



DET KONGELIGE  
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENT

Sykehuset Østfold HF  
Jostein Vist

Deres ref  
16/02140

Vår ref  
16/1813-

Dato  
04.07.2016

### **Anmodning om omgjøring av forvaltningsvedtak uten klage**

Helse- og omsorgsdepartementet viser til tidligere korrespondanse i saken, senest deres brev av 7. juni 2016. I brevet anmoder dere departementet om å omgjøre sitt vedtak av 27. mai 2016.

Innsynsbegjæringen fra Verdens Gang gjelder tvangsprotokoller med Kontrollkomisjonens merknader for 69 pasienter som var underlagt mekaniske tvangsmidler ved Sykehuset Østfold HF i 2015. Departementets vedtak av 27. mai 2016 opphevet Sykehuset Østfold HF's avslag på innsyn i disse tvangsprotokollene og saken ble sendt tilbake til Sykehuset Østfold HF for ny behandling. Det er dette vedtaket som anmodes omgjort.

Helse- og omsorgsdepartementet har mottatt flere klagesaker knyttet til avslag på innsyn i tvangsprotokoller. I flere av sakene anføres det at innhold i pasientjournaler ikke omfattes av offentlighetsloven. Helse- og omsorgsdepartementet har nå vurdert dette spørsmålet.

#### Tvangsprotokollene og innhold i pasientjournaler

Pasientjournalloven er teknologinøytral. Hvilket lagringsmedium som benyttes (papirdokument, elektronisk dokument, lyd, bilde mv.) og hvilket system innholdet er lagret i, er uten betydning for hva som er del av et behandlingsrettet register/en pasientjournal. Heller ikke offentlighetsloven skiller mellom hvilket lagringsmedium som benyttes. Meningen med tredje og fjerde avsnitt i vårt brev av 27. mai 2016 var å beskrive den faktiske håndteringen av protokollene og at de allerede var utskilt som separate saksdokumenter.

Formålet med pasientjournaler er blant annet at helseopplysninger om den enkelte dokumenteres, kan finnes igjen og gi grunnlag for helsehjelp eller administrasjon av helsehjelp. Formålet med tvangsprotokollene er imidlertid også at Kontrollkommissjonen skal gjennomgå disse som en del av deres kontroll med bruk av restriktive tiltak.

I denne saken er ikke spørsmålet om lagringsmedium eller system avgjørende, men om tvangsprotokollene er et "saksdokument" etter offentlighetsloven § 3, jf. § 4. Det samme spørsmålet gjelder for innføringer i en pasientjournal.

Offentlighetsloven gir rett til innsyn i "saksdokument, journalar og liknande register for organet", jf. offentlighetsloven § 3 første punktum. Offentlighetsloven § 4 første ledd definerer dokument som: "ei logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra på eit medium for seinare lesing, lytting, framsyning, overføring eller liknande."

Bestemmelsen utdypes i forarbeidene til offentlighetsloven (Ot. prp. nr. 105 (2004-2005)) hvor det fremgår på side 120 at

*"Første ledd definerer dokumentomgrepet, som er ein del av det meir omfattande omgrepet saksdokument. Med dokument er meint ei logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra på eit medium for seinare lesing, lytting, framsyn, overføring eller liknande. Til skilnad frå gjeldande lov er «eller liknande» føydd til for å klargjere at opprekninga ikkje er uttømmende.*

*Dokumentomgrepet er teknologinøytralt. Det omfattar alle typar informasjon utan omsyn til korleis informasjonen er lagra. Det har vidare ikkje noko å seie korleis informasjonen kjem til uttrykk. Blant anna vil tekstar, lyd, bilete, teikningar og modellar vere omfatta av omgrepet.*

*Kva som utgjer éit dokument, må avgjerast ut frå kva som utgjer ei logisk avgrensa informasjonsmengd. Det avgjerande vil vere kva informasjon som innhaldsmessig høyrer saman. Om for eksempel eit brev med vedlegg utgjer eitt dokument eller om vedlegga utgjer separate dokument, kan derfor ikkje avgjerast på generelt grunnlag."*

Departementet kan vanskelig se at de aktuelle tvangsprotokollene ikke er å anse som et saksdokument i offentlighetslovens forstand. Det samme gjelder innføringer i en pasientjournal.

Spørsmålet blir deretter om de aktuelle tvangsprotokollene er "saksdokument for organet" etter offentlighetsloven § 4 annet ledd. Bestemmelsen lyder

*"Saksdokument for organet er dokument som er komne inn til eller lagde fram for eit organ, eller som organet sjølv har oppretta, og som gjeld ansvarsområdet eller verksemda til organet. Eit dokument er oppretta når det er sendt ut av organet. Dersom dette ikkje skjer, skal dokumentet reknast som oppretta når det er ferdigstilt."*

Bestemmelsen utdypes i forarbeidene til offentlighetsloven (Ot. prp. nr. 102 (2004-2005)) side 120:

*"Dokument som organet sjølv opprettar, blir etter andre ledd andre og tredje punktum rekna som saksdokument for organet, når dokumentet blir sendt ut av organet eller, dersom det ikkje skjer, når dokumentet er ferdigstilt. ...*

*Dokument som ikkje skal sendast ut, vil måtte reknast som ferdigstilte og dermed som saksdokument for organet når det ikkje lenger er aktuelt å gjere endringar eller tilføyingar i dokumentet."*

Offentlighetsloven § 4 tredje ledd angir hvilke dokumenter som ikke skal regnes som saksdokument i offentlighetslovens forstand, for eksempel dokument som en medarbeider mottar i egenskap av å være privatperson. Kravet til innholdsmessig tilknytning vil da ikke være oppfylt. Selv om forarbeidene fastslår at listen ikke er uttømmende gir de ikke retningslinjer om hva som skal til for at andre dokumenttyper enn de som er angitt, ikke skal regnes som saksdokument under offentlighetsloven. Karakteren på dokumentene som er angitt i offentlighetsloven § 4 tredje ledd tilsier at kravet til innholdsmessig tilknytning til virksomheten må være avgjørende i den forbindelse. Tvangsprotokoller og innhold i pasientjournaler gjelder kjernevirksomheten i helsetjenesten og har således en sterk innholdsmessig tilknytning.

Ifølge veilederen til offentlighetsloven side 38 annet avsnitt kan helt særegne omstendigheter medføre at også andre dokumenter unntas ved at offentlighetsloven § 4 annet ledd tolkes innskrenkende. Elektroniske spor som genereres automatisk er nevnt som et eksempel. Dette er særegne opplysninger som ikke er knyttet til kjernevirksomheten til organet og som oppstår automatisk. Departementet kan ikke se at innhold i pasientjournaler har likhetstrekk med elektroniske spor i den forbindelse.

Departementets forståelse av offentlighetsloven er at de aktuelle tvangsprotokollene fra 2015 er saksdokumenter for organet, jf. offentlighetsloven § 4 og pasientjournalforskriften § 13 (1) første punktum jf. § 7 in fine. Departementet kan ikke se at det foreligger bestemte unntak fra offentlighetslovens virkeområde for de aktuelle tvangsprotokollene, verken i lov eller i forskrift gitt i medhold av pasientjournalloven, offentlighetsloven eller annen helselovgivning. Innsyn i tvangsprotokollene må derfor vurderes på bakgrunn av reglene i offentlighetsloven. Det samme gjelder for innføringer i pasientjournaler som er ferdigstilte eller sendt ut av organet.

Departementets konklusjon er derfor at tvangsprotokollene og innhold i pasientjournaler omfattes av offentlighetslovens virkeområde, og at innsyn må vurderes etter offentlighetslovens regler.

Sykehuset Østfold HF anfører i sitt brev av 18. mai 2016 flere gode argumenter for at store deler av innholdet i pasientjournaler bør unntas fra offentlighetslovens virkeområde. Departementet har notert seg synspunktene og argumentene, og vil legge vekt på dette i det videre arbeidet med å sikre trygge og gode pasientjournalssystemer.

#### Omgjøringsanmodningen

På denne bakgrunn opprettholder departementet sitt vedtak av 27. mai 2016 hvor Sykehuset Østfold HF's vedtak av 2. mai 2016 oppheves og saken sende saken tilbake til Sykehuset Østfold HF for ny behandling.

I forbindelse med departementets behandling av klagesakene har vi vært i kontakt med Sørlandet Sykehus HF, som har gitt Verdens Gang delvis innsyn i tvangsprotokoller. Departementet har fått opplyst hva Sørlandet sykehus HF har gitt innsyn i og hvilke vurderinger som er gjort i den forbindelse, og finner at denne praksisen synes rimelig.

Dersom avslaget opprettholdes, etter en konkret vurdering av hver enkelt tvangsprotokoll etter offentlighetslovens bestemmelser, ber departementet om å få oversendt alle dokumenter i saken, inkludert de aktuelle tvangsprotokollene. Ved en eventuell oversendelse ber departementet om at pasientenes navn sladdes. Dette for å sikre at personsensitive opplysninger ikke kommer på avveie.

Departementet er kjent med at Verdens Gang har fått innsyn i statistikk knyttet til bruken av mekaniske tvangsmidler ved en rekke helseforetak. Dersom Sykehuset Østfold HF har gitt Verdens Gang eller andre innsyn i slike eller andre opplysninger om bruk av mekaniske tvangsmidler, ber departementet også om å få oversendt dokumentene som det er gitt innsyn i.

Med vennlig hilsen

Ann Margaret Løseth (e.f.)  
avdelingsdirektør

Lise Berntsen  
seniorrådgiver

*Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.*

Kopi til:

Helse Sør-Øst RHF  
Verdens Gang v/ Mona Norman

Postboks 404

2303 HAMAR