



## Aktindsigt i notat om rigshospitalets struktur

---

*Udtalt over for undervisningsministeriet, at et notat om rigshospitalets struktur, der var udarbejdet af en sekretariatsgruppe bestående af embedsmænd fra indenrigsministeriet, undervisningsministeriet, sundhedsstyrelsen og rigshospitalet, og som af sekretariatsgruppen var afgivet til de fire myndigheder, ikke af undervisningsministeriet kunne nægtes udleveret til personalerepræsentanter ved rigshospitalet og ortopædisk hospital med henvisning til bestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 3.*

FOB nr. 80.670

*Henstillet til undervisningsministeriet på ny at overveje afgørelsen om afslag på anmodningen om aktindsigt.*

*(J. nr. 1980-1193-711).*

Personalerepræsentanterne ved rigshospitalet og ortopædisk hospital klagede over, at undervisningsministeriet havde afslået deres anmodning om aktindsigt i dokumenter vedrørende omstruktureringen af rigshospitalet, herunder ortopædisk hospital.

Om den sag, som personalerepræsentanterne ønskede aktindsigt i - sagen om omstrukturering af rigshospitalet, herunder ortopædisk hospital - var bl. a. oplyst følgende:

Den 10. juli 1980 blev der efter aftale mellem indenrigsministeriet, sundhedsstyrelsen, undervisningsministeriet og rigshospitalet nedsat en sekretariatsgruppe (sekretariatsgruppen vedrørende de statslige sygehuses benyttelses-aftaler), der fik til opgave at undersøge, hvordan behovet for patientbehandling fra sygehuskommunerne øst for Store Bælt kunne imødekommes af rigshospitalet. Sekretariatsgruppen blev sammensat af medarbejdere fra de nævnte 4 myndigheder. De pågældende medarbejders sagsområder i de 4 myndigheder havde nær tilknytning til sekretariatsgruppens opgave. Medarbejderne varetog fortsat disse sagsområder under arbejdet i sekretariatsgruppen.

Sekretariatsgruppen udarbejdede et første udkast til notat af 15. oktober 1980. Sekretariatsgruppen oplyste over for mig, at dette udkast »sivede til pressen«.

På grundlag af udkast fra sekretariatsgruppen blev der udarbejdet et fælles ministernotat af undervisningsministeriet, indenrigsministeriet og sundhedsstyrelsen, dateret den 21. oktober 1980 og med overskriften »Notat om rigshospitalets struktur til brug for mødet den 28. oktober 1980 kl. 15.00 mellem undervisnings-, indenrigs- og finansministeren«. Notatet indeholdt forslag til struktur for rigshospitalet fra den 1. januar 1981 og nogle indstillinger i den forbindelse.

Endvidere udarbejdede sekretariatsgruppen notat af 22. oktober 1980 om rigshospitalets struktur fra 1. januar 1981 (på grundlag af udkast af 15. oktober 1980).

Indtil mødet den 28. oktober 1980 mellem de ovennævnte ministre opfattede sekretariatsgruppen notatet af 22. oktober 1980 som gruppens endelige betretning, og notatet blev samtidig afgivet til de 4 myndigheder, der havde nedsat gruppen. Ministernotatet af 21. oktober 1980 indeholdt et koncentrat af sekretariatsgruppens notat af 22. oktober 1980.

Mødet den 28. oktober 1980 mellem indenrigs-, undervisnings- og finansministeren blev afholdt som planlagt. På mødet forelå ministernotatet af 21. oktober 1980, men ikke sekretariatsgruppens notat af 22. oktober 1980.

Forinden havde personalerepræsentanterne i skrivelse af 25. oktober 1980 til undervisningsministeren bl. a. anført følgende:

»...

Med baggrund i de i dag offentliggjorte oplysninger i presse og radio om ortopædisk hospitals lukning og afskedigelse af 296 ansatte, skal personalerepræsentanterne med henvisning til lov om offentlighed i forvaltningen og cirkulæret om samarbejdsudvalg i Staten, anmode om omgående at få udleveret alle relevante dokumenter om den i medierne omtalte omstrukturering af rigshospitalet.

...«

Jeg forstod, at undervisningsministeriet da var i besiddelse af de ovenfor omtalte notater (ministernotatet af 21. oktober 1980 og sekretariatsgruppens notat af 22. oktober 1980), og at ministeriet ikke var i besiddelse af andre dokumenter vedrørende de aktuelle overvejelser om en eventuel omstrukturering af rigshospitalet.

Personalerepræsentanterne oplyste i klagen til mig, dels at de den 30. oktober 1980 fik (mundtlig) meddelelse fra undervisningsministeriet om, »at det foreliggende skriftlige materiale er at betragte som internt arbejdsnotat«, dels at undervisningsministeriet samtidig havde meddelt pressen, at forhandlingerne på ministermødet den 28. oktober 1980 ikke havde været ført på grundlag af arbejdsnotatet af 15. oktober 1980. Endvidere anførte personalerepræsentanterne følgende:

»...

Personalerepræsentanterne ved ortopædisk hospital mener sig orienteret om, at arbejdsnotat er overført fra undervisningsministeriet til henholdsvis finans- og indenrigsministeriet.

...«

Under henvisning til personalerepræsentanternes skrivelse af 25. oktober 1980 meddelte undervisningsministeriet (ministersekretæren) i skrivelse af 7. november 1980 personalerepræsentanterne følgende:

»...

I henhold til offentlighedslovens § 5, nr. 1 og 3, er der efter ministeriets opfattelse ikke adgang til at få oplysninger om de nævnte dokumenter.

...«

På grundlag af drøftelserne på mødet den 28. oktober 1980 mellem de ovennævnte ministre reviderede sekretariatsgruppen sit notat af 22. oktober 1980

til et endeligt notat af 25. november 1980, som personalerepræsentanterne efter det oplyste var bekendt med.

Med skrivelse af 27. november 1980 sendte undervisningsministeriet sekretariatsgruppens endelige notat af 25. november 1980 til bl. a. rigshospitalet til udtalelse. Om baggrunden for sekretariatsgruppens notat oplyste ministeriet bl. a. følgende i skrivelsen af 27. november 1980:

»... at regeringen i april 1979 tiltrådte en indstilling fra styringsgruppen vedrørende statens sygehuse i hovedstadsområdet om den fremtidige indpasning af statens sygehuse i det kommunale sygehusvæsen, navnlig i hovedstadsområdet. Indstillingen byggede bl. a. på undervisningsministeriets ønske om, at rigshospitalet skulle varetage et lokalområde i Københavns kommune på 80.000 indbyggere. Det var desuden et led i indstillingen, at benyttelsen af rigshospitalet fra sygehuskommunerne øst for Store Bælt skulle fastlægges i gensidigt bindende aftaler. Forslaget indeholdt endvidere alternative skitser til opbygning og nybyggeri på rigshospitalet. Ved regeringsbeslutningen i april 1979 blev forslaget om nybyggeri på Tagensvej-området til de funktioner, der skulle overflyttes til rigshospitalet fra finseninstituttet og fysiurgisk hospital i Hornbæk, princip tiltrådt. På baggrund af regeringsbeslutningen godkendte indenrigsministeriet i juli 1979 hovedstadsrådets grovskitse for den fremtidige sygehusbetjening af befolkningen i hovedstadsområdet og pålagde de enkelte sygehuskommuner at udarbejde hver sin sygehusplan på grundlag heraf. Grovskitsen forudsætter ca. 2.000 senge på statens sygehuse, der samtidig sammenlægges.

Regeringsbeslutningen dannede desuden grundlaget for udarbejdelsen af lovforslag om statens overtagelse af finseninstituttet, om de fysiurgiske hospitaler i Hornbæk og Hald, om ændring af sygehusloven, om udbygning af rigshospitalet samt om rigshospitalets styrelse. Af dette lovkompleks blev forslaget om udbygning af rigshospitalet dog ikke fremsat.

Som *yderligere baggrund* for sekretariatsgruppens notat har der efter sygehuslovens vedtagelse i folketinget i juni 1980 været ført forberedende forhandlinger med de enkelte sygehuskommuner med henblik på at få fastlagt de endelige forbrugsønsker til brug for indgåelse af aftaler med sygehuskommunerne gældende fra 1. januar 1981.

De nu præciserede forbrugsønsker svarer ikke til den aktuelle sengefordeling på specialer og afdelinger. Der må derfor foretages visse omstruktureringer af afdelingerne på rigshospitalet, for at kommunernes justerede ønsker kan imødekommes. Dette var også forudsat ved regeringens tiltrædelse af styringsgruppens indstilling.

...

6. Udkastene til sekretariatsgruppens notat samt den nu foreliggende endelige udformning har været forhandlet mellem de to ministerier og sundhedsstyrelsen.

...«

I en udtalelse af 4. december 1980 i anledning af personalerepræsentanternes klage til mig anførte undervisningsministeriet følgende:

»... det materiale, som personalerepræsentanterne ønskede at få adgang til, er arbejds papirer i forbindelse med de indledende overvejelser.

Der er i henhold til offentlighedslovens § 5, nr. 3, efter ministeriets opfattelse ikke adgang til at få oplysninger om de nævnte dokumenter. Der henvises endvidere til lovens § 5, nr. 1, om dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for møder mellem ministre.

...«

I en skrivelse af 12. december 1980 til undervisningsministeriet anmodede jeg ministeriet om at låne de akter, som ministeriet den 7. november 1980 havde afslået at gøre personalerepræsentanterne bekendt med. Jeg henviste til, at jeg fra ministeriet alene havde modtaget nogle akter, der var dateret senere end 7. november 1980. Jeg anmodede endvidere undervisningsministeriet om at oplyse, hvorledes det nævnte materiale havde været anvendt, herunder til hvem det eventuelt måtte være afgivet.

I en udtalelse af 9. januar 1981 meddelte direktoratet for de videregående uddannelser undervisningsministeriets departement følgende:

»... fremsendes vedlagt det udkast af 22. oktober 1980 til notat om rigshospitalets struktur - der i den endelige version er dateret 25. november 1980 - samt notatet af 21. oktober 1980 til brug ved mødet den 28. oktober 1980 mellem undervisnings-, indenrigs- og finansministeren.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorledes det nævnte materiale har været anvendt, kan man oplyse, at notatet af 22. oktober 1980 er et udkast til forslag om omstrukturering af rigshospitalet. Dette udkast er blevet revideret på en række punkter, og den endelige version er som nævnt dateret 25. november 1980.

Udkastet af 22. oktober 1980 har således været anvendt som et forarbejde til notatet af 25. november 1980.

Notatet til de tre ministre af 21. oktober 1980 er udarbejdet sideløbende med udkastet af 22. oktober 1980 og har været anvendt som oplæg til de tre ministers møde den 28. oktober 1980.

Materialet har i øvrigt ikke før den 25. november 1980 været afgivet til andre end de tre ministre.

...«

I en udtalelse af 14. januar 1981 henholdt undervisningsministeriets departement sig til udtalelsen af 9. januar 1981 fra direktoratet for de videregående uddannelser. Med udtalelsen modtog jeg kopi af de to dokumenter, som undervisningsministeriet havde nægtet at give personalerepræsentanterne aktindsigt i.

I en skrivelse til personalerepræsentanterne udtalte jeg følgende:

»Undervisningsministeriet har i begrundelsen for afslaget på aktindsigt henvist til bestemmelserne i § 5, nr. 1 og 3, i offentlighedsloven (lov nr. 280 af 10. juni 1970 om offentlighed i forvaltningen, med senere ændringer). Bestemmelsen har følgende ordlyd:

»Adgangen til at få oplysninger omfatter ikke

1) statsprotokoller, referater af møder mellem ministre og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder,

...

2) en myndigheds interne arbejdsmateriale, såsom referater, koncepter, udkast, forslag og planer,

...«

Som det fremgår af sagsfremstillingen ovenfor, var der efter det oplyste alene tale om to dokumenter, som undervisningsministeriet nægtede personalerepræsentanterne aktindsigt i, nemlig

- 1) undervisningsministeriets, indenrigsministeriets og sundhedsstyrelsens notat af 21. oktober 1980 om rigshospitalets struktur, der blev udarbejdet til brug for mødet den 28. oktober 1980 mellem undervisnings-, indenrigs- og finansministeren (ministernotatet) og
- 2) notatet af 22. oktober 1980 fra sekretariatsgruppen vedrørende de statslige sygehuses benyttelsesaftaler om rigshospitalets struktur fra den 1. januar 1981 (sekretariatsgruppens notat).

Om adgangen til at blive gjort bekendt med indholdet af de to dokumenter i henhold til offentlighedsloven skal jeg bemærke følgende:

*ad 1. Ministernotatet af 21. oktober 1980.*

Udtagelsesadgangen efter offentlighedslovens § 5, nr. 1, omfatter som nævnt »dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for ... møder mellem ministre«.

Efter det oplyste må jeg lægge til grund, at notatet af 21. oktober 1980 blev udarbejdet af embedsmænd i undervisningsministeriet, indenrigsministeriet og sundhedsstyrelsen til brug for et møde den 28. oktober 1980 mellem undervisningsministeren, indenrigsministeren og finansministeren.

Jeg må herefter være enig med undervisningsministeriet i, at notatet har kunnet undtages fra aktindsigt med hjemmel i den nævnte undtagelsesbestemmelse. Jeg bemærker herved, at bestemmelsen efter min opfattelse må forstås således, at den også omfatter dokumenter, der udarbejdes af flere myndigheder i forening til brug for et møde mellem ministre.

*ad 2. Sekretariatsgruppens notat af 22. oktober 1980.*

Det fremgår ikke klart af undervisningsministeriets afslag af 7. november 1980 til personalerepræsentanterne eller af undervisningsministeriets udtalelse af 4. december 1980 til mig, om ministeriet vedrørende sekretariatsgruppens notat finder både offentlighedslovens § 5, nr. 1 og 3, anvendelige.

Offentlighedslovens § 5, nr. 1, er imidlertid efter min opfattelse klart uanvendelig på dette notat, da det efter det oplyste ikke blev udarbejdet til brug for mødet mellem ministrene.

Spørgsmålet er herefter, om notatet må anses for at være omfattet af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 3, om »en myndigheds interne arbejdsmateriale«.

§ 5, nr. 3, omfatter kun dokumenter, der er *udarbejdet inden for den pågældende myndighed*, jfr. herved Niels Eilschou Holm: Offentlighedsloven (1971), s. 73. Afgives dokumentet til udenforstående, f. eks. en anden myndighed, er bestemmelsen ikke (længere) anvendelig, jfr. anførte st. s. 75, hvor der bl. a. er anført følgende:

»...

Bestemmelsen i § 5, nr. 3, er kun med sikkerhed anvendelig, for så vidt de omhandlede dokumenter forbliver i den udfærdigende myndigheds besiddelse. I det omfang interne arbejdsdokumenter eller uddrag heraf, eventuelt i afskrift eller fotokopi, i forbindelse med behandlingen af en sag oversendes til en anden myndighed eller i øvrigt *afgives til udenforstående*, må dokumentet formentlig anses for undergivet aktindsigt efter samme regler som sagens øvrige dokumenter.

...«

Jeg henviser endvidere til betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, s. 183 ff.

Det anførte indebærer efter min opfattelse, at den nævnte undtagelsesbestemmelse ikke omfatter dokumenter, der udarbejdes af flere myndigheder i forening og indgår som dokument i flere myndigheders sager.

I det foreliggende tilfælde kan det give anledning til nogen tvivl, om det pågældende notat skal anses for udarbejdet af flere myndigheder (indenrigsministeriet, undervisningsministeriet, sundhedsstyrelsen og rigshospitalet) i forening eller af én myndighed, nemlig sekretariatsgruppen. En nærmere stillingtagen til dette spørgsmål er dog efter min mening ikke påkrævet, idet jeg må finde, at notatet under alle omstændigheder ikke har kunnet undtages fra aktindsigt med hjemmel i offentlighedslovens § 5, nr. 3, efter at sekretariatsgruppen den 22. oktober 1980 havde afgivet notatet til henholdsvis undervisningsministeriet, indenrigsministeriet, sundhedsstyrelsen og rigshospitalet. Må det pågældende notat anses for at være udarbejdet af de 4 myndigheder i forening (således at sekretariatsgruppen ikke anses for en myndighed i offentlighedslovens forstand), må de dokumenter, der blev udarbejdet af gruppens medlemmer anses for løbende at være blevet udvekslet mellem fire myndigheder, og offentlighedslovens § 5, nr. 3, vil herefter være uanvendelig, jfr. ovenfor. Må det pågældende notat omvendt anses for udarbejdet af sekretariatsgruppen som en myndighed (i offentlighedslovens forstand), må notatet ved afgivelsen den 22. oktober 1980 til de nævnte fire myndigheder anses for

afgivet til »udenforstående«, hvorfor offentlighedslovens § 5, nr. 3, ikke (længere) er anvendelig.

Det er derfor min opfattelse, at notatet ikke med rette har kunnet nægtes udleveret med henvisning til bestemmelsen i offentlighedslovens § 5, nr. 3.

Jeg har derfor samtidig hermed henstillet til undervisningsministeriet på ny at overveje ministeriets afgørelse om afslag på aktindsigt i sekretariatsgruppens notat af 22. oktober 1980. Jeg skal bemærke, at jeg ikke herved har taget stilling til, om afslag på udlevering af det pågældende notat eventuelt kan støttes på andre bestemmelser i offentlighedsloven.

Jeg har udbedt mig underretning om resultatet af ministeriets overvejelser.

...«

### **Supplerende oplysninger om sagen**

I skrivelse af 13. januar 1982 meddelte undervisningsministeriet mig, at ministeriet efter ombudsmandens henstilling på ny havde overvejet spørgsmålet om aktindsigt i et notat om rigshospitalets struktur. Ministeriet var imidlertid fortsat af den opfattelse, at ministeriet i oktober/november 1980 havde haft grundlag for ud fra offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser at afslå personalerepræsentanternes anmodning om aktindsigt i det omhandlede notat. Ministeriet henviste til undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 2, nr. 2, idet ministeriet fortsat fandt, at væsentlige planlægningsmæssige hensyn gav grundlag for på det ønskede tidspunkt at afslå aktindsigt.

Undervisningsministeriet fandt, at de hensyn, der i sin tid begrundede en undtagelse fra adgangen til aktindsigt, ikke længere gjorde sig gældende med en sådan vægt, at notatet fortsat kunne unddrages aktindsigt, og ministeriet havde derfor sendt personalerepræsentanterne kopi af notatet.

Jeg meddelte herefter undervisningsministeriet, at jeg ikke foretog videre i sagen.