Ankestyrelsen

Brev sendt til
Region Syddanmark

11. oktober 2019

J.nr. 19-30191

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

Tilsynsudtalelse om aktindsigt i sprogtest

[A] har den 14. juni 2019 skrevet til Region Syddanmark om regionens afgørelse af samme dato om aktindsigt.

Region Syddanmark har den 20. juni 2019 fastholdt sin afgørelse og sendt sagen til Ankestyrelsen.

Konklusion

Ankestyrelsen beder Region Syddanmark om at genoptage sagens behandling og træffe en ny afgørelse om aktindsigt.

Sagens baggrund

[A] har den 7. juni 2019 anmodet Region Syddanmark om aktindsigt i følgende:

> "[…] den sprogtest, som Sygehus [B] har udviklet til brug for sprogtest af udenlandske medarbejdere inden ansættelse.
>
> Min anmodning omfatter udover selve testen også relevant baggrundsmateriale (opsummerende notater, vejledninger knyttet til sprogtesten osv.)."

Region Syddanmark har den 14. juni 2019 afslået at give [A] aktindsigt. Regionen har som begrundelse for afgørelsen anført følgende:

”På vegne af Region Syddanmark, Sygehus [B] skal jeg hermed meddele, at din anmodning om aktindsigt, jf. nedenfor, ikke kan imødekommes, da der er tale om interne dokumenter, jf. offentlighedslovens § 23 stk. 1. Der er ligeledes sygehusets vurdering, at de interne dokumenter ikke skal udleveres efter offentlighedslovens § 26.

Meroffentlighed og faktiske oplysninger
Region Syddanmark, Sygehus [B] har overvejet, om de undtagne dokumenter burde udleveres til dig efter princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens § 14, stk.1. Region Syddanmark, Sygehus [B] har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger til grund for bestemmelserne i offentlighedslovens § 23, stk. 1, og på den anden side den berettigede interesse, du må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes. Region Syddanmark har på den baggrund ikke fundet grundlag for at udlevere de undtagne dokumenter.

Efter offentlighedslovens § 28 skal sygehuset udlevere oplysninger om sagens faktiske grundlag. I den forbindelse og i lyset af meroffentlighedsprincippet kan jeg oplyse om, at sprogtesten er udviklet af sygehusets danskunderviser i samarbejde med interne læger og sygeplejersker. Testen bruges til at fastslå det sproglige niveau hos en given ansøger med udenlandsk baggrund og består af øvelser indenfor følgende sproglige kategorier: mundtlig kommunikation, lytteforståelser, fagsprog, grammatisk korrekthed, ordforråd og kulturforståelse. Niveauet svarer til de krævede karakterer for tredjelandslæger ved Prøve i Dansk 3. Dog vægtes lytteforståelserne, fagsproget og den mundtlige kommunikation ekstra meget, dvs. om prøvetager er i stand til at kommunikere med patienterne på en måde som ikke skaber sproglige misforståelser, men derimod tryghed hos patienterne. Testen tager ca. 1½ - 2 timer.”

[A] har den 14. juni 2019 bl.a. skrevet følgende til regionen:

”Testen har uden tvivl oprindeligt kunne klassificeres som et internt dokument, jf. § 23, stk. 1, nr. 1, men testen nævnes og fremhæves vidt og bredt, når snakken falder på sprogkrav til udenlandske læger. Bl.a. har Danske Regioner henvist til testen – som det gode eksempel – i et høringssvar. I

> samme ombæring har Sundhedsministeren også gengivet testen som værende en måde at håndtere "problematikken" med udenlandske læger på.
> Måske ingen af dem, der henviser til testen, nogensinde har set den/modtaget noget på skrift, men det virker alligevel som noget af en chance at tage for de pågældende.
> Hvis I fastholder, at testen/materiale om testen/materiale relateret til testen på intet tidspunkt har forladt rammerne af Region Syddanmark, så er det sådan det er. Men jeg kan fortælle, at jeg i så fald vil bruge lidt kræfter på at se, om jeg kan opstøve den andre steder (= udenfor rammerne af Region Syddanmark). Skulle det ske, at jeg kan lokalisere relevant materiale andetsteds, vil det være en lidt kedelig omgang for Region Syddanmark."

Region Syddanmark har i sin genvurdering af 14. juni 2019 bl.a. skrevet følgende:

> 1. Sprogtesten er ikke på noget tidspunkt blevet overbragt eller på anden vis videregivet til andre myndigheder. Sprogtesten er ej heller videregivet til private. Uden at kende andre myndigheders omtale af sprogtesten går jeg ud fra, at der tænkes på effekten af sprogtesten.
> 2. Baggrunden for ikke at give aktindsigt er særligt risikoen for, at sprogtesten bliver tilgængelig for de personer, som står overfor at skulle gennemføre sprogtesten, hvorved formålet ville forspildes. Af samme årsag må der ikke tages billeder af sprogtesten, ligesom den skriftlige del sprogtesten ikke må tages med hjem af de personer, som gennemgår sprogtesten. Sygehus [B] ønsker ej heller, at sprogtesten plagieres af andre.
> 3. Sprogtesten består alene af ét dokument. Der knytter sig således ikke vejledninger, notater mv. til sprogtesten."

Ankestyrelsen har den 21. juni 2019 anmodet Region Syddanmark om en redegørelse i sagen. Vi spurgte nærmere ind til, om sprogtesten er at betragte som et internt dokument som nævnt i offentlighedslovens § 23. Vi henviste til forarbejderne til § 23 i offentlighedsloven, hvoraf bl.a. fremgår, at dokumentet er "afgivet", hvis embedsfolk på et møde udlåner det pågældende dokument til de øvrige mødedeltagere, der – efter at have læst dokumentet – afleverer det igen ved mødets afslutning.

Region Syddanmark har den 27. juni 2019 bl.a. oplyst følgende til Ankestyrelsen:

> "Testen udføres af sygehusets sprogunderviser. Testen er individuel. I forbindelse med udførelse af testen udleveres dokumentet. Ved testens afslutning tilbageleveres dokumentet. Lydfilerne kan eftersendes, hvis Ankestyrelsen ser behov herfor.
>
> **Sygehusets bemærkninger**
> Formålet med sygehusets sprogtest er at sikre patientsikkerheden. Alle ansøgere med ikke-dansk baggrund, som skal have patientkontakt, sprogtestes før der tilbydes ansættelse.
>
> Såfremt sygehuset er forpligtet til at give aktindsigt, da er der ikke længere sikkerhed for, at ansøgere ikke kender til indholdet på forhånd, og derved forspildes formålet med sprogtesten.
>
> […]
>
> På baggrund af Ankestyrelsens brev af 21. juni 2019 kan sygehuset konstatere, at Ankestyrelsen ikke finder, at der er tale om et internt dokument. Region Syddanmark, Sygehus [B] henstiller i stedet til, at sprogtesten er omfattet af offentlighedslovens § 33, nr. 5. Det væsentlige hensyn er patientsikkerheden. Hvem tager ansvaret, hvis der opstår fatale fejl som følge af sproglige misforståelser mellem eksempelvis en læge med ikke-dansk baggrund og en patient, og det senere viser sig, at lægen har haft kendskab til indholdet af sygehusets sprogtest på forhånd?
>
> Efter sygehusets opfattelse kan der drages paralleller til andre former for prøver eller eksaminer. Det er jo ej heller muligt at få aktindsigt i en teoretisk køreprøve, før eksamen er afviklet. Forskellen er dog, at der ikke på sygehuset er ressourcer til at udarbejde nye sprogtests for hver gang en ansøger gennemgår testen eller for hver gang, at der begæres en aktindsigt."

Ankestyrelsen har den 19. juli 2019 anmodet Region Syddanmark om en supplerende redegørelse i sagen. Vi spurgte regionen om, hvor ofte

sprogtesten anvendes, herunder om testen anvendes løbende eller hovedsageligt ved større ansættelsesrunder. Vi spurgte også, om (og evt. hvor ofte) sprogtesten skiftes ud.

Region Syddanmark har i mail af 19. august 2019 oplyst følgende:

> "Sprogtesten anvendes 10-12 gange årligt og anvendes i forbindelse med løbende ansættelser. Sprogtesten skiftes ikke ud, men der er dog foretaget mindre løbende justeringer gennem de seneste 12 år.
>
> Sprogtesten anvendes, når jobansøgerne med udenlandsk baggrund angiver, at de taler dansk."

Regler og praksis

Udgangspunktet om retten til aktindsigt fremgår af offentlighedslovens § 7. Det følger heraf, at enhver kan anmode om aktindsigt i dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed som led i administrativ sagsbehandling i den pågældende myndighed.

Efter offentlighedslovens § 33, nr. 5, kan retten til aktindsigt begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Hvis de hensyn, der er nævnt i § 33, kun gør sig gældende for en del af et dokument, skal der meddeles aktindsigt i dokumentets indhold. Det fremgår af offentlighedslovens § 34.

Af de specielle bemærkninger til § 33 i lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen fremgår blandt andet:

> "[…] Efter nr. 5 kan retten til aktindsigt endvidere begrænses, hvis det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Det er – som efter gældende ret – en betingelse for at undtage oplysninger efter bestemmelsen, at der er en nærliggende fare for, at de pågældende interesser vil lide skade.
>
> […]

> Bestemmelsen i *nr. 5* – den såkaldte generalklausul – er enslydende med den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 6. Bestemmelsen har som efter gældende ret et snævert anvendelsesområde og forudsættes alene anvendt, hvor hemmeligholdelse af hensyn til offentlige eller private interesser er klart påkrævet.
>
> Bestemmelsen skal i første række tilgodese beskyttelsesinteresser, der som sådan er anerkendt i lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men hvor de udtrykkelige bestemmelser har vist sig at være utilstrækkelige. Bestemmelsen kan imidlertid også i særlige tilfælde anvendes til at varetage beskyttelsesinteresser, der ikke har en snæver sammenhæng med de interesser, der er kommet til udtryk i undtagelsesbestemmelserne."

Følgende fremgår af Offentlighedsloven med kommentarer af Mohammad Ahsan, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave 2014, side 587 f.:

> "Bestemmelsen i § 33, nr. 5, kan – ligesom de øvrige bestemmelser i § 33, nr. 1-4 – alene anvendes, hvis retten til at blive gjort bekendt med oplysninger i en sag eller dokument efter et *konkret skøn* findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser. En myndighed kan derfor ikke opstille en generel regel, hvorefter bestemte typer af dokumenter eller oplysninger kan undtages fra aktindsigt, jf. FOB 1999, side 490, hvor ombudsmanden fremhæver dette synspunkt i forbindelse med, at Udenrigsministeriet havde peget på, at personer og virksomheder, der er nødstedte i udlandet, og som henvender sig til udenrigstjenesten med anmodning om hjælp, ønsker fortrolighed, og at der påhviler udenrigstjenesten en diskretionspligt svarende til den tavshedspligt, der påhviler advokater. […]"
>
> Selvom bestemmelsen kun kan anvendes i begrænset omfang, kan der ikke drages absolutte grænser for, hvilke typer af interesser der kan varetages gennem anvendelsen af bestemmelsen. Den kan således benyttes til i første række at tilgodese beskyttelsesinteresser, der som sådan er anerkendt i lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men hvor de udtrykkelige bestemmelser har vist sig utilstrækkelige […] I den sammenhæng bemærkes, at såfremt det hensyn, der søges tilgodeset gennem anvendelsen af opsamlingsbe-

> stemmelsen, er fuldt ud identisk med det hensyn, der er tilgodeset gennem lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men hvor betingelserne for at anvende disse bestemmelser ikke er anset for opfyldt, kan opsamlingsbestemmelsen (heller) ikke anvendes […]
>
> Opsamlingsbestemmelsen kan også anvendes til at varetage beskyttelsesinteresser, der ikke har en snæver sammenhæng med de interesser, der er kommet til udtryk i undtagelsesbestemmelserne, (f.eks. hensynet til at beskytte en kildes identitet, jf. FOB 1998, side 228). Da bestemmelsen i sit udgangspunkt er tiltænkt et snævert anvendelsesområde, må det antages, at der *stilles strengere krav med hensyn til styrken af det aktuelle beskyttelsesbehov,* når der er tale om beskyttelsesinteresser, der (i øvrigt) falder uden for loven, jf. også betænkning nr. 857/1978, side 260 f.[…]
>
> I 1970-lovens forarbejder er der som en ikke udtømmende angivelse af eksempler på tilfælde, hvor bestemmelsen kan finde anvendelse bl.a. nævnt følgende: […] det offentliges virksomhed i forbindelse med afholdelse af eksaminer og andre prøver (bl.a. kan skriftlige opgaver ikke forlanges udleveret på forhånd, ligesom de enkelte besvarelser i almindelighed må kunne undtages).
>
> Selvom der ikke kan drages absolutte grænser for, hvilke typer af interesser der kan varetages gennem anvendelsen af opsamlingsbestemmelsen, må det dog antages, at bestemmelsen ikke kan anvendes til at undtage oplysninger og dokumenter af rent ressourcemæssige hensyn, jf. FOB 1996, side 431 […]"

I FOB 1996.431 havde Undervisningsministeriet meddelt afslag på aktindsigt i rettevejledninger til afholdte skriftlige eksamener på det juridiske fakultet med den begrundelse, at hensynet til at sikre kvaliteten i jurauddannelsen og den faglige kvalitet blandt de færdiguddannede kandidater, nødvendiggjorde en undtagelse fra aktindsigt. Ombudsmanden forstod ministeriets afgørelse sådan, at en hemmeligholdelse var påkrævet; ikke i sig selv for at sikre kvaliteten, men for at sikre at eksamensopgaver kunne anvendes som et egnet middel (øvelsesopgaver) til at opfylde forpligtelsen til kvalitetssikring. Hvis rettevejledningerne blev udleveret, kunne eksamensopgaverne ikke længere bruges som øvelsesopgaver, og der ville således skulle udarbejdes 3-6 nye sæt øvelsesop-

gaver pr. fag årligt. Ombudsmanden fandt ikke – hverken i ordlyden eller i forarbejderne til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, (nu § 33, nr. 5) – belæg for at antage, at sådanne betragtninger af rent ressourcemæssig karakter kunne inddrages i vurderingen efter bestemmelsen.

I FOB 2004.198 havde Rigspolitichefen afslået at udlevere en kopi af ansøgers referatstile. Rigspolitichefen havde begrundet afslaget med hensynet til Rigspolitichefens fortsatte brug af prøverne. Grundlaget for referatstilene blev anvendt ved afholdelse af prøver i alle politikredse. Materialet blev anvendt i en periode og blev derefter ændret. Ombudsmanden forstod Rigspolitichefens udtalelse til sagen således, at den skadevirkning, som ville være en følge af at give aktindsigt i form af kopi, ville være, at materialet blev uanvendeligt ved fremtidige prøver, og at det derfor ville blive nødvendigt at udarbejde nyt grundmateriale til prøverne. Ombudsmandens foreløbige opfattelse i sagen var, at ordlyden i forvaltningslovens § 15, stk. 1, og forarbejderne hertil ikke gav belæg for at antage, at partens ret til aktindsigt kan begrænses efter denne bestemmelse ud fra betragtninger af rent ressourcemæssig karakter. Ombudsmanden henviste i sagen også til den ovenfor refererede FOB 1996.431.

Efterfølgende oplyste Justitsministeriet til ombudsmanden, at de skriftlige prøver blev anvendt stort set dagligt i de forskellige politikredse. Videre oplyste Justitsministeriet, at flere højskoler tilbød kurser, som skulle gøre deltagerne i stand til at bestå politiets prøver i forbindelse med ansættelsesforløbet, og at disse institutioner selvsagt ville være interesseret i at få kendskab til de opgaver, som politiet anvendte i forbindelse med de skriftlige prøver.

Justitsministeriet oplyste desuden, at de lokale politikredse jævnligt meddelte aktindsigt til ansøgere i form af gennemsyn af såvel opgaven som besvarelsen, således at den enkelte ansøger på dette grundlag kunne danne sig et indtryk af klagegrundlaget og af hvilke områder, der skulle forbedres ved et eventuelt nyt ansættelsesforløb.

I sin endelige udtalelse i sagen udtalte ombudsmanden blandt andet følgende:

> ”Det er fortsat min opfattelse at retten til aktindsigt under normale omstændigheder ikke kan begrænses efter forvaltningslovens § 15, stk. 1, ud fra betragtninger af rent ressourcemæssig karakter. I min foreløbige redegørelse henviste jeg til en tidligere sag om aktindsigt i rettevejledninger

og nævnte at det antages at rettevejledninger kan undtages fra aktindsigt indtil eksamen er afholdt, men ikke herefter.

Myndighederne har i brevet af 9. september 2004 oplyst at de ca. 1.500 skriftlige prøver om året afvikles løbende, og at prøverne stort set anvendes dagligt. Desuden udbyder flere højskoler mv. kurser som skal forberede deltagerne til politiets prøver. Hvis der ved aktindsigt udleveres kopi af prøvedokumenterne, vil det være nødvendigt straks at udskifte disse.

På denne baggrund finder jeg efter omstændighederne ikke grund til at foretage mig videre. Jeg har i den forbindelse tillige lagt vægt på at der gives aktindsigt ved gennemsyn af såvel opgaven som besvarelsen.

Jeg foretager mig ikke mere i sagen."

Sådan vurderer vi sagen

Region Syddanmark har som begrundelse for at undtage sprogtesten henvist til, at det væsentlige hensyn er patientsikkerheden. Formålet med sygehusets sprogtest er at sikre patientsikkerheden. Alle ansøgere med ikke-dansk baggrund, som skal have patientkontakt, sprogtestes, før der tilbydes ansættelse. Hvis sygehuset er forpligtet til at give aktindsigt, er der ikke længere sikkerhed for, at ansøgere ikke kender til indholdet på forhånd, og derved forspildes formålet med sprogtesten.

Regionen har også henvist til, at sygehuset ikke har ressourcer til at udarbejde nye sprogtests, hver gang en ansøger gennemgår testen, eller der anmodes om aktindsigt i testen.

Ankestyrelsen forstår regionens oplysninger i sagen sådan, at patientsikkerheden er en offentlig interesse, og at denne patientsikkerhed opnås ved at anvende sprogtests.

Vi forstår også oplysningerne sådan, at hemmeligholdelse af den omhandlede sprogtest er påkrævet – ikke i sig selv for at sikre patientsikkerheden, men fordi sygehuset ikke har ressourcer til at udarbejde en ny sprogtest, hvis der bliver anmodet om aktindsigt i den anvendte test. Det oplyste væsentlige hensyn til offentlige interesser – patientsikkerheden – er således alene en følgevirkning af sygehusets manglende res-

sourcer til at udarbejde en ny sprogtest efter en eventuel offentliggørelse af testen, som sygehuset anvender 10-12 gange årligt.

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at Region Syddanmark med denne begrundelse ikke har været berettiget til at undtage sprogtesten fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 33, nr. 5.

Vi lægger vægt på, at rent ressourcemæssige hensyn under normale omstændigheder ikke kan begrænse retten til aktindsigt efter § 33, nr. 5. Vi henviser til ovenstående uddrag af Offentlighedsloven med kommentarer og udtalelserne fra Folketingets Ombudsmand i FOB 1996.433 og FOB 2004.198.

Vi vurderer, at Region Syddanmark ikke har påvist et så klart påkrævet behov for undtagelse af sprogtesten, at der ud fra de foreliggende oplysninger er tale om en situation udover normale omstændigheder, hvor rent ressourcemæssige hensyn kan begrunde en undtagelse fra aktindsigt.

Vi beder på baggrund af ovenstående Region Syddanmark om at genoptage sagens behandling og på ny tage stilling til [A]s anmodning om aktindsigt i sprogtesten.

Vi offentliggør denne udtalelse på www.ast.dk i anonymiseret form.

Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed

Ankestyrelsen fører tilsynet med regionerne. Det står i § 30 i regionsloven.

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at regionerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det følger af § 48, stk. 1, i kommunestyrelsesloven og § 31 i regionsloven.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af regionale dispositioner eller undladelser. Det følger af § 50 i kommunestyrelsesloven og § 31 i regionsloven.

Venlig hilsen

Charlotte Kirkeby

Vi har anvendt:

Lovbekendtgørelse om regioner og om nedlæggelse af amtskommuner-ne, Hovedstadens Udviklingsråd og Hovedstadens Sygehusfællesskab (regionsloven) nr. 1032 af 6. juli 2018

Lovbekendtgørelse om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven) nr. 47 af 15. januar 2019

Lov om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven) nr. 606 af 12. juni 2013 med senere ændringer