



## Ret til aktindsigt i lægekonsulents navn, også mens sagen verserer

*En partsrepræsentant i en sag hos Ankestyrelsen klagede til ombudsmanden over at Ankestyrelsen havde givet afslag på at få oplyst navnet på den lægekonsulent som deltog i Ankestyrelsens behandling af sagen. Ankestyrelsen henviste til at sagen stadig verserede.*

25. juni 2009

2009-4-3

*Ombudsmanden udtalte at han var enig med Ankestyrelsen i at klageren som partsrepræsentant i en afgørelsessag havde adgang til aktindsigt i oplysningen om navnet på den lægekonsulent som havde deltaget i behandlingen af sagen. Ombudsmanden udtalte sig også mere generelt om adgangen til aktindsigt i navnet på den eller de (ansatte) der deltog i behandlingen af en sag.*

Forvaltningsret:

11241.3

1134.3

12.2

*Ombudsmanden var derimod ikke enig med Ankestyrelsen i at der først var adgang til aktindsigt i oplysningen om navnet på den lægekonsulent som deltog i behandlingen af en sag, efter at sagen var færdigbehandlet i Ankestyrelsen (for så vidt angår underretningssager på børneområdet, når der er truffet beslutning om Ankestyrelsen vil behandle sagen på et møde). Ombudsmanden lagde særlig vægt på at retten til aktindsigt – såvel efter reglerne i offentlighedsloven som efter reglerne i forvaltningsloven – omfatter både verserende og afgjorte sager.*

*Det var på den baggrund efter ombudsmandens opfattelse kritisabelt at Ankestyrelsen havde givet partsrepræsentanten afslag på aktindsigt i oplysningen om navnet på den lægekonsulent der deltog i behandlingen af sagen. Ombudsmanden forudsatte at lægekonsulenten på tidspunktet for partsrepræsentantens anmodning om aktindsigt rent faktisk deltog eller havde deltaget i behandlingen af sagen.*

(J.nr. 2008-3460-001).

A anmodede som partsrepræsentant i en underretningssag på børneområdet Ankestyrelsen om at få oplyst navnet på den lægekonsulent som deltog i behandlingen af sagen hos Ankestyrelsen.

I e-mail af 29. september 2008 til A afviste Ankestyrelsen at oplyse navnet på den lægekonsulent som deltog i behandlingen af sagen. Ankestyrelsen skrev bl.a. følgende:

"Som svar på din anmodning om oplysning af vores lægekonsulents navn, kan jeg oplyse, at vi ikke udleverer lægekonsulenternes navn så længe sagen verserer i Ankestyrelsen. Der er her tale om en del af vores interne sagbehandling."

A klagede den 8. oktober 2008 til mig over Ankestyrelsens afgørelse af 29. september 2008.

Den 10. oktober 2008 bad jeg Ankestyrelsen om en udtalelse i anledning af A's klage.

I en udtalelse af 19. november 2008 skrev Ankestyrelsen bl.a. følgende:

"Ankestyrelsen skal i den forbindelse udtale, at vores praksis er, at vi oplyser specialet og navnet på lægekonsulenten, som har deltaget ved sagsbehandlingen og/eller på ankemødet, såfremt der kommer en forespørgsel vedrørende dette. Dette vurderes at være i overensstemmelse med formålet med offentlighedslovens § 2, stk. 3, 1. pkt., hvorved der skal være åbenhed omkring, hvem der behandler ens sag.

...

Oplysningen om lægekonsulentens navn og speciale gives efter sagen er færdigbehandlet i Ankestyrelsen. Baggrunden herfor er, at det først er efter sagens afslutning, at man med sikkerhed ved hvilken lægekonsulent, der har medvirket ved sagens behandling.

Trods det at sagsforløbet vedrørende underretningssager på børneområdet er

væsentligt anderledes end de almindelige klagesager i Ankestyrelsen, må udgangspunktet vedrørende oplysning af lægekonsulentens navn være ens.

Underretningssager på børneområdet starter typisk ved, at vi får en underretning om bekymring for et barn eller en ung. Efter gennemgang af sagens akter, vurderer vi, hvorvidt kommunen gør tilstrækkeligt i sagen. Er dette tilfældet, afslutter vi sagen uden at mødebehandle den.

Under forløbet med at beslutte, hvorvidt vi vil mødebehandle en underretningssag, kan vi kontakte en lægekonsulent.

I lighed med Ankestyrelsens praksis omkring oplysning af lægekonsulentens navn og speciale, må udgangspunktet i underretningssager således være, at navnet samt specialet på denne først oplyses, når der er truffet beslutning om, hvorvidt vi vil mødebehandle sagen.

Ankestyrelsen har den 10. november 2008 orienteret (A) om, at vi ikke vil mødebehandle underretningssagen og at vi ikke vil foretage os yderligere i relation til underretningssagen.

(A) har den 11. november 2008 anmodet om aktindsigt.

Ankestyrelsen vil ved besvarelsen af (A)'s anmodning om aktindsigt af 11. november 2008 tillige oplyse navnet på den lægekonsulent, som vi har kontaktet under sagsforløbet.”

Ankestyrelsen oplyste i brev af 19. november 2008 A navnet på den lægekonsulent som havde deltaget i behandlingen af sagen.

Den 27. november 2008 sendte jeg A en kopi af Ankestyrelsens udtalelse af 19. november 2008 og anmodede hende om inden 4 uger at sende mig sine eventuelle bemærkninger til udtalelsen.

Jeg modtog ikke nogen bemærkninger fra A til Ankestyrelsens udtalelse.

I min afsluttende udtalelse af 11. marts 2009 skrev jeg bl.a. følgende til A:

## Ombudsmandens udtalelse

"Min behandling af din klage har omfattet Ankestyrelsens afgørelse af 29. september 2008 hvor du fik afslag på at få oplyst navnet på den lægekonsulent som deltog i behandlingen af en underretningssag på børneområdet hos Ankestyrelsen.

### Regelgrundlaget

Offentlighedsloven (lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen, som ændret bl.a. ved lov nr. 276 af 13. maj 1998), indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

#### § 2.

...

*Stk. 2.* Bortset fra bestemmelsen i § 6 gælder loven endvidere ikke for sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste. Det samme gælder for andre sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige tjeneste, jf. dog stk. 3 og § 4, stk. 2.

*Stk. 3.* I sager som nævnt i stk. 2, 2. pkt., gælder loven for oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser. For så vidt angår ansatte i chefstillinger gælder loven endvidere for oplysninger om disciplinære reaktioner af advarsel og derover. Det gælder dog kun for et tidsrum af to år efter, at den endelige afgørelse herom er truffet.

...

**§ 4.** Enhver kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-14, 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. En forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt m.v.

*Stk. 2.* Den, hvis personlige forhold er omtalt i et dokument, kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-11 og § 14, forlange at blive gjort bekendt med oplysningerne herom. Det gælder dog ikke i det omfang de hensyn, der er nævnt i § 13, eller hensynet til den pågældende selv eller andre med afgørende vægt taler imod.

...

**§ 7.** Retten til aktindsigt omfatter ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses

1)

dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug,

2)

brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed og

3)

brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes udvalg, afdelinger og andre organer eller mellem disse organer indbyrdes.

...

**§ 11.** Oplysninger i dokumenter, der er omfattet af § 7 og § 10, nr. 1-4, om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet, skal uanset disse bestemmelser meddeles i overensstemmelse med lovens almindelige regler.

...'

Forvaltningsloven (lovbekendtgørelse nr. 1365 af 7. december 2007) indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

**§ 9.** Den, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, kan forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter. Begæringen skal angive den sag, hvis dokumenter den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med.

...

**§ 12.** Retten til aktindsigt omfatter ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses

1)

dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug ved behandlingen af en sag,

2)

brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed og

3)

brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes udvalg, afdelinger og andre administrative organer eller mellem disse organer indbyrdes.

*Stk. 2.* Oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagens afgørelse, og som alene indeholdes i interne arbejdsdokumenter, skal uanset bestemmelsen i stk. 1 meddeles i overensstemmelse med reglerne i dette kapitel.'

Af bestemmelsen i § 31 i bekendtgørelse nr. 768 af 27. juni 2007 om retssikkerhed og administration på det sociale område fremgår følgende:

'**§ 31.** Parterne kan efter anmodning få oplyst navnet på formanden, de beskikkede medlemmer og lægekonsulenten, som deltager i sagens afgørelse.'

#### **Ankestyrelsens afgørelse af 29. september 2008**

Det fremgår af sagen at du som partsrepræsentant i en underretningssag på børneområdet hos Ankestyrelsen anmodede Ankestyrelsen om få oplyst navnet på den lægekonsulent som deltog i behandlingen af sagen.

Den 29. september 2008 afviste Ankestyrelsen din anmodning. Ankestyrelsen henviste til at den ikke udleverer lægekonsulenternes navne så længe sagerne verserer i Ankestyrelsen, da der er tale om en del af Ankestyrelsens interne sagsbehandling.

I anledning af en klage fra dig over Ankestyrelsens afgørelse af 29. september 2008 bad jeg den 10. oktober 2008 Ankestyrelsen om en udtalelse.

Ankestyrelsen har i en udtalelse af 19. november 2008 skrevet at Ankestyrel-

sens praksis er at Ankestyrelsen oplyser specialet og navnet på den lægekonsulent som har deltaget ved sagsbehandlingen og/eller på ankemødet, hvis der kommer en anmodning om det. Efter Ankestyrelsens opfattelse er dette i overensstemmelse med formålet med offentlighedslovens § 2, stk. 3, 1. pkt., hvorefter der skal være åbenhed om hvem der behandler ens sag. Men oplysningen om lægekonsulentens navn og speciale gives først efter at sagen er færdigbehandlet i Ankestyrelsen. Ankestyrelsen har henvist til at det først er efter sagens afslutning at Ankestyrelsen med sikkerhed ved hvilken lægekonsulent der har medvirket ved behandlingen af sagen.

Med hensyn til underretningssager på børneområdet har Ankestyrelsen skrevet at disse sager typisk starter ved at Ankestyrelsen får en underretning der udtrykker bekymring for et barn eller en ung. Efter en gennemgang af sagens akter vurderer Ankestyrelsen om kommunen gør tilstrækkeligt i sagen. Hvis det er tilfældet, afslutter Ankestyrelsen sagen uden at behandle den på et møde. Under forløbet med at beslutte om Ankestyrelsen vil behandle en underretningssag på et møde, kan Ankestyrelsen kontakte en lægekonsulent. Ankestyrelsen har endvidere skrevet at udgangspunktet i underretningssager – i lighed med Ankestyrelsens praksis om oplysning af lægekonsulenters navn og speciale – må være at lægekonsulentens navn og speciale først oplyses når der er truffet beslutning om hvorvidt Ankestyrelsen vil behandle sagen på et møde.

Afslutningsvis har Ankestyrelsen skrevet at du den 10. november 2008 blev orienteret om at Ankestyrelsen ikke ville mødebehandle underretningssagen, og at Ankestyrelsen ved besvarelsen af din anmodning af 11. november 2008 om aktindsigt i sagen tillige ville oplyse navnet på den lægekonsulent som Ankestyrelsen havde kontaktet under sagen.

Ankestyrelsen oplyste dig i brev af 19. november 2008 navnet på den lægekonsulent som havde deltaget i behandlingen af sagen.

Jeg forstår Ankestyrelsens afgørelse af 29. september 2008 og det Ankestyrelsen skriver i udtalelsen af 19. november 2008, sådan at det er Ankestyrelsens opfattelse at der er adgang til aktindsigt i oplysningen om navnet på den lægekonsulent som har deltaget ved sagsbehandlingen og/eller på ankemø-

det. Jeg går ud fra at Ankestyrelsens opfattelse gælder uanset om der skal gives aktindsigt til en part eller partsrepræsentant efter reglerne om egenaces i offentlighedsloven (§ 4, stk. 2) eller efter reglerne i forvaltningsloven. Men denne aktindsigt skal efter Ankestyrelsens opfattelse først gives efter at sagen er færdigbehandlet i Ankestyrelsen – for så vidt angår underretningssager, når der er truffet beslutning om hvorvidt Ankestyrelsen vil behandle sagen på et møde.

Jeg er enig med Ankestyrelsen i at du som partsrepræsentant i en afgørelsessag har adgang til aktindsigt i oplysningen om navnet på den lægekonsulent som har deltaget ved sagsbehandlingen og/eller på ankemødet i den konkrete sag.

Jeg bemærker at det i offentlighedslovens § 2, stk. 2, 1. pkt., bestemmes at offentlighedsloven – bortset fra bestemmelsen i offentlighedslovens § 6 – ikke gælder for sager om ansættelse og forfremmelse i det offentliges tjeneste. Ifølge offentlighedslovens § 2, stk. 2, 2. pkt., gælder det samme for andre sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentliges tjeneste med de undtagelser der følger af offentlighedslovens § 2, stk. 3, og § 4, stk. 2. Af offentlighedslovens § 2, stk. 3, 1. pkt., fremgår det at i sager som nævnt i § 2, stk. 2, 2. pkt., gælder offentlighedsloven for oplysninger om bl.a. den ansattes navn. De her omtalte bestemmelser i offentlighedslovens § 2, stk. 2 og 3, vedrører spørgsmålet om aktindsigt i almindelige personalesager.

Hvis der derimod er tale om aktindsigt i navnet på den eller de (ansatte) der har deltaget i behandlingen af en konkret sag – som det er tilfældet i din sag – og der således ikke er tale om aktindsigt i en personalesag, så skal spørgsmålet vurderes efter de almindelige regler om aktindsigt i offentlighedsloven eller forvaltningsloven. Forvaltningslovens regler vil gælde hvis en part eller en partsrepræsentant anmoder om aktindsigt i en afgørelsessag (forvaltningslovens § 9, stk.1), mens offentlighedslovens regler vil gælde i andre tilfælde, herunder hvis en part eller en partsrepræsentant anmoder om aktindsigt i en sag der ikke er en afgørelsessag.

Hvis en part eller en partsrepræsentant anmoder om aktindsigt i navnet på den lægekonsulent der har deltaget i behandlingen af den konkrete sag – som det er tilfældet i din sag – så vil det helt klare udgangspunkt være at der skal



gives aktindsigt i navnet. Det gælder uanset om det er reglerne om egenaces i offentlighedsloven (§ 4, stk. 2) eller reglerne i forvaltningsloven der anvendes. Det gælder også hvis navnet alene fremgår af interne dokumenter der som udgangspunkt ikke er omfattet af retten til aktindsigt (offentlighedslovens § 7 og forvaltningslovens § 12, stk. 1).

Efter min opfattelse vil der nemlig som altovervejende udgangspunkt være pligt til at give aktindsigt i navnet på lægekonsulenten i medfør af offentlighedslovens § 11, stk. 1, og forvaltningslovens § 12, stk. 2 (ekstrahering). Udgangspunktet kan således kun fraviges i de (givetvis yderst sjældne) tilfælde hvor oplysningen om navnet ville kunne undtages efter en af bestemmelserne om undtagelse af oplysninger i offentlighedsloven (dvs. lovens §§ 12-13), henholdsvis forvaltningsloven (dvs. lovens § 15).

Navnet på en lægekonsulent – eller dem der i øvrigt medvirker eller har medvirket ved behandlingen af sagen – er ganske vist ikke direkte omfattet af ordlyden i offentlighedslovens § 11, stk. 1 ('faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet'), og forvaltningslovens § 12, stk. 2 ('faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagens afgørelse'). I en afgørelsessag (som i din sag) fører en snæver ordlydsfortolkning til at kun oplysninger om sagens materie (sagens indholdsmæssige spørgsmål) – og ikke om sagens behandling – er omfattet af ekstraheringspligten. Navnet på lægekonsulenten er således ikke en del af sagens materielle faktum. Der kan i denne forbindelse også henvises til at notatpligten i offentlighedslovens § 6 omfatter 'oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der er af betydning for sagens afgørelse'. Bestemmelsen i § 6 gælder kun i afgørelsessager og antages ikke at omfatte oplysninger om behandlingen af sagen mv. Forskellige typer af oplysninger som ikke er omfattet af § 6, vil derimod skulle noteres efter en almindelig, ulovbestemt retsgrundsætning eller efter god forvaltningsskik.

Det må imidlertid efter min opfattelse følge af en formålsfortolkning af bestemmelserne om ekstrahering af oplysninger og ud fra sammenhængen i reglerne at ekstraheringspligten i offentlighedsloven og forvaltningsloven også omfatter navnet på en lægekonsulent. Offentlighedslovens § 2, stk. 3, 1. pkt., om aktindsigt i personalesager giver således også personer der ikke er parter eller partsrepræsentanter, adgang til aktindsigt i ansattes navne, og det ville

ikke være i overensstemmelse med princippet heri hvis en part eller dennes partsrepræsentant ikke i sin egen sag kunne få aktindsigt i navnet på en lægekonsulent – eller andre der i øvrigt medvirker ved behandlingen af sagen. Adgangen til aktindsigt i navnet vil især tilgodesæ partens mulighed for at kunne komme med eventuelle indsigelser om inhabilitet hos den eller dem der behandler sagen.

Hvis en person der ikke er part eller partsrepræsentant i den konkrete afgørelsessag, anmoder om aktindsigt i navnet på den lægekonsulent der har deltaget i behandlingen af sagen, så skal spørgsmålet vurderes efter de almindelige regler om aktindsigt i offentlighedsloven, herunder reglerne om undtagelse fra det udgangspunkt om aktindsigt der følger af offentlighedslovens § 4, stk. 1.

Jeg henviser bl.a. til John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 94, 101 og 223, John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), s. 312, og Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 405, 463 og 550.

Jeg er ikke enig med Ankestyrelsen i at der først er adgang til aktindsigt i oplysningen om navnet på den lægekonsulent som deltager i sagsbehandlingen, efter at sagen er færdigbehandlet i Ankestyrelsen – for så vidt angår underretningssager, når der er truffet beslutning om hvorvidt Ankestyrelsen vil behandle sagen på et møde.

Hvis en lægekonsulent rent faktisk deltager eller har deltaget i behandlingen af en sag på det tidspunkt hvor der anmodes om aktindsigt i oplysningen om navnet, så skal der gives aktindsigt på dette tidspunkt. Aktindsigt skal således ikke først gives når sagen er afsluttet, eller – i underretningssager – når der er truffet beslutning om hvorvidt Ankestyrelsen vil behandle sagen på et møde. Det gælder uanset om der i løbet af behandlingen af sagen måtte ske en udskiftning af lægekonsulenten. Det afgørende er om en lægekonsulent på tidspunktet for anmodningen om aktindsigt deltager eller har deltaget i behandlingen af den konkrete sag. I givet fald skal der gives aktindsigt i oplysningen om lægekonsulentens navn.

Jeg har især lagt vægt på at retten til aktindsigt – såvel efter reglerne i offent-

lighedsloven som efter reglerne i forvaltningsloven – omfatter både verserede og afgjorte sager. Jeg henviser til John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 118 f, John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), s. 253 og 278, og Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 391 og 495.

Hertil kommer at det ofte også ville være i strid med bestemmelserne i offentlighedslovens § 16, stk. 2, og forvaltningslovens § 16, stk. 2 – der forudsætter en hurtig afgørelse af anmodninger om aktindsigt – at udsætte gennemførelse af aktindsigt i lægekonsulentens navn indtil der er truffet en bestemt procesledende beslutning, eller der er truffet afgørelse i sagen.

For så vidt angår parter i afgørelsessager, tilsiger hensynet til partens mulighed for at fremkomme med en eventuel habilitetsindsigelse også at en eventuel indsigelse vil kunne fremsættes så tidligt som muligt under sagens behandling og helst inden der træffes afgørelse i sagen. Det vil også være i myndighedens interesse at en eventuel habilitetsindsigelse kendes og afklares på et tidligt tidspunkt i sagsforløbet og ikke først senere, dvs. i forbindelse med en klage- eller genoptagelsessag.

Jeg bemærker i øvrigt at det fremgår af forvaltningslovens § 11, stk. 1, at hvis en part under behandlingen af sagen fremsætter en begæring om aktindsigt, og denne begæring efter loven skal imødekommes, udsættes afgørelsen af sagen indtil parten har fået adgang til at gøre sig bekendt med dokumenterne. Det gælder dog ikke hvis en udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for afgørelsen af sagen, eller hvis partens interesse i at afgørelsen af sagen udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser der taler imod en sådan udsættelse (forvaltningslovens § 11, stk. 2).

Det er på den baggrund efter min opfattelse kritisabelt at Ankestyrelsen i afgørelsen af 29. september 2008 gav dig afslag på aktindsigt i oplysningen om navnet på den lægekonsulent der deltog i behandlingen af sagen. Jeg forudsætter at lægekonsulenten på tidspunktet for din anmodning om aktindsigt rent faktisk deltog eller havde deltaget i behandlingen af sagen. Jeg har gjort Ankestyrelsen bekendt med min opfattelse.

Jeg har ikke henstillet til Ankestyrelsen at sagen om aktindsigt i oplysningen om navnet på lægekonsulenten genoptages, da du har modtaget oplysningen den 19. november 2008.”

Jeg foretog mig herefter ikke mere i sagen.