



Ankestyrelsens brev til Region Sjælland

Tilsynsudtalelse om aktindsigt

23. oktober 2020

[A] har den 20. november 2019 skrevet til Region Sjælland ([B] Sygehus) om regionens afgørelse af 15. november 2019 om aktindsigt.

J.nr. 19-58580

Region Sjælland ([B] Sygehus) har den 29. november 2019 fastholdt sin afgørelse og sendt sagen til Ankestyrelsen.

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Konklusion

Tel +45 3341 1200

Ankestyrelsen beder Region Sjælland om at genoptage sagens behandling og træffe en ny afgørelse om aktindsigt.

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

Sagens baggrund

EAN-nr:
57 98 000 35 48 21

[A] anmodede den 8. november 2019 Region Sjælland ([B] Sygehus) om aktindsigt i "samtlige bekymrings skrivelser/underretninger om patientsikkerhed, kvalitet i behandlingen og/eller brud på kliniske retningslinjer/anbefalinger/minimumsstandarder eller lignende, som sygehusets ledelse har modtaget fra sygehusets personale (fra samtlige matrikler under sygehuset) i perioden 01.01.18-01.11.19."

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

Region Sjælland ([B] Sygehus) afslog den 15. november 2019 at give [A] aktindsigt. Regionen henviste til, at der var tale om interne dokumenter omfattet af offentlighedslovens § 23.

[A] henviste den 20. november 2019 til offentlighedslovens § 28 og til FOB 2014-21. [A] ønskede at få sagen indbragt for Ankestyrelsen.

Region Sjælland ([B] Sygehus) har herefter den 29. november 2019 sendt sagen til Ankestyrelsen.

Regionen har fastholdt afgørelsen og har desuden blandt andet henvist til forarbejderne til offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt. Regionen har også anført, at dokumenterne ikke er omfattet af offentlighedslovens § 26, stk. 1, og at der ikke er grundlag for at udlevere dokumenterne efter offentlighedslovens § 14.

Ankestyrelsen har modtaget kopi af de dokumenter, som regionen har afslået at give aktindsigt i.

Regler og praksis

Retten til aktindsigt omfatter som udgangspunkt ikke interne dokumenter. Som interne dokumenter anses blandt andet dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående. Det fremgår af offentlighedslovens § 23, stk. 1, 1. pkt.

Følgende fremgår af Offentlighedsloven med kommentarer, Mohammad Ahsan, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. udgave 2020, side 357:

"I forhold til journaliseringspligtige e-mails bemærkes i øvrigt, at en e-mailtråd kan indeholde flere selvstændige dokumenter, dvs. e-mails, der hver især kan karakteriseres som dokumenter, jf. også Folketingets Ombudsmands udtalelse af 25. november 2015 (sag nr. 15/02808)."

Dette fremgår bl.a. af FOB 2015-25:

"Uanset om en myndighed har journaliseret flere dokumenter under samme dokumentnummer (f.eks. en e-mail med vedhæftede filer), følger det af offentlighedsloven, at myndigheden skal foretage en vurdering af, om der efter loven er tale om forskellige (selvstændige) dokumenter. Det er ikke i sig selv afgørende efter offentlighedsloven, hvordan f.eks. vedhæftede filer er journaliseret."

En myndighed kan således ikke med henvisning til en enkelt undtagelsesbestemmelse i offentlighedsloven afslå aktindsigt i (alle dele af) dokumenter, der i offentlighedslovens forstand består af flere dokumenter – medmindre alle dokumenter er omfattet af den pågældende undtagelsesbestemmelse. Omvendt gælder naturligvis, at når dokumenter i sådanne akter kan afgrænses og udskilles som selvstændige og adskilte dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser, kan disse undtages med henvisning til den pågældende undtagelsesbestemmelse.”

Særlige typer af interne dokumenter er undergivet aktindsigt, selv om dokumentet ikke har været afgivet til udenforstående. Det fremgår af offentlighedslovens § 26:

”§ 26. Retten til aktindsigt omfatter uanset § 23, stk. 1, interne dokumenter, som foreligger i endelig form, når

- 1) dokumenterne alene gengiver indholdet af den endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse,
- 2) dokumenterne alene indeholder en gengivelse af oplysninger, som der har været pligt til at notere efter § 13,
- 3) dokumenterne er selvstændige dokumenter, der er udarbejdet for at tilvejebringe bevismæssig eller anden tilsvarende klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder,
- 4) dokumenterne indeholder generelle retningslinjer for behandlingen af bestemte sagstyper eller
- 5) dokumenterne indeholder en systematiseret gengivelse af praksis på bestemte sagsområder.”

Derudover gælder der en pligt til at ekstrahere oplysninger fra interne dokumenter efter offentlighedslovens § 28:

”§ 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.”

Af de specielle bemærkninger til § 28 i lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen fremgår blandt andet:

”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.

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.

Derimod skal irrelevante oplysninger ikke ekstraheres. Irrelevansen kan f.eks. skyldes, at oplysningerne er indgået i sagen ved en fejl (oprindelig irrelevans), eller at sagens udvikling indebærer, at

oplysningerne er irrelevante, fordi de er blevet erstattet med bedre og opdaterede oplysninger (efterfølgende irrelevans).

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 en yderligere 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«.

[...]

Betydningen af, at en oplysning er omfattet af bestemmelserne i stk. 1, 1. og 2. pkt., er på den ene side, at oplysningerne er undergivet aktindsigt, uanset at de er indeholdt i et dokument, der som sådan er undtaget fra aktindsigt. På den anden side vil oplysningerne efter omstændighederne kunne undtages fra aktindsigt efter undtagelsesbestemmelserne i lovforslagets §§ 30-33, ligesom der ikke vil være ret til aktindsigt i oplysningerne, hvis

de er omfattet af en særlig tavshedspligtsbestemmelse omfattet af § 35.”

Bestemmelsen i § 28, stk. 1, viderefører med visse redaktionelle og sproglige ændringer § 11, stk. 1, i offentlighedsloven fra 1985.

I betænkning 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 556 f., 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.

Ekstraheringspligten vil endvidere omfatte oplysninger, der indeholder en subjektivt præget stillingtagen til et forhold, for så vidt oplysningen (vurderingen) har til formål at skabe klarhed med hensyn til en sags faktiske omstændigheder.

[...]

Derimod vil »interne vurderinger« – dvs. udtalelser eller vurderinger, der foretages af myndighedens eget personale mv. – ikke være omfattet af ekstraheringspligten, jf. bl.a. FOB 2004, side 98.”

Folketingets Ombudsmand har i en udtalelse offentliggjort på Retsinformation som udtalelse nr. 10104 af 30. oktober 2017 om

aktindsigt i Midt- og Vestjyllands Politis rapport om nær- og landpolitiets opgavevaretagelse i politikredsen blandt andet udtalt dette:

"4.4. Min opfattelse

Rapporten fra Midt- og Vestjyllands Politi indeholder bl.a. nogle indledende afsnit om, hvordan undersøgelsen er gennemført mv. Herudover indeholder rapporten egentlige faktuelle oplysninger og sammenfatninger af medarbejdernes svar. Endelig indeholder rapporten analyserende og fortolkende sætninger.

Som det fremgår af de citerede forarbejder, gælder ekstraheringspligten efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt., i første række for egentlige faktuelle oplysninger.

Herudover omfatter ekstraheringspligten oplysninger, som indeholder en subjektivt præget stillingtagen til et forhold, når oplysningerne bidrager til sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt har til formål at skabe klarhed med hensyn til sagens faktiske grundlag.

I sagen nr. 2014-21 (APV-sagen) fandt jeg, at sammenfatninger af de tilkendegivelser, som medarbejderne havde givet ved besvarelsen af APV-spørgeskemaerne, var ekstraheringspligtige, selv om de i et vist omfang byggede på medarbejdernes vurderinger eller holdninger. Det samme gør sig efter min opfattelse gældende i forhold til rapporten fra Midt- og Vestjyllands Politi. Det gør efter min opfattelse ikke nogen forskel, at udarbejdelse af en arbejdspladsvurdering er lovpligtig i modsætning til udarbejdelsen af rapporten fra Midt- og Vestjyllands Politi.

Pligten til ekstrahering omfatter desuden oplysninger om de metoder og forudsætninger, som en forvaltningsmyndighed har anvendt ved fastlæggelsen af de egentlige faktuelle oplysninger, jf. både de citerede forarbejder og sagen nr. 2014-21 (APV-sagen).

En myndigheds tilkendegivelse af standpunkter, argumenter og vurderinger mv. er derimod ikke omfattet af ekstraheringspligten.

Efter min gennemgang af rapporten om nær- og landbetjentenes opgavevaretagelse er det min opfattelse, at rapporten indeholder

en række oplysninger, som må anses for ekstraheringspligtige efter § 28, stk. 1, 1. pkt., i offentlighedsloven.

Jeg har således i rapporten fundet en række eksempler på egentlige faktuelle oplysninger og eksempler på sammenfatninger af de tilkendegivelser, som de ansatte er kommet med i forbindelse med de interviews, som ligger til grund for rapporten. Desuden indeholder rapporten, jf. også ovenfor, oplysninger om undersøgelsens gennemførelse mv.

De oplysninger i rapporten, der fremtræder som myndighedens egne vurderinger, kan derimod ikke anses for ekstraheringspligtige.”

Sådan vurderer vi sagen

Blandt sagens akter er der en såkaldt mailtråd, hvor den første mail ses at være sendt til regionen fra en privat mailadresse (dokument 3551507).

Denne mail er således ikke udarbejdet i regionen og er modtaget udefra. Mailen er derfor ikke intern.

Som det fremgår ovenfor under afsnittet om regler kan en myndighed ikke med henvisning til en enkelt undtagelsesbestemmelse i offentlighedsloven afslå aktindsigt i (alle dele af) dokumenter, der i offentlighedslovens forstand består af flere dokumenter – medmindre alle dokumenter er omfattet af den pågældende undtagelsesbestemmelse.

Det er derfor Ankestyrelsens opfattelse, at Region Sjælland ([B] Sygehus) ikke har været berettiget til at undtage den pågældende første mail i mailtråden fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1.

For så vidt angår de øvrige dokumenter har Ankestyrelsen ikke fundet anledning til at tilsidesætte regionens vurdering af, at der er tale om interne dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, og at de ikke er omfattet af offentlighedslovens § 26.

Spørgsmålet er herefter, om dokumenterne indeholder oplysninger, der er omfattet af ekstraheringspligten i offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt.

Som det fremgår ovenfor af de citerede forarbejder under afsnittet om regler, omfatter ekstraheringspligten ud over egentlige faktuelle oplysninger også oplysninger, som indeholder en subjektivt præget stillingtagen til et forhold, hvis oplysningerne bidrager til sagens bevismæssige grundlag eller i øvrigt har til formål at skabe klarhed med hensyn til en sags faktiske grundlag.

Som det videre fremgår ovenfor, er vurderingen af, om en oplysning er ekstraheringspligtig, derfor ikke i første række afhængig af, om oplysningen efter sin karakter må karakteriseres som faktisk eller ej, men i højere grad af, hvilken funktion oplysningen har i myndighedens sagsbehandling.

Efter vores gennemgang af dokumenterne er det vores umiddelbare opfattelse, at dokumenterne indeholder en række oplysninger, som må anses for ekstraheringspligtige efter § 28, stk. 1, 1. pkt., i offentlighedsloven. Det kunne for eksempel være i dokument 3709941, side 2, afsnit 7 i mail af 17. august 2018. Det drejer sig således eksempelvis om de oplysninger, som er medarbejdernes beskrivelse af faktuelle forhold på en vagt.

Ankestyrelsen har dog ikke taget stilling til, om der konkret skal gives aktindsigt i de pågældende oplysninger eller om der er andre ekstraheringspligtige oplysninger i dokumenterne.

Nogle af de undtagne dokumenter indeholder tillige oplysninger, som er medarbejdernes vurderinger af for eksempel patientsikkerhed og arbejdsforhold. Ankestyrelsen har ikke grundlag for at tilsidesætte regionens vurdering af, at disse oplysninger ikke er ekstraheringspligtige.

Ankestyrelsen beder på den baggrund Region Sjælland om at genoptage sagens behandling og træffe en ny afgørelse om aktindsigt. Vi beder i den forbindelse regionen om at foretage en ny vurdering af den ikke-interne mail og om at foretage en gennemgang af alle oplysninger i alle de dokumenter, der er omfattet af anmodningen om aktindsigt og en konkret stillingtagen til, hvilke oplysninger, der er ekstraheringspligtige.

Vi har ikke taget stilling til, om regionen kan undtage ekstraheringspligtige oplysninger fra aktindsigt efter andre bestemmelser i offentlighedsloven.

Vi offentliggør denne udtalelse på www.ast.dk i anonymiseret form.

Ankestyrelsen beklager den lange sagsbehandlingstid.

Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed

Ankestyrelsen fører tilsynet med regionerne. Det står i § 30 i regionsloven.

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at regionerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det følger af § 48, stk. 1, i kommunestyrelsesloven og § 31 i regionsloven.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af regionale dispositioner eller undladelser. Det følger af § 50 i kommunestyrelsesloven og § 31 i regionsloven.

Venlig hilsen

Dorthe Langelund

Kopi er sendt til:

[A]

Vi har anvendt:

Lovbekendtgørelse om regioner og om nedlæggelse af amtskommunerne, Hovedstadens Udviklingsråd og Hovedstadens Sygehusfællesskab (regionsloven) nr. 1032 af 6. januar 2018.

Lovbekendtgørelse om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven) nr. 47 af 15. januar 2019.

Lovbekendtgørelse om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven) nr. 145 af 24. februar 2020.