



FOLKETINGETS
OMBUDSMAND

FOB 2022-4

Aktindsigt i oplysning om, at en borger har eller har haft en sag ved en myndighed

Resumé

9. februar 2022

En borger havde mistanke om, at hans CPR-nummer var blevet misbrugt, og ønskede aktindsigt i nogle lydfiler fra telefonkonsultationer med lægevagten for at undersøge misbrugets omfang (identitetstyveri). Borgeren klagede efterfølgende til Styrelsen for Patientklager over lægevagtens håndtering af aktindsigtssagen. Senere bad en journalist styrelsen om aktindsigt i oplysninger om navn, mailadresse og telefonnummer på klageren (dvs. den borger, der frygtede at være udsat for identitetstyveri).

Forvaltningsret

11241.3

Styrelsen for Patientklager afslog at udlevere oplysningerne, fordi de ønskede kontaktoplysninger i den foreliggende sag ville afsløre, at en navngiven person havde haft en klagesag hos en forvaltningsmyndighed. En sådan oplysning var efter styrelsens opfattelse omfattet af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 30, nr. 1.

Ombudsmanden udtalte, at offentlighedslovens § 30, nr. 1, ikke giver hjemmel til generelt at undtage oplysningen om, at en borger har eller har haft en sag hos en forvaltningsmyndighed, fra retten til aktindsigt. Hvis en sådan oplysning skal undtages fra retten til aktindsigt, må det efter ombudsmandens opfattelse forudsætte, at oplysningen efter en vurdering af den enkelte sags karakter bør unddrages offentlighedens kendskab.

Styrelsen for Patientklager havde ikke foretaget en sådan vurdering af beskyttelsesbehovet i den foreliggende sag, og ombudsmanden henstillede på den baggrund, at styrelsen genoptog sagen.

(Sag nr. 21/04175)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

Ombudsmandens udtalelse

1. Kort om sagen

En borger havde mistanke om, at hans CPR-nummer var blevet misbrugt, og ønskede aktindsigt i nogle lydfilet fra telefonkonsultationer med lægevagten for at undersøge misbrugets omfang (identitetstyveri). Borgeren klagede efterfølgende til Styrelsen for Patientklager over lægevagtens håndtering af aktindsigtssagen, og der blev oprettet en såkaldt styrelsessag på baggrund af klagen (styrelsens sag 2020-5763/KC).

Styrelsen for Patientklager traf i maj 2021 afgørelse om ikke at udtale kritik af lægevagten med den begrundelse, at lydoptagelserne ikke blev optaget som led i sundhedsfaglig behandling og ikke var omfattet af retten til aktindsigt efter sundhedsloven.

Den 20. maj 2021 bad du som journalist Styrelsen for Patientklager om aktindsigt i oplysninger om navn, mailadresse og telefonnummer på klageren (dvs. den person, der frygtede at være udsat for et identitetstyveri).

Den 31. maj 2021 meddelte Styrelsen for Patientklager dig afslag på aktindsigt i oplysningerne med henvisning til offentlighedslovens § 30, nr. 1, om enkeltpersoners private forhold. Styrelsen anførte i den forbindelse bl.a., at aktindsigt i oplysningerne ville "kunne resultere i en identificering af klageren", og at "[o]plysninger, der afslører, at en sag vedrørende en privat enkeltpersons forhold er eller har været under behandling af en forvaltningsmyndighed, betragtes generelt som klagerens private forhold".

Styrelsen for Patientklager fastholdt afgørelsen den 18. august 2021.

Den 24. august 2021 klagede du til mig over afgørelserne.

2. Retsgrundlag

Bestemmelsen i § 30, nr. 1, i offentlighedsloven (lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020) har følgende ordlyd:

”§ 30. Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om
1) enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold (...)

I forarbejderne til bestemmelsen er anført følgende:

”Bestemmelsen, der er enslydende med den gældende lovs § 12, stk. 1, undtager oplysninger om privatlivets forhold (...) fra retten til aktindsigt.

...

Ved vurderingen af, hvilke oplysninger der kan anses for at vedrøre ’private forhold’, må der – som efter den gældende lov – tages udgangspunkt i, om oplysningerne er af en sådan karakter, at de efter den *almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab*. Det er således ikke enhver konkret oplysning om enkeltpersoners forhold, der kan tilbageholdes med hjemmel i bestemmelsen.

Ved vurderingen af, om en oplysning kan undtages fra aktindsigt efter nr. 1, er det dermed afgørende, om oplysningen ud fra en *generel betragtning* efter sin karakter vedrører oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold. Det er derimod ikke en betingelse for at undtage oplysninger, at hemmeligholdelse i det konkrete tilfælde er af betydning for den person, oplysningerne angår.

...

Omfattet af nr. 1 er *særligt følsomme oplysninger*, såsom oplysninger om race og religion, oplysninger om strafbare forhold, helbredsforhold og lignende. Endvidere er *mindre følsomme oplysninger* omfattet, f.eks. oplysninger om CPR-numre, beskyttede adresser i folkeregisteret, beskyttede telefonnumre og oplysninger om eksamenskarakterer. (...)

Uden for bestemmelsen falder oplysninger af rent objektiv karakter, såsom oplysninger om udstedelse af pas og jagttegn, oplysninger om civilstand og oplysninger om indgåelse af ægteskab. Det samme gælder oplysninger om, hvem der har truffet afgørelse i en sag eller i øvrigt medvirket ved sagens behandling, samt oplysninger, der er offentligt tilgængelige, f.eks. i offentlige registre, såsom folkeregisteroplysninger.”

Jeg henviser til lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, som kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A, s. 102.

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 648 f., er anført bl.a. følgende om den tilsvarende bestemmelse i § 12, stk. 1, i den tidligere offentlighedslov (lov nr. 572 af 19. december 1985):

”Det er ikke kun konkrete oplysninger i en sags dokumenter, der kan undtages fra aktindsigt efter § 12, stk. 1, nr. 1. Efter omstændighederne vil også den blotte oplysning om, at en sag vedrørende en enkeltpersons forhold er eller har været under behandling af en forvaltningsmyndighed, kunne undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 1.

En sådan adgang til at undtage oplysningen om en sags eksistens må antages at gælde i forhold til f.eks. oplysninger om, at en navngiven person har indgivet ansøgning om adoption, underholdsbidrag, sociale ydelser, svangerskabsafbrydelse og lignende, jf. Justitsministeriets udtalelse i FOB 1975, side 107 og Vogter, side 219 f.

Tilsvarende gælder for sager om tvangsmæssig udsendelse, jf. ombudsmandens udtalelse i FOB 1999, side 125. Ombudsmanden udtalte i den nævnte sag, at han var enig med udlændingemyndighederne i, at oplysningen om, at en bestemt person er udsendt tvangsmæssigt, er en oplysning, der er omfattet af bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 1. En aktindsigtsbegæring, der havde lydt på aktindsigt i en navngiven persons udsendelsessag, ville derfor kunne have været afslået, allerede fordi det ikke kunne oplyses, om den pågældende havde en udsendelsessag. (...)

Bestemmelsen i § 12 forudsætter dog principielt, at oplysningerne vurderes konkret, og den giver ikke hjemmel for generelt at undtage sager fra aktindsigt, jf. FOB 1999, side 125 og Gammeltoft-Hansen m.fl., side 425.”

Sagen FOB 1975.107, der er omtalt i citatet, er tillige omtalt i betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, s. 253, hvor det anføres, at en myndighed vil kunne tilbageholde ”ikke kun det nærmere indhold af sensitive oplysninger, der findes i en sags dokument, men f.eks. også det blotte forhold, at en person er part i en sag af sensitiv karakter”.

I sagen [FOB 1984.88](#) (på min hjemmeside) fandt ombudsmanden, at politiet ikke burde have videregivet oplysninger om en bestjålen persons identitet i forbindelse med en tyverianmeldelse. Det fremgik af sagen, at det herved kom frem, at forurettede arbejdede som stripteasedanserinde på en restaurant i politikredsen.

I U 2014.2624 Ø imødekom landsretten en journalists aktindsigtsanmodning uden anonymisering af forurettedes navn og adresse. Landsretten henviste til, at forurettedes navn og adresse samt det forhold, at den pågældende var

forurettet i en straffesag (forsøg på manddrab), ikke i sig selv udgjorde sådanne rent private forhold, der kunne begrunde anonymisering efter den tidligere gældende bestemmelse i retsplejelovens § 41 b, stk. 3, nr. 3.

3. Styrelsen for Patientklagers opfattelse

3.1. Styrelsen for Patientklagers udtalelse af 8. oktober 2021

Som nævnt traf Styrelsen for Patientklager afgørelse i sagen den 31. maj 2021 og fastholdt afgørelsen den 18. august 2021.

I en udtalelse af 8. oktober 2021 skrev Styrelsen for Patientklager bl.a. følgende om begrundelsen for afslaget på aktindsigt:

”Det er (...) styrelsens opfattelse, at en oplysning om, at en privat enkeltperson har eller har haft en sag behandlet hos en forvaltningsmyndighed, er en oplysning, der (...) efter den almindelige opfattelse i samfundet bør unddrages offentlighedens kendskab.

Enhver anden oplysning, der mere eller mindre – i den konkrete situation – kan resultere i en identificering af den konkrete enkeltperson med sag hos forvaltningsmyndigheden, må på tilsvarende måde også betragtes for at være en oplysning, der (...) efter den almindelige opfattelse i samfundet bør unddrages offentlighedens kendskab, idet beskyttelsen efter offentlighedslovens § 30, nr. 1, i så fald vil blive udhulet, hvis oplysninger, der isoleret set ikke er følsomme men imidlertid kan føre til personen, bliver udleveret.

Selvom navne, telefonnumre og mailadresser – som udgangspunkt – ikke er følsomme oplysninger, kan de imidlertid ændre karakter og blive anset for at være følsomme oplysninger på grund af den kontekst og sammenhæng, hvori oplysningerne optræder.

Styrelsen har i sin behandling af journalist A's anmodning om aktindsigt konkret vurderet, at oplysninger om klagers navn, telefonnummer og mailadresse er omfattet af offentlighedslovens § 30, nr. 1, idet der er tale om oplysninger, der vil kunne afsløre, hvorvidt en konkret fysisk enkeltperson har eller har haft klagesager under behandling hos en forvaltningsmyndighed.”

Styrelsen for Patientklager fastholdt sine synspunkter i en supplerende udtalelse af 29. oktober 2021 og skrev afslutningsvis, at ”der er tale om oplysninger, der vil kunne afsløre, om en konkret fysisk enkeltperson har eller har haft klagesager under behandling hos en forvaltningsmyndighed”.

3.2. Styrelsen for Patientklagers supplerende udtalelse af 15. november 2021

På baggrund af mit brev af 4. november 2021 skrev Styrelsen for Patientklager bl.a. følgende i en supplerende udtalelse af 15. november 2021:

”Styrelsen har efter en konkret vurdering af de nye oplysninger fremsendt af Folketingets Ombudsmand ikke længere fundet grundlag for at undlade at høre klager om, hvorvidt vedkommende ønsker at samtykke til, at myndigheden videregiver dennes private oplysninger til tredje-mand.

Den 10. november 2021 tog styrelsen derfor telefonisk kontakt til klager for at høre, om vedkommende havde indsigelser mod en videregivelse af sine kontaktoplysninger til journalisten A. Klager oplyste i stærke vendinger, at kontaktoplysningerne ikke måtte blive udleveret.

På den baggrund er det således fortsat styrelsens vurdering, at en udlevering af klagers navn, telefonnummer og mailadresse vil være i strid med offentlighedslovens § 30, nr. 1, da der er tale om oplysninger, der vil kunne afsløre, om en konkret fysisk enkeltperson har eller har haft klagesager under behandling hos en forvaltningsmyndighed.

Styrelsen har i forlængelse heraf også vurderet, at en udlevering af klagers navn, telefonnummer og mailadresse ikke kan ske efter princippet om meroffentlighed, da journalist A's interesse i at blive gjort bekendt med de ønskede oplysninger ikke overstiger hensynet til klagers klare og utvetydige ønske om fortrolighed.”

4. Din opfattelse

Du har stillet spørgsmål ved beskyttelsesbehovet i den konkrete sag, og du har henvist til bl.a., at en almindelig adresseoplysning normalt ikke vil være omfattet af bestemmelsen i offentlighedslovens § 30, nr. 1.

Du har desuden henvist til flere afgørelser fra Ankestyrelsen og Datatilsynet, hvor myndighederne ikke fandt grundlag for at undtage en klagers kontaktoplysninger.

5. Min vurdering

Jeg har forstået Styrelsen for Patientklager sådan, at de oplysninger om en borgers navn, mailadresse og telefonnummer (i det følgende benævnt som kontaktoplysninger), som du har bedt om aktindsigt i, ikke i sig selv vil kunne

undtages fra aktindsigt efter den omtalte bestemmelse i offentlighedslovens § 30, nr. 1, om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold.

Styrelsen for Patientklager har imidlertid anført, at de nævnte kontaktoplysninger i den foreliggende sag vil afsløre, at en navngiven person har haft en klagesag hos en forvaltningsmyndighed. En sådan oplysning er efter styrelsens opfattelse omfattet af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 30, nr. 1.

Som det fremgår ovenfor under pkt. 2, giver offentlighedslovens § 30, nr. 1, imidlertid ikke hjemmel til generelt at undtage oplysningen om, at en borger har eller har haft en sag hos en forvaltningsmyndighed, fra retten til aktindsigt. Det gælder, uanset om der er tale om en sag, hvor den pågældende er klager.

Hvis oplysningen om, at en borger har eller har haft en sag hos en forvaltningsmyndighed, skal undtages fra retten til aktindsigt, må det efter min opfattelse således forudsætte, at oplysningen efter en vurdering af den enkelte sags karakter bør unddrages offentlighedens kendskab. Det vil kunne være tilfældet i forhold til bl.a. sager, der indeholder oplysninger om race eller etnisk oprindelse, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning eller fagforeningsmæssigt tilhørsforhold, helbredsoplysninger mv. omfattet af den særlige kategori af personoplysninger, som er opregnet i artikel 9 i forordning 2016/679 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (databeskyttelsesforordningen) eller oplysninger om strafbare forhold, jf. § 8 i lov nr. 502 af 23. maj 2018 om supplerende bestemmelser til forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (databeskyttelsesloven).

Styrelsen for Patientklager har ikke foretaget en sådan vurdering af beskyttelsesbehovet i den foreliggende sag, herunder om aktindsigt i borgerens kontaktoplysninger vil afsløre forhold vedrørende den pågældende, som bør undtages fra aktindsigt.

Det er på den baggrund min opfattelse, at Styrelsen for Patientklager ikke kunne afslå aktindsigt efter offentlighedslovens § 30, nr. 1, i de nævnte kontaktoplysninger med den begrundelse, som blev givet i styrelsens afgørelse af 31. maj 2021, og som styrelsen efterfølgende har uddybet og fastholdt i et brev af 18. august 2021 til dig og i sine udtalelser af 8. og 29. oktober samt 15. november 2021.

Jeg er ikke bekendt med de nærmere omstændigheder i den foreliggende sag, og jeg finder det allerede derfor rigtigst ikke i denne udtalelse at tage stilling til, om de ønskede oplysninger kan undtages fra aktindsigt på grund af

andre forhold end dem, som Styrelsen for Patientklager har henvist til, men alene til, at aktindsigt ikke kan afslås med den givne begrundelse.

Jeg har gjort Styrelsen for Patientklager bekendt med min opfattelse og henstillet, at styrelsen genoptager behandlingen af din sag og træffer en ny afgørelse over for dig.

Styrelsen for Patientklager må i den forbindelse forholde sig til, om det forhold, at borgeren kan være forurettet i en sag om identitetstyveri, medfører, at borgerens kontaktoplysninger bør undtages fra aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 30, nr. 1.

Styrelsen kan i den forbindelse inddrage, at det er lagt til grund i retspraksis, at begrebet "strafbare forhold" alene angår den person, der har overtrådt et straffebud, men ikke den forurettede, og at navn og adresse på en forurettet i en straffesag ikke generelt er omfattet af det beslægtede, men dog snævrere begreb "rent private forhold" i retsplejelovens § 41 b, stk. 3, og § 41 e, stk. 4, jf. U 2014.2624 Ø og se tilsvarende vedrørende bestemmelsen i forvaltningslovens § 29 i Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 2. udgave (2021), s. 883.

Efter min opfattelse må bestemmelsen i offentlighedslovens § 30, nr. 1, dog kunne finde anvendelse afhængigt af bl.a. den enkelte sags karakter og de mulige yderligere oplysninger om forurettede, som en videregivelse af navn og adresse vil kunne afsløre. Jeg henviser herved til pkt. 2 ovenfor.

Sundhedsvæsenets Disciplinærnævn – som Styrelsen for Patientklager er sekretariat for – har truffet en afgørelse over for dig, hvor nævnet med samme begrundelse som styrelsen har afslået at give dig aktindsigt i en anden borgers kontaktoplysninger (nævnets sag 2021-5170). Du har ikke klaget til mig over nævnets afgørelse. Jeg har dog fundet det rigtigst at sende en kopi af min udtalelse til Sundhedsvæsenets Disciplinærnævn til orientering.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i anledning af din klage.

Styrelsen for Patientklager genoptog herefter sagen og traf i overensstemmelse med ombudsmandens udtalelse en ny afgørelse over for journalisten. Styrelsen afviste efter en konkret bedømmelse af klagers forhold at udlevere de nævnte kontaktoplysninger.