efter reglerne om ekstraheringspligt i offentlighedslovens § 28. Det anføres videre, at det er ministeriets opfattelse, at dokumentet ikke indeholder eksterne faglige vurderinger, men at der i dokumentet er indeholdt oplysninger om sagens faktiske grundlag, men at disse dog ikke udleveres. Med henvisning til offentlighedslovens § 28, stk. 2, nr. 3 bemærker ministeriet i stedet, at ekstrahering kan undlades i forhold til oplysninger, der er offentligt tilgængelige. Ministeriet henviser i den forbindelse til Høringsportalen, hvor de 3 udkast til bekendtgørelser, som det pågældende dokument vedrører, kan findes.

På baggrund af den fornyede gennemgang finder ministeriet anledning til at udlevere følgende oplysninger om sagens faktiske omstændigheder, jf. § 28 i offentlighedsloven:

’Ca. 98,5 pct. af danskerne er gruppe 1-sikrede, som er den sikringsgruppe, hvor man er fast tilknyttet en læge og modtager vederlagsfri behandling i almen praksis og speciallægepraksis. Gruppe 2-sikrede modtager et tilskud, men vil typisk også skulle erlægge egenbetaling. Gruppe 2-sikrede kan fx til – modsat gr. 1 sikrede – uden lægehenvi- sning søge speciallægebehandling.’

I afgørelsen af 17. oktober 2014 anføres, at det er ministeriets vurdering, at dokumentet indeholder interne faglige vurderinger, men at der dog ikke gives aktindsigt i disse oplysninger med henvisning til offentlighedslovens § 29, stk. 1, 2. pkt., hvorefter oplysninger om interne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er udarbejdet til brug for minister- rådgivning, er undtaget fra aktindsigt.

Ministeriet skal imidlertid bemærke, at de interne faglige vurderinger ikke indgår i en sag om et fremsat lovforslag eller en offentlig redegørelse, handlingsplan mv., jf. offentlighedslovens § 29, stk. 1, 1. pkt., hvorfor overvejelser om ekstrahering af interne faglige vurderinger, jf. lovens § 29, ikke er relevant i dette tilfælde.”

Den 27. november 2014 sendte jeg en kopi af ministeriets udtalelse til dig med henblik på at modtage eventuelle bemærkninger.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

I en e-mail ligeledes af 27. november 2014 skrev du bl.a., at du ikke var sikker på, om du havde forstået ministeriets svar rigtigt. Du opfattede imidlertid svaret sådan, at ministeriet fortsat gav afslag på aktindsigt i begrundelsen for, at man undtager gruppe 2-sikrede fra registreringspligten.

Den 1. december 2014 skrev jeg til dig, at jeg nu ville behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde fået fra dig og ministeriet. Jeg sendte samme dag en kopi af din e-mail af 27. november 2014 til ministeriet til orientering.

I en anden e-mail af 1. december 2014 gjorde du mig bl.a. opmærksom på en e-mail af 17. oktober 2014, som du havde sendt til ministeriet, efter at du havde modtaget ministeriets afslag på aktindsigt. I e-mailen til ministeriet spurgte du, om det i stedet var muligt at få en begrundelse for den foretagne afgrænsning til gruppe 1-sikrede.