

Innsyn i dokumenter i tilsynssaker mot en lege

12.10.2023 (2023/2524)

Saken gjelder delvis avslag på krav om innsyn i dokumenter i syv tilsynssaker mot en navngitt lege. Dokumentene inneholdt opplysninger om legen tilsynssakene var rettet mot, og pasientene han hadde behandlet. Statens helsetilsyn vurderte at flere opplysninger var underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1, og dermed skulle unntas innsyn, jf. offentleglova § 13 første ledd.

Hovedspørsmålet i saken var om taushetsplikten var til hinder for å gi innsyn i flere av opplysningene Helsetilsynet hadde unntatt offentlighet, jf. offentleglova § 13 første ledd, jf. forvaltningsloven §§ 13 første ledd nr. 1 og 13 a nr. 2.

Sivilombudet hadde ikke innvendinger til at opplysninger om legens personlige forhold var unntatt offentlighet, da disse ikke kunne gis ut i anonymisert form. Resten av de unntatte opplysningene gjaldt pasientene. Ombudet kom til at det var vanskelig å se at taushetsplikten kunne begrunne unntak av alle de unntatte opplysningene når identifiserende kjennetegn som navn, alder og tidsangivelser var unntatt offentlighet.

Noen av dokumentene i tilsynssakene hadde vedlegg. Saken reiste også spørsmål om vedleggene utgjorde selvstendige dokumenter, og om Helsetilsynet i så fall kunne unnta disse vedleggene i sin helhet etter offentleglova § 13 første ledd. Etter ombudets syn talte mye for vedleggene var egne

dokumenter som ikke kunne unntas i helhet etter offentleglova § 13.

Ombudet ba Helsetilsynet vurdere saken på nytt.

Sakens bakgrunn

- (1) A (klageren) ba Statsforvalteren i Oslo og Viken om innsyn i dokumenter i syv tilsynssaker mot en navngitt lege.
- (2) Statsforvalteren innvilget delvis innsyn i dokumentene. Statsforvalteren vurderte at flere opplysninger var underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1, og dermed skulle unntas innsyn, jf. offentliglova § 13 første ledd. I tillegg inneholdt dokumentene utklipp fra pasientjournaler, som ble unntatt i sin helhet. Det ble her vist til pasientjournalloven § 15, jf. helsepersonelloven § 21 og offentliglova § 13.
- (3) Klageren påklagde Statsforvalterens delvise avslag på innsyn. I klagen påpekte han at dokumentene ville ha vært tilstrekkelig anonymisert hvis pasientenes navn og fødselsdato var sladdet.
- (4) Statens helsetilsyn opprettholdt Statsforvalterens avslag. Helsetilsynet begrunnet avslaget med at dokumentene inneholdt en rekke taushetsbelagte opplysninger som måtte unntas fra innsyn etter offentliglova § 13. Dette var opplysninger om sykdom, behandling, sted, kjønn, tidsangivelser og hendelsesforløp, og detaljerte beskrivelser av pasientenes væremåte og helse.
- (5) Klageren brakte Helsetilsynets avgjørelse inn for ombudet.

Våre undersøkelser

- (6) Vi besluttet å undersøke deler av saken nærmere.
- (7) I undersøkelsesbrevet herfra viste vi til at Helsetilsynet hadde unntatt en rekke opplysninger på grunn av taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1, også opplysninger uten individualiserende kjennetegn. Vi spurte om identifikasjonsfaren var den samme for alle opplysningene, eller om det ville vært mulig å gi ut noen av opplysningene uten at de kunne knyttes til enkeltpersoner. Hvis Helsetilsynet mente at samtlige opplysninger alene kunne identifisere pasientene, ba vi om en nærmere begrunnelse for det.
- (8) På bakgrunn av undersøkelsen, vurderte Helsetilsynet saken på nytt. Helsetilsynet omgjorde delvis avslaget, og sendte innsynskravet i dokument nr. 1 i sak 2019/28299 og dokument nr. 1 og 9 i sak 2019/29892 tilbake til Statsforvalteren for ny behandling. Helsetilsynet opprettholdt ellers sitt tidligere avslag.
- (9) For de unntatte opplysningene i de resterende dokumentene, har Helsetilsynet vist til at det er opplysninger det med god grunn er vanlig å ville holde for seg selv, og som er egnet til å utlevere en person. Opplysningene skal derfor unntas innsyn, jf. offentliglova § 13, jf.

forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Helsetilsynet svarte også at dokumentene ikke var sladdet i for stor grad.

(10) I undersøkelsesbrevet viste vi også til at noen dokumenter var unntatt i sin helhet, og ba Helsetilsynet redegjøre nærmere for det rettslige grunnlaget for at hvert enkelt dokument kan unntas innsyn. Til dette svarte Helsetilsynet at det ga delvis innsyn i alle de 15 dokumentene som det ble begjært innsyn i, og at ingen av dokumentene var unntatt i sin helhet.

(11) Vi spurte også om Helsetilsynets behandlingstid i klagesaken var i tråd med offentleglovas saksbehandlingsfrist og om behandlingen av denne saken var representativ for Helsetilsynets behandling av innsynsklager. Helsetilsynet erkjente at behandlingstiden i saken hadde vært for lang og ikke i tråd med offentleglovas frist. Helsetilsynet opplyste videre at behandlingstiden i denne saken ikke er representativ for behandlingen av innsynsklager per nå. Det har imidlertid ikke kunnet legges frem opplysninger om gjennomsnittlig behandlingstid av innsynsklager.

(12) Klageren kom med merknader til Helsetilsynets svar. Helsetilsynet innga merknader til klagerens kommentarer, som klageren fikk anledning til å besvare.

Sivilombudets syn på saken

1. Innledning

(13) Saken gjelder innsyn i dokumenter i syv tilsynssaker mot en navngitt lege. Statens helsetilsyn har unntatt flere av opplysningene i dokumentene fra offentlighet fordi det mente at opplysningene var taushetsbelagte.

(14) Hovedspørsmålet i saken er om taushetsplikten er til hinder for å gi innsyn i flere av opplysningene Helsetilsynet har unntatt offentlighet, jf. offentleglova § 13 første ledd, jf. forvaltningsloven §§ 13 første ledd nr. 1 og 13 a nr. 2.

(15) Noen av hoveddokumentene i tilsynssakene hadde vedlegg. Saken har også reist spørsmål om vedleggene utgjør egne dokumenter, og om Helsetilsynet i så fall kan unnta disse vedleggene i sin helhet etter offentleglova § 13 første ledd.

(16) I punkt 2 redegjør ombudet for de rettslige utgangspunktet i saken. I punkt 3 kommenterer ombudet Statens helsetilsyns behandling av innsynsklagen.

2. Rettslige utgangspunkter – unntak av taushetsbelagte opplysninger

(17) Utgangspunktet etter offentleglova § 3 er at alle kan kreve innsyn i saksdokumenter, journaler eller lignende register for organet. Unntak fra retten til innsyn krever hjemmel i lov eller i forskrift gitt i medhold av lov.

(18) Offentleglova § 13 første ledd bestemmer at opplysninger som er underlagt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov, er unntatt fra innsyn.

(19) De alminnelige reglene om taushetsplikt følger av forvaltningsloven § 13, der det av første ledd nr. 1 går frem at «[e]nhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om noens personlige forhold».

(20) Det er bred enighet om at opplysninger om enkeltpersoners fysiske eller psykiske helse er i kjerneområdet av det som anses som noens personlige forhold, se for eksempel Jan Fridthjof Bernt, Norsk lovkommentar (Gyldendal rettsdata), note 281 til forvaltningsloven. Ombudet har tidligere lagt til grunn at dette også gjelder opplysninger om hvilken behandling en pasient mottar, se uttalelse 31. august 2020 (SOM-2020-1572).

(21) Taushetsplikten i forvaltningsloven § 13 er likevel ikke til hinder for at opplysningene brukes dersom behovet for beskyttelse må anses ivaretatt ved at individualiserende kjennetegn er utelatt, jf. forvaltningsloven § 13 a nr. 2.

(22) Anonymiserte opplysninger som ikke kan knyttes til bestemte personer er ikke underlagt taushetsplikt, selv om de gjelder helseforhold, se Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova, G-2009-419, s. 78.

(23) Det avgjørende vil være om muligheten til å knytte opplysningen til de aktuelle personene reelt er fjernet, jf. Frihagen, Taushetsplikt etter forvaltningsloven (1979) side 98. I vurderingen må det både ses hen til om personene kan identifiseres ut fra opplysninger i det aktuelle dokumentet, og ved den såkalte koblingsfaren – altså at opplysningene kan holdes sammen med informasjon som er gjort kjent andre steder.

(24) I juridisk teori er det lagt til grunn at hvor store krav det skal stilles til anonymitetsvernet etter forvaltningsloven § 13 a nr. 2 vil bero på en konkret vurdering. Sentrale hensyn er hvor sensitive opplysningene er, hvor sannsynlig det er at noen vil ta arbeidet med å finne ut hvem de gjelder og hvor sterke legitime interesser det er for at de gjøres kjent, se Jan Fridtjof Bernt, Norsk lovkommentar (Gyldendal rettsdata), note 311 til forvaltningsloven. Det kan også være aktuelt å legge vekt på at opplysningene gjelder personer med tilknytning til et mindre sted/miljø hvor de lettere vil kunne identifiseres, jf. Woxholth, Forvaltningsloven med kommentarer (5. utg. 2011), side 287. Dette fremgår også i Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova, G-2009-419, punkt 6.2.5.3.

Statens helsetilsyns behandling av innsynsklagen

3.1 Unntak for taushetsbelagte opplysninger

(25) Dokumentene inneholder opplysninger om legen tilsynssakene er rettet mot og pasientene han har behandlet.

(26) Statens helsetilsyn unntok flere av opplysningene i dokument 1, 7, og 14 i Statsforvalterens sak 2022/107 fra offentlighet fordi de gjelder legens personlige forhold. Det er offentlig kjent hvilken lege tilsynssakene gjelder. Opplysninger om hans personlige forhold kan derfor ikke gis

ut i anonymisert form. Ombudet er enig med Helsetilsynet i at disse opplysningene er taushetsbelagte og skal unntas offentlighet etter offentleglova § 13 første ledd, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1.

(27) I resten av dokumentene er det unntatt opplysninger om pasientenes diagnose og behandling. I utgangspunktet er dette opplysninger om noens «personlige forhold». Det er også unntatt opplysninger om andre omstendigheter og hendelsesforløp knyttet til pasientenes kontakt med legekontor og legevakt. Spørsmålet er om taushetsplikten er til hinder for å gi innsyn i alle disse opplysningene når identifiserende kjennetegn som navn, alder og tidsangivelser er unntatt offentlighet.

(28) For flere av dokumentene har Helsetilsynet vist til at opplysninger må skjermes fordi hendelsesforløpet kan ha vært synlig for utenforstående, for eksempel ved at pasienten ble hentet i ambulanse eller har vært på legevakten. For ett dokument er det opplyst at å sladde kjønn var nødvendig for å redusere risikoen for identifisering. For andre dokumenter skrev Helsetilsynet at opplysningene var direkte identifiserende, og at identifikasjonsfaren ville være for høy ved å gi dem ut.

(29) Ettersom Helsetilsynet har unntatt opplysninger som pasientenes navn, alder, fødselsdato og dato for hendelsene, er det vanskelig å se at alle opplysninger om hendelsesforløp, helsetilstand og behandling alene kan identifisere pasientene. Alle hendelsene synes å ha skjedd i store kommuner, slik at det må antas at det er mange som oppsøker det aktuelle legekantoret og legevaktene i løpet av et år. Flere av helsetilstandene som er omtalt i dokumentene, fremstår nokså vanlige eller som vanskelig å se om en person har. Samlet er det vanskelig for ombudet å se at offentleglova § 13, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1, kan begrunne unntak av alle de unntatte opplysningene.

(30) På denne bakgrunn ber ombudet Statens helsetilsyn om å behandle saken på nytt. Helsetilsynet må gjøre en ny vurdering av hvilke opplysninger som kan gis i anonymisert form og hvilke opplysninger taushetsplikten er til hinder for å gi innsyn i, jf. offentleglova § 13, jf. forvaltningsloven §§ 13 første ledd nr. 1 og 13 a nr. 2.

3.2 Unntak av hele dokumenter

(31) Flere av dokumentene det er bedt om innsyn i, har vedlegg. Noen av disse vedleggene ser ut til å ha blitt sladdet i sin helhet. Dette gjelder vedlegg til dokument 1 i sak 2021-9891 og dokument 1 i sak 2022-4478.

(32) I svaret på ombudets undersøkelse svarte Helsetilsynet at det ble gitt delvis innsyn i samtlige dokumenter, og at ingen dokumenter var unntatt i sin helhet. Ombudet forstår dette slik at Helsetilsynet mener at de aktuelle vedleggene ikke er egne dokumenter etter offentleglova.

(33) Et dokument er en «logisk avgrensa informasjonsmengd» som er «lagra på eit medium for seinare lesing, lytting, framsyning, overføring eller liknande», jf. offentleglova § 4 første ledd. I Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova, G-2009-419, punkt 4.4.2.2 er det gitt veiledning om dokumentbegrepet:

«Ved vurderinga av kva som er eitt og kva som er fleire dokument er utgangspunktet at dette må avgjerast ut frå kva som utgjør ei logisk avgrensa informasjonsmengd. Det avgjerande er kva som etter sitt innhald høyrer saman og som står fram som ei samla framstilling. I dei aller fleste tilfelle er denne avgrensinga ikkje noko problem. Ei samanhengande skriftleg framstilling vil vere å rekne som eitt dokument sjølv om ho er på mange sider. Som hovudregel vil eit vedlegg til eit dokument vere å sjå på som eit eige dokument, men dette kan ikkje avgjerast på generelt grunnlag. Dersom hoveddokumentet ikkje gir nokon sjølvstendig informasjon, til dømes av di det er eit reint oversendingsbrev, men berre viser til vedlegget, kan det tale for at brevet og vedlegget er å rekne som eitt og same dokument.»

(34) Etter ombudets syn taler mye for at de unntatte vedleggene er egne dokumenter. Ombudet viser til at de tilhørende hoveddokumentene ser ut til å gi selvstendig informasjon. Offentleglova § 13 gir kun adgang til å unnta opplysninger, ikke hele dokumenter, fra innsyn.

(35) Som nevnt ovenfor bes Helsetilsynet om å behandle saken på nytt. Ombudet ber om at Helsetilsynet også vurderer om de aktuelle vedleggene er egne dokumenter. I så fall må Helsetilsynet vurdere om offentliglova gir hjemmel til å unnta hele vedleggene.

3.3 Saksbehandlingstid

(36) Klageren påklagde 10. mars 2023 Statsforvalterens delvise avslag. Statsforvalteren oversendte 27. mars 2023 innsynsklagen til Statens helsetilsyn for klagebehandling. Statens helsetilsyn avgjorde innsynsklagen 1. juni 2023.

(37) Klager på innsynsavslag skal forberedes og «avgjerast utan ugrunna opphald», jf. offentliglova § 32 tredje ledd. Ombudet har i flere saker uttalt at hensynet til innsynsreglenes effektivitet og formålet bak offentlighetsprinsippet tilsier hurtighet på alle trinn ved behandlingen av innsynssakene. De strenge kravene til saksbehandlingstid i innsynssaker innebærer at klageinstansen må prioritere behandling av innsynsklager også i perioder med stor arbeidsbelastning. Ombudet har i flere saker uttalt at det beror på en konkret vurdering om klagesaken er avgjort «utan ugrunna opphald». Siden saksforberedelsen allerede har funnet sted i førsteinstansen, skal det likevel mye til å akseptere en saksbehandlingstid i klagesaker på over to uker, jf. bl.a. ombudets uttalelser 25. august 2015 (SOM-2015-949) og 24. november 2021 (SOM-2021-4022).

(38) I svaret på ombudets undersøkelse har Helsetilsynet erkjent at behandlingstiden i saken har vært for lang og ikke i tråd med fristene i offentliglova. Helsetilsynet har opplyst at behandlingstiden ikke er representativ for behandlingen av innsynsklager per nå. Det har imidlertid ikke kunnet legges frem opplysninger om gjennomsnittlig behandlingstid av innsynsklager.

(39) Ombudet er enig i at behandlingstiden for innsynsklagen har vært for lang, og i strid med offentliglova. Ombudet forventer at Helsetilsynet i fremtiden behandler innsynsklager i tråd med saksbehandlingsfristene i offentliglova.

Konklusjon

(40) Sivilombudet har ikke innvendinger til at opplysninger om legens personlige forhold er unntatt offentlighet, da disse ikke kunne gis ut i anonymisert form. I resten av dokumentene er det unntatt opplysninger om pasientenes diagnose og behandling. Det er også unntatt opplysninger om andre omstendigheter og hendelsesforløp knyttet til pasientenes kontakt med legekantor og legevakt. Ombudet har kommet til at det er vanskelig å se at offentleglova § 13, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1, kan begrunne unntak av alle de unntatte opplysningene.

(41) To av dokumentene har vedlegg. Noen av vedleggene ser ut til å ha blitt sladdet i sin helhet med henvisning til offentleglova § 13. Etter ombudets syn taler mye for at vedleggene er egne dokumenter. Offentleglova § 13 gir imidlertid kun adgang til å unnta opplysninger, ikke hele dokumenter, fra innsyn.

(42) Ombudet ber på denne bakgrunn Helsetilsynet om å behandle saken på nytt.

(43) Ombudet er enig i at behandlingstiden for innsynsklagen har vært for lang, og i strid med offentleglova. Ombudet forventer at Helsetilsynet i fremtiden behandler innsynsklager i tråd med saksbehandlingsfristene i offentleglova.

12.10.2023 (2023/2524)