



2015-42

Aktindsigt i korrespondance mellem Sundhedsstyrelsen og Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse. Ministerbetjening. Ekstrahering

En forsker klagede til ombudsmanden over, at det daværende Ministerium for Sundhed og Forebyggelse havde givet delvist afslag på aktindsigt i korrespondance mellem Sundhedsstyrelsen og ministeriet om regeringens forslag om at indføre sundhedstjek til kortuddannede mænd.

6. juli 2015

Forvaltningsret

11241.2 – 11241.3 – 12.2

Ombudsmanden var enig med ministeriet i, at dokumenterne – på nær et enkelt telefonnotat – måtte anses for ministerbetjeningsdokumenter omfattet af bestemmelsen i offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1.

Nogle af dokumenterne var forskellige versioner af et notat, "Målrettet sundhedstjek", som senere blev forelagt for regeringens koordinationsudvalg. Myndighederne havde ved vurderingen af spørgsmålet om ekstrahering efter offentlighedslovens § 28 taget udgangspunkt i den senest udvekslede version af notatet og ikke fundet grundlag for at ekstrahere oplysninger fra de tidligere versioner af notatet. Dette skyldtes, at en række oplysninger fra de tidligere versioner ikke indgik i den senest udvekslede version og heller ikke i det endelige notat, som blev præsenteret for koordinationsudvalget. Ministeriet fandt, at oplysningerne ikke var relevante for sagen i offentlighedslovens § 28's forstand, alene fordi de ikke var medtaget i det endelige notat.

Efter ombudsmandens opfattelse var dette en for snæver udlægning af relevansbegrebet i forhold til det, som fremgik af forarbejderne til offentlighedsloven. Det forhold, at nogle oplysninger var taget ud i det endelige notat, betød efter ombudsmandens opfattelse ikke nødvendigvis, at oplysningerne var irrelevante. Spørgsmålet om relevans beroede på en konkret vurdering, hvor det skulle holdes for øje, at det ikke alene er oplysninger, der ligger til grund for myndighedens beslutning i sagen, som kan være relevante.

Ombudsmanden henstillede på den baggrund til ministeriet at genoptage sagen med henblik på overvejelser om yderligere aktindsigt.

(Sag nr. 15/01055)

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse i sagen (oprindelig stilet til forskeren), efterfulgt af en sagsfremstilling. Betegnelsen "A" er brugt om forskeren.

Ombudsmandens udtalelse

1. Genstanden for min undersøgelse

Du anmodede den 31. august 2014 Sundhedsstyrelsen om aktindsigt på følgende måde:

"Jeg vil gerne bede om kopi af den korrespondance, inkl. bilag, der foreligger mellem Sundhedsstyrelsen og Sundhedsministeriet og mellem Sundhedsstyrelsen og sundhedsministeren i relation til ministerens forslag om at indføre sundhedstjek til kortuddannede mænd."

Sundhedsstyrelsen identificerede 30 dokumenter (fordelt på tre forskellige journalnumre) som omfattet af din anmodning.

Sundhedsstyrelsen undtog alle 30 dokumenter fra aktindsigt, med henvisning til at de var ministerbetjeningsdokumenter omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1. Sundhedsstyrelsen fandt ikke, at der var ekstraheringspligtige oplysninger i dokumenterne, og styrelsen fandt heller ikke grundlag for at meddele dig meraktindsigt efter offentlighedslovens § 14. Du fik derfor alene udleveret en aktliste.

Du klagede til Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse over Sundhedsstyrelsens afgørelse. Ministeriet meddelte dig den 19. november 2014, at ministeriet var enig med Sundhedsstyrelsen i, at dokumenterne var undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1. Ministeriet var også – på nær et enkelt dokument – enig med Sundhedsstyrelsen i, at der var tale om ministerbetjeningsdokumenter omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1.

Ministeriet fandt imidlertid, at en række oplysninger skulle ekstraheres i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 1, fordi de omhandlede sagens faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger. Ministeriet fandt også, at der – på baggrund af den indgåede finanslovsaftale for 2015, som sikrede finansieringen af regeringens sundhedspolitiske strategi – var grundlag for at meddele dig meroffentlighed i to af dokumenterne.

Sundhedsstyrelsen udleverede den 21. november 2014 en række oplysninger og dokumenter til dig i overensstemmelse med ministeriets afgørelse.

Du klagede efterfølgende til mig over ministeriets afgørelse. Du anførte i den forbindelse, at det næppe har været hensigten med offentlighedslovens § 24, at "retten til aktindsigt fortabes i al fremtid, fordi man altid vil kunne hævde, at en minister vil kunne få behov for embedsværkets rådgivning og bistand i en konkret sag også i fremtiden".

2. Anvendelsen af offentlighedslovens §§ 23 og 24

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

"§ 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."

Af forarbejderne til bestemmelsen i § 24 fremgår bl.a. følgende (jf. lovforslag nr. L 144, fremsat den 7. februar 2013, Folketinget 2012-13):

"Bestemmelsen i stk. 1 har på den baggrund i første række til *formål* at sikre en beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces, når dokumenter og oplysninger udveksles mellem forskellige myndigheder i forbindelse med ministerbetjening. Bestemmelsen skal ses i lyset af, at

en minister har brug for at få kvalificeret fortrolig rådgivning og bistand fra embedsværket også i sager, hvor ekspertisen er fordelt på flere forvaltningsmyndigheder, og bestemmelsen skal medvirke til, at ministeren på hensigtsmæssig måde kan varetage sine funktioner som regeringspolitiker.

Formålet med bestemmelsen er endvidere at sikre en beskyttelse af de offentligt ansattes adgang til – inden for den politisk prægede ministerrådgivning – på en fri og formløs måde at foretage deres overvejelser og udføre det forberedende arbejde, uden det pres en eventuel senere offentliggørelse af rent foreløbige overvejelser kan udgøre. En sådan beskyttelse må antages at forbedre forudsætningerne for, at en minister kan få en tilstrækkelig kvalificeret bistand, da de offentligt ansatte – på grund af den nævnte beskyttelse – formentlig i videre omfang vil overveje forskellige og alternative løsningsmuligheder i forhold til den enkelte problemstilling.

...

Det afgørende for, om et dokument eller en oplysning, der udveksles mellem f.eks. to ministerier i stk. 1's forstand sker i forbindelse med ministerbetjening, er, om udvekslingen sker i en sammenhæng og på et tidspunkt, hvor der er konkret grund til at antage, at ministeren *har* eller *vil få* behov for embedsværkets rådgivning og bistand. Det vil dog uden videre kunne lægges til grund, at ministeren har brug for rådgivning og bistand, såfremt udvekslingen af dokumenter mellem to forskellige forvaltningsmyndigheder sker i et tilfælde, hvor ministeren selv eller ministersekretariatet på ministerens vegne har bedt embedsværket f.eks. undersøge eller overveje et spørgsmål. I mange tilfælde vil der imidlertid ikke foreligge en konkret 'bestilling' fra ministeren, og ved vurderingen af, om der er konkret grund til at antage, at der vil opstå et behov for at yde ministeren bistand m.v., må der i stedet for lægges vægt på, om ministeren i den konkrete sammenhæng erfaringsmæssigt får brug for embedsværkets bistand, eller om det i øvrigt ud fra sagens mere eller mindre politiske karakter må forventes, at ministeren får brug herfor.

...

Som eksempler på opgaver, der vil være omfattet af bestemmelsen, kan bl.a. nævnes embedsværkets rådgivning af ministeren om mulige politiske problemer i en sag samt løsningen heraf, embedsværkets bistand i forbindelse med forberedelse af forhandlinger med f.eks. andre ministerier eller oppositionen, embedsværkets bistand i forbindelse med ministerens deltagelse i en forespørgselsdebat eller et samråd i Folketinget, embedsværkets bistand i forbindelse med ministerens deltagelse i et telefonisk eller 'fysisk' møde med andre ministre, embedsværkets udarbej-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

delse af lovforslag og besvarelse af folketingssspørgsmål samt embedsværkets bistand i forbindelse med forberedelse og iværksættelse af politiske initiativer som politikoplæg, reformprogrammer, handlingsplaner og idékataloger.

...

Omfattet af bestemmelsen er forskellige *typer af interne dokumenter (og oplysninger)*, der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, herunder bl.a. udkast til 'talepapir' og 'beredskabstalepunkter', udkast til pressemeddelelser, materiale til brug for pressemøder m.v., udkast til bidrag til besvarelse af folketingssspørgsmål, notater, redegørelser, idékataloger, sagkyndige udtalelser og vurderinger, handlingsplaner m.v.

Retsvirkningen af, at et internt dokument eller en intern oplysning anses for omfattet af bestemmelsen i stk. 1, er, at dokumentet eller oplysningen *ikke* i forbindelse med afgivelsen til en anden forvaltningsmyndighed *minister sin interne karakter*. Dokumenter eller oplysninger, der udveksles i forbindelse med ministerbetjening, kan således ikke anses for afgivet til udenforstående. Ved udførelsen af opgaver i forbindelse med ministerbetjening kan f.eks. et ministeriums departement og en underordnet styrelse i princippet anses som en (funktionel) enhed.

...

Bestemmelsen i *nr. 1* omfatter interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem et *ministeriums departement* og dets *underordnede myndigheder*."

2.2. Efter min gennemgang af dokumenterne og under hensyn til det, som er anført i forarbejderne, er jeg enig med Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse (nu Sundheds- og Ældreministeriet) i, at dokumenterne – på nær et enkelt telefonnotat – må anses for at være ministerbetjeningsdokumenter.

Jeg har i den forbindelse lagt vægt på, at dokumenterne omfattet af din aktindsigtsanmodning er e-mails sendt mellem medarbejdere i Sundhedsstyrelsen og medarbejdere i Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse indeholdende forskellige versioner af et notatudkast til brug for behandling af regeringens sundhedsudspil i regeringens koordinationsudvalg. Endvidere er der tale om e-mails med udkast til besvarelse af to folketingssspørgsmål, et tilhørende beredskabsnotat samt et notat bestilt af ministeren for sundhed og forebyggelse.

På den baggrund er jeg enig med ministeriet i, at dokumenterne må anses for udvekslet på et tidspunkt, hvor der var "konkret grund til at antage, at en minister har eller vil få behov for embedsværkets rådgivning og bistand", og at dokumenterne således som udgangspunkt kunne undtages fra aktindsigt.

I relation til det, som du har anført om, at det ikke har været hensigten med § 24, at "retten til aktindsigt fortabes i al fremtid", bemærker jeg, at bestemmelsen ikke alene hjemler en tidsbegrænset undtagelse.

Det bør dog indgå i vurderingen af, om der kan gives meroffentlighed efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 14, om en anmodning om aktindsigt er fremsat, lang tid efter at den interne eller politiske beslutningsproces, som § 24 tilsigter at beskytte, er færdig. Se bl.a. Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 438, og nærmere nedenfor i afsnittet om meroffentlighed.

Jeg er efter min gennemgang af dokumenterne også enig med ministeriet i, at et enkelt dokument i form af et telefonnotat fra 9. september 2014 ikke kan anses for omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1, da dokumentet ikke fremstår som udvekslet mellem Sundhedsstyrelsen og ministeriet. Jeg har noteret mig, at du fik udleveret det pågældende telefonnotat i forbindelse med Sundhedsstyrelsens fornyede afgørelse om aktindsigt den 21. november 2014.

3. Anvendelsen 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:

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

”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.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

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.”

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 myn-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

digheden) 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.

...

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.

...

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 således, 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 – ekstrahering efter offentlighedslovens § 28, stk. 1

3.2.1. Notatet "Målrettet Sundhedstjek"

Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse har ved sin vurdering af spørgsmålet om ekstrahering i notatet efter offentlighedslovens § 28 taget udgangspunkt i den senest udvekslede version af notatet, dateret 2. juni 2014 (akt nr. (s)).

Ministeriet har vurderet, at den seneste version af notatet indeholdt ekstraheringspligtige oplysninger om sagens faktiske grundlag efter § 28, stk. 1, og du fik udleveret disse oplysninger af Sundhedsstyrelsen den 21. november 2014.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Efter min gennemgang af den seneste version af notatet er det min opfattelse, at den indeholder flere ekstraheringspligtige oplysninger end dem, som blev udleveret til dig. Det er således min opfattelse, at hele afsnittet "Baggrund" er oplysninger om sagens faktiske grundlag, som er relevante for sagen. Det samme gælder det meste af første afsnit under overskriften "Indhold", i hvert fald 2.-5. pkt. i afsnittet.

Ministeriet har ikke fundet grundlag for at ekstrahere oplysninger fra de tidligere versioner af dokumentet. Jeg forstår ministeriet således, at en række oplysninger, som indgik i de tidligere udgaver af notatet, ikke indgik i den seneste udvekslede version og heller ikke i det endelige notat, som blev præsenteret for regeringens koordinationsudvalg.

Ministeriet fandt derfor, at disse oplysninger ikke var relevante for sagen i forbindelse med spørgsmålet om ekstraheringen. Ministeriet henviste til, at det af bemærkningerne til bestemmelsen i offentlighedslovens § 28 fremgår, at irrelevant f.eks. kan skyldes, at sagens udvikling indebærer, at oplysningerne er irrelevante, fordi de er blevet erstattet med bedre og opdaterede oplysninger.

Som det fremgår af de ovenfor citerede forarbejder, afhænger bedømmelsen om, hvorvidt oplysninger om en sags faktiske grundlag er relevante for sagen, af en konkret vurdering. Det er ikke blot oplysninger, som en myndighed har lagt til grund for sin beslutning i sagen, som skal ekstraheres. Også faktiske oplysninger, der er indgået i sagen, og som taler imod myndighedens beslutning, skal efter omstændighederne ekstraheres.

Oplysninger kan – som nævnt af ministeriet – være irrelevante, hvis de er blevet erstattet med bedre og opdaterede forhold. Mohammad Ahsan har i Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 487, anført følgende om situationer, hvor der i en sag foreligger såvel udkast til et internt dokument som et senere endeligt internt dokument:

"Hvis der i en sag foreligger såvel et udkast til et internt dokument som et senere endeligt internt dokument, vil der typisk ikke være grundlag for at ekstrahere oplysninger/vurderinger fra det foreløbige dokument, fordi de pågældende oplysninger mv. typisk også vil være indeholdt i det endelige interne dokument, hvorfra de vil blive ekstraheret. Er oplysningerne mv. ikke indeholdt i det endelige dokument, vil ekstrahering efter omstændighederne kunne undlades, fordi kravet om relevans ikke vil være opfyldt."

Jeg forstår ministeriet sådan, at oplysninger i udkastene om sagens faktiske grundlag, som ikke er kommet med i den endelige version, er blevet anset for irrelevante, alene fordi de ikke er medtaget i den endelige version.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Dette er efter min opfattelse en for snæver udlægning af relevansbegrebet i forhold til det, som fremgår af forarbejderne. Bemærkningen i forarbejderne om "efterfølgende irrelevans" er således primært knyttet til den situation, hvor oplysninger erstattes af andre og bedre opdaterede oplysninger.

I den foreliggende situation er der tale om, at nogle oplysninger er taget ud i den endelige version af notatet. Dette betyder efter min opfattelse ikke nødvendigvis, at oplysningerne er irrelevante. Det beror på en konkret vurdering, hvor det skal holdes for øje, at det ikke alene er oplysninger, der ligger til grund for myndighedens beslutning i sagen, som kan være relevante. Af det ovenfor citerede fra den kommenterede offentlighedslov fremgår da også alene, at ekstrahering af oplysninger i et udkast, der ikke er indeholdt i det endelige dokument, "efter omstændighederne" kan undlades, fordi kravet om relevans ikke er opfyldt.

På den baggrund mener jeg efter min gennemgang af de tidligere versioner af notaterne end den senest udvekslede, at det kan overvejes, om der var yderligere ekstraheringspligtige oplysninger i dokumenterne. I den første version af dokumentet (akt nr. (t)) gælder det de yderligere oplysninger, der findes i afsnittet "Baggrund" og i den første del af afsnittet "Indhold" under overskriften "Forskellige screeningsmetoder". I de følgende versioner af dokumentet findes lignende oplysninger, dog nogle i forkortet udgave.

Det er således min opfattelse, at der er/kan være indeholdt yderligere ekstraheringspligtige oplysninger i de forskellige versioner af notatet "Målrettet sundhedstjek" end dem, som du har fået aktindsigt i. Jeg har gjort Sundhedsstyrelsen og Sundheds- og Ældreministeriet bekendt med min opfattelse og har samtidig henstillet til ministeriet at genoptage sagen med henblik på overvejelser om yderligere aktindsigt.

3.2.2. Udkast til svar på folketingssspørgsmål

Efter en gennemgang af dokumenterne er det min opfattelse, at udkastene til svar på folketingssspørgsmål (akt nr. (u), akt nr. (v) og akt nr. (w)) indeholder oplysninger om sagens faktiske grundlag, som er relevante for sagen, og at disse oplysninger derfor som udgangspunkt også er omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt.

Oplysningerne fremgår dog i alt væsentligt af de endelige besvarelser af folketingssspørgsmålene, som er offentliggjort. Sundhedsstyrelsen og ministeriet kunne derfor alligevel undlade at ekstrahere oplysningerne, jf. lovens § 28, stk. 2, nr. 3.

Det burde imidlertid være fremgået af afgørelserne i sagen, at der var indeholdt ekstraheringspligtige oplysninger i dokumenterne, og der burde have

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

været en henvisning til, hvor oplysningerne kunne findes i offentliggjorte dokumenter. Se bl.a. Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 493.

Jeg har gjort ministeriet og styrelsen bekendt med dette.

3.2.3. Øvrige dokumenter

Da du har fået fuld aktindsigt i akt nr. (x) ("Notat om tidlig opsporing") og akt nr. (y) ("Notat om Inter99 og sundhedstjek" – delvist som meroffentlighed), finder jeg ikke anledning til at tage stilling til, om der i disse dokumenter var indeholdt yderligere oplysninger, som var ekstraheringspligtige efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Det giver mig i øvrigt ikke anledning til bemærkninger, at myndighederne ikke har fundet, at der var indeholdt ekstraheringspligtige oplysninger i selve e-mailudvekslingen mellem Sundhedsstyrelsen og ministeriet.

3.3. Min vurdering – ekstrahering efter offentlighedslovens § 29

Det fremgår af Sundhedsstyrelsen og ministeriets udtalelser i sagen, at det er deres vurdering, at de undtagne dokumenter indgår i en sag om en offentliggjort handleplan, nemlig planen "Jo før – jo bedre", som blev fremlagt i august 2014. Det er også myndighedernes vurdering, at nogle af dokumenterne indeholder interne faglige vurderinger i endelig form i offentlighedslovens § 29's forstand.

Dette lægger jeg til grund.

For så vidt angår akt nr. (x) ("Notat om tidlig opsporing") og akt nr. (y) ("Notat om Inter99 og sundhedstjek") finder jeg ikke anledning til at tage stilling til, om der er indeholdt oplysninger, som er ekstraheringspligtige efter offentlighedslovens § 29. Det skyldes, at du som ovenfor nævnt har fået fuld aktindsigt i dem.

For så vidt angår eventuelle interne faglige vurderinger i endelig form, som indgår i de forskellige versioner af notatet om "Måltrettet sundhedstjek", er jeg enig med myndighederne i, at dokumenterne er udarbejdet til brug for ministerrådgivning, da de er udarbejdet til brug for møder i regeringens koordinationsudvalg.

Allerede af denne grund kan jeg ikke kritisere, at myndighederne ikke ekstraherede oplysninger i disse dokumenter efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 29.

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.”

Sundhedsstyrelsen overvejede din anmodning om aktindsigt i lyset af princippet om meroffentlighed. Styrelsen foretog i den forbindelse en afvejning af på den ene side hensynet til de beskyttelsesinteresser, der ligger bag undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1, og på den anden side den berettigede interesse, du måtte antages at have i, at anmodningen om aktindsigt blev imødekommet.

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

Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse var enig med Sundhedsstyrelsen i, at det var væsentligt for at beskytte den interne og politiske beslutningsproces om udformningen og udmøntningen af regeringens sundhedspolitiske strategi, at ministeren havde kunnet modtage kvalificeret og fortrolig bistand fra Sundhedsstyrelsen.

Ministeriet fandt imidlertid også, at da der på tidspunktet for ministeriets afgørelse netop var indgået finanslovsaftale for 2015, som sikrede finansieringen af regeringens sundhedspolitiske strategi, var der nu grundlag for at meddele dig meroffentlighed i Sundhedsstyrelsens notater ”Notat om Inter99 og sundhedstjek” (akt nr. (y)) og ”Notat om tidlig opsporing” (akt nr. (x)).

Det fremgår således, at både Sundhedsstyrelsen og Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse overvejede din aktindsigtsanmodning i lyset af meroffentlighedsprincippet og foretog en afvejning af på den ene side hensyn til den interne og politiske beslutningsproces og på den anden side hensyn til den interesse, som du må antages at have i, at anmodningen imødekommes. Det fremgår også, at ministeriet i den forbindelse overvejede betydningen af den tid, der var gået siden afslutningen af den interne politiske beslutningsproces.

Jeg kan ikke kritisere ministeriets vurdering.

Jeg har bedt Sundheds- og Ældreministeriet om at underrette mig om ministeriets nye afgørelse i sagen, men jeg foretager mig i øvrigt ikke mere.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Den 24. august 2015 meddelte Sundheds- og Ældreministeriet mig, at ministeriet på baggrund af min udtalelse havde revurderet de pågældende dokumenter og oplysninger, og at ministeriet samme dag havde truffet en ny afgørelse og meddelt forskeren yderligere aktindsigt.

I et brev af 2. september 2015 meddelte jeg Sundheds- og Ældreministeriet, at jeg ikke ville foretage mig mere i sagen. Jeg skrev samtidig, at jeg ikke derved havde taget stilling til indholdet af ministeriets afgørelse af 24. august 2015.

Sagsfremstilling

I en e-mail af 31. august 2014 anmodede du Sundhedsstyrelsen om aktindsigt på følgende måde:

”Jeg vil gerne bede om kopi af den korrespondance, inkl. bilag, der foreligger mellem Sundhedsstyrelsen og Sundhedsministeriet og mellem Sundhedsstyrelsen og sundhedsministeren i relation til ministerens forslag om at indføre sundhedstjek til kortuddannede mænd.”

Ved brev af 9. september 2014 traf Sundhedsstyrelsen afgørelse og anførte bl.a.:

”Vi har modtaget din e-mail den 31. august 2014, hvor du anmoder om aktindsigt i ’den korrespondance, inkl. bilag, der foreligger mellem Sundhedsstyrelsen og Sundhedsministeriet og mellem Sundhedsstyrelsen og sundhedsministeren i relation til ministerens forslag om at indføre sundhedstjek til kortuddannede mænd’.

Vi har på den baggrund foretaget en søgning i journalsystemet og fundet tre sager (j.nr. (z) ’Regeringens Sundhedsudspil 2014’, j.nr. (æ) ’Folketingsspørgsmål 1749 – findes der en dokumenteret effekt ved helbredstjek til mænd med kort uddannelse’ og j.nr. (ø) ’Folketingsspørgsmål § 20 – anmodning om bemærkning til udkast til svar på spørgsmål S 1785 om sundhedstjek’) hvori der indgår materiale vedrørende korrespondancen mellem Sundhedsstyrelsen og Sundhedsministeriet og mellem Sundhedsstyrelsen og sundhedsministeren jf. anmodningen i relation til regeringens forslag om at indføre sundhedstjek til kortuddannede mænd.

Vi har fundet i alt 30 dokumenter. Disse kan ikke udleveres, da de er undtaget fra aktindsigt jf. offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1. Heraf fremgår det, at retten til aktindsigt ikke omfatter 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 et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder. En liste med de aktnr., det drejer sig om, er vedlagt.

Vi har overvejet, om der i de undtagne dokumenter er oplysninger om sagens faktiske grundlag eller eksterne eller interne faglige vurderinger, som skal meddeles dig efter reglerne om ekstraheringspligt i offentlighedslovens §§ 28 og 29.

Vi finder ikke, at dette er tilfældet.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Vi har overvejet din anmodning om aktindsigt i medfør af princippet om meroffentlighed.

Vi har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side hensynet til de beskyttelsesinteresser, der ligger bag undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1, og på den anden side den berettigede interesse, du må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes.

På baggrund af denne afvejning finder vi ikke, at yderligere dokumenter eller oplysninger bør udleveres.”

Du klagede efterfølgende til Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse over Sundhedsstyrelsens afgørelse. Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse tog den 19. november 2014 stilling til din klage og skrev bl.a. følgende:

”Til brug for behandlingen af Deres klage har ministeriet anmodet Sundhedsstyrelsen om en udtalelse, hvori styrelsen nærmere redegør for sine overvejelser i relation til spørgsmålet om eventuelt at ekstrahere oplysninger fra to af de undtagne dokumenter: *aktnr. (y) 'Notat om Inter99 og sundhedstjek'* og *aktnr. (x) 'Notat om tidlig opsporing'*, der er udarbejdet af Sundhedsstyrelsen.

Af Sundhedsstyrelsens udtalelse af 23. oktober 2014, der vedlægges i kopi, fremgår det bl.a., at Sundhedsstyrelsen har vurderet, at de to notater indeholder interne faglige vurderinger i endelig form vedrørende et politisk initiativ. Det fremgår desuden, at styrelsen har overvejet, om der er grundlag for at ekstrahere oplysninger fra notaterne efter offentlighedslovens § 29, stk. 1. Sundhedsstyrelsen har ifølge udtalelsen ikke fundet grundlag herfor og henviser til, at de to notater er udarbejdet til brug for ministerrådgivning, jf. § 29, stk. 1. 2. pkt., hvor ekstraheringspligten ikke gælder.

Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse har nu gennemgået sagens akter og skal på den baggrund meddele, at ministeriet er enig i, at de undtagne dokumenter er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1.

...

Ministeriet er desuden enig med Sundhedsstyrelsen i, at dokumenterne udgør interne arbejdsdokumenter som nævnt i offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1. Dog finder ministeriet, at et enkelt af dokumenterne: *aktnr. (å) 'Telefonnotat vedr samtale 28 8 14 om SST's notat om Inter 99 og*

sundhedstjek' er et internt arbejdsdokument som nævnt i § 23, stk. 1, nr. 1, idet dokumentet ikke ses at være afgivet til udeforstående.

Det er imidlertid ministeriets vurdering, at følgende af de undtagne dokumenter indeholder oplysninger om sagens faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, der skal ekstraheres i medfør af offentlighedslovens § 28, stk. 1:

Aktnr. (s) 'Måltrettet sundhedstjek version 020614'

Ministeriet vurderer, at følgende oplysninger skal ekstraheres fra dokumentet:

Fra afsnittet *baggrund*:

- Oplysningen om at patienter med kroniske sygdomme generelt har flere kontakter til sundhedsvæsenet over tid end andre patienter.
- Oplysningen om at mange borgere lider af en kronisk sygdom uden at have fået stillet en diagnose og uden selv at være klar over det.
- Figuren der viser indlæggelsesrater for som følge af KOL og ukontrolleret diabetes.

Fra afsnittet *indhold*:

- Oplysninger om PLO-overenskomstens krav til brug af datafangstmodulet og oplysninger om datafangstmodulets funktionaliteter og anvendelse fra 'Det fremgår af PLO-overenskomsten' til: 'gul, orange, rød, blå (høj)' og fra 'Den praktiserende læge kan' til: 'benchmarking af sit behandlingsniveau'.

Aktnr. (y) 'Notat om Inter99 og sundhedstjek'

Ministeriet vurderer, at beskrivelsen af Inter99-studiets formål og resultater skal ekstraheres fra dokumentet.

Aktnr. (x) 'Notat om tidlig opsporing'

Ministeriet vurderer, at oplysningerne om, at tidlig opsporing indgår som et vigtigt element i Sundhedsstyrelsens generiske model for forløbsprogrammer, og giver mulighed for et bedre liv med sygdommen og en forbedret livskvalitet, skal ekstraheres fra dokumentet.

Aktnr. (å) 'Telefonnotat vedr samtale 28 8 14 om SST's notat om Inter 99 og sundhedstjek'

Ministeriet vurderer, at samtlige oplysninger i dokumentet skal ekstraheres.

Herudover er ministeriet enig med Sundhedsstyrelsen i, at der ikke er grundlag for at ekstrahere oplysninger fra de undtagne dokumenter i medfør af offentlighedslovens § 29, stk. 1. Det er således ministeriets vurdering, at de af sagens dokumenter, der indeholder interne faglige vurderinger i endelig form, er udarbejdet til brug for ministerrådgivning, jf. offentlighedslovens § 29, stk. 1, 2. pkt.

Endelig skal ministeriet meddele, at det ikke har bemærkninger til Sundhedsstyrelsens beslutning om at undlade at meddele meroffentlighed i de undtagne dokumenter i medfør af offentlighedslovens § 14, stk. 1. Ministeriet er således enig i, at det har været væsentligt for at beskytte den interne og politiske beslutningsproces om udformningen og udmøntningen af regeringens sundhedspolitiske strategi, at ministeren har kunnet modtage kvalificeret og fortrolig bistand fra Sundhedsstyrelsen.

Da der netop er indgået finanslovsaftale for 2015, som sikrer finansieringen af regeringens sundhedspolitiske strategi, finder ministeriet imidlertid, at der nu er grundlag for at meddele meroffentlighed i Sundhedsstyrelsens notater: *aktnr. (y) 'Notat om Inter99 og sundhedstjek' og aktnr. (x) 'Notat om tidlig opsporing'.*

Kopi af denne afgørelse er sendt til Sundhedsstyrelsen med henblik på udlevering af de oplysninger fra de undtagne dokumenter, som efter ministeriets vurdering skal ekstraheres, og de dokumenter, som bør udleveres til Dem i medfør af princippet om meroffentlighed.”

Den 24. november 2014 ændrede Sundhedsstyrelsen sin afgørelse i overensstemmelse med Ministeriet for Sundhed og Forebyggelses afgørelse af 19. november 2014.

Du bad den 17. december 2014 Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse genoverveje afgørelsen. Du skrev bl.a., at der efter din opfattelse ikke længe var nogen legitim beskyttelsesinteresse, som kunne begrunde undtagelse af dokumenter fra aktindsigt, idet finanslovsaftalen nu var indgået.

Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse svarede dig den 29. januar 2015 på følgende måde:

”...

Ministeriet skal i den forbindelse bemærke, at de dokumenter, der er undtaget fra aktindsigt efter ministeriets afgørelse af 19. november 2014, er dokumenter, der er udarbejdet som led i regeringens interne beslutningsproces med henblik på at fastlægge det nærmere indhold af sund-

hedsstrategien *Jo før, jo bedre*. Der er desuden tale om udkast til besvarelse af folketingssspørgsmål udvekslet mellem ministeriet og Sundhedsstyrelsen.

Af hensyn til beskyttelsen af den interne beslutningsproces i regeringen og Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, har ministeriet ikke fundet grundlag for at meddele meroffentlighed i dokumenterne, jf. offentlighedslovens 14. Ministeriet fastholder på den baggrund afgørelsen af 19. november 2014.”

Den 3. marts 2015 klagede du til mig over ministeriets afgørelse. Du skrev bl.a., at det næppe har været hensigten med offentlighedslovens § 24, at ”retten til aktindsigt fortabes i al fremtid, fordi man altid vil kunne hævde, at en minister vil kunne få behov for embedsværkets rådgivning og bistand i en konkret sag også i fremtiden”.

Jeg anmodede den 6. marts 2015 Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse om en udtalelse og bad ministeriet om først at anmode Sundhedsstyrelsen om en udtalelse.

I en udtalelse af 16. marts 2015 anførte Sundhedsstyrelsen bl.a. følgende:

”Der er tale om akter fra perioden april-september 2014 i forbindelse med regeringsudspillet ’Jo før – jo bedre’, som på dette tidspunkt endnu ikke var vedtaget (vedtaget 13. november 2014 i forbindelse med finanslovsaftalen for 2015), og bidrag til besvarelse af folketingssspørgsmål i relation til udspillet.

Sundhedsstyrelsens samlede vurdering af den del af sagen som omhandler ovenstående er dels, at der ikke var ekstraheringspligt, og dels at dokumenterne ikke skulle udleveres som led i meroffentlighed grundet de hensyn, der ligger bag offentlighedslovens regler om ministerbetjening.

...

De nærmere overvejelser var som følger:

Sundhedsstyrelsen har vurderet, at betingelserne i offentlighedsloven (herefter OFL) § 24, stk. 1 er opfyldt. Det er tale om interne dokumenter og oplysninger, der er udvekslet mellem departementet og Sundhedsstyrelsen på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at ministeren havde eller ville få behov for embedsværkets rådgivning og bistand.

Som udgangspunkt er der ekstraheringspligt efter OFL § 29, stk. 1, 1. pkt., idet der for nogle af akterne er tale om interne faglige vurdering, der

foreligger i endelig form, og som kan siges at vedrøre et fremsat politisk initiativ (i den konkrete sag var det politiske initiativ den nye sundhedsstrategi). Dette gælder dog ikke oplysninger om interne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning, jf. § 29, pkt. 1, 2. pkt.

...

Fsva. notatet om 'Inter99 og sundhedstjek' er det Sundhedsstyrelsens vurdering, at der er tale om direkte ministerrådgivning, idet notatet er produceret specifikt med det formål at blive forelagt ministeren. Sundhedsstyrelsen har et telefonnotat, hvoraf det fremgår, at Inter99 notatet er til ministerens brug. Sundhedsstyrelsen blev telefonisk oplyst af departementet om, at den konkrete anledning til, at departementet havde anmodet om notatet var, at sundhedsministeren havde fået en henvendelse per mail, hvori blev henvist til evidensgrundlaget for sundhedstjek med reference til Inter99-studiet. Derfor ønskedes Sundhedsstyrelsens vurdering heraf. Telefonnotatet er oversendt til departementet sammen med de øvrige akter i sagen.

Fsva. notatet om 'Tidlig opsporing', er det ligeledes Sundhedsstyrelsens vurdering, at der er tale om ministerrådgivning. Notatet er udarbejdet i forbindelse med en bestilling fra SUM, som dels var kvalificering af svar på folketingssspørgsmål og dels notat. Det fremgår af bestillingen fra departementet, at der er tale om et bidrag i fortsættelse af Sundhedsstyrelsens tidligere bidrag til besvarelse af spørgsmål nr. S 1749 og med henvisning til notatet om Inter99-studiet.

På baggrund heraf er det Sundhedsstyrelsens vurdering, at der ikke er ekstraheringspligt efter § 29, da der er tale om interne faglige vurderinger, som er indeholdt i dokumenter, der er udarbejdet til brug for ministerrådgivning.

Sundhedsstyrelsen har overvejet aktindsigtsanmodningen i medfør af meroffentlighedsprincippet. Vi har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side hensynet til de beskyttelsesinteresser, der ligger bag undtagelsesbestemmelsen i OFL § 24, stk. 1, og på den anden side den berettigede interesse, borgeren må antages at have i, at anmodningen imødekommes.

Der er lagt vægt på formålet med § 24, som er at sikre en beskyttelse af den interne og politiske beslutningsproces, når dokumenter og oplysninger udveksles mellem forskellige myndigheder i forbindelse med ministerbetjening, således at ministeren kan modtage kvalificeret fortrolig rådgivning og bistand fra embedsværket. Bestemmelsen tilsigter end-

videre, 'at også den del af embedsværket, der ikke er ansat i departementet, men fx i en styrelse, skal kunne overveje, udvikle, drøfte og forelægge (foreløbige) ideer, udkast, forslag og skitser for ministeren, uden at disse overvejelser mv. skal være undergivet offentlighed' (jf. Offentlighedsloven med kommentarer af Mohammad Ahsan, DJØF, 1. udgave, 2014, side 427).

Det fremgår i øvrigt af kommentarerne til OFL, at meroffentlighed kan overvejes, hvis aktindsigtsanmodningen er fremsat lang tid efter, at den interne eller politiske beslutningsproces – som § 24 tilsiger at beskytte – er afsluttet (jf. Offentlighedsloven med kommentarer af Mohammad Ahsan, DJØF, 1. udgave, 2014, side 438). Dette er ikke tilfældet, da regeringsudspillet endnu ikke var vedtaget, da anmodningen om aktindsigt blev modtaget, og da der konkret er tale om bidrag til besvarelse af folketingssspørgsmål i relation til udspillet.”

I en udtalelse af 27. marts 2015 anførte Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse bl.a. følgende:

”Aktindsigtsanmodningen omfatter i alt 30 dokumenter, der er udvekslet mellem Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse og Sundhedsstyrelsen forud for og i umiddelbar forlængelse af offentliggørelsen af regeringens sundhedspolitiske strategi *Jo før – jo bedre* den 21. august 2014. Strategien lægger bl.a. op til at indføre et sundhedstjek til personer, der er i høj risiko for at have en kronisk sygdom.

Sagens dokumenter kan opdeles i følgende hovedgrupper:

1. Korrespondance om og flere versioner af udkast til et notat, der har dannet grundlag for udarbejdelse af et notat og et bilag til brug for behandling af den sundhedspolitiske strategi på forberedende møder i regeringens koordinationsudvalg, i juni og august måned 2014.
2. Korrespondance om og udkast til besvarelse af spørgsmål nr. S 1749 og spørgsmål nr. S 1785 stillet henholdsvis den 19. og 26. august 2014 til ministeren for sundhed og forebyggelse om evidensgrundlaget for at indføre sundhedstjek.
3. Korrespondance om og Sundhedsstyrelsens *Notat om tidlig opsporing*, der blev bestilt af ministeriet som beredskab for ministeren for sundhed og forebyggelse i forbindelse med besvarelsen af spørgsmål nr. S 1749.
4. Korrespondance om og Sundhedsstyrelsens *Notat om Inter99 og sundhedstjek*, der udsprang af en bestilling fra ministeren for sundhed og forebyggelse. Der er desuden tale om et telefonnotat udarbejdet af Sund-

hedsstyrelsen som opfølgning på en samtale mellem styrelsen og ministeriet om bestillingen.

...

Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse har vurderet, at de dokumenter, der er omfattet af A's begæring om aktindsigt, er ministerbetjeningsdokumenter, der som udgangspunkt vil være undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 2. Som det fremgår af ministeriets afgørelse af 19. november 2014 har ministeriet dog vurderet, at et enkelt af dokumenterne – et telefonnotat af 9. september 2014 – er et internt dokument, der er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1. Der er således ikke tale om et ministerbetjeningsdokument.

Ministeriet har desuden overvejet, om der er grundlag for at ekstrahere oplysninger om sagens faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger fra de undtagne dokumenter efter offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Som det fremgår af ministeriets afgørelse af 19. november 2014, har ministeriet vurderet, at der i dokumentet *Målrettet sundhedstjek version 020614*, der har dannet grundlag for udarbejdelse af notat og bilag til forberedende møde i regeringens koordinationsudvalg, skal ekstraheres oplysninger om sagens faktiske grundlag efter offentlighedslovens § 28, stk. 1.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at der er tale om et dokument, der er udvekslet mellem ministeriet og Sundhedsstyrelsen i en række forskellige versioner, og på den måde afspejler den løbende udvikling i arbejdet med at kvalificere initiativet om at indføre et sundhedstjek. Ministeriet har derfor vurderet, at spørgsmålet om, hvorvidt der er grundlag for at ekstrahere oplysninger fra de forskellige versioner af notatet, skal vurderes med udgangspunkt i den *senest udvekslede* version af dokumentet. Ministeriet lægger i den forbindelse vægt på, at der efter § 28, stk. 1, alene er pligt til at ekstrahere oplysninger i det omfang de er *relevante* for sagen. Oplysninger, der indgår i tidligere udgaver af notatet, som sidenhen er slettet eller omformuleret, betragtes i den sammenhæng som ikke relevante for sagen. Ministeriet har derfor også i sin vurdering af, hvilke oplysninger om sagens faktiske forhold, der er relevante for sagen, sammenholdt oplysninger i den senest udvekslede version af notatet *Målrettet sundhedstjek version 020614* med oplysningerne i det endelige notat og bilag, der dannede baggrund for drøftelsen af den sundhedspolitiske strategi i regeringens koordinationsudvalg forud for offentliggørelsen af strategien. Der henvises i den forbindelse til lovbemærkningerne til offentlighedslovens § 28, hvoraf det fremgår, at:

'Derimod skal irrelevante oplysninger ikke ekstraheres, Irrelevansen kan fx skyldes, at [...] eller at sagens udvikling indebærer, at oplysningerne er irrelevante fordi de er blevet erstattet med bedre og opdaterede oplysninger (efterfølgende irrelevans).'

Som det fremgår af ministeriets afgørelse af 19. november 2014, har ministeriet vurderet, at en række oplysninger skulle ekstraheres fra dokumentet *Målrettet sundhedstjek version 020614* i medfør af § 28, stk. 1.

Ministeriet har desuden vurderet, at der i Sundhedsstyrelsens *Notat om tidlig opsporing* skulle ekstraheres faktiske oplysninger efter § 28, stk. 1, idet ministeriet vurderede, at oplysningerne – i den konkrete sammenhæng – har karakter af faktuelle oplysninger.

Herudover har ministeriet vurderet, at der var grundlag for at meddele aktindsigt i oplysninger i Sundhedsstyrelsens *Notat om Inter99 og sundhedstjek* efter § 28, stk. 1. Ministeriet har således vurderet, at disse oplysninger – i den konkrete sammenhæng – har karakter af faktuelle oplysninger.

Herudover har ministeriet vurderet, at der var grundlag for at meddele fuld aktindsigt i *Telefonnotat vedr samtale 28 8 14 om SST's notat om Inter 99 og sundhedstjek* efter § 28, stk. 1.

Da de dokumenter, der er omfattet af A's aktindsigtsanmodning, vedrører et politisk initiativ, har ministeriet desuden overvejet, om der var grundlag for at ekstrahere interne faglige vurderinger i endelig form fra dokumenterne efter offentlighedslovens § 29, stk. 1.

Ministeriet har vurderet, at der ikke er grundlag herfor, da de dokumenter, der indeholder sådanne oplysninger, alle er udarbejdet til brug for ministerrådgivning, jf. § 29, stk. 1, 2. pkt., hvorfor ekstraheringspligten ikke finder anvendelse.

Endelig har ministeriet vurderet aktindsigtsanmodningen i lyset af reglen om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 1. Ministeriet har i den forbindelse vurderet, at der på tidspunktet for klagesagens afgørelse, hvor der netop var indgået en finanslovsaftale om finansieringen af den sundhedspolitiske strategi, herunder initiativet vedrørende sundhedstjek, var grundlag for at meddele meroffentlighed i Sundhedsstyrelsens *Notat om tidlig opsporing og Notat om Inter99 og sundhedstjek*.

Ministeriet har ikke fundet grundlag for at meddele meroffentlighed i sagens øvrige dokumenter, der består af korrespondance om og udkast til besvarelse af folketingssspørgsmål og korrespondance om og udkast til

BILAG – SAGSFREMSTILLING

dokumenter udarbejdet som led i regeringens interne beslutningsproces med henblik på at fastlægge det nærmere indhold af sundhedsstrategien *Jo før – jo bedre*. Ministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning af – på den ene side – hensynet til den interne beslutningsproces, der bl.a. ligger til grund for bestemmelsen i offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1, og – på den anden side – den interesse som A må antages at have i at få udleveret dokumenterne.”

Den 8. april 2015 sendte jeg Sundhedsstyrelsens og ministeriets udtalelser til dig med henblik på at modtage dine eventuelle bemærkninger inden 2 uger.

Du kommenterede ved e-mail af 20. april 2015 myndighedernes udtalelser.

Jeg meddelte dig i brev af 5. maj 2015, at jeg nu ville behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde fået fra dig og myndighederne.