



2017-8

## Sag om aktindsigt i dokument fra 1997 burde være undersøgt yderligere inden afslag

16. marts 2017

Forvaltningsret

1121.1 – 11241.2 –  
11241.9

*En borger klagede til ombudsmanden over Sundheds- og Ældreministeriets afslag på aktindsigt i en udtalelse fra Sundhedsstyrelsen af 4. februar 1997 til det daværende sundhedsministerium. I afslaget henviste ministeriet til "ministerbetjeningsreglen" i offentlighedsloven. Sundhedsstyrelsens udtalelse var afgivet som bidrag til ministeriets besvarelse af et folketingssspørgsmål om retstilstanden for omskæring af drenge.*

*Borgeren påpegede over for ministeriet, at Sundhedsstyrelsens udtalelse var afgivet til udenforstående, da den var sendt som bilag til et brev fra ministeriet til bl.a. de norske sundhedsmyndigheder i 1999. Sundheds- og Ældreministeriet henviste til, at ministeriet ikke kunne konstatere, om Sundhedsstyrelsens udtalelse af 4. februar 1997 var identisk med det bilag, der var sendt med brevet fra 1999. Bilaget var nemlig ikke journaliseret på den sag, hvor brevet var journaliseret. I brevet var bilaget omtalt som "en udtalelse fra Sundhedsstyrelsen af 4. februar 1997".*

*Det var ombudsmandens opfattelse, at Sundheds- og Ældreministeriet i medfør af officialprincippet burde have oplyst sagen yderligere for at konstatere, om der var tale om identiske dokumenter. En yderligere oplysning kunne bl.a. være sket ved henvendelse til de norske myndigheder, der fik tilsendt bilaget i 1999. En pligt til at kontakte bl.a. de norske myndigheder kunne efter ombudsmandens opfattelse også følge af, at Sundheds- og Ældreministeriet havde pligt til at udfolde rimelige bestræbelser for at rekonstruere bilaget, der ved en fejl ikke var journaliseret på sagen.*

*Ombudsmanden henstillede derfor til Sundheds- og Ældreministeriet, at ministeriet genoptog sagen for at undersøge den yderligere og træffe fornyet afgørelse om retten til aktindsigt i Sundhedsstyrelsens udtalelse. Samtidig anmodede ombudsmanden ministeriet om på ny at overveje spørgsmålet om meraktindsigt, også fordi Sundhedsstyrelsens udtalelse var 20 år gammel, og under henvisning til det nærmere indhold af udtalelsen sammenlignet med svaret på folketingssspørgsmålet.*

(Sag nr. 16/05300)

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Herunder gengives ombudsmandens udtalelse i sagen efterfulgt af en sagsfremstilling:

### Ombudsmandens udtalelse

#### 1. Hvad drejer sagen sig om?

Du anmodede den 23. september 2016 Sundheds- og Ældreministeriet om aktindsigt i et bilag til et brev af 31. maj 1999 fra det daværende sundhedsministerium til den daværende afdelingsdirektør i det norske Social- og Helsedepartementet. Du var i besiddelse af en kopi af brevet, som du vedlagde til ministeriet i forbindelse med din aktindsigtsanmodning. Bilaget var i brevet beskrevet som "en udtalelse fra Sundhedsstyrelsen af 4. februar 1997, hvoraf den danske retstilstand [om omskæring af drenge; min bemærkning] fremgår".

Efter en søgning i ministeriets historiske databaser afslog Sundheds- og Ældreministeriet den 28. september 2016 din anmodning om aktindsigt, med henvisning til at det ikke havde været muligt at identificere det pågældende dokument.

For på anden måde at få aktindsigt i dokumenter vedrørende retstilstanden for omskæring af drenge bad du den 18. oktober 2016 Sundheds- og Ældreministeriet om aktindsigt i en sag med et bestemt sagsnr. i ministeriet (sagsnr. 97-6400/01-10), der vedrører sundhedsministerens besvarelse af folketingsspørgsmål nr. 168 (alm. del – bilag 462) om omskæring af drenge.

Spørgsmålet, der blev stillet af Folketingets Retsudvalg den 22. januar 1997, lød således:

"Hvilke lovmæssige og lægelige regler findes for omskæring af drenge, hvem har lovmæssig ret til at udføre denne handling, kan der dispenseres fra dette, og kan omskæring ske andre steder end på et hospital?"

Sundhedsministerens svar på spørgsmålet lød således:

**"Svar:**

Til brug for besvarelsen er indhentet udtalelse fra Sundhedsstyrelsen.

Der er ingen lovgivning, der specifikt regulerer omskæring af drenge. Generelt for operative indgreb gælder imidlertid, at disse alene må udføres af autoriserede læger. Det følger af lægelovens § 25, stk. 2. Enhver

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

læge med ret til selvstændigt virke har således principiel mulighed for at omskære drenge.

Med hensyn til hvor omskæring kan udføres, har Sundhedsstyrelsen oplyst, at det kan ske i såvel speciallægepraksis som på hospital.”

Ved afgørelse af 15. november 2016 meddelte Sundheds- og Ældreministeriet dig fuld aktindsigt i folketingsspørgsmålet samt ministerens besvarelse, herunder i ministeriets oversendelsesbrev til Folketingets Retsudvalg.

Sundheds- og Ældreministeriet meddelte derimod afslag på aktindsigt i en udtalelse af 4. februar 1997 fra Sundhedsstyrelsen, afgivet som bidrag til besvarelsen af folketingsspørgsmålet. Det skete med henvisning til, at udtalelsen (der lå på den pågældende sag i ministeriet i to identiske udgaver, jf. ministeriets sagsnr. 97-6400/01-10) var et internt dokument udvekslet på et tidspunkt, hvor der var konkret grund til at antage, at en minister havde eller ville få behov for embedsværkets rådgivning og bistand, mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder, jf. § 23, stk. 1, nr. 2, jf. § 24, stk. 1, nr. 1, i offentlighedsloven.

Du gjorde herefter over for ministeriet gældende, at udtalelsen fra Sundhedsstyrelsen af 4. februar 1997 var identisk med bilaget til brevet af 31. maj 1999 til det norske Social- og Helsedepartementet, og at dokumentet derfor måtte anses for afgivet til udenforstående.

Sundheds- og Ældreministeriet fastholdt i afgørelse af 6. december 2016, at udtalelsen fra Sundhedsstyrelsen i sagen om besvarelse af folketingsspørgsmålet var omfattet af § 24, stk. 1, nr. 1, i offentlighedsloven. Ministeriet henviste i den forbindelse til, at ministeriet – da bilaget til brevet af 31. maj 1999 til det norske Social- og Helsedepartementet ikke fandtes på sagen, hvor selve brevet var journaliseret – ikke havde mulighed for at konstatere, om der var tale om samme dokument.

Sundheds- og Ældreministeriet fandt ikke grundlag for at meddele aktindsigt i udtalelsen fra Sundhedsstyrelsen efter meroffentlighedsprincippet i offentlighedslovens § 14.

Nedenfor under pkt. 2 tager jeg stilling til spørgsmålet om aktindsigt i udtalelsen fra Sundhedsstyrelsen af 4. februar 1997 afgivet i forbindelse med besvarelse af folketingsspørgsmålet – herunder til spørgsmålet om, hvorvidt det må anses for godtgjort eller sandsynliggjort, at dokumentet er identisk med bilaget til det daværende sundhedsministeriums brev af 31. maj 1999 til det norske Social- og Helsedepartementet.

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Under pkt. 3 tager jeg stilling til en eventuel pligt til at rekonstruere bilaget til brevet af 31. maj 1999 til det norske Social- og Helsedepartementet, og under pkt. 4 tager jeg stilling til spørgsmålet om meroffentlighed.

### 2. Sundhedsstyrelsens udtalelse af 4. februar 1997

#### 2.1. Retsgrundlaget

2.1.1. I offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 1-2, og stk. 2, samt § 24, stk. 1 (jf. lov nr. 606 af 12. juni 2013) er fastsat følgende regler:

**”§ 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,

...

*Stk. 2.* Dokumenter omfattet af stk. 1, der afgives til udenforstående, mister deres interne karakter, medmindre afgivelsen sker af retlige grunde, til forskningsmæssig brug eller af andre lignende grunde.

**§ 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.”

Bestemmelsen i § 24, stk. 1, angiver de betingelser, der skal være opfyldt, for at et dokument eller en oplysning kan undtages fra aktindsigt, mens § 23, stk. 1, nr. 2, præciserer, at dokumenter omfattet af § 24, stk. 1, også skal betragtes som interne dokumenter.

Jeg bemærker i øvrigt, at det følger af ikrafttrædelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 42, at loven som udgangspunkt også gælder for dokumenter, der er udfærdiget før lovens ikrafttræden den 1. januar 2014. Det gælder bl.a. dokumenter omfattet af § 24.

2.1.2. Om udtrykket ”afgivet til udenforstående” er anført bl.a. følgende i bemærkningerne til § 23 i offentlighedsloven (jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013):

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

”Bestemmelsen i stk. 2, der er ny, bestemmer, at interne dokumenter, der afgives til udenforstående, som hovedregel mister deres interne karakter. Baggrunden for bestemmelsen er, at den myndighed, der har afgivet et dokument til en udenforstående, må anses for at have opgivet retten til at beskytte det pågældende interne dokument.

Med udtrykket 'afgives' sigtes til, at det pågældende dokument, uanset på hvilken måde det sker, er gjort *fysisk tilgængeligt* for en udenforstående – dvs. at dokumentet er gjort tilgængelig på en sådan måde, at den udenforstående kan komme i egentlig fysisk besiddelse af dokumentet. Der vil være tale om afgivelse i lovens forstand, hvis dokumentet f.eks. udleveres til den udenforstående på et møde, hvis det sendes til den udenforstående, herunder som almindelig post, e-mail eller med telefax, eller hvis dokumentet lægges på myndighedens hjemmeside på internettet, således at det er muligt for udenforstående at udskrive, downloade eller kopiere det pågældende dokument.

...

Det følger af bestemmelsen, at dokumentet alene mister sin interne karakter, hvis det afgives til *udenforstående*. Herved forstås en privat fysisk eller juridisk person eller en myndighed, der ikke er en del af den myndighed, som har udarbejdet dokumentet. En udveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed vil således ikke fratage dokumentets dets interne karakter, jf. stk. 1, mens det vil være tilfældet, hvis der er tale om en anden selvstændig myndighed.”

2.1.3. Af bemærkningerne til bestemmelsen i § 24, stk. 1, fremgår bl.a. følgende:

”Bestemmelsen i stk. 1 har (...) 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.

...

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 tids-

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

punkt, hvor der er konkret grund til at antage, at ministeren *har* eller *vil få* behov for embedsværkets rådgivning og bistand. (...)

...

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 udarbejdelse 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', 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 *mister 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.

...

'Ministerbetjeningsdokumentet' kan, hvis det *videresendes* eller *anvendes i en anden sammenhæng* end ministerbetjening af henholdsvis den udfærdigende og den modtagende myndighed, efter omstændighederne miste sin interne karakter. Om dette spørgsmål henvises til betænkningens kapitel 16, pkt. 6.4.4.8 (side 608 ff.)."

2.1.4. Jeg kan om udtrykket "afgivet til udenforstående" særligt i relation til ministerbetjeningsdokumenter også henvise til Mohammad Ahsan, Offentlig-

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

hedsloven med kommentarer (2014), s. 409 ff. og s. 438 ff. Sidstnævnte sted er anført bl.a. følgende:

### **”7. Videreanvendelse og videregivelse af ministerbetjeningsdokumenter**

Bestemmelsen i § 23, stk. 2, gælder også for ministerbetjeningsdokumenter, men da den bygger på et udgangspunkt om, at interne dokumenter mister deres interne karakter ved afgivelse til udenforstående, får den et anderledes indhold i forhold til ministerbetjeningsdokumenter, der efter § 24, stk. 1, netop bevarer deres interne karakter, selvom de udveksles med udenforstående i forbindelse med ministerbetjening. I forhold til den efterfølgende videresendelse eller videreanvendelse af et (udvekslet) ministerbetjeningsdokument, bemærkes følgende;

...

I det tilfælde, hvor den myndighed, der har *modtaget* et ministerbetjeningsdokument, *videreanvender* eller *videregiver* det pågældende dokument i en sammenhæng, der ikke vedrører ministerbetjening, vil ministerbetjeningsdokumentet miste sin interne karakter, og det vil være undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler.”

### **2.2. Min vurdering**

2.2.1. Det er i Sundheds- og Ældreministeriets afgørelse af 15. november 2016 ikke nærmere begrundet, hvorfor det undtagne dokument blev anset for udvekslet som led i ministerbetjening.

Det undtagne dokument er imidlertid udvekslet mellem kredsen af myndigheder omfattet af offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1, og det falder ind under de eksempler på opgaver, som ud fra forarbejderne er omfattet af bestemmelsen, nemlig besvarelse af folketingssspørgsmål.

Jeg er på den baggrund enig med Sundheds- og Ældreministeriet i, at dokumentet som udgangspunkt må anses for udvekslet som led i ministerbetjening og dermed ikke omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1.

2.2.2. Du har som nævnt gjort gældende, at Sundhedsstyrelsens udtalelse af 4. februar 1997 til brug for besvarelsen af folketingsspørgsmålet er identisk med bilaget til brevet af 31. maj 1999, og at det dermed er sandsynliggjort ud over rimelig tvivl, at ministerbetjeningsdokumentet er afgivet til udenforstående og dermed har mistet sin interne karakter.

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Du har i den forbindelse anført, at det ikke er plausibelt, at der har været to forskellige udtalelser fra Sundhedsstyrelsen med samme datering og med samme emne.

2.2.3. I afgørelsen af 6. december 2016 samt i udtalelsen til mig af 12. januar 2017 har Sundheds- og Ældreministeriet anført, at ministeriet – som følge af, at bilaget til ministeriets brev af 31. maj 1999 til bl.a. de norske sundhedsmyndigheder ikke er journaliseret på samme sag som brevet – ikke kan konstatere, om bilaget er identisk med Sundhedsstyrelsens udtalelse af 4. februar 1997 til ministeriet som led i besvarelsen af folketingsspørgsmål nr. 168. Derfor kan Sundheds- og Ældreministeriet heller ikke konstatere, om dokumentet er afgivet til udenforstående og dermed har mistet sin interne karakter.

I udtalelsen til mig har Sundheds- og Ældreministeriet videre anført, at ministeriet ikke har fundet anledning til at rette henvendelse til de norske, svenske eller finske myndigheder med henblik på at undersøge, om de måtte være i besiddelse af bilaget til brevet af 31. maj 1999. Grunden til, at ministeriet også har nævnt de svenske og finske myndigheder, er – som jeg forstår det – at brevet af 31. maj 1999 blev sendt til disse i kopi.

Sundheds- og Ældreministeriet har foretaget søgninger i ministeriets historiske baser for sagsperioderne 1993-1997 og 1998-2002 med henblik på at identificere den sag, hvor Sundhedsstyrelsens udtalelse af 4. februar 1997 er journaliseret. Det har ikke været muligt at fremfinde dokumentet. Jeg går ud fra, at ministeriet henviser til andre sager end sagsnr. 97-6400/01-10, hvor udtalelsen fra Sundhedsstyrelsen er journaliseret (i to identiske udgaver).

2.2.4. Jeg er enig med Sundheds- og Ældreministeriet i, at ministeriet på baggrund af de oplysninger, som ministeriet allerede havde i sagerne om dels besvarelsen af folketingsspørgsmålet, dels i sagen, hvor brevet af 31. maj 1999 er journaliseret, ikke med sikkerhed kunne konstatere, at de to dokumenter er identiske.

Det følger imidlertid af det almindelige forvaltningsretlige officialprincip, at en myndighed har ansvaret for, at sagerne oplyses i tilstrækkeligt omfang, inden der træffes afgørelse i sagen. Der er ingen almindelige regler for, hvilke oplysninger det er nødvendigt at tilvejebringe, men en sag skal undersøges så langt, som det i det enkelte tilfælde er nødvendigt for at træffe en forsvarlig og rigtig afgørelse. Se bl.a. Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer (2013), s. 495 f.

Det er min opfattelse, at du i forbindelse med sagen – bl.a. i din henvendelse af 18. november 2016 – fremkom med oplysninger, der sandsynliggjorde, at udtalelsen af 4. februar 1997 fra Sundhedsstyrelsen i forbindelse med besvarelsen af folketingsspørgsmålet var identisk med bilaget til brevet af 31. maj



## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

1999. Jeg har i den forbindelse bl.a. lagt vægt på, at der var tale om udtalelser af samme dato og om samme emne.

Efter at Sundheds- og Ældreministeriet havde fået disse oplysninger, var ministeriet efter min opfattelse – som følge af officialprincippet – forpligtet til at oplyse sagen yderligere med henblik på at konstatere, om der var tale om identiske dokumenter, således at udtalelsen af 4. februar 1997 var videreanvendt på en måde, som gjorde, at den var afgivet til udenforstående og ikke længere kunne undtages efter offentlighedslovens § 24, stk. 1, nr. 1.

En sådan yderligere sagsoplysning kunne bl.a. ske ved henvendelse til de norske, svenske eller finske myndigheder, som havde fået tilsendt bilaget til brevet af 31. maj 1999.

Jeg har gjort Sundheds- og Ældreministeriet bekendt med min opfattelse og henstillet til ministeriet at genoptage sagen med henblik på at oplyse den yderligere og træffe en ny afgørelse om din ret til aktindsigt.

### **3. Pligt til at rekonstruere bilaget til brevet af 31. maj 1999**

Sundheds- og Ældreministeriet har beklaget, at bilaget til brevet af 31. maj 1999 til det norske Social- og Helsedepartementet ikke findes på sagen, hvor brevet er journaliseret. Jeg går derfor ud fra, at det er en fejl, at bilaget er bortkommet eller ikke er journaliseret på sagen, og at det f.eks. ikke er kasseret i overensstemmelse med arkivlovens regler.

I en sådan situation har myndigheden i forbindelse med en aktindsigtsanmodning pligt til at udfolde rimelige bestræbelser på at rekonstruere dokumentet. Se bl.a. Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 175 f.

I forbindelse med, at Sundheds- og Ældreministeriet bl.a. på baggrund af din henvendelse af 18. november 2016 identificerede den sag, hvor brevet af 31. maj 1999 var journaliseret, burde ministeriet således have udfoldet rimelige bestræbelser på at rekonstruere bilaget. Det er min opfattelse, at ministeriet også i denne forbindelse burde have rettet henvendelse til de norske, svenske eller finske myndigheder for eventuelt at få en kopi af bilaget, og at ministeriet ikke kunne nøjes med at konstatere og beklage, at bilaget ikke fandtes i sagen.

Jeg har gjort ministeriet bekendt med min opfattelse. Om henstilling om genoptagelse, se ovenfor under pkt. 2.2.4.

### 4. Meroffentlighed efter offentlighedslovens § 14

#### 4.1. Retsgrundlaget

I offentlighedslovens § 14, stk. 1 (jf. lov nr. 606 af 12. juni 2013) er indeholdt følgende regel:

”§ 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.”

I bemærkningerne til bestemmelsen (jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) er anført bl.a. følgende:

”Meroffentlighedsprincippet bygger på, at lovens undtagelsesbestemmelser i §§ 19-35 ikke indeholder et pålæg til myndighederne m.v. om at undtage de dokumenter og oplysninger, der er omfattet af undtagelsesbestemmelserne fra retten til aktindsigt, men i almindelighed blot indebærer, at de pågældende dokumenter og oplysninger *kan undtages* fra retten til aktindsigt.

Meroffentlighedsprincippet kan på den baggrund siges at ligge i naturlig forlængelse af offentlighedsprincippet, idet det er med til at sikre størst mulig åbenhed i forvaltningen ved at give offentligheden mulighed for at få adgang til myndighedernes dokumenter og oplysninger selv i de tilfælde, hvor de pågældende dokumenter og oplysninger principielt set kan undtages fra aktindsigt efter lovens undtagelsesbestemmelser.

...

I forbindelse med vurderingen af, om der kan meddeles aktindsigt efter stk. 1, må der – som efter gældende ret – foretages en *afvejning af modstående interesser*. Der skal således på den ene side tages hensyn til styrken, svagheden eller fraværet af den aktindsigtssøgendes interesse i at få indsigt i de pågældende dokumenter og oplysninger, og på den anden side styrken af den beskyttelsesinteresse, der ligger bag den pågældende undtagelsesbestemmelse og andre lovlige hensyn. I de tilfælde, hvor et massemedie eller en forsker tilknyttet et anerkendt forskningsinstitut anmoder om aktindsigt, vil det i almindelighed kunne lægges til grund, at der foreligger en berettiget interesse i at få indsigt i dokumenterne eller oplysningerne, som vil skulle afvejes overfor eventuelle modstående interesser. Det bemærkes dog mere overordnet, at de nævnte tilfælde, hvor der foreligger et reelt og sagligt behov for at undtage de

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

pågældende dokumenter m.v., vil vurderingen af spørgsmålet om meraktindsigt formentlig meget ofte føre til, at der ikke er grundlag for at give indsigt efter meroffentlighedsprincippet.

Det må i den forbindelse antages, at afvejningen i de tilfælde, hvor der er tale om at undtage oplysninger fra retten til aktindsigt efter undtagelsesbestemmelserne i lovforslagets §§ 30-33, i almindelighed vil føre til, at der ikke kan meddeles aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet. (...)

Meroffentlighedsprincippet vil derfor have størst praktisk betydning i de tilfælde, hvor dokumenter og oplysninger kan undtages fra retten til aktindsigt efter andre undtagelsesbestemmelser end lovforslagets §§ 30-33. (...)"

Hos Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 278, er anført bl.a. følgende:

"Hvis der efter en konkret vurdering ikke foreligger en reel og saglig begrundelse for at undtage et internt arbejdsdokument fra retten til aktindsigt efter § 23, stk. 1, nr. 1 – f.eks. fordi dokumentet ikke indeholder overvejelser af mere foreløbig karakter, eller i øvrigt ikke tjener som grundlag for myndighedens interne beslutningsproces – kan der være særlig grund for myndigheden til at overveje, om det pågældende dokument kan udleveres helt eller delvist efter meroffentlighedsprincippet, jf. de specielle bemærkninger til § 23, stk. 1, nr. 1, samt betænkning nr. 1510/2009, s. 569 f., hvor det dog anføres, at der i sådanne tilfælde i almindelighed bør meddeles meraktindsigt. Herudover må det antages, at der kan være en særlig grund til at overveje, om et ministerbetjeningsdokument omfattet af § 24 kan udleveres helt eller delvis efter meroffentlighedsprincippet, hvis aktindsigtsanmodningen er fremsat lang tid efter, at den interne eller politiske beslutningsproces – som § 24 tilsigter at beskytte – er 'færdig'."

### 4.2. Min vurdering

4.2.1. Af Sundheds- og Ældreministeriets afgørelse af 15. november 2016 fremgår, at ministeriet har overvejet, om det undtagne dokument burde udleveres til dig efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14.

Efter en afvejning af de beskyttelseshensyn, der ligger bag bestemmelserne i offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 2, jf. § 24, stk. 1, nr. 1, over for den berettigede interesse, som du må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes, har ministeriet ikke fundet grundlag for at meddele dig meraktindsigt i sagen.

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Af ministeriets udtalelse til mig af 12. januar 2017 fremgår, at ministeriet har overvejet, om det forhold, at Sundhedsstyrelsens udtalelse er fra 4. februar 1997, bør føre til et andet resultat. Da omskæringsproblematikken fortsat er særdeles politisk aktuel – og den politiske beslutningsproces, som § 24 tilsigter af beskytte, således ikke kan anses for færdig – har ministeriet ikke fundet grundlag for at meddele meraktindsigt.

4.2.2. Du blev ved afgørelse af 15. november 2016 meddelt fuld aktindsigt i svaret på folketingsspørgsmål nr. 168 (alm. del – bilag. 462), der er citeret ovenfor i pkt. 1.

Efter en sammenligning af svaret på folketingsspørgsmålet med det undtagne dokument i form af Sundhedsstyrelsens udtalelse af 4. februar 1997 – og når man tager i betragtning, at Sundhedsstyrelsens udtalelse er 20 år gammel – kan det umiddelbart forekomme overraskende, at ministeriet ikke har ment at kunne give meraktindsigt i udtalelsen.

Jeg har på den baggrund – i forbindelse med min henstilling om genoptagelse af sagen – henstillet til Sundheds- og Ældreministeriet også på ny at overveje, om der kan gives meraktindsigt i udtalelsen.

Hvis ministeriet giver meraktindsigt, kan ministeriet undlade at foretage de yderligere undersøgelser mv., der er nævnt i pkt. 2 og 3.

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

---

Sundheds- og Ældreministeriet traf herefter en ny afgørelse i sagen. Af afgørelsen fremgik, at ministeriet havde spurgt de svenske, norske og finske myndigheder, om de var i besiddelse af det bilag, som var sendt i forbindelse med Nordisk Helsekonferencemøde i 1999. Ingen af de adspurgte lande var i besiddelse af dokumentet. Ministeriet meddelte herefter på ny borgeren afslag på aktindsigt under henvisning til ministerbetjeningsreglen i offentlighedsloven. Ministeriet afslog ligeledes at give borgeren meraktindsigt, under henvisning til at problematikken omkring omskæring fortsat var politisk aktuel.

Borgeren rettede herefter henvendelse til Sundheds- og Ældreministeriet for at få oplyst, hvorvidt der fandtes andre udtalelser fra Sundhedsstyrelsen dateret den 4. februar 1997 end den udtalelse af samme dato, der blev brugt til besvarelse af folketingsspørgsmål nr. 168. Borgeren rettede også henvendelse til Sundhedsstyrelsen med samme spørgsmål, og Sundhedsstyrelsen oplyste borgeren, at den ikke var i besiddelse af andre udtalelser af 4. februar

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

1997 om omskæring af drenge end den førnævnte udtalelse, der blev brugt til besvarelse af folketingsspørgsmål nr. 168.

Derefter vurderede ministeriet, at Sundhedsstyrelsens udtalelse af 4. februar 1997 om omskæring af drenge formentlig var identisk med den udtalelse, der blev sendt ud i 1999 i forbindelse med Nordisk Helseretsmøde. Ministeriet fandt på denne baggrund ikke længere grundlag for at undtage udtalelsen fra aktindsigt og udleverede den til borgeren.

### Sagsfremstilling

Den 23. september 2016 bad du Sundheds- og Ældreministeriet om aktindsigt i et bilag til et brev af 31. maj 1999, der var stilet til den daværende afdelingsdirektør i det norske Social- og Helsedepartementet og underskrevet af en daværende afdelingschef i Sundhedsministeriet.

Det bilag, som du bad om aktindsigt i, var i brevet af 31. maj 1999 beskrevet som "en udtalelse fra Sundhedsstyrelsen af 4. februar 1997, hvoraf den danske retstilstand [om omskæring af drenge; min bemærkning] fremgår".

Ved afgørelse af 28. september 2016 meddelte Sundheds- og Ældreministeriet dig afslag på aktindsigt, med henvisning til at det ikke havde været muligt for ministeriet at identificere dokumentet ud fra de angivne oplysninger.

Den 18. oktober 2016 bad du om aktindsigt i Sundheds- og Ældreministeriets sag nr. 97-6400/01-10, der omhandlede sundhedsministerens besvarelse af Folketingsspørgsmål nr. 168 (alm. del – bilag 462) om omskæring af drenge, stillet af Folketingets Retsudvalg den 22. januar 1997.

Sundheds- og Ældreministeriet meddelte dig ved afgørelse af 15. november 2016 fuld aktindsigt i det stillede folketingsspørgsmål samt ministerens svar, herunder i oversendelsesbrevet fra ministeriet til Folketingets Retsudvalg.

Samtidig meddelte Sundheds- og Ældreministeriet dig afslag på aktindsigt i et dokument (der lå på sagen i to identiske udgaver), der blev beskrevet som et "bidrag til besvarelse af folketingsspørgsmål fra Sundhedsstyrelsen til Sundhedsministeriet af 4. februar 1997".

Af Sundheds- og Ældreministeriets afgørelse fremgik bl.a. følgende:

"De to identiske dokumenter der udgør bidrag til besvarelse af folketingsspørgsmålet fra Sundhedsstyrelsen til Sundhedsministeriet af 4. februar 1997 udgør interne dokumenter, der er udvekslet 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, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 2, jf. § 24, stk. 1, nr. 1. Dokumenterne er derfor ikke omfattet af retten til aktindsigt.

Dokumenterne indeholder ikke oplysninger, der skal ekstraheres efter offentlighedslovens § 28, stk. 1, 1. pkt.

Ministeriet har overvejet, om der burde meddeles aktindsigt i dokumenterne, der er undtaget fra aktindsigt i videre omfang efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk. 1. Ministeriet har i den

## BILAG – SAGSFREMSTILLING

forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side hensynet til de beskyttelsesinteresser, der ligger bag undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 2, jf. § 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 den baggrund finder ministeriet ikke, at der er grundlag for at udlevere dokumenterne til dig.”

I en e-mail af 18. november 2016 gjorde du over for Sundheds- og Ældreministeriet gældende, at det dokument, som ministeriet havde undtaget fra aktindsigt, dvs. udtalelse af 4. februar 1997 fra Sundhedsstyrelsen til ministeriet – som altså lå på sagen i to identiske udgaver – var identisk med det dokument, som ministeriet senere ved brev af 31. maj 1999 havde sendt til bl.a. de norske sundhedsmyndigheder. Efter din opfattelse var dokumentet herefter afgivet til udenforstående og kunne ikke undtages fra aktindsigt med henvisning til, at der var tale om et internt dokument.

Ved afgørelse af 6. december 2016 oplyste Sundheds- og Ældreministeriet dig, at ministeriet havde identificeret den sag, hvor brevet af 31. maj 1999 var journaliseret, men da bilaget – i form af Sundhedsstyrelsens udtalelse af 4. februar 1997 – ikke fandtes på sagen, anså ministeriet det ikke for muligt at afgøre, om dokumentet havde mistet sin interne karakter.

Ministeriet fastholdt derfor afgørelsen af 15. november 2016 om afslag på aktindsigt og anførte i den forbindelse bl.a. følgende:

”For så vidt angår ministeriets afgørelse af 15. november 2016, er det din opfattelse, at bidraget fra Sundhedsstyrelsen af 4. februar 1997 til besvarelse af folketingssspørgsmål nr. 168 har mistet sin interne karakter, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 2, og at dokumentet således er omfattet af retten til aktindsigt, da du mener, at det er identisk med det dokument, der omtales i det danske Sundhedsministeriums brev til det norske Social- og helsedepartement af 31. maj 1999 som ’udtalelse af Sundhedsstyrelsen af 4. februar 1997’.

Ministeriet har foretaget en søgning i ministeriets historiske baser i sagsperioden 1998-2002 og har identificeret følgende sag:

- 1999-772/07-2, Nordisk Helsejuristgruppe aug. 99, GL-ANS.

På denne sag ligger et dokument med titlen: '(...) sender materiale gruppen', som er dateret 31. maj 1999. Dette dokument er identisk med det dokument, du har fremsendt til ministeriet i forbindelse med din anmodning om aktindsigt af 23. september 2016. Udtalelsen fra Sundhedsstyrelsen af 4. februar 1997, som der henvises til, skulle være medsendt som bilag, findes ikke på sagen (se vedlagte aktliste), hvilket ministeriet

## BILAG – SAGSFREMSTILLING

beklager. Det er på den baggrund ikke muligt for ministeriet at vurdere om dokumentet har mistet sin interne karakter efter offentlighedslovens § 23, stk. 2.”

Den 7. december 2016 klagede du til mig over Sundheds- og Ældreministeriets afgørelser af 15. november og 6. december 2016, og den 15. december 2016 bad jeg Sundheds- og Ældreministeriet om en udtalelse om sagen.

Jeg skrev i den forbindelse bl.a. følgende til ministeriet:

”3. Det folketingssspørgsmål, som Sundhedsstyrelsen ved udtalelsen af 4. februar 1997 ydede bidrag til, lyder således:

’Hvilke lovmæssige og lægelige regler findes for omskæring af drenge, hvem har lovmæssig ret til at udføre denne handling, kan der dispenseres fra dette, og kan omskæringen ske andre steder end på et hospital?’

Med spørgsmålet har man fra Retsudvalgets side således ønsket en redegørelse fra ministeren om gældende ret vedrørende omskæring af drenge.

Det bilag, som var vedlagt brevet af 31. maj 1999 til de norske myndigheder, er beskrevet som en udtalelse fra Sundhedsstyrelsen af 4. februar 1997, hvoraf den danske retstilstand om omskæring af drenge fremgår.

De nævnte faktiske omstændigheder synes umiddelbart at kunne tale for, at der er tale om ét og samme dokument.

Jeg beder i lyset heraf Sundheds- og Ældreministeriet om at redegøre for, hvilke bestræbelser ministeriet har udfoldet for at fremfinde bilaget til brevet af 31. maj 1999. Jeg beder herunder ministeriet om at oplyse, om ministeriet har rettet henvendelse til de myndigheder, som efter det oplyste i sin tid modtog bilaget, dvs. de norske, finske og svenske myndigheder, for at høre, om de er i besiddelse af dokumentet.

Jeg beder endvidere ministeriet om at oplyse, om ministeriet – på baggrund af de nævnte konkrete omstændigheder i sagen – ved behandlingen af aktindsigtsanmodningen har overvejet at betragte det pågældende dokument, som om det var afgivet til udenforstående, herunder i lyset af princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1.

Vedrørende spørgsmålet om meroffentlighed beder jeg også Sundheds- og Ældreministeriet om at redegøre for, hvilken betydning ministeriet har tillagt det forhold, at dokumentet stammer fra 1997. Jeg kan i den forbindelse henvise til de sager, der er offentliggjort på ombudsmandens



## BILAG – SAGSFREMSTILLING

hjemmeside, [www.ombudsmanden.dk](http://www.ombudsmanden.dk), som sag nr. 2015-18 og 2015-42 og til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 277 f.”

Sundheds- og Ældreministeriet har den 12. januar 2017 anført bl.a. følgende i en udtalelse til mig:

### *”Ministeriets bemærkninger*

Ministeriet har ikke fundet anledning til at rette henvendelse til de norske, svenske og finske myndigheder med henblik på at afklare, om de er i besiddelse af Sundhedsstyrelsens udtalelse af 4. februar 1997.

Sundheds- og Ældreministeriet har den 23. september 2016 foretaget en søgning i ministeriets historiske baser i sagsperioden 1993-1997 og den 23. november 2016 i sagsperioden 1998-2002 i et forsøg på at identificere den sag, hvorpå Sundhedsstyrelsens udtalelse af 4. februar 1997 er journaliseret. Det har dog ikke af den vej været muligt at fremfinde dokumentet.

Ministeriet kan derfor ikke med sikkerhed fastslå, at de to dokumenter, selvom de begge er dateret 4. februar 1997, er identiske, og at Sundhedsstyrelsens bidrag til besvarelse af folketingssspørgsmål nr. 168 hermed skulle have mistet sin interne karakter.

Det er derfor fortsat ministeriets vurdering, at Sundhedsstyrelsens bidrag af 4. februar 1997 til besvarelse af folketingssspørgsmål nr. 168 er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 2, jf. § 24, stk. 1, nr. 1.

Det fremgår af offentlighedslovens § 14, at det i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt skal overvejes, om der kan gives aktindsigt i dokumenter og oplysninger i videre omfang, end hvad der følger af §§ 23-35. I ministeriets afgørelse af 15. november 2016 og ministeriets svar på klage over afgørelse af 15. november 2016 af 6. december 2016, har ministeriet foretaget en afvejning af på den ene side hensynet til de beskyttelsesinteresser, der ligger bag undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 23, stk. 1, nr. 2, jf. § 24, stk. 1, nr. 1, og på den anden side, den berettigede interesse A antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes. Ministeriet har på den baggrund ikke fundet grundlag for at udlevere dokumentet til A.

Ministeriet har overvejet, om det forhold, at Sundhedsstyrelsens bidrag til besvarelse af folketingssspørgsmål nr. 168 er fra 1997, bør føre til et andet resultat. Set i lyset af, at omskæringsproblematikken fortsat er særdeles politisk aktuelt, har ministeriet imidlertid ikke fundet grundlag for at

## BILAG – SAGSFREMSTILLING

meddele meroffentlighed i dokumentet. Ministeriet lægger i den forbindelse vægt på, at den politiske beslutningsproces – som § 24 tilsigter at beskytte – således ikke er 'færdig', jf. herom Offentlighedsloven med kommentarer af Mohammad Ahsan, s. 278.

Ministeriet har således ej heller på den baggrund fundet grundlag for at udlevere dokumentet til A.”

Den 16. januar 2017 sendte jeg dig en kopi af Sundheds- og Ældreministeriets udtalelse af 12. januar 2017 og bad om at modtage dine eventuelle bemærkninger inden 2 uger.

Du meddelte ved e-mail af 23. januar 2017, at du ikke havde yderligere bemærkninger, og den 26. januar 2017 meddelte jeg dig, at jeg herefter ville forsøge at behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde modtaget fra dig og Sundheds- og Ældreministeriet.