

Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse
Holbergsgade 6
1057 København K

E-mail: sum@sum.dk

Udtalelse til brug for ministeriets behandling af DRs klager over Sundhedsstyrelsens afgørelser om aktindsigt af 4., 10. og 13. juni 2013

13. august 2013

Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse har den 20. juni 2013 fremsendt en anmodning om en udtalelse samt kopier af akter og visse aktlister vedrørende Sundhedsstyrelsens afgørelser om aktindsigt af 4., 10. og 13. juni 2013 til DR Nyheder.

Sagsnr. 2013062855
Reference SCLH

De ønskede akter og aktlister er vedlagt denne udtalelse.

Sundhedsstyrelsens udtalelse vedrørende DRs klage over afgørelsen af 10. juni 2013 (klage nr. 1):

DR har den 11. juni 2013 klaget til ministeriet over Sundhedsstyrelsens afgørelse af 10. juni 2013 vedrørende DRs anmodning om aktindsigt af 23. maj 2013 vedrørende speciallæge i psykiatri Kai Rosenberg Andersens virke.

Ved afgørelsen af 10. juni 2013 traf Sundhedsstyrelsen afgørelse vedrørende anmodningen om aktindsigt i forlængelse af Sundhedsstyrelsens foreløbige afgørelse til DR af 4. juni 2013 (klage nr. 2, jf. udtalelsen herom nedenfor).

DRs klage over Sundhedsstyrelsens afgørelse af 10. juni 2013 angår specifikt følgende:

1. At Sundhedsstyrelsen har udleveret dokumentlister og ikke journallister
2. At journalkopier er undtaget fra aktindsigt i deres helhed
3. At der ikke er ekstraheret oplysninger fra en politirapport

Ad 1. At Sundhedsstyrelsen har udleveret dokumentlister og ikke journallister.

DR har i sin klage til ministeriet vedrørende dette punkt anført, at Sundhedsstyrelsen har undtaget journallisterne i sagerne 5-1211-768/1, 5-1211-338/1 og 5-1211-595/1 fra aktindsigt og i stedet har fremsendt dokumentlister.

Sundhedsstyrelsen skal i anledning af klagen oplyse følgende:

Efter offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 2, omfatter retten til aktindsigt også indførsler i journalen, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.

Bestemmelsen indebærer således, at den, der søger om aktindsigt i en myndigheds sag, har ret til at få en udskrift fra myndighedens journalregister mv. for så

Sundhedsstyrelsen
Axel Heides Gade 1
2300 København S
Denmark
T +45 72 22 74 00
E sst@sst.dk
www.sst.dk

vidt angår de oplysninger i registeret, som vedrører de dokumenter, der knytter sig til den pågældende sag (journalindførslen/aktlisten).

En sådan fortegnelse vedrørende en sags akter betegnes flere forskellige ting; journalliste, aktliste, dokumentliste mv.

I Sundhedsstyrelsens sagsstyringssystem betegnes fortegnelsen over sagens akter som "dokumentliste".

Sundhedsstyrelsen skal i den forbindelse bemærke, at Folketingets Ombudsmand i blandt andet udtalelserne FOU nr. 2011.2010 og FOU nr. 2010.1701 ligeledes anvender betegnelsen "dokumentliste".

Sundhedsstyrelsen har således udleveret journallisterne/dokumentlisterne i sagerne 5-1211-768/1, 5-1211-338/1 og 5-1211-595/1 til DR.

Ad 2. At journalkopier er undtaget fra aktindsigt i deres helhed

DR har i sin klage til ministeriet vedrørende dette punkt anført, at der ønskes en revurdering af undtagelsen af journalkopier fra aktindsigt, da det ikke er indlysende, at dokumenter med personers helbredsmæssige forhold kan undtages fra aktindsigt i deres helhed.

Sundhedsstyrelsen har i afgørelsen af 10. juni 2013 anført følgende:

"Der er i sagen indhentet journalkopier [...] vedrørende patientforløb. Sundhedsstyrelsen må afslå din anmodning om aktindsigt i de journalkopier, der indgår i denne sag, jf. offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, da de indeholder oplysninger om enkeltpersoners private forhold af en sådan karakter - og i et sådant omfang - at dokumenterne må undtages i deres helhed. Der henvises i den forbindelse til s. 214 i offentlighedsloven med kommentarer af John Vogter, Djøf forlag, 3. udgave 1998, hvori det er anført, at offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, normalt ikke kan anvendes til at undtage hele dokumenter, medmindre der er tale om familieretlige eller sociale sager, hvor bestemmelsen i praksis vil føre til, at almenheden er afskåret fra aktindsigt i sådanne sager. Der henvises i den forbindelse til Folketingets Ombudsmands udtalelse FOB 1988.249, særligt side 267. Sundhedsstyrelsen finder, at de samme hensyn gør sig gældende om dokumenter, når der er tale om personers helbredsmæssige forhold. Der er ikke pligt til at give aktindsigt i anonymiseret form."

Sundhedsstyrelsen skal i anledning af klagen oplyse følgende:

Offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1's undtagelse af oplysninger om enkeltpersoners private forhold har til hensigt at beskytte privatlivets fred.

Udgangspunktet for afgrænsningen af, hvilke oplysninger der kan anses for omfattet af bestemmelsen, vurderes ud fra, hvorvidt oplysningerne efter en generel betragtning kan betegnes som "følsomme", jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 226.

Oplysninger, der er omfattet af persondatalovens §§ 7-8, vedrørende rent private forhold, er uden videre omfattet af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1, da der er tale om "særligt følsomme" oplysninger. Det gælder bl.a. oplysninger om racemæssig eller etnisk baggrund, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningsmæssige tilhørsforhold samt oplysninger om strafbare forhold, helbredsforhold og seksuelle forhold. Også oplysninger om misbrug af nydelsesmidler og om andre væsentlige sociale problemer vil være omfattet af § 12, stk. 1, nr. 1. Det samme gælder oplysninger om interne familieforhold, f.eks. stridigheder og oplysning om selvmordsforsøg og ulykkestilfælde, jf. Offentlighedskommissionens betænkning (nr. 1510/2009) p. 648.

Også mindre følsomme oplysninger end dem, der er omfattet af persondatalovens §§ 7-8, kan undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 1. Det er således almindeligt antaget, at oplysninger om CPR-numre kan undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 1. Også beskyttede adresser i folkeregisteret, hemmelige telefonnumre, oplysninger om eksamenskarakterer og bankkontooplysninger, er omfattet af bestemmelsen.

Det er Sundhedsstyrelsens opfattelse, at patientjournaler stort set udelukkende indeholder oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold af både mindre følsom og særligt følsom karakter, som patienter retligt har en forventning om ikke kommer til uvedkommendes kendskab.

Det er ligeledes Sundhedsstyrelsens vurdering, at et forsøg på at ekstrahere eventuelle ikke-følsomme oplysninger fra sådanne patientjournaler ikke vil efterlade et forståeligt eller sammenhængende meningsindhold, også henset til, at det blotte faktum, at en person modtager psykiatrisk behandling, er en følsom oplysning.

Sundhedsstyrelsen skal videre henvise til, at Folketingets Ombudsmand i den udtalelse, der er nævnt i Sundhedsstyrelsens afgørelse (FOB 1988.249, p. 267) blot anfører følgende uden nærmere begrundelse:

"Adgangen til almindelig aktindsigt er mere begrænset end adgangen til partsaktindsigt; bl.a. omfatter den ikke enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold, jf. offentlighedslovens § 12, nr. 1. Dette indebærer, at almenheden i praksis er afskåret fra aktindsigt i sager som de foreliggende [familieretlige og sociale sager]"

Det er Sundhedsstyrelsens vurdering, at patientjournaler ikke er mindre følsomme end eksempelvis familieretlige eller sociale sager.

Sundhedsstyrelsen fastholder derfor undtagelsen af de pågældende patientjournaler fra aktindsigt.

Ad 3. At der ikke er ekstraheret oplysninger fra en politirapport

DR har i sin klage til ministeriet vedrørende dette punkt anført, at der ønskes en revurdering af, om der fra den nævnte politirapport i Sundhedsstyrelsens svar på aktindsigtsanmodningen, som er undtaget fra aktindsigt i sag nr. 5-1211-

338/1, er pligt til at ekstrahere oplysninger af faktisk karakter, som der kan gives aktindsigt i.

Sundhedsstyrelsen har i afgørelsen af 10. juni 2013 anført følgende:

”Sundhedsstyrelsen har undtaget et dokument i sagen (akt 3) fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 10, nr. 4. Efter denne bestemmelse omfatter retten til aktindsigt ikke myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres. Det undtagne dokument er en politirapport indhentet med henblik på vurdering af behovet for eventuelle retlige konsekvenser i sagen.

Sundhedsstyrelsen har overvejet, om der i det undtagne dokument er oplysninger om faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagsforholdet, som skal meddeles dig efter reglen om ekstraheringspligt i offentlighedslovens § 11, stk. 1.

Sundhedsstyrelsen finder ikke, at dette er tilfældet.”

Sundhedsstyrelsen skal i anledning af klagen oplyse følgende:

Der er konkret tale om en rapport vedrørende dødsfald med bilag (afhøringer af tilstedeværende o. lign.) udfærdiget af Midt- og Vestjyllandspoliti.

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 4, har til formål at sikre, at det offentlige har ret til – som grundlag for sine overvejelser – at søge fornøden sagkyndig vejledning, uden at andre gennem offentlighedsloven skal have adgang til at gøre sig bekendt med sådan vejledning, jf. betænkning nr. 325/1963, side 67.

Det antages, at udtrykket brevveksling i § 10, nr. 4, indebærer, at ikke blot selve den sagkyndige udtalelse, men også f.eks. processkrifter og andre dokumenter, som den sagkyndige sender til myndigheden, kan undtages fra aktindsigt.

Sundhedsstyrelsen kan i den forbindelse oplyse, at Sundhedsstyrelsen undertiden rekvirerer politirapporter o. lign. med henblik på en vurdering af, hvorvidt der eventuelt er grundlag for at føre retssag mod en given læge, eksempelvis som følge af ordinationsmønstre. Politirapporter kan i den forbindelse give et overblik over, eksempelvis hvilken type og mængde medicin en person havde på sig, da de afgik ved døden, og hvordan den afdøde er fundet.

Det er Sundhedsstyrelsens vurdering, at den pågældende rapport vedrørende dødsfald med bilag udgør en del af grundlaget for Sundhedsstyrelsens vurdering af eventuelle reaktioner, herunder retlige, overfor i dette tilfælde speciallæge i psykiatri Kai Rosenberg Andersen, hvorfor dokumentet er undtaget fra aktindsigt.

Som anført i afgørelsen har Sundhedsstyrelsen foretaget en afvejning af, hvorvidt der er ekstraheringspligtige oplysninger i politirapporten.

Det fremgår af offentlighedslovens § 11, at ekstraheringspligten kun omfatter oplysninger om faktiske omstændigheder, som er af væsentlig betydning for sagen.

Det antages, at det forhold, at en oplysning er noteret på en sag, ikke nødvendigvis er ensbetydende med, at oplysningen er af væsentlig betydning for sagsforholdet.

I det konkrete tilfælde er sagsforholdet i Sundhedsstyrelsen en vurdering af speciallæge Kai Rosenberg Andersens virke.

Den pågældende politirapport, som indgår i sagen, omhandler en persons, særligt private, forhold før og efter, at denne person er afgået ved døden. Der er således tale om oplysninger, der ligeledes er omfattet af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1. Rapporten omtaler i en enkelt sætning et forhold omkring persons psykiater, som efter Sundhedsstyrelsens vurdering ikke er af væsentlig betydning for sagsforholdet, uden en korrekt angivelse af, hvem denne psykiater er.

Det er således udelukkende ad anden vej, at Sundhedsstyrelsen er bekendt med, at den afdøde i politirapporten var patient hos speciallæge i psykiatri Kai Rosenberg Andersen.

På baggrund af ovenstående fastholder Sundhedsstyrelsen derfor, at der ikke foreligger oplysninger i politirapporten, som bør ekstraheres i medfør af offentlighedslovens § 11.

Sundhedsstyrelsens udtalelse vedrørende DRs klage over afgørelsen af 4. juni 2013 (klage nr. 2):

DR har den 11. juni 2013 ligeledes klaget til ministeriet over Sundhedsstyrelsens afgørelse af 4. juni 2013 vedrørende DRs anmodning om aktindsigt af 23. maj 2013 vedrørende speciallæge i psykiatri Kai Rosenberg Andersens virke.

Den 4. juni 2013 traf Sundhedsstyrelsen en foreløbig afgørelse vedrørende anmodningen om aktindsigt af 23. maj 2013.

DRs klage over Sundhedsstyrelsens afgørelse af 4. juni 2013 angår specifikt følgende:

1. At Sundhedsstyrelsen har undtaget en journalliste fra aktindsigt
2. At Sundhedsstyrelsen i tre konkrete akter har undtaget oplysninger fra aktindsigt
3. At Sundhedsstyrelsen ikke har givet aktindsigt i kritikker fra kommuner

Ad 1. At Sundhedsstyrelsen har undtaget en journalliste fra aktindsigt

DR har i sin klage til ministeriet vedrørende dette punkt anført, at Sundhedsstyrelsen har undtaget journallisten i sag nr. 5-4411-663/1 fra aktindsigt.

Sundhedsstyrelsen skal ved besvarelsen af dette klagepunkt henvise til Sundhedsstyrelsens svar på punkt 1 under Sundhedsstyrelsens udtalelse vedrørende DRs klage over afgørelsen af 10. juni 2013 (klage nr. 1).

Sundhedsstyrelsen har således udleveret journalisten/dokumentlisten i sag nr. 5-4411-663/1 til DR.

Ad 2. At Sundhedsstyrelsen i en række konkrete akter har undtaget oplysninger fra aktindsigt

DR har i sin klage til ministeriet vedrørende dette punkt anført, at der er undtaget en større mængde oplysninger, herunder længere passager fra et mødereferat af 29. juni 2012, en høring af 25. april 2013 og midlertidig fratagelse af autorisation, som fremgår af brev af 8. maj 2013.

Sundhedsstyrelsen kan oplyse, at styrelsen har undtaget de nævnte oplysninger i de tre dokumenter i henhold til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1.

Der henvises endvidere til pkt. 2 under den generelle udtalelse nedenfor.

Idet Sundhedsstyrelsen skal henvise til Sundhedsstyrelsens svar på punkt 2 under styrelsens udtalelse vedrørende DRs første klage over afgørelsen af 10. juni 2013 (klage nr. 1), vedlægges styrelsen de tre dokumenter i deres helhed således som ministeriet kan vurdere.

Ad 3. At Sundhedsstyrelsen ikke har givet aktindsigt i kritikker fra kommuner

Sundhedsstyrelsen har i et referat af et møde, afholdt den 29. juni 2012, skrevet, at "Kai Rosenberg Andersen har modtaget talrige kritikker for sine mangelfulde speciallægeerklæringer ..." ligesom styrelsen i samme referat har anført en "henvisning til de mange tilkendegivelser fra kommuner, der havde været utilfredse med Kai Rosenberg Andersens erklæringer". DR har således klaget over, at styrelsen ikke har givet aktindsigt i disse kritikker over erklæringer.

Sundhedsstyrelsen kan hertil oplyse, at oplysningen i referatet ikke dækker over, at styrelsen har fået en række enkelthenvendelser fra kommuner, der har været utilfredse med lægens erklæringer, eller at styrelsen har fået en række afgørelser fra det dagældende Patientklagenævn herom. Sundhedsstyrelsen har hermed ikke en række dokumenter, som styrelsen har undtaget DR fra aktindsigt i.

Sundhedsstyrelsen har imidlertid i en enkelt sag modtaget en række henvendelser henholdsvis telefonisk eller skriftligt fra kommuner vedrørende Kai Rosenberg Andersen (henvendelserne er vedlagt denne udtalelse).

Sundhedsstyrelsen kan oplyse, at styrelsen har undtaget de nævnte dokumenter i henhold til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1.

Der henvises endvidere til pkt. 2 under den generelle udtalelse.

Sundhedsstyrelsens udtalelse vedrørende DRs tredje klage over afgørelsen af 13. juni 2013 (klage nr. 3):

DR har den 19. juni 2013 klaget til ministeriet over Sundhedsstyrelsens afgørelse af 13. juni 2013 vedrørende DRs anmodning om aktindsigt af 11. juni 2013 vedrørende speciallæge i psykiatri Kai Rosenberg Andersens virke.

Ved afgørelsen af 13. juni 2013 traf Sundhedsstyrelsen afgørelse vedrørende anmodningen om aktindsigt i dokumenter, der omtales i dokumentet "Sundhedsstyrelsens behandling i sagen om speciallæge Kai Rosenberg Andersen" dateret den 4. juni 2012.

DRs klage over Sundhedsstyrelsens afgørelse af 13. juni 2013 angår specifikt følgende:

1. At Sundhedsstyrelsen – efter DRs opfattelse – ikke ved afgørelser om aktindsigt af 4. juni og 10. juni 2013 har givet aktindsigt i eller konkret taget stilling til undtagelse af 17 dokumenter.

Ad 1. At Sundhedsstyrelsen – efter DRs opfattelse – ikke ved afgørelser om aktindsigt af 4. juni og 10. juni 2013 har givet aktindsigt i eller konkret taget stilling til undtagelse af 17 dokumenter.

DR har i sin klage til ministeriet vedrørende dette punkt anført, at Sundhedsstyrelsen har undladt at udlevere 17 i klagen oplyste dokumenter og ikke har begrundet, hvorfor disse dokumenter er blevet undtaget aktindsigt.

Sundhedsstyrelsen kan hertil oplyse, at de 17 dokumenter blev vurderet sammen med den resterende sag, som disse dokumenter indgår i, i forbindelse med Sundhedsstyrelsens afgørelse til DR af 4. juni 2013.

Sundhedsstyrelsen kan oplyse, at styrelsen har undtaget de nævnte dokumenter i henhold til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1.

Der henvises endvidere til pkt. 2 under den generelle udtalelse nedenfor.

Sundhedsstyrelsens generelle udtalelse vedrørende DRs klager over afgørelserne af 4., 10. og 13. juni 2013:

Sundhedsstyrelsen skal i anledning af DRs klager over Sundhedsstyrelsens afgørelser om aktindsigt vedrørende speciallæge i psykiatri Kai Rosenberg Andersen generelt bemærke følgende:

1. Sager, hvor der henvises til at søge aktindsigt ved Patientombuddet
2. f
3. MELOMMEGÅRD

Ad 1. Sager, hvor der henvises til at søge aktindsigt ved Patientombuddet

I afgørelserne af 4. og 10. juni 2013 henviser Sundhedsstyrelsen i en række sager DR til at søge aktindsigt hos Patientombuddet med den begrundelse, at Sundhedsstyrelsen ikke er afgørelsesmyndighed i dokumenterne på disse sager.

Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse har i sin anmodning af den 20. juni 2013 ligeledes anmodet om aktlister for de sager, hvor Sundhedsstyrelsen har henvist til Patientombuddet som rette afgørelsesmyndighed.

Sundhedsstyrelsen skal derfor for god ordens skyld bemærke følgende om afgørelsen vedrørende disse sager:

Offentlighedslovens § 15, stk. 1, der fastsætter, hvilken forvaltningsmyndighed der har kompetencen til at træffe afgørelsen i første instans i forhold til en anmodning om aktindsigt, fastlægger, at hvis der fremsættes begæring om aktindsigt vedrørende dokumenter, der indgår i en afgørelsessag, ligger kompetencen hos den forvaltningsmyndighed, som i øvrigt har kompetencen til at træffe afgørelse vedrørende sagens realitet, jf. § 15, stk. 1, 1. pkt.

Dette gælder i forhold til samtlige sagens dokumenter, herunder dokumenter der hidrører fra en anden myndighed, og det gælder uanset, at den afgørende myndighed ikke vil træffe afgørelsen efter offentlighedsloven, men efter et andet regelsæt, der eventuelt indebærer en mere begrænset indsigt.

Det kan i den forbindelse oplyses, at Offentlighedsudvalget i 1978 overvejede, om der kunne være grund til at ændre kompetencefastlæggelsen i afgørelsessager således, at enhver myndighed, der var i besiddelse af dokumenter, der indgår i sådanne sager, var berettiget (og forpligtet) til at træffe afgørelse med hensyn til spørgsmålet om aktindsigt. Offentlighedsudvalget fandt imidlertid ikke grund til at ændre ved kompetencefastlæggelsen i afgørelsessager og anførte i den forbindelse bl.a., at en sådan kompetencefastlæggelse ville sikre en ensartet bedømmelse af, om et dokument, der befandt sig hos flere myndigheder, kunne forlanges udleveret, og at en ordning, hvorefter enhver myndighed, der i en afgørelsessag havde et dokument i sin besiddelse, kunne udlevere det, ville kunne indebære, at afgørelsen af aktindsigtsspørgsmålet kunne trække længere ud, end hvis kompetencen på forhånd var tillagt en bestemt myndighed, idet den myndighed, der modtog en aktindsigtsanmodning ofte ville skulle forelægge spørgsmålet for den myndighed, der skulle træffe afgørelsen i realitetssagen, jf. betænkning nr. 857/1978, side 327 f.

På baggrund af ovenstående har Sundhedsstyrelsen derfor henvist DR til Patientombuddet i de pågældende sager. Aktlisterne for disse sager, er som indledningsvis nævnt, vedlagt denne udtalelse.

Ad 3. Meroffentlighed

Sundhedsstyrelsen skal for god ordens skyld bemærke, som ligeledes anført i Sundhedsstyrelsens afgørelser af 4., 10. og 13. juni 2013, at samtlige undtagne dokumenter og oplysninger i disse afgørelser, er overvejet i medfør af princippet om meroffentlighed.

Sundhedsstyrelsen foretog, som anført i afgørelserne, i den forbindelse en afvejning af på den ene side hensynet til de beskyttelsesinteresser, der ligger bag undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens § 7, § 10, nr. 4, og 12, stk. 1, nr. 1, og på den anden side den berettigede interesse, DRs journalist måtte antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes.

På baggrund af denne afvejning fandt Sundhedsstyrelsen ikke, at yderligere dokumenter eller oplysninger burde udleveres.

Denne vurdering fastholder Sundhedsstyrelsen fortsat.

Med venlig hilsen



Suzanne Camilla Lund Hansen
Specialkonsulent