

1. OPDRAG OG BAGGRUND

1.1 *Samspeilet mellem del 1 og del 2*

I forlængelse af vurderingen i del 1 (Hortens notat af 21. september 2022) har KOMBIT bedt Horten om at udarbejde del 2 af sagen om SAPA, som skal have fokus på brug af SAPA som led i sagsoplysning og vejledning, herunder om der i den forbindelse kan være en udfordring i forhold til sundhedsloven, hvis det er muligt at se metadata fra det kommunale sundhedsvæsen og evt. patientjournaler.¹

Del 2 af sagen om SAPA skal forstås i lyset af del 1. Notatet i del 1 indeholder således en beskrivelse af faktum om SAPA, navnlig en beskrivelse af formålene med SAPA, SAPAs funktioner, de typiske personoplysninger som vises i SAPA og eksempler på typiske sagsforløb.

1.2 *Indhold af del 2*

Som det ses af del 1, er et af formålene at understøtte myndighedens vejledningsforpligtelse og sagsoplysning. I dette notat beskrives de faktiske omstændigheder ved den administrative proces for hhv. vejledning og sagsoplysning. Relevant faktum er beskrevet i afsnit 3.

Del 2 af notatet beskriver også de juridiske rammer for en række forskellige forhold. De juridiske rammer fremgår af afsnit 4.

For det første har KOMBIT bedt Horten om at undersøge den måde, hvorpå fagsystemerne og SAPA spiller sammen i det kommunale sundhedsvæsen, for at vurdere om der kan være sager i SAPA, som er omfattet af sundhedsloven. I forlængelse heraf skal det

¹ Som det fremgår af trin 1, forstås med SAPA i dette notat SAPA overblik.

vurderes, hvilke rammer sundhedsloven sætter herfor. Den juridiske ramme i sundhedsloven er beskrevet i afsnit 4.2.² Sundhedslovens regler om tavshedspligt og videregivelse skal forstås i lyset af den sociale retssikkerhedslov. De relevante regler er beskrevet i afsnit 4.3.

Desuden har KOMBIT bedt Horten vurdere rammerne for sagsoplysning, herunder navnlig de begrænsninger der følger af forvaltningslovens §§ 29 og 32, og hvilken betydning disse regler har for brugen af SAPA. I forlængelse heraf har KOMBIT bedt Horten om at vurdere rammerne for vejledning efter de almindelige forvaltningsretlige regler samt reglerne i særlovgivningen. Disse rammer er beskrevet i afsnit 4.4.

Nedenfor er der i afsnit 2 en sammenfattende vurdering af de juridiske rammer beskrevet i afsnit 4.2-4.4 og rammernes betydning for brugen af SAPA.

2. SAMMENFATTENDE VURDERING AF SAMSPILLET MELLEM SUNDHEDSLOVEN, DEN SOCIALE RETSSIKKERHEDSLOV OG FORVALTNINGSRETEN

2.1 Forløb (sager) uden for det kommunale sundhedsvæsen

Forløb (sager), der ikke omhandler behandling i det kommunale sundhedsvæsen, og hvor der ikke er noteret oplysninger af en autoriseret sundhedsperson eller en fagperson på dennes vegne, falder uden for sundhedslovens anvendelsesområde. Det gælder også, selvom der er tilgået oplysninger om borgerens helbred. Der henvises i det hele til notatet for del 1.

Disse forløb (sager) kan kommunalt ansatte slå op i SAPA uden at skulle iagttage reglerne i sundhedsloven. Der er dog en række andre forvaltningsretlige rammer, som den kommunalt ansatte skal være opmærksom på. Det er reglerne om sagsoplysning set i lyset af de almindelige forvaltningsretlige regler om at indhente fortrolige oplysninger. Desuden har reglerne om vejledning også en væsentlig betydning. Reglerne om vejledning er beskrevet efter reglerne for sagsoplysning.

Rammerne for hvordan en sag kan blive oplyst ved brug af SAPA

Det følger af det almindelige forvaltningsretlige princip om sagsoplysning, at en sag skal oplyses i nødvendigt og tilstrækkeligt omfang. En myndighed må ikke "over-oplyse" en sag. Reglerne om sagsoplysninger gælder både i forhold til at afdække faktiske omstændigheder og juridiske tvivlsforhold.

Efter de særlige regler på det sociale område har kommunen ansvaret for, at sagerne er oplyst i tilstrækkeligt omfang. Sagsoplysningen skal ske ud fra en helhedsorienteret tilgang til den enkelte borgere.³ Det følger af § 10 i den sociale retssikkerhedslov. Borgeren skal inddrages i relevant omfang.

² Samtykkekravene i sundhedslovens § 44 er ikke beskrevet.

³ Se hertil også nedenfor om den helhedsorienterede vejledning.

SAPA giver mulighed for at få et overblik over borgerens forløb (sager), samt at finde ud af, hvilke ansatte i kommunen der evt. kunne have information om den pågældende borger.

Sammenfattende er det i overensstemmelse med reglerne i sagsoplysningsprincippet at bruge SAPA for at få et overblik over en borgers forløb i andre dele af kommunen som led i sagsoplysningen, når det er nødvendigt i den konkrete sag.

Dog skal rammerne i forvaltningsretten i øvrigt iagttages.⁴ Ud over det generelle krav, som følger af reglerne om sagsoplysning, beskrevet ovenfor, gælder der også særlige regler for at få adgang til fortrolige oplysninger og til at indhente oplysninger i ansøgningssager.

Rammerne for at indhente fortrolige oplysninger ved brug af SAPA

En offentligt ansat må kun indhente fortrolige oplysninger, hvis det er nødvendigt for den konkrete arbejdsopgave. Dette gælder både for ansøgningssager og andre sager samt ved udførelsen af myndighedens opgaver i øvrigt. Det følger af forvaltningslovens § 32. Vurderingen af nødvendighed skal på det sociale område ses i lyset af reglerne om helhedsorienteret vejledning efter § 5 i den sociale retssikkerhedslov, som er beskrevet nedenfor.

I SAPA er det muligt at få varierende information. I det omfang, den kommunalt ansatte har rettigheder til at se metadata om journalnotater, ydelser eller et KLE-emne i kombination med øvrig information mv., som indeholder oplysninger om fx økonomiske forhold, at et barn mistrives, at vedkommende har et misbrug etc., er der tale om fortrolige oplysninger. Der henvises i øvrigt til del 1 om fortrolige oplysninger.

Det betyder, at en kommunalt ansat skal have et arbejdsbetinget behov for at slå en person op i SAPA. Det kan fx være for at give borgeren generel vejledning, jf. nedenfor, eller som led i sagsoplysningen af en afgørelsessag, jf. ovenfor. Derimod må den kommunalt ansatte ikke slå op i SAPA, fordi vedkommende er nysgerrig eller fx vil vide, hvilke sager naboen har.

Det er ikke i strid med reglerne om at indhente fortrolige oplysninger at bruge SAPA. Det kræver dog, en konkret opgave giver anledning til at indhente fortrolige oplysninger. Det er også inden for rammerne af reglerne at slå op i SAPA og indhente oplysninger, der ikke er fortrolige. Der må ikke indhentes flere oplysninger end nødvendigt for den enkelte medarbejder. Dette skal kommunen være særligt opmærksom på ved rettighedsstyringen i SAPA.

⁴ Det skal dog bemærkes, at den særlige regel i § 11 a, stk. 1, i den sociale servicelov ikke er relevant her. Det følger af bestemmelsen, at samtykket skal indhentes, når en kommune indhenter oplysninger fra andre myndigheder eller autoriserede sundhedspersoner. Forvaltningerne i en kommune udgør én myndighed i overensstemmelse med princippet om den kommunale enhedsforvaltning. Der henvises til del 1 af notatet for en uddybning heraf. Derudover er der i dette afsnit tale om opslag i SAPA i forløb (sager), der ikke er omfattet af sundhedsloven. Dette beskrives nedenfor.

Sammenfattende betyder det, at reglen om samtykke i den sociale retssikkerhedslov § 11 a, stk. 1, ikke gælder, når en kommunalt ansat slår op i SAPA for at indhente metadata om en borger i kommunen i disse situationer.

Særligt om ansøgningssager og brugen af SAPA

For ansøgningssager gælder desuden krav til, hvornår en offentligt ansat må indhente fortrolige oplysninger fra andre dele af forvaltningen. Det er således ikke muligt som udgangspunkt i ansøgningssager at indhente fortrolige oplysninger, som har været tilvejebragt til et andet formål i forvaltningen.

Det er dog muligt at indhente sådanne fortrolige oplysninger, hvis borgeren har givet samtykke, hvis det følger af lovgivningen, eller hvis særlige hensyn til borgeren selv eller andre overstiger hensynet til den ansøgende borgers interesse i, at oplysningerne ikke indhentes. Muligheden for at indhente fortrolige oplysninger efter en afvejning af interesser skal foretages konkret i hvert enkelt tilfælde. Reglerne gælder ikke i sager om faktisk forvaltningsvirksomhed, fx om vejledning. Reglerne følger af forvaltningslovens § 29.

Som beskrevet ovenfor kan metadata i SAPA indeholde fortrolige oplysninger samt vise oplysninger fra andre dele i kommunen. SAPA kan også bruges som led i sagsoplysningen i ansøgningssager.

Sammenfattende er det vores vurdering, at den kommunalt ansatte som led i sagsoplysningen kan bruge SAPA i sager, hvor der træffes afgørelser efter ansøgning. Desuden må den kommunalt ansatte også indhente ikke-fortrolige oplysninger i SAPA. Dog skal den kommunalt ansatte være opmærksom på, om der kan være fortrolige oplysninger ved opslaget fra andre dele af forvaltningen, og om betingelserne i reglerne i forvaltningslovens § 29 for at slå op er opfyldt. Den kommunalt ansatte skal således i sådanne situationer enten have samtykke, have et retligt grundlag for at indhente oplysningerne eller konkret vurdere, at hensynet til at indhente oplysningen vejer tungest. Hvis disse betingelser er opfyldt, må den kommunalt ansatte i afgørelsessager efter ansøgning gerne bruge SAPA til at slå op.

Det vil således fx ud fra en konkret vurdering være muligt at indhente fortrolige oplysninger ved hjælp af SAPA overblik om, hvorvidt en borger rent faktisk har fået tildelt en social ydelse, hvis en kommunalt ansat som følge af en ny ansøgning bliver opmærksom på, at der er sket en fejl i en afgørelsessag, og en borger muligvis ikke har fået udbetalt den ydelse, som borgeren havde krav på.

Det har dermed betydning, hvilke rettigheder den kommunalt ansatte har i SAPA, og om vedkommende gør brug af disse rettigheder. En nøje vurdering af rettighederne af SAPA kan således kombineres med evt. interne retningslinjer for opslag i bestemte sagstyper, for at understøtte at disse regler bliver overholdt.

Ovenstående regler for ansøgningssager gælder ikke, når en kommunalt ansat skal hjælpe en borger med generel vejledning eller konkret, helhedsorienteret vejledning, når der er tale om faktisk forvaltningsvirksomhed. Dette er beskrevet nedenfor.

Reglerne om vejledning og betydning for brugen af SAPA

Reglerne om vejledning følger både af forvaltningslovens § 7, af ulovbestemte principper samt god forvaltningsskik. På det sociale område er de almindelige regler om vejledning i

forvaltningsretten udvidet, fordi der gælder en pligt for kommunen til at give en helhedsorienteret vejledning. Det følger af den sociale retssikkerhedslovs § 5.

Det følger af reglerne om vejledning, at en myndighed skal vejlede borgeren om sagsområder inden for myndighedens område. Borgeren skal have information om, hvordan reglerne mest effektivt opfyldes, og hvilke oplysninger borgeren skal fremskaffe i afgørelses-sager. Myndigheden skal også vejlede om de negative konsekvenser, det kan have, hvis en borger ikke følger vejledningen eller medvirker i en sag. Ved vejledningen skal borgerens personlige forudsætninger tages i betragtning. På det sociale område skal alle borgerens muligheder for hjælp tages i betragtning, uanset hvilken del af kommunen borgeren henvender sig til, og hvad borgeren spørger om. Derfor kan det være, at kommunen skal vejlede borgeren om forhold af egen drift. Det kan også være en pligt for kommunen at inddrage familiemedlemmers forhold ved vurderingen af, hvilke tilbud det er relevant at vejlede om. Endelig indeholder reglerne om den helhedsorienterede vejledning en pligt til løbende at følge op og se, om formålet med tilbuddet eller ydelsen fortsat bliver opfyldt.

SAPA giver mulighed for, at den kommunalt ansatte får et overblik over, hvilke sager og tildelte ydelser en borger modtager eller kan opfylde kravene til at modtage. Oplysninger fra SAPA kan samtidig bidrage til, at den kommunalt ansatte kan varetage formålet på det sociale område om en helhedsorienteret tilgang til borgerens behov. Det skyldes, at metadata fra SAPA gør det muligt at vejlede borgeren og koordinere med andre sagsbehandlere. I den forbindelse kan SAPA også understøtte pligten til i visse situationer at inddrage ægtefællers forhold, i det omfang det er muligt.

SAPA vise sager fra det kommunale sundhedsvæsen. Derved understøtter SAPA også muligheden for at vejlede borgeren om, hvilke oplysninger fra den kommunale sundhedssektor der skal gives samtykke til at indhente oplysninger fra. Desuden kan den kommunalt ansatte ved hjælp af SAPA se, om borgerens manglende medvirken til sagsoplysning mv. potentielt kan have negative konsekvenser for borgeren i samme sag eller i en anden sag i kommunen, hvilket borgeren også skal vejledes om.

Med SAPA kan sagsbehandleren også få en indikation af borgerens individuelle forudsætninger og dermed tilpasse vejledningen hertil. Det kunne fx være, hvis den kommunalt ansatte ud fra borgerens ydelser, fx at vedkommende får overgangsydelse. kan se, at borgeren er ressourcsvg eller muligvis dårligt eller slet ikke forstår dansk. SAPA kan også bruges af den kommunalt ansatte, der skal følge op på borgerens ydelser, for at se om hjælpen til borgeren skal justeres.

Det er således vores vurdering, at SAPAs funktioner understøtter, at kommunen kan overholde pligten til generel vejledning samt den helhedsorienterede vejledning. SAPA kan således anvendes som led i kommunens vejledningsindsats.

Sammenfattende må det konkluderes, at netop reglerne om vejledning ofte kan være baggrunden for, at en kommunalt ansat har et arbejdsbetinget behov for at bruge SAPA og dermed evt. få adgang til fortrolige oplysninger. Brugen af SAPA, der understøtter, at reglerne om vejledning kan overholdes, er således inden for rammen af forvaltningslovens regler om at indhente fortrolige oplysninger og sagsoplysningsprincippet i øvrigt.

2.2 Forløb (sager) inden for det kommunale sundhedsvæsen

Kan sagerne i EOJ-systemet være omfattet af sundhedslovens regler?

Forløb i EOJ-systemerne vedrørende det kommunale sundhedsvæsen kan være omfattet af sundhedsloven og kan i visse situationer karakteriseres som patientjournaler i lovens forstand. Det vil være tilfældet, hvis to forhold er opfyldt:

For det første vil det være tilfældet, hvis der – som nævnt ovenfor – er tale om i) oplysninger om borgernes helbred, der ii) som led i *behandlingen* er iii) noteret af en autoriseret sundhedsperson, jf. del 1.⁵

Betingelse ii) om, at det skal være noteret som led i behandlingen, indebærer, at rene administrative sager, herunder fx afgørelse om indsigt, afgørelser om tildeling af en ny ydelse inden for sundhedsloven eller håndtering af klager, hvori der indgår helbredsoplysninger, ikke er omfattet af sundhedsloven.

Dertil kommer, at der kan være tale om en egentlig patientjournal. Der er tale om en patientjournal, når dokumentet er en systematisk notering over en borgers helbredstilstand samt allerede udførte eller planlagte behandlinger, observationer mv.

I det kommunale sundhedsvæsen anvendes EOJ-systemer til systematisk at notere oplysninger om borgeres helbred som led i patientbehandlingen af kommunens borgere. Ofte vil oplysningerne blive noteret af en autoriseret sundhedsperson eller social- og sundhedsassistenter på vegne af en autoriseret sundhedsperson. Disse sager i EOJ-systemet vil være at betragte som en patientjournal i sundhedslovens forstand, jf. del 1.⁶

For det andet har det stor betydning, hvordan sagerne i EOJ-systemerne er oprettet. Det har således betydning, om en kommune har samlet alle forhold vedrørende en borger under ét forløb, eller om enkeltsagsprincippet (dvs. hovedforløb med dertil knyttede underforløb) bliver anvendt.

Hvis der alene er *ét samlet forløb*, dvs. én sag for borgeren, vil (dele af) sagen være en patientjournal i sundhedslovens forstand, hvis en autoriseret sundhedsperson har noteret oplysninger om en borgers helbred som led i behandlingen i det kommunale sundhedsvæsen. I det omfang det ikke er muligt at skille forløbene (sagerne) fra hinanden, må det være mest korrekt at anse hele forløbet for at være omfattet af sundhedsloven.

Hvis der derimod er *flere forløb*, hvor det fx er muligt at adskille afgørelsessager fra forløb om den faktiske patientbehandling i det kommunale sundhedsvæsen, vil det alene være de forløb, der vedrører den egentlige patientbehandling med helbredsoplysninger noteret af sundhedspersoner, der er omfattet af sundhedsloven. De øvrige forløb vil ikke være omfattet af sundhedsloven, fordi de enten ikke vedrører "*behandling*" i sundhedslovens forstand, eller fordi oplysningerne ikke er noteret af en autoriseret sundhedsperson.

Visse forløb (sager) vil derfor kunne være omfattet af sundhedsloven.

⁵ Del 1 af notatet, s. 17

⁶ Del 1 af notatet, s. 4.

Hvis et forløb ikke falder under sundhedsloven, og det tilknyttede dokument ikke kan anses for en patientjournal, følger den retlige vurdering af afsnit 2.1.

Nedenfor følger beskrivelsen af de retlige rammer i de særlige tilfælde, hvor sundhedsloven finder anvendelse.

Hvilken ramme sætter sundhedsloven set i lyset af den sociale retssikkerhedslov og forvaltningsretten for forløb i EOJ-systemet, der helt eller delvist udgør en patientjournal?

Fortrolige oplysninger omfattet af sundhedsloven

Det følger af sundhedsloven, at selve oplysningen om, at en borger har været i kontakt med sundhedsvæsenet, er fortrolig og dermed omfattet af reglerne om tavshedspligt i sundhedsloven.

Når et forløb, der udgør en patientjournal i et EOJ-system, bliver sendt til sags- og dokumentindekset i SAPA, vil metadata tilgå SAPA. I SAPA er det muligt at begrænse rettighederne for den kommunalt ansatte. Med begrænsede rettigheder i SAPA fremgår metadata om, at der er en sag med et KLE-emne relateret til sundhedsloven (titlen på KLE-emnet), samt oplysning om sagsbehandler og afdeling, jf. del 1 af notatet, figur 2, s. 9. Metadataene vil implicit indeholde en oplysning om, at borgeren har været i kontakt med det kommunale sundhedsvæsen.

Det må således sammenfattende konkluderes, at oplysningen om kontakt med sundhedsvæsenet må anses for at være en fortrolig oplysning omfattet af sundhedslovens regler om tavshedspligt, og at oplysninger om at en borger har været i kontakt med det kommunale sundhedsvæsen bliver vist med metadata om EOJ-sager, der udgør patientjournaler.

Mulighederne for at indhente eller videregive fortrolige oplysninger omfattet af sundhedsloven

Det forhold, at der er metadata med en fortrolig oplysning om, at en borger har haft kontakt med det kommunale sundhedsvæsen i de sager, der er omfattet af sundhedsloven, indebærer ikke i sig selv, at det er i strid med sundhedsloven at indhente eller videregive denne oplysning. Der er således to muligheder for, at informationen alligevel kan blive delt med andre kommunalt ansatte.

For det første har sundhedspersoner mulighed for at indhente metadata fra SAPA som led i patientbehandlingen.

Efter sundhedsloven er det muligt, at autoriserede sundhedspersoner i det kommunale sundhedsvæsen som led i patientbehandlingen kan få helbredsoplysninger om pågældende borger, når det er nødvendigt til patientbehandlingen. Det følger af sundhedslovens § 42 a, stk. 1. Det kan fx være sygeplejersker på kommunale plejehjem, på bosteder, på genoptræningssteder mv.

Derudover kan andre faggrupper, der ikke er autoriseret efter sundhedsloven, men hvor det er *nødvendigt* som led i behandlingen at have adgang til relevante helbredsoplysninger, efter ledelsens godkendelse indhente oplysninger om borgerens helbred. Det følger

af sundhedslovens § 42 a, stk. 4. Godkendelsen skal ske på baggrund af en overordnet vurdering af den samlede organisation. Det er væsentligt at være opmærksom på, at bestemmelsen i § 42 a, stk. 4, ikke vil kunne anvendes til at give tilladelse til, at personer, der alene udfører opgaver efter anden lovgivning, fx serviceloven, kan indhente oplysningerne.

I SAPA er det muligt – afhængig af rettighedsstyringen – at få relevant metadata, herunder om sager, titler og dokumenter eller journalnotater om sager, der må anses for at være patientjournaler. Opslag i SAPA kan bruges som led i patientbehandlingen af autoriserede sundhedspersoner i det kommunale sundhedsvæsen.

Sammenfattende betyder det, at metadata i SAPA, herunder også egentlige oplysninger om helbred mv., kan indhentes af autoriserede sundhedspersoner i det kommunale sundhedsvæsen som led i behandlingen af borgeren. Det er også muligt efter en overordnet vurdering og godkendelse fra ledelsen, at andre kommunalt ansatte, der deltager i den sundhedsfaglige behandling, fx talepædagoger eller pædagoger, kan indhente fortrolige oplysninger om helbred. Det følger af sundhedslovens § 42 a.

Sundhedslovens § 42 a gælder alene, når sundhedspersoner og andre relevante fagpersoner efter tilladelse skal indhente oplysninger som led i patientbehandlingen. Det indebærer også, at personer, når den kommunalt ansatte udelukkende udfører opgaver efter serviceloven, ikke kan indhente oplysninger efter reglen. I disse situationer er det relevant at se på, hvornår autoriserede sundhedspersoner kan videregive fortrolige oplysninger.

For det andet kan *fortrolige oplysninger omfattet af sundhedsloven i visse tilfælde videregives til andre formål end behandling*, uden at det er i strid med reglen om tavshedspligt i sundhedsloven. Denne vurdering er dog forbundet med nogen tvivl, som uddybes nedenfor.

Det giver anledning til tvivl, om det er muligt at vise metadata i SAPA om, at en borger har været i kontakt med det kommunale sundhedsvæsen.

Baggrunden for tvivlen er, at det er uklart, hvor langt reglen i sundhedsloven om videregivelse af fortrolige oplysninger til andre formål rækker.

Det skyldes, at lovgivningen er ændret flere gange, uden at der er taget højde for netop dette samspil, og det ikke efterfølgende er fastlagt i praksis, hvordan samspillet mellem reglen om videregivelse af fortrolige oplysninger inden for sundhedsloven til andre formål end behandling efter sundhedslovens § 43, stk. 2, nr. 1, sammenholdt med reglerne om indhentelse af fortrolige oplysninger fra autoriserede sundhedspersoner i §§ 11 a til 11 b i den sociale retssikkerhedslov skal forstås.

Efter reglerne i den sociale retssikkerhedslov kræver indhentelse af fortrolige oplysninger som udgangspunkt samtykke.

Samspillet mellem reglerne kan således enten forstås derhen, at det vil være i strid med sundhedslovens § 43, stk. 2, nr. 1, sammenholdt med reglerne i den sociale retssikker-

hedslov, hvis det er muligt for kommunalt ansatte, der ikke er en del af den sundhedsfaglige behandling, at se, at borgeren har været i kontakt med det kommunale sundhedsvæsen, hvis der ikke er givet samtykke.

Reglerne kan dog også forstås sådan, at det er inden for rammerne, at alle kommunalt ansatte med et arbejdsbetinget behov kan se, at borgeren har været i kontakt med det kommunale sundhedsvæsen, men at det ikke skal være muligt at se yderligere information om borgerens helbredstilstand.

Tvivlen skyldes navnlig, at det af bemærkningerne til sundhedslovens regler om videregivelse af fortrolige oplysninger til andre formål end behandling fremgår, at det netop er muligt at videregive fortrolige oplysninger, herunder også oplysninger om kontakt med sundhedsvæsenet, efter reglerne i den sociale retssikkerhedslov. Reglerne i den sociale retssikkerhedslov, som sundhedsloven eksplicit henviser til, er i mellemtiden blevet lavet om uden at forholde sig til netop dette spørgsmål.

Samlet set finder vi, at mest taler for, at samspillet mellem bestemmelserne skal forstås sådan, at:

- Det er muligt i SAPA at tilgå metadata om, at borgeren har haft *kontakt med* det kommunale sundhedsvæsen. Det betyder, at rettighederne i SAPA skal være begrænsede, som beskrevet i del 1 af notatet, s. 9.
- Det ikke via KLE-emnet eller andre oplysninger, fx afdeling i kommunen, må være muligt at udlede oplysninger om helbredstilstanden. Det må ikke være muligt at få metadata om journalnotater mv. i SAPA, som indeholder oplysninger om borgerens egentlige helbredstilstand, uden der er indhentet samtykke til at indhente oplysningerne efter reglerne i den sociale retssikkerhedslovs § 11 a. Samtykket skal leve op til kravene om præcision.
- Dette gælder dog ikke, hvis brugen af SAPA sker som led i patientbehandling i det kommunale sundhedsvæsen, jf. ovenfor, eller er omfattet af undtagelsen til at indhente samtykke i 11 c i den sociale retssikkerhedslov ved administrativ sagsbehandling.

Ved vurderingen har vi navnlig lagt vægt på, at formålet med reglerne om videregivelse i sundhedsloven set i lyset af henvisningen til den tidligere regel om indhentelse af sundhedsoplysninger i den sociale retssikkerhedslov ikke har været at forhindre kommunens mulighed for at understøtte den helhedsorienterede vejledning og hjælp til borgerne. Det har desuden ikke været formålet med reglerne, at det skulle kunne lede til mangelfuld sagsoplysning og ultimativt forkerte afgørelser. Muligheden for at kunne vejlede, sagsoplyse og træffe korrekte afgørelser taler således for denne vurdering. Det skal ses i lyset af, at den sociale retssikkerhedslovs regler om udveksling af oplysninger også i visse situationer skal tilgodese hensynet til borgeren, som forventer, at kommunen har visse oplysninger.

Derudover har vi lagt vægt på, at det er nødvendigt at kende til sagernes eksistens – og dermed kontakten med det kommunale sundhedsvæsen, hvis det bliver nødvendigt at

indhente et informeret samtykke efter den sociale retssikkerhedslov § 11 a, eller forvaltningslovens § 29, stk. 2. Vi har desuden lagt vægt på, at det har været hensigten, at reglerne skulle være i overensstemmelse med forvaltningslovens §§ 28-29. Forvaltningslovens § 28 er siden blevet lempet, hvilket understøtter ovenstående vurdering.

Imod vurderingen taler dog, at reglerne om videregivelse af fortrolige oplysninger efter sundhedsloven, i tilfælde hvor der er et retligt grundlag for videregivelsen, forudsætter en konkret vurdering. Selvom reglen om videregivelse skal forstås sådan, at der er en pligt til videregivelse, hvis der er en hjemmel, er det dog ikke muligt at foretage en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde i SAPA. Derudover taler det forhold, at der som udgangspunkt altid skal indhentes samtykke efter den sociale retssikkerhedslov, imod vores vurdering.

Vurderingen er således forbundet med en vis usikkerhed. Ønskes dette endeligt afklaret, kan der søges at rette henvendelse til Sundhedsministeriet eller Social- og Ældreministeriet. Det er ikke givet, at det vil være muligt at opnå en tilbagemelding.

Adgangen til oplysninger forudsætter ligesom ved de andre typer af sager i afsnit 2.1., at der i øvrigt er et arbejdsbetinget behov for at slå sagerne op i SAPA.

Derfor er det væsentligt at tage begrundet stilling til – og være opmærksom på løbende at følge op på – hvilke kommunalt ansatte der har rettigheder til hvilke metadata i SAPA om forløb fra det kommunale sundhedsvæsen, samt hvilke breve, sagsnotater mv. der indekseres i SAPA fra EOJ-systemet.

3. BESKRIVELSE AF DE FAKTISKE OMSTÆNDIGHEDER VED ADMINISTRATIVE PRO-CESSETER VED BRUG AF SAPA (VEJLEDNING OG SAGSOPLYSNING)

3.1 Et supplement til faktumbeskrivelsen i del 1

Denne beskrivelse af faktum skal læses i sammenhæng med beskrivelsen af faktum i del 1, og den er således ikke fyldestgørende. Beskrivelsen af faktum i dette afsnit har navnlig fokus på, om der i SAPA vises metadata, der stammer fra patientjournaler i sundhedslovens forstand.

Afsnit 3.2. indeholder en beskrivelse af, hvordan tildeling af ydelser efter sundhedsloven normalvis foregår i sundheds- og omsorgssystemer (EOJ-systemer) samt visningen af tildelte sundhedsydelser i SAPA. I afsnit 3.2 beskrives den situation, hvor en kommunalt ansat skal træffe en afgørelse og i den forbindelse skal oplyse afgørelsessagen. Afsnit 3.4 beskriver den proces, hvor borgere eller repræsentanter henvender sig til kommunen i forskellige sammenhænge.

3.2 Beskrivelse af tildeling af ydelser og registrering heraf på sundhedsområdet

3.2.1 Tildeling af ydelse på foranledning af kommunalt ansat

Som led i det daglige arbejde med borgernær kontakt kan kommunalt ansatte blive opmærksomme på, at en borger har behov for en anden eller øget hjælp. Det er navnlig relevant i det kommunale sundhedsvæsen og ved øvrige ydelser relateret til borgerens

helbred mv. efter serviceloven. Dette kan være baggrunden for, at en borger får tildelt endnu en ydelse eller ændret en eksisterende ydelse. Registreringen heraf mv. er beskrevet nedenfor i afsnit 3.2.4.

3.2.2 *Tildeling af ydelse på baggrund af anmodning fra region eller den praktiserende læge*

Regionen eller den praktiserende læge kan som led i udskrivning fra hospital, henholdsvis konsultation med en patient, sende henvisning til kommunen, for at en borger får tildelt nødvendig sygepleje. Registreringen heraf mv. er beskrevet nedenfor i afsnit 3.2.4.

3.2.3 *En borger eller repræsentant henvender sig til kommunen*

Der kan være tilfælde, hvor en borger eller dennes repræsentant selv henvender sig til kommunen med henblik på at få tildelt en ydelse. Den kommunalt ansatte, der træffer afgørelse om ydelsen, vil med afgørelsen tildele (eller afslå at tildele) ydelsen og herefter registrere dette, som beskrevet i afsnit 3.2.4.

3.2.4 *Registrering af ydelser og oplysninger om borgeren i EOJ-systemer*

Registrering af en ydelse i et forløb (i en digital sag)

Registrering af en tildelt ydelse sker, uafhængig af hvordan tildelingen af ydelsen er startet, som beskrevet ovenfor i afsnit 3.2.1 - 3.2.3. I den enkelte kommune kan der også være forskelle i registreringen af de tildelte ydelser, hvilket bl.a. kan afhænge af EOJ-systemet (fagsystemet) og journaliseringspraksis.

I nogle tilfælde vil en henvendelse fra en kommunalt ansat, region, praktiserende læge, borgeren selv eller dennes repræsentant give anledning til, at kommunen tilføjer til eller udvider omfanget af en ydelse i et eksisterende forløb, dvs. på en eksisterende sag,⁷ i det omfang borgeren allerede har et forløb (dvs. en digital sag) i en kommune. Kommunen opretter således ikke nødvendigvis en selvstændig sag på ændringen. Det vil dog fremgå af EOJ-systemet, at borgeren har fået tildelt den pågældende ydelse.

Hvis borgeren ikke allerede har et forløb, vil der blive oprettet en henvendelse (en ny sag) i EOJ-systemet med henblik på at kunne registrere den tildelte sundhedsfaglige ydelse. I nogle kommuner registreres alle ydelser, dvs. både ydelser efter fx sundhedsloven og serviceloven i hvert sit forløb (dvs. på hver sin sag), mens der i andre kommuner oprettes ét samlet forløb (en digital sag) til ydelser efter sundhedsloven og ét samlet forløb (en digital sag) til andre ydelser.

Der bliver således ikke i alle tilfælde oprettet et nyt forløb, hver gang en borger får tildelt en ydelse efter sundhedsloven af en kommunalt ansat. Der vil således ikke i alle kommuner være et forløb (en sag) for hver enkelt ydelse.⁸

⁷ "Sag" forstås her som en journalsag, som ikke nødvendigvis er oprettet i overensstemmelse med enkeltsagsprincippet.

⁸ Nogle kommuner følger ikke enkeltsagsprincippet ved journalisering, ligesom der kan være forskel på mulighederne herfor i de respektive omsorgssystemer.

Indholdet i EOJ-systemer og betydningen for metadata i SAPA

Ydelserne og relevante oplysninger for ydelserne, herunder også oplysninger om patientbehandlingen og om patientens helbred, kan fremgå af EOJ-systemet.

Et eksempel på et EOJ-system er CURA, som anvendes af en række kommuner. I CURA er det muligt at anvende feltet "observationer" eller de såkaldte "journalnotater" til at notere oplysninger om den enkelte borger, som er observeret i forbindelse med, at en kommunalt ansat har givet borgeren relevante ydelser. Indholdet i observationerne vil ofte angå patientens helbred mv. Disse oplysninger vil i mange tilfælde være noteret af en autoriseret sundhedsperson, fx en sygeplejerske, eller en SOSU-assistent på vegne af den autoriserede sundhedsperson som led i patientbehandlingen i det kommunale sundhedsvæsen.

Et andet eksempel på et EOJ-system er NEXUS. Der kan være forskel på, hvordan NEXUS anvendes, og hvordan der oprettes sager i NEXUS. I NEXUS kan det vælges at journalisere alt på et hovedforløb, at bruge samlesager eller at oprette sager efter enkeltsagsprincippet. NEXUS kan fx bruges til at notere oplysninger om den enkelte persons helbredsforhold som led i patientbehandling af en autoriseret sundhedsperson i det kommunale sundhedsvæsen. I nogle kommuner registreres alle oplysninger, inkl. oplysninger om en patients helbred, i samme hovedforløb i NEXUS. Hovedforløbet er tilknyttet en bestemt borger. I andre tilfælde vil der være tale om ét hovedforløb tilknyttet den enkelte borger, men med en eller flere særskilte sager (underforløb)⁹, fx en særskilt sag inden for sundhedslovens område. Det vil i sådanne tilfælde ikke være alle oplysninger om borgeren, der indgår på hvert underforløb.

Der er flere forhold, der har betydning for, hvilke informationer (metadata) det er muligt at se i SAPA fra EOJ-systemet.

Det har betydning, hvilke rettigheder og roller den kommunalt ansatte har til SAPA. Dette er også nærmere beskrevet i afsnit 3.2 i del 1 af notatet. Rettighedsstyringen sker i det Fælleskommunale Administrationsmodul. Med rettighedsstyringerne i dette støttesystem samles brugersystemroller med dataafgrænsninger i jobfunktionsroller. Hvilke jobfunktionsroller der tildeles en bruger, afgør hvilke metadata brugeren kan se videre fra SAPA. Det er således også muligt at begrænse roller og rettigheder i SAPA sådan, at det alene er muligt at se, at der er en sag med et KLE-emne inden for sundhedsloven samt sagsbehandleren. Med denne rettighedsstyring er det ikke muligt at se yderligere metadata i SAPA, herunder om notater mv.

Det er væsentligt at være opmærksom på, at de rettigheder, som er tildelt i EOJ-systemet, med henblik på at alene personer med et arbejdsbetinget behov kan se indholdet af sagen i EOJ-systemet, ikke "automatisk følger med" over styringen af rettigheder og roller i SAPA. Det betyder fx, at hvis en bestemt gruppe ikke skal kunne se indholdet af sager i EOJ-systemet, herunder journalnotater, og dette er begrænset via jobfunktionsrollen, og samme journalnotater er sendt til Sags- og Dokumentindekset i SAPA, skal kommunen

⁹ Underforløb kan blive oprettet ved, at brugeren vælger et skema. Hvert skema er tilknyttet et relevant KLE-nummer, og der oprettes således selvstændige underforløb hver gang, der vælges et skema. Dette vil være tilfældet, hvis de nye standardindstillinger fra KMD anvendes i NEXUS.

tage særskilt stilling til, hvilke data den givne medarbejdergruppe skal have rettigheder til i SAPA.

Andre oplysninger end de ovenfor skitserede om den enkelte patients helbredstilstand i EOJ-systemet er ikke nødvendigvis tilgængelige i SAPA for den kommunalt ansatte, hvis ikke den ansatte har rettigheder i SAPA til at se alt om sagen, herunder fx sagsnotater. Det vil dog for disse personer være muligt at se, *at* der er en sag eller en "Tildelt Ydelse" i ydelsesindekset relateret til det kommunale sundhedsvæsen, i det omfang en sådan er registreret, og såfremt den kommunalt ansatte har rettighederne til at se Den Tildelte Ydelse i SAPA, som henter oplysningerne i ydelsesindekset, og brugeren har rettighederne. Se hertil også afsnit 3.2 i notatet del 1 om SAPA.

Derudover har registreringen af ydelserne betydning for, hvilke metadata det er muligt at se i SAPA. Når en ydelse blot bliver tilføjet et eksisterende forløb (dvs. en digital sag) for borgeren, dvs. på en eksisterende sag, vil det kun være muligt at se ydelsen, som borgeren modtager efter sundhedsloven, i SAPA, hvis ydelsen bliver indekseret. Dette kan der være forskellig praksis for i de respektive kommuner.

Som eksempel kan nævnes, at en borger får hjemmesygepleje efter en hofteoperation. Hjemmesygeplejersken opdager, at borgeren har fået et sår på hånden, og at der er gået betændelse heri. Borgeren får derfor også tildelt sårpleje af hånden. I nogle kommuner og situationer vil dette blive tilføjet et eksisterende forløb (sag). I en sådan situation vil der ikke i alle kommuner blive oprettet en ny sag om sårplejen af hånden. Der kan også være forskel på, om ydelsen bliver sendt til ydelsesindekset. I de kommuner, der følger enkeltsagsprincippet, eller som sender samtlige ydelser til ydelsesindekset, vil det i SAPA være muligt at se, at en borger modtager alle ydelserne, mens det i andre tilfælde ikke vil være muligt at se i SAPA, at pågældende borger får begge ydelser, hvis det ikke fremgår af en sag eller i ydelsesindekset. I sidstnævnte tilfælde vil det blot være muligt at se, at der er et forløb (en sag), forudsat vedkommende har rettighederne hertil i SAPA.

Hvilke metadata, som den kommunalt ansatte har mulighed for at se i SAPA, afhænger også af, hvilke journalnotater, observationer mv. i EOJ-systemet den enkelte kommune har valgt skal sendes videre fra EOJ-systemet til Sags- og Dokumentindekset

Eksempelvis kan den enkelte kommune vælge, at journalnotater om, hvilke mediciner den enkelte borger har fået ved hjemmebesøg, og journalnotater om en borgers generelle helbredstilstand, ikke skal sendes til Sags- og Dokumentindekset, mens journalnotater af relevans for afgørelser, fx et notat om en mundtlig aktindsigtsanmodning, som en sagsbehandler har modtaget, skal sendes til Sags- og Dokumentindekset, sådan at det kan vises i SAPA. I forlængelse heraf kan nævnes, at i NEXUS kan kommunen vælge mellem at anvende dokumenter, breve, skemaer, herunder også sagsnotater, der er en simpel skematype. Dokumenter og breve indekseres i SAPA, mens skemaer og sagsnotater alene indekseres, hvis dette tilvælges. I NEXUS indekseres sagsnotater med indhold. Breve, dokumenter og andre skemaer indekseres kun med metadata. Kommunen

kan således vælge, om skemaer og sagsnotater skal indekseres og dermed udstilles i SAPA. Det kan fx vælges, at handlinger og observationer som led i den faktiske pleje noteret i sagsnotater ikke udstilles, mens oplysninger om væsentlige sagsekspeditions-skridt og afgørelser truffet om den enkelte borger i dokumenter udstilles via SAPA.

Ovenstående viser, at kommunens praksis for at notere oplysninger i hhv. journalnotater og dokumenter samt valget af, hvad der skal indekseres kombineret med valget af rettigheder i SAPA, bliver afgørende for, hvilke metadata der er tilgængelige om den enkelte borger i SAPA.

Ovenstående viser også, at det ikke i alle tilfælde er muligt at se alle tildelte ydelser i SAPA. Det afhænger af den kommunale praksis for sagsoprettelse samt brug af ydelsesindekset. Det vil dog være muligt at se, at borgeren har et forløb (en digital sag) i den del af den kommunale forvaltning, hvis den kommunalt ansatte har de korrekte rettigheder, og forløbet er sendt til indeksering.

3.3 *Den kommunalt ansatte skal træffe en afgørelse*

I de tilfælde, hvor en kommunalt ansat skal træffe en afgørelse om fx hjælpemidler eller sygedagpenge, er der en forpligtelse til at oplyse sagens faktum i nødvendigt og tilstrækkeligt omfang. I sådanne situationer kan det være relevant – inden for de juridiske rammer – at undersøge andre sager om borgeren i kommunen. Ved disse undersøgelser vil det via SAPA være muligt at se metadata fra andre sager i kommunen.

SAPA understøtter, at den sagsbehandler, som skal træffe afgørelsen, kan række ud til relevante kollegaer, herunder i andre dele af kommunen, eller at vedkommende bliver opmærksom på, at det er relevant at bede borgeren om at fremsende supplerende oplysninger. Dette er fx relevant, hvis den kommunalt ansatte skal verificere, at oplysningerne i sagen er korrekte og ajourførte. Muligheden for at SAPA kan hjælpe til sagsoplysningen, understøtter kravet om, at en myndighed træffer materielt korrekte afgørelser.

Eksempel

Ruth, der er selvstændig erhvervsdrivende, har været udsat for en ulykke, og hun har været indlagt på hospitalet og er blevet opereret i den forbindelse. Ruth har efterfølgende henvendt sig til kommunen for at få hjælp. Ruth har en sag i Beskæftigelsesforvaltningen om sygedagpenge. Derudover har Ruth også allerede en sag i Omsorgsforvaltningen om hjælpemidler efter serviceloven, fordi Ruth forud for ulykken var dårligt gående.

I kommunen oprettes der ét samlet forløb (én digital sag) for borgere efter serviceloven vedr. hjælpemidler og ét forløb (én digital sag) om sygedagpenge. Disse forløb (de to digitale sager) sendes til sags- og dokumentindekset i SAPA, men journalnotater mv. med helbredsoplysninger bliver ikke sendt til indeksering i sags- og dokumentindekset. Den kommunalt ansatte i Beskæftigelsesforvaltningen slår op i SAPA, inden der træffes afgørelse om sygedagpenge, for at se, om der er nogle forløb (sager) at være opmærksom på i forhold til sygedagpengesagen. Den kommunalt ansatte i Beskæftigelsesforvaltningen har de nødvendige rettigheder til at se andre forløb (sager) i kommunen, der

er oprettet med et KLE-emne inden for serviceloven. Den kommunalt ansatte i Beskæftigelsesforvaltningen kan ikke se helbredsoplysningerne i Omsorgsforvaltningens forløb i selve EOJ-systemet om hjælpemidler, da vedkommende ikke har rettighederne hertil i EOJ-systemet. Den kommunalt ansatte kan blot se, at der også er en ansøgning om hjælpemidler efter serviceloven. Den kommunalt ansatte i Beskæftigelsesforvaltningen kan på baggrund af opslaget i SAPA også bekræfte, at Ruth ikke får andre ydelser, der kan være relevante for sygedagpengesagen, som fx kontanthjælp. Herefter kan den kommunalt ansatte gå videre med sygedagpengesagen for at træffe afgørelse.

Eksemplet viser, hvordan SAPA kan understøtte den kommunalt ansatte i sagsoplysningen, inden der træffes afgørelse ved at skabe overblik over andre sager. Som eksemplet viser, får den kommunalt ansatte i Beskæftigelsesforvaltningen ikke adgang til oplysningerne fra SAPA i Omsorgsforvaltningens EOJ-system, men får bekræftet, at der er en sag. Som alternativ kan alle journalnotater sendes til sags- og dokumentindekset, hvorefter det vil være muligt at afgrænse, hvem der kan se det i SAPA ved bruger- og rettighedsstyringen.

3.4 *Borgerens henvendelse til kommunen med generelle eller konkrete spørgsmål*

En borger kan henvende sig til kommunen med *generelle spørgsmål*. Med generelle spørgsmål forstås her spørgsmål, der ikke er relateret til en konkret sag i kommunen, men er et spørgsmål om vejledning af mere generel karakter.

En borger kan også henvende sig med *konkrete spørgsmål*. Med konkrete spørgsmål forstås spørgsmål relateret til en konkret sag, borgeren har hos kommunen, eller spørgsmål i forlængelse af en konkret sag.

De generelle og konkrete spørgsmål, som en kommune hjælper en borger med som led i vejledningsindsatsen, kan fx være om:

- Hvilke muligheder borgeren har for at få hjælp med en bestemt problematik, evt. som supplement til allerede tildelt hjælp eller ydelse.
- Hvad der generelt skal til, for at man kan få tildelt en bestemt ydelse, dvs. hvilke kriterier borgeren efter lovgivningen skal opfylde.
- Hvordan borgeren konkret vil kunne opfylde kravene i lovgivningen.
- Hvordan borgeren kan belyse og dokumentere, at lovgivningens kriterier for at opnå en bestemt ydelse er opfyldt.
- Hvilke konsekvenser det har for borgeren, hvis borgeren ikke fremsender tilstrækkelige oplysninger til en sag.
- Hvor lang sagsbehandlingstiden for en bestemt sagstype eller en konkret sag er.
- Uddybende spørgsmål til et brev, som kommunen har sendt til borgeren.

- Spørgsmål om kontaktoplysninger til rette sagsbehandler.
- Hvordan man anvender digitale selvbetjeningsløsninger til at søge ydelser, tilladelser mv.
- Spørgsmål om aktindsigt, indsigt eller andre rettigheder efter databeskyttelsesretten i generelle sager, eller i sager hvor borgeren er part.
- Muligheden for at klage over en afgørelse eller få afgørelsen genoptaget.
- Vejledning om frister og overgangsregler.

Sådanne generelle og konkrete spørgsmål kan fremsættes både skriftligt og mundtligt. Skriftlige henvendelser vil typisk blive fremsat pr. e-mail, via e-Boks eller lign., mens mundtlige henvendelser typisk vil ske telefonisk eller ved fysisk fremmøde på fx Borger-service.

De spørgsmål, som bliver fremsat over for den kommunalt ansatte, kan vedrøre konkrete sager i en anden del af kommunen, end den som den kommunalt ansatte arbejder i.

Uanset hvor og på hvilken måde en borger henvender sig til kommunen med generelle eller konkrete spørgsmål, svarer kommunen på henvendelsen enten skriftligt eller mundtligt. I overensstemmelse med god forvaltningsskik besvarer den kommunalt ansatte i udgangspunktet henvendelsen på samme måde, som den er modtaget (dvs. skriftligt hhv. mundtligt). For at svare borgeren retvisende kan det være nødvendigt at slå op i SAPA og få adgang til metadata om sager i en anden del af kommunen.

I de tilfælde, hvor der er tale om en henvendelse til en forkert myndighed, vejleder kommunen om, hvor borgeren retteligt skal henvende sig til, eller sender henvendelsen videre – sidstnævnte er påkrævet ved skriftlige henvendelser. Ved at slå op i SAPA kan den kommunalt ansatte fx se adressen og dermed vejlede en partsrepræsentant om den korrekte bopælskommune.

Eksempel

Ruth, der er selvstændig erhvervsdrivende, har været udsat for en ulykke, og hun har været indlagt på hospitalet og er blevet opereret i den forbindelse. Ruth har efterfølgende henvendt sig til kommunen for at få hjælp. Ruth har en sag i Beskæftigelsesforvaltningen om sygedagpenge. Derudover har Ruth også en sag i Omsorgsforvaltningen om hjælpemidler efter serviceloven.

I kommunen oprettes der ét samlet forløb (en sag) for borgere efter serviceloven. Dette forløb sendes til sags- og dokumentindekset i SAPA, men journalnotater mv. med helbredsoplysninger bliver ikke sendt til indeksering i sags- og dokumentindekset.

Ruth, der ikke har været i stand til at drive sin forretning under sygdomsforløbet, har svært ved at få det hele til at løbe rundt økonomisk. Hun henvender sig derfor til Beskæftigelsesforvaltningen for at spørge, om hun ikke kan få noget mere hjælp, fx hjælp til at betale enkelte udgifter relateret til sygdomsforløbet.

Den kommunalt ansatte i beskæftigelsesforvaltningen slår Ruth op i SAPA og kan se, at Ruth har et forløb (en digital sag) i Omsorgsforvaltningen. Den ansatte kan også se kontaktoplysningerne på den rette sagsbehandler i den forvaltning. Den kommunalt ansatte henviser derfor Ruth til at tale med kollegaen i Omsorgsforvaltningen, med henblik på at Ruth kan få yderligere vejledning om, hvilke muligheder der er for at få økonomisk støtte efter bl.a. serviceloven til enkeltudgifter. Den kommunalt ansatte i Beskæftigelsesforvaltningen, der har de relevante rettigheder til at se sagsoverblikket, kan se, at der er et forløb (en digital sag) efter serviceloven, men den kommunalt ansatte kan ikke se indholdet af forløbet, herunder sundhedsoplysningerne, om Ruth.

Eksemplet viser, hvordan metadata i SAPA kan bruges til at hjælpe en borger videre, der har brug for vejledning om konkrete spørgsmål.

Repræsentanters henvendelse til kommunen med generelle spørgsmål

Visse borgere har en repræsentant, der varetager borgerens interesser over for kommunen. Det kan være forældre, hvis der er tale om et barn underlagt forældremyndighed. Det kan også være en repræsentant som følge af værgemål eller en aktiv og gyldig fremtidsfuldmagt. Endelig kan det være en partsrepræsentant efter de almindelige regler om partsrepræsentation i forvaltningsloven.

I de tilfælde hvor en borger er repræsenteret af en anden, vil kommunen skulle håndtere en henvendelse fra repræsentanten på samme måde som beskrevet ovenfor.

Ved henvendelse fra en forælder, værge, fremtidsfuldmagtshaver eller partsrepræsentant sikrer kommunen sig derudover, at vedkommende har forældremyndighed, at der er et gyldigt værgemål eller en gyldig fuldmagt. I den forbindelse kan det være relevant for den kommunalt ansatte at se på de oplysninger, som kommunen har modtaget ved tidligere eller verserende sager. Det kan fx være oplysninger om, at en forælder har fået frataget eller tildelt forældremyndighed, om en person er pålagt økonomisk eller socialt værgemål, hvilke opgaver en fremtidsfuldmagt omhandler, og om en sådan fremtidsfuldmagt er aktiveret, samt at en person kan partsrepræsentere en bestemt person samt omfanget af partsrepræsentationen.

For at vurdere spørgsmålet om gyldig repræsentation – eller for at finde ud af, hvilken medarbejder der vil kunne tage stilling hertil – kan borgeren slås op i SAPA. I den forbindelse kan der være adgang til metadata om sager i andre dele af kommunen, som er relevante, for at finde ud af om kommunen tidligere har fået oplysninger om repræsentation eller forældremyndighed.

Eksempel

Ruth kan som følge af sygdomsforløbet ikke overskue selv at søge om ydelser mv. hos kommunen. Ruth får derfor sin veninde, Anna, til at repræsentere sig. Ruth indsender en fuldmagt til Omsorgsforvaltningen, hvoraf det fremgår, at Anna kan repræsentere Ruth i alle sager hos kommunen.

Ruth er også ved at have opbrugt sygedagpenge, og hun skal derfor have en anden ydelse fra kommunen. Anna henvender sig til Beskæftigelsesforvaltningen for at spørge ind til, hvilke muligheder Ruth har. Den kommunalt ansatte i Beskæftigelsesforvaltningen har ikke talt med Anna før. Han slår Ruth op i SAPA og kan se, at Ruth har et forløb (en digital sag) i Omsorgsforvaltningen. Den kommunalt ansatte har alene begrænsede rettigheder i SAPA og kan i overblikket i SAPA derfor alene se KLE-emnet, titlen på forløbet og sagsbehandleren. Den ansatte vil sikre sig, at der er et fuldmagtsforhold. Han ringer derfor til sagsbehandleren angivet i overblikket for at få bekræftet indholdet af fuldmagten.

Eksemplet viser, hvordan SAPA kan bruges til at få bekræftet en fuldmagts eksistens til gavn for borgeren, der dermed ikke skal indsende fuldmagten igen.

4. DE JURIDISKE RAMMER

4.1 *Et komplekst retligt landskab*

Reguleringen af, hvilke metadata det er muligt at vise i SAPA som led i vejledning og sagsoplysning, er komplekse. Det er således nødvendigt at se på reglerne i både sundhedsloven, den sociale retssikkerhedslov og almindelige forvaltningsretlige regler, for at kunne vurdere hvilke metadata der kan vises i SAPA.

4.2 *Rammen i sundhedsloven*

4.2.1 *Er en oplysning om kontakt med sundhedsvæsenet en fortrolig oplysning omfattet af sundhedsloven?*

Det følger af sundhedslovens¹⁰ § 40, at en patient har krav på, at sundhedspersoner iagttagelse af tavshed om, hvad sundhedspersonerne under udøvelsen af deres erhverv (dvs. under behandlingen) erfarer eller får formodning om angående helbredsforhold og andre fortrolige oplysninger. Oplysningerne kan dog videregives efter reglerne i sundhedsloven.

¹⁰ Bekendtgørelse af sundhedsloven nr. 210 af 27. januar 2022 (med senere ændringer).

Bestemmelsen om tavshedspligt i § 40 blev indført med § 41 med sundhedsloven (hovedloven) fra 2005.¹¹ Bestemmelsen videreførte § 23 i patientretstillingsloven, som blev indført før sundhedsreformen i 2005.¹² Bestemmelsen i § 40 i sundhedsloven er senest ændret i 2017.¹³ Ændringen er en præcisering af gældende ret.

Det følger af de specielle bemærkninger til patientretstillingslovens § 23, at det er en fundamental regel, at de oplysninger, man betror en sundhedsperson, bliver mellem patienten og den pågældende sundhedsperson og ikke videregives til uvedkommende. Patienten har et krav på beskyttelse af sit privatliv. Tavshedspligten er således en afgørende forudsætning for, at der kan etableres et tillidsforhold til sundhedspersonen. Dette er nødvendigt både af hensyn til patientens behandling og for at sikre en tilstrækkelig tiltro til og respekt for sundhedspersonerne. Reglen understøtter således også en tillid i befolkningen til sundhedsvæsenet. Reglen skal således sikre, at patienter søger læge og ikke undlader at give disse fuldstændige oplysninger, eftersom det ville stride imod såvel den enkeltes som mod den offentlige sundhedsplejes interesse, hvis dette var tilfældet. Reglerne om tavshedspligt bygger netop på dette hensyn.

Det fremgår af de specielle bemærkninger til § 24 i den tidligere patientretsstillingslov, at fortrolige oplysninger skal forstås som oplysninger om helbredsforhold og øvrige rent private forhold. Helbredsforhold skal forstås som sygdomsoplysninger eller oplysninger om en persons helbredstilstand. Dette omfatter også oplysninger om en persons kontakt med sundhedsvæsenet, fx at en person har været indlagt på psykiatrisk afdeling, da dette indeholder en sygdomsoplysning om, at vedkommende lider af en psykisk sygdom. Ligeledes omfatter "rent private forhold" oplysninger om patientens ægteskab, patientens pårørende samt fx indkomstforhold mv.

Det fremgår således direkte af de specielle bemærkninger, at oplysninger om kontakt med sundhedsvæsenet er en fortrolig oplysning omfattet af sundhedsloven.

4.2.2 *Hvilke rammer sætter sundhedsloven for indhentelse og videregivelse af helbredsoplysninger?*

Sundhedslovens kapitel 9 indeholder en række bestemmelser om indhentelse og videregivelse af oplysninger om helbred og andre fortrolige oplysninger omfattet af sundhedslovens § 40. Reglerne er således udtryk for, hvornår en patient skal give samtykke til at "afløfte tavshedspligten", og hvornår det er muligt uden samtykke at indhente eller videregive oplysninger, uden at det er i strid med reglerne om tavshedspligt. De to vigtigste bestemmelser i denne sammenhæng er sundhedslovens § 42 a og § 43.

4.2.2.1 Muligheden for at indhente fortrolige oplysninger som led i patientbehandling

Af sundhedslovens § 42 a fremgår:

"Stk. 1. Sundhedspersoner kan ved opslag i elektroniske systemer i fornødent omfang indhente oplysninger om en patients helbredsforhold og andre fortrolige oplysninger, når det er nødvendigt i forbindelse med aktuel behandling af patienten.

¹¹ Sundhedsloven, lov nr. 546 af 24 juni 2005.

¹² Patientretstillingsloven, lov nr. 482 af 1. juli 1998, vedtaget på baggrund af lovforslag L 15 af 1997/2.

¹³ Lov nr. 430 af 3. maj 2017 om ændring af sundhedsloven.

Stk. 2. Sundhedspersoner kan endvidere ved opslag i elektroniske systemer indhente oplysninger som nævnt i stk. 1, hvis indhentningen er nødvendig til berettiget varetagelse af en åbenbar almen interesse eller af væsentlige hensyn til patienten, herunder en patient, der ikke kan varetage sine interesser, sundhedspersonen eller andre.

Stk. 3. Uden for de i stk. 1 og 2 nævnte tilfælde kan sundhedspersoner og andre personer, der efter lovgivningen er undergivet tavshedspligt, med patientens samtykke ved opslag i elektroniske systemer indhente oplysninger som nævnt i stk. 1 i forbindelse med behandling af patienter.

Stk. 4. Andre personer, der efter lovgivningen er undergivet tavshedspligt, kan ved opslag i elektroniske systemer indhente oplysninger som nævnt i stk. 1, hvis det er nødvendigt af hensyn til den samlede aktuelle behandling af patienten."

Bestemmelsen blev indsat i sundhedsloven med lov nr. 273 af 26. marts 2019 om ændring af sundhedsloven. Reglerne regulerer indhentelse af helbredsoplysninger og andre fortrolige oplysninger, fx kontakt med sundhedsvæsenet. Det fremgår af de almindelige bemærkninger til lovforslaget¹⁴, at lovforslaget har til formål at understøtte et bedre digitalt samarbejde, der giver lettere mulighed for at dele relevante oplysninger om patientens forløb mellem de sundhedspersoner, der har patienten i behandling.

Formålet med reglerne

Hensigten med lovforslaget er således, at sundhedspersoner i kommunerne, i regionerne og i almen praksis ikke skal bruge unødvendig tid og ressourcer på at indhente oplysninger hos hinanden om patienter, der er i aktuel behandling. Det er hensigten, at sundhedspersoner, der er involveret i patientbehandlingen på sygehuset, i praksissektoren, i de kommunale sundhedstilbud og andre behandlingssteder, som fx privathospitaler eller bosteder, hvor eller hvorfra sundhedspersoner udfører sundhedsfaglige opgaver, skal kunne tilgå overblikket for patienten. Af de almindelige bemærkninger fremgår således, at:

"Med lovforslaget skabes en tidssvarende lovgivning, der modsvarer de faktiske arbejdsgange i sundhedsvæsenet, hvor sundhedspersoner på tværs af kommuner, regioner og i almen praksis varetager sundhedsfaglige opgaver i relation til patientbehandlingen i det samme forløb. Det handler om at sikre, at den rigtige viden er i de rigtige hænder på det rette tidspunkt til gavn for patienten."

Heraf fremgår det, at hensynet til patienten skal tillægges vægt ved fortolkning af reglerne.

Nærmere om anvendelsesområdet

Sundhedslovens § 42 a, stk. 1-3, gælder efter ordlyden og en subjektiv fortolkning af bemærkningerne, alene når en autoriseret sundhedsperson i sundhedslovens forstand (eller en person på dennes ansvar) elektronisk skal indhente oplysninger fra fx patientjournaler

¹⁴ Forslag til lov om ændring af sundhedsloven L 127 af 13. december 2018.

eller landspatientregisteret som led i behandling. Bestemmelsen gælder således ikke for andre offentligt ansatte.

Sundhedslovens § 42 a, stk. 4, giver i videre omfang end stk. 1-3 mulighed for elektronisk at indhente helbredsoplysninger fra patientjournal mv. Der er dog en række betingelser, der skal være opfyldt, for at det er muligt at indhente oplysninger efter stk. 4.

Det er for det første et krav, at det skal være nødvendigt af hensyn til den samlede aktuelle *behandling* af patienten. Begrebet må skulle forstås som behandling i sundhedslovens forstand. Dermed udelukker bestemmelsen elektronisk indhentelse til administrativ sagsbehandling i kommunerne, når formålet med at indhente oplysningerne ikke er til sundhedsmæssig behandling, men fx til administrativ sagsbehandling.

Bestemmelsen indebærer desuden, at de personer, der indhenter oplysningerne, skal være undergivet *tavshedspligt*.¹⁵ Denne tavshedspligt kan enten følge af sundhedslovens § 40 eller af de almindelige regler om tavshedspligt i forvaltningslovens § 27, herunder tavshedsplæg efter forvaltningslovens § 27, stk. 6.

Sundhedsloven § 42 a, stk. 2, angår personer, der ikke er autoriserede i henhold til særlig lovgivning, og som ikke udfører sundhedsfaglig behandling på en autoriseret sundhedspersons ansvar, men hvor det alligevel vurderes nødvendigt, at de pågældende personer har adgang til at indhente helbredsoplysninger mv. ved opslag i elektroniske systemer af hensyn til den samlede aktuelle behandling af patienten.

I forarbejderne nævnes som eksempel på sådanne personer pædagoger og socialrådgivere, der ikke er sundhedspersoner, men som deltager i den samlede sundhedsfaglige indsats, og hvor indhentning af helbredsoplysninger mv. derfor er nødvendig som led i den samlede aktuelle (sundhedsfaglige) behandling af en patient.

Af de specielle bemærkninger nævnes som eksempel en pædagogisk fagperson, der bistår et sundhedsfagligt team med en svært retarderet mindreårig patient, eller som er involveret i den psykiatriske behandling af et barn, eller som yder støtte til genoptræning af en voksen med hjerneskade. Det vil efter omstændighederne også kunne være en talepædagog, der bistår i forbindelse med genoptræning. Det er en forudsætning for at kunne anvende bestemmelsen, at der er en tæt sammenhæng mellem fagpersonens opgaver og den sundhedsfaglige behandling, som patienten modtager.

Bestemmelsen indeholder også et krav om, at ledelsen på behandlingsstedet skal give tilladelse til behandlingen på baggrund af en overordnet vurdering af den samlede organisation.

¹⁵ Autoriserede sundhedspersoner, eller personer der handler på deres vegne, kan indhente oplysningerne efter stk. 1-3.

Begrebet *behandlingssted* omfatter ifølge de specielle bemærkninger bl.a. sygehusenheder, plejecentre, hjemmesygeplejen, sociale tilbud, centre for misbrugsbehandling, genoptræningscentre, hjemmesygepleje, sundhedspleje, almen lægepraksis, speciallægepraksis, fysioterapiklinikker, skoletandpleje mv.¹⁶

Ifølge de specielle bemærkninger til bestemmelsen omfatter begrebet ledelse den øverste kommunale administrative ledelse af fx hjemmesygeplejen eller skoletandplejen. Dette krav indebærer, at der skal foretages en *overordnet vurdering* af, hvilke funktioner i den samlede organisation der eventuelt har behov for adgang til at foretage opslag i de elektroniske systemer med helbredsoplysninger. Dette skal dokumenteres og kunne fremvises ved tilsyn.

De specielle bemærkninger nævner lærere og præster som eksempel på fagpersoner, der som udgangspunkt ikke kan forventes at have behov for at indhente helbredsoplysninger mv. i patientjournaler med henblik på at varetage støttefunktioner i forbindelse med patientbehandlingen. Disse skal i stedet indhente oplysninger om helbred samt andre fortrolige oplysninger efter sundhedslovens § 43, stk. 1.

Samspillet med serviceloven

Det følger direkte af de specielle bemærkninger til § 42 a, stk. 4, at bestemmelsen ikke vil kunne anvendes til at give tilladelse til, at personer, når de udfører opgaver efter serviceloven, kan få adgang til at indhente helbredsoplysninger.¹⁷ Det fremgår i forlængelse heraf af de specielle bemærkninger, at i sådanne tilfælde kan hjemlen i sundhedslovens § 43, stk. 1, anvendes. Af sundhedslovens § 43, stk. 1, fremgår det, at sundhedspersoner med patientens samtykke kan videregive oplysninger til andre formål end patientbehandling.

4.2.2.2 Muligheden for at videregive sundhedsoplysninger til andre formål end behandling

Det følger af sundhedslovens § 43, at:

"§ 43. Med patientens samtykke kan sundhedspersoner til andre formål end behandling videregive oplysninger om patientens helbredsforhold og andre fortrolige oplysninger til sundhedspersoner, myndigheder, organisationer, private personer m.fl.

Stk. 2. Videregivelse af de i stk. 1 nævnte oplysninger kan uden patientens samtykke ske, når

1) det følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov, at oplysningen skal videregives og oplysningen må antages at have væsentlig betydning for den modtagende myndigheds sagsbehandling,

¹⁶ Begrebet skal således forstås i overensstemmelse med sundhedslovens § 213 c og § 2 i bekendtgørelse nr. 2031 af 10. november 2021 om registrering af, underretning om og tilsyn med offentlige og private behandlingssteder m.v.

¹⁷ Det bemærkes, at i det omfang denne gruppe af fagpersoner udfører sundhedsfaglig behandling på en autoriseret sundhedspersons ansvar, vil de være sundhedspersoner og dermed være omfattet af adgangen til at indhente helbredsoplysninger mv. efter den Sundhedslovens § 42 a, stk. 1.

2) videregivelsen er nødvendig for berettiget varetagelse af en åbenbar almen interesse eller af væsentlige hensyn til patienten, sundhedspersonen eller andre,

3) [...]

4) [...]

5) [...]

Stk. 3. Den sundhedsperson, der er i besiddelse af en fortrolig oplysning, afgør, hvorvidt videregivelse efter stk. 2 er berettiget.

Stk. 4. Såfremt der manuelt videregives oplysninger efter stk. 2, nr. 2, skal den, oplysningen angår, snarest muligt herefter orienteres om videregivelsen og formålet hermed, medmindre orientering kan udelades efter anden lovgivning eller af hensyn til offentlige eller private interesser svarende til dem, der beskyttes i denne lovgivning."

Omfattede oplysninger

Sundhedslovens § 43 blev vedtaget med hovedloven fra 2005 (dagældende § 44). Det fremgår af bemærkningerne til § 43, at bestemmelsen viderefører den tidligere § 26 i patientretsstillingsloven. Bestemmelsen fastslår, hvornår der kan videregives fortrolige oplysninger fra patientjournaler om helbredsforhold.¹⁸

Det fremgår af bemærkningerne til den tidligere § 26 i lov om patienters retsstilling (nu sundhedslovens § 43), at reglerne omhandler videregivelse af helbredsoplysninger mv. til andre formål end behandling mv. Det vil således være videregivelse af helbredsoplysninger fra fx patientjournaler til andre personer, myndigheder m.fl., der ikke direkte er involveret i undersøgelse, behandling og pleje af patienten.

Det fremgår af de specielle bemærkninger til § 25 til lov om patienters retsstilling, at ved en manuel eller elektronisk patientjournal forstås de optegnelser, der oplyser om patientens tilstand, de planlagte og udførte undersøgelses- og behandlingsopgaver og observationer mv. af patienten. Som det fremgår ovenfor, er det også en fortrolig oplysning i sundhedslovens forstand, at en borger har (haft) kontakt med sundhedsvæsenet.

Situationer, hvor der kan ske videregivelse

Efter sundhedslovens § 43, stk. 1, kræver videregivelse som udgangspunkt samtykke.¹⁹

Nugældende § 43, stk. 2, angiver de situationer, hvor der kan ske en fravigelse fra hovedreglens princip om, at der altid skal være samtykke til videregivelse af oplysninger til andre formål end patientbehandling. Det er i den forbindelse væsentligt at være opmærksom

¹⁸ Patientretsstillingsloven, lov nr. 482 af 1. juli 1998, vedtaget på baggrund af lovforslag L 15 af 1997/2.

¹⁹ Kravene til samtykket efter sundhedsloven fremgår af sundhedslovens § 44. Samtykke efter § 43, stk. 1, skal være skriftligt. Kravet om skriftlighed kan dog fraviges, når sagens karakter eller omstændighederne i øvrigt taler derfor. Samtykket skal indføres i patientjournalen. Et samtykke bortfalder efter senest 1 år efter, at det er givet. Desuden indeholder bekendtgørelse nr. 359 af 4. april 2019 regler om information og samtykke i forbindelse med behandling og ved videregivelse og indhentning af helbredsoplysninger mv.

på, at der ikke må ske videregivelse af oplysninger, i et videre omfang end det er påkrævet efter formålet.

Efter § 43, stk. 2, nr. 1, kan videregivelse af helbredsoplysninger omfattet af sundhedsloven ske uden samtykke, når det følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov, at oplysningen skal videregives.

Af de specielle bemærkninger til dagældende § 26 i lov om patienters retsstilling fremgår en række eksempler på, hvilke lovbestemmelser der her tænkes på. I denne sammenhæng nævnes bistandslovens § 17 (der pr. 1. juli 1998 afløstes af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, § 12 (nugældende §§ 11 a ff.).

De specielle bemærkninger fremhæver særligt, at efter § 43, stk. 2, nr. 1, vil den pågældende altid vil være forpligtet til at udlevere de oplysninger, som en myndighed m.fl. i følge bestemmelser i særlovgivning har krav på at få udleveret, og som må antages at have væsentlig betydning for myndighedens sagsbehandling.

Efter § 43, stk. 2, nr. 2, der viderefører den tidligere § 26 i lov om patienters retsstilling, er det muligt at videregive oplysninger, når det er nødvendigt for berettiget varetagelse af en åbenbar almen interesse eller af væsentlige hensyn til patienten.

Det fremgår af de specielle bemærkninger til den tidligere § 26 i lov om patienters retsstilling, at det er en "værdispringsregel", der som udgangspunkt forudsætter en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde. Bestemmelsen er kun relevant, hvor der ikke er fastsat udtrykkelige pligtudleveringsbestemmelser i lovgivningen som nævnt i nr. 1.²⁰

En konkret vurdering af videregivelse

Efter § 43, stk. 3, er det den sundhedsperson, der i besiddelse af de fortrolige oplysninger, der afgør, hvorvidt videregivelsen er berettiget. Det fremgår af de specielle bemærkninger til den tidligere § 26 i lov om patienters retsstilling, at det navnlig vil have betydning for videregivelse efter stk. 2, nr. 2 og 3. Det fremgår desuden af bemærkningerne, at en ansættelsesmyndighed som en tjenstlig pligt kan pålægge sundhedspersoner at videregive helbredsoplysninger, i de tilfælde hvor sundhedspersoner er berettiget til det efter bestemmelsen.

§ 43 i sundhedsloven er ændret ved lovforslag L 126 af 29. januar 2014. Af de specielle bemærkninger (til § 1, nr. 16) fremgår det, at ændringen er i overensstemmelse med den hidtidige praksis for fortolkning af bestemmelsen. Bestemmelsen i § 43 omfatter således videregivelse til "myndigheder, organisationer, private personer m.fl.". Det fremhæves

²⁰ Som eksempel på, hvornår reglen kan anvendes, angives i forarbejderne mentalundersøgelser efter retsplejelovens § 809. Som et andet eksempel kan nævnes, at resultatet af en blodprøve i sager om spritkørsel, faderskabssager mv. vil kunne videregives uden samtykke fra den pågældende. Et andet eksempel på, at en sundhedsperson uden patientens samtykke er berettiget til at videregive oplysninger om patienten, kan være ved underretning af en patients pårørende om patientens tilstand eller i øvrigt at underrette pårørende, hvor patienten har nedsat psykisk funktionsevne.

navnlig, at bestemmelsen dermed ikke er udtømmende, og at der ikke tilsigtes ændringer som følge af forslaget.

4.3 *Rammen i den sociale retssikkerhedslov*

4.3.1 *Hvornår kan en kommune indhente oplysninger om helbred med og uden samtykke efter den sociale retssikkerhedslov?*

4.3.1.1 Indledning

Den sociale retssikkerhedslov²¹ gælder på det sociale område. Det sociale område skal her bl.a. forstås som afgørelser efter lov om sygedagpenge, lov om aktiv socialpolitik, lov om social service (jf. dog § 7) og lov om social pension.²²

Reglerne af relevans for dette kapitel vedrører kapitel 3 a (tidligere kapitel 3), overskriften "oplysningspligt mv." Dette kapitel er en sammenskrivning af relevante regler i bl.a. den tidligere gældende bistandslov, den tidligere lov om dagpenge ved sygdom eller fødsel og den tidligere lov om delpension. Den første sammenskrivning fremgår af lov nr. 453 af 10. juni 1997 om retssikkerhed og administration på det sociale område.²³ Disse regler er sidenhen blevet præciseret ved en ændring af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og andre love (lov nr. 398 af 28. maj 2003)²⁴.

4.3.1.2 Det generelle krav til at oplyse sagen og borgerens medvirken

Reglerne om sagsoplysning blev indført med loven fra 1997 og er en sammenskrivning af en række andre love på det sociale område. Det fremgår af de almindelige bemærkninger til lovforslaget, afsnit 1, at baggrunden for og formålet med loven er, at der skal lægges vægt på tværfaglighed i de kommunale forvaltninger, kontinuitet i sagsbehandlingen og tidlig opfølgning. Det fremgår ligeledes, at det er hensigten at styrke borgerens retssikkerhed. I forlængelse heraf fremgår det af de almindelige bemærkninger afsnit 3.2.5, at formålet med loven således er at sikre et godt afgørelsesgrundlag med inddragelse af borgeren i overensstemmelse med forvaltningsretlige principper.²⁵

Det følger af den sociale retssikkerhedslov § 10, at kommunen har ansvaret for, at sager, der behandles efter den sociale retssikkerhedslov, er oplyst i tilstrækkeligt omfang til, at myndigheden kan træffe afgørelse.

²¹ Lovbekendtgørelse nr. 265 af 25. februar 2022 265 om retssikkerhed og administration på det sociale område.

²² Anvendelsesområdet fremgår af lovens §§ 1 og 2 samt bekendtgørelse nr. 1152 af 7. juni 2021 om retssikkerhed og administration på det sociale område.

²³ Bemærkninger fremgår af forslaget til lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, L 228), Folketingstidende 1996-97, tillæg A, s. 4855

²⁴ Forslag til lov om Præcisering af reglerne om borgernes medvirken, myndighedernes oplysningspligt, myndighedernes beføjelser til at indhente fortrolige oplysninger om borgerne samt indførelse af bestemmelser om uanmeldt eftersyn i virksomheder, bødestraf for groft uagtsom vildledning af de sociale myndigheder og mulighed for udveksling af oplysninger mellem kommuner og sygehuse om borgernes indlæggelse på og udskrivning fra sygehuse, L 138, tillæg A, fremsat den 29. januar 2003.

²⁵ Forslaget til lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, L 228), Folketingstidende 1996-97, tillæg A, s.4871.

Af forslaget til § 10 fra 1997 fremgår det, at reglen gælder både i ansøgningssager og i sager, der startes på kommunens initiativ. Det fremgår ligeledes, at:

"I overensstemmelse med forvaltningslovens §§ 28 og 29 foreslås det præciseret, at myndigheden, når den bruger den vidtgående adgang til at indhente oplysninger, skal orientere ansøgeren/modtageren om pligten til at medvirke og adgangen til at indhente nødvendige oplysninger efter §12 [om kommunens adgang til at indhente oplysninger, herunder også uden samtykke]."

(Hortens tilføjelse).

Henvisningen til forvaltningslovens §§ 28-29 må betyde, at det har været lovgivers intention, at indhentelse af oplysninger som led i sagsoplysningen skulle ske på samme måde som efter forvaltningslovens regler om udveksling af oplysninger.

Af de almindelige bemærkninger til lovforslaget fra 2003 fremgår det, at præciseringen skyldes, at en række kommuner har været i tvivl om reglerne om sagsoplysning. I samme spalte henvises der generelt til loven fra 1997 samt bemærkningerne hertil, som også gengivet ovenfor.

Bestemmelsen i den sociale retssikkerhedslovs § 10 er præciseret med ændringsloven fra 2003, ligesom dele af § 10 med ændringen i 2003 blev skrevet ind i § 11. Det fremgår af de specielle bemærkninger til § 10 til ændringsloven fra 2003, pkt. 1.1, at bestemmelsen lovfæster officialprincippet. Bestemmelsen i § 10 skal derfor fortolkes på samme måde, som det almindelige, ulovbestemte officialprincip i forvaltningsretten. Det beror således på en konkret vurdering sammenholdt med de relevante regler for området, hvilke oplysninger der skal indhentes.

Af lovens § 11, stk. 1, nr. 1, fremgår det i forlængelse heraf, at en kommune kan anmode personer, der søger om eller får hjælp, om at medvirke til at få de oplysninger frem, som er nødvendige for at afgøre, hvilken hjælp de er berettiget til. § 11 er også indsat med loven i 1997 og delvist sammenskrevet med § 10 i 2003. Af bemærkningerne til § 11 fremgår det som det første, at reglen viderefører § 10, stk. 1, og 2, med redaktionelle ændringer.

4.3.1.3 Mulighed for at indhente oplysninger fra andre myndigheder og sundhedspersoner med og uden samtykke

Sager med krav om samtykke

Den sociale retssikkerhedslov indeholder en række bestemmelser om, hvornår en myndighed kan indhente oplysninger med og uden samtykke. Samtykket handler ikke om tavshedspligt, men om medbestemmelsesret i egne sager over, hvilke oplysninger der indgår. Reglerne om sagsoplysning fremgår af § 11 a. Det fremgår således af den sociale retssikkerhedslov § 11 a, at

"§ 11 a. Myndigheden kan efter forudgående samtykke fra den, der søger om eller får hjælp, forlange, at andre offentlige myndigheder, uddannelsesinsti-

tutioner, sygehuse, læger, psykologer, autoriserede sundhedspersoner i øvrigt og personer, der handler på disses ansvar, arbejdsløsheds-kasser, pengeinstitutter, arbejdsgivere og private, der udfører opgaver for det offentlige, giver oplysninger om den pågældende, der er nødvendige for at behandle sagen. Dette gælder også oplysninger om en persons rent private forhold og andre fortrolige oplysninger, ligesom myndigheden kan indhente lægejournaler, sygehusjournaler eller udskrifter heraf. [...]

Stk. 2. Myndigheden kan uden samtykke til brug for behandlingen af en enkelt sag eller til brug for generel kontrol kræve oplysninger om økonomiske forhold og ferieforhold om den, der ansøger om eller får hjælp, og dennes ægtefælle eller samlever, fra andre offentlige myndigheder samt fra arbejdsløsheds-kasser. Tilsvarende oplysninger kan indhentes om andre husstandsmedlemmer. Oplysninger kan samkøres og sammenstilles med data fra myndighedens egne, andre myndigheders og arbejdsløsheds-kassers it-systemer, når dette er nødvendigt for at kontrollere, om betingelserne for at yde hjælp er opfyldt, herunder med henblik på efterfølgende kontrol af, om der er sket fejl eller misbrug i forbindelse med ydelse af hjælp. Oplysningerne kan indhentes, selv om den person, som oplysningerne vedrører, ikke bor i den kommune, som indhenter oplysningerne.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen kan uden samtykke fra borgeren forlange at få nødvendige oplysninger om økonomiske forhold fra pengeinstitutter og arbejdsgivere til brug for stikprøvekontrol i sager efter lov om social pension og lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension m.v. med henblik på at kontrollere pensionistens indkomst- og formueforhold. Oplysningerne kan sammenstilles med øvrige oplysninger om økonomiske forhold, som kommunen er i besiddelse af med henblik på kontrol af, om der er sket misbrug i forbindelse med udbetaling af social pension.

Stk. 4. [...]

Stk. 5. [...]

Stk. 6. [...]."

Af § 11 b fremgår det, at hvis borgeren ikke giver samtykke, skal sagen afgøres på det foreliggende grundlag, medmindre der er tale om en sag omfattet af § 11 c.

Sager hvor samtykke ikke er nødvendig

Den sociale retssikkerhedslov indeholder en opstilling af sager, hvor kommunen kan indhente oplysninger uden samtykke. Det drejer sig om oplysninger efter § 11 a, stk. 2 og 3, samt § 11 c i den sociale retssikkerhedslov.

Af den sociale retssikkerhedslovs § 11 c, fremgår følgende:

"§ 11 c. Hvis det er nødvendigt for sagens behandling, kan kravet om samtykke efter § 11 a, stk. 1 og 6, fraviges i sager om
1) særlig støtte til børn og unge efter kapitel 11 i lov om social service, hvor myndighederne kan påbegynde en sag eller træffe afgørelse uden forældrenes samtykke, samt i forbindelse med undersøgelser efter § 50 i lov om social service,

2) førtidspension, hvor myndigheden kan påbegynde en sag eller træffe afgørelse i en sag, uden at den pågældende person selv har rettet henvendelse herom, jf. § 17 i lov om social pension,

3) frakendelse af førtidspension, jf. § 44, stk. 1, i lov om social pension, og frakendelse eller overflytning til anden pension, jf. § 44, stk. 1, i lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension m.v.,

4) tilbagebetaling af sociale ydelser

5) indstilling til Familieretshuset om at træffe afgørelse om optagelse i et bestemt botilbud uden samtykke efter § 129 a i lov om social service og

6) mellekommunal refusion, jf. § 9 c, for så vidt angår følgende oplysninger om den borger, der ydes refusion for:

a) Cpr-nummer.

b) Hjemmel til udgiften.

c) Udgiftens elementer.

d) Antal af enheder.

Stk. 2. [...]

Stk. 3. I sager efter stk. 1, nr. 1, kan myndigheden uden samtykke forlange oplysninger efter § 11 a, stk. 1, og indhente oplysninger efter § 11 c, stk. 2, om personer, der er part i sagen, samt om forældremyndighedsindehaverens samlever eller ægtefælle.

Stk. 4. Myndigheden skal uanset adgangen til at indhente oplysninger uden samtykke, jf. stk. 1-3, forsøge at få samtykke til at indhente oplysningerne."

(Hortens understregning)

Udviklingen af reglerne om samtykke – den tidligere bestemmelse i § 12

Reglerne om at indhente oplysninger med og uden samtykke blev indført med loven fra 1997 i § 12. 1997-lovens § 12, stk. 1, havde følgende indhold:

"En myndighed kan forlange, at personer, myndigheder m.v., der har kendskab til forholdene, giver oplysninger, der er eller må anses for nødvendige for at behandle en sag. Dette gælder også oplysninger om en persons rent private forhold eller andre fortrolige oplysninger, ligesom myndigheden kan indhente lægejournaler, sygehusjournaler eller udskrifter heraf."

(Hortens understregning)

Det fremgik af dagældende § 12, stk. 3, at myndigheden skulle forsøge at indhente et samtykke.

Af de specielle bemærkninger til bestemmelsen fremgår det, at:

"Efter forvaltningslovens § 28, stk. 2, nr. 2, kan en forvaltningsmyndighed videregive oplysninger af ren privat karakter om en person, når det følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov, at oplysningen skal videregives"

ves. Bistandslovens § 17, § 22, stk. 2, i lov om social pension og § 37 i dagpengeloven er eksempler på en sådan bestemmelse, som giver adgang til at indhente oplysninger. Disse bestemmelser foreslås videreført i stk. 1. Det er fortsat den myndighed, der behandler sager efter den sociale lovgivning, der kan indhente oplysninger som nævnt i stk. 1."

§ 12 blev med præciseringen fra 2003 ændret og videreført med tre nye bestemmelser: §§ 11 a-c.

Det fremgår af de specielle bemærkninger til 2003-lovens § 11 a, at § 11 a med sproglige præciseringer er en videreførelse af den tidligere § 12, stk. 1 og 3. Med 2003-loven blev det præciseret – ud fra hensynet til borgerens medbestemmelsesret – at hovedreglen er, at sager på det sociale område skal oplyses med samtykke fra borgeren.

Om samtykket fremgår det af de specielle bemærkninger, at:

*"Samtykket skal være tilstrækkeligt præcist til, at borgeren ved, hvilke typer oplysninger der vil blive indhentet fra hvem, og hvilken sag oplysningerne skal bruges til at behandle."*²⁶

Det fremgår af de specielle bemærkninger, at det ud over ovenstående præcisering ikke har været hensigten at ændre i praksis på området.²⁷

En borger skal således vejledes om, dels hvilke oplysninger kommunen skal bruge, dels hvilke konsekvenser det kan have for borgeren ikke at bistå med at tilvejebringe dem eller give samtykke til, at de bliver indhentet.²⁸

Hensynet bag § 11 c er, at det fra lovgivers side har været vurderet, at andre hensyn, herunder til at træffe materielt korrekte afgørelser, er vigtigere i denne sammenhæng. Det følger af de almindelige bemærkninger pkt. 1.5.2. Dertil kommer, at det skal være muligt for en kommune at gribe ind, hvis en borger modtager oplysninger med urette. Ved en kommunes ubetingede pligt til at rejse tilbagebetalingskrav er det således også væsentligt at kunne oplyse sagen. Reglerne for sagsoplysning i tilbagebetalingsager fremgår således af § 11 c.

Det fremgår af § 11 c, at en kommune i udgangspunktet skal forsøge at indhente et samtykke, men at dette efter en konkret vurdering kan undlades, hvis myndigheden allerede

²⁶ Forslag til lov om præcisering af reglerne om borgernes medvirken, myndighedernes oplysningspligt, myndighedernes beføjelser til at indhente fortrolige oplysninger om borgerne samt indførelse af bestemmelser om uanmeldt eftersyn i virksomheder, bødestraf for groft uagtsom vildledelse af de sociale myndigheder og mulighed for udveksling af oplysninger mellem kommuner og sygehuse om borgernes indlæggelse på og udskrivning fra sygehuse, L 138, tillæg A, fremsat den 29. januar 2003, s. 3386.

²⁷ Forslag til lov om præcisering af reglerne om borgernes medvirken, myndighedernes oplysningspligt, myndighedernes beføjelser til at indhente fortrolige oplysninger om borgerne samt indførelse af bestemmelser om uanmeldt eftersyn i virksomheder, bødestraf for groft uagtsom vildledelse af de sociale myndigheder og mulighed for udveksling af oplysninger mellem kommuner og sygehuse om borgernes indlæggelse på og udskrivning fra sygehuse, L 138, tillæg A, fremsat den 29. januar 2003.

²⁸ Se hertil afsnit 4.4.1.

på et tidligere tidspunkt forgæves har forsøgt at indhente et samtykke, og at der er en formodning for, at samtykke vil blive nægtet.

Det fremhæves i de specielle bemærkninger til § 11 c, at en kommune i visse tilfælde har pligt til at rejse en sag om tilbagebetaling af sociale ydelser. Hvis en borger ikke ønsker at medvirke til sagsoplysningen i sådan en type sag, skal myndigheden dog fortsat oplyse sagen, sådan at afgørelsen træffes på et forsvarligt grundlag, jf. også § 11 c, stk. 1, nr. 4. Her kan myndigheden ikke anvende reglerne om processuel skadevirkning.

4.3.2 *Hvornår kan en kommune i øvrigt udveksle oplysninger på det sociale område uden samtykke?*

4.3.2.1 Udveksling af oplysninger mellem kommune og sygehus

Muligheden for at udveksle fortrolige oplysninger har med tiden vist sig at være nødvendig at kunne ske uden samtykke af hensyn til borgeren. Senere ændringer til den sociale retssikkerhedslov illustrerer hensynene bag at kunne udveksle oplysninger uden samtykke. Der er i den sociale retssikkerhedslov således også indført en bestemmelse med mulighed for at udveksle oplysninger mellem kommuner og sygehuse. Af § 12 c i loven fremgår:

"Til brug for tilrettelæggelsen af omsorgsopgaver m.v. efter § 79 a, kapitel 16 og §§ 107 og 108 i lov om social service og sundhedsloven samt til brug for opfølgning af sager efter §§ 8-10 i lov om sygedagpenge kan kommunalbestyrelser og sygehuse udveksle oplysninger om indlæggelse på og udskrivning fra sygehuse af borgere i kommunen og om borgernes akutte sygehusophold, hvor borgeren opholder sig på sygehuset til vurdering og behandling uden at være indlagt. Udvekslingen kan ske automatisk og uden borgerens samtykke."

Lovens § 12 c er indsat ved præciseringen i 2003. Bestemmelsen er indsat, for at kommunen kan tilrettelægge omsorgsopgaver efter sundhedsloven og serviceloven. Det følger af de almindelige bemærkninger pkt. 4, at tilrettelæggelsen her forudsætter, at kommunen bliver gjort bekendt med, om borgeren midlertidigt opholder sig uden for boligen på grund af indlæggelse på sygehus. Det fremgår desuden, at ved akut indlæggelse er det ikke muligt for borgeren – eller dennes pårørende – at aflyse besøg fra hjemmeplejen eller den løbende madserviceordning mv. Endelig peges der på, at borgeren og eventuelle pårørende ofte har en forventning om, at kommunen automatisk bliver orienteret om indlæggelse fra sygehusets administration.

Af de specielle bemærkninger til bestemmelsen fremgår det også, at formålet er, at kommunen kan foretage en hurtig opfølgning i sager om sygedagpenge og dagpenge ved fødsel.

Det fremgår desuden af de specielle bemærkninger, at udveksling i henhold til § 12 c *ikke* kræver samtykke. Det skyldes, at det kan være praktisk umuligt eller unødigt bebyrdende for borgeren at skulle give sådan et samtykke. Det fremgår derimod ikke af de specielle bemærkninger, at det er et krav, at oplysningerne alene modtages og behandles af det

kommunale sundhedsvæsen. Det er således forudsat, at oplysninger om en borgers kontakt med det regionale (og evt. kommunale) sundhedsvæsen gerne må deles med relevante forvaltninger og sagsbehandlere for at opfylde formålet med bestemmelsen, nemlig at stoppe eventuelle ydelser midlertidigt under indlæggelse, at iværksætte ydelser ved udskrivning og at følge op på sygedagpenge mv.

Det er desuden muligt at udveksle oplysninger på beskæftigelsesområdet i en række sager. Det følger således af lovens § 12 d, at:

"Til brug for behandling af sager efter lov om arbejdsskadesikring og opfølgning af sager efter §§ 8-10 i lov om sygedagpenge kan Arbejdsmarkedets Erhvervssikring og kommunalbestyrelser udveksle oplysninger om oprettelse af arbejdsskadesager og sager om sygedagpenge, revalidering, fleksjob, førtidspension og seniorpension. Arbejdsmarkedets Erhvervssikring og kommunalbestyrelserne kan i arbejdsskadesager og i sager om sygedagpenge, revalidering, fleksjob, førtidspension og seniorpension tillige udveksle oplysninger om indhentelse af sagsoplysninger, som dokumenterer arbejdsevnen, og udveksle oplysninger om, at der er truffet afgørelse om arbejdsevnen. Udvekslingen kan ske automatisk og uden borgerens samtykke."

Af bestemmelsen fremgår det, at:

"Bestemmelsen giver kommunerne hjemmel til at give oplysning i kommunernes Sags- og Advissystem til brug for Arbejdsskadestyrelsen om, at der er rejst en sag om sygedagpenge, revalidering, fleksjob eller førtidspension. Sags- og Advissystemet er et lukket system, og oplysninger er kun anvendelige for den kommune, der har oprettet en sag, og for Arbejdsskadestyrelsen."

Det er hensigten, at Arbejdsskadestyrelsen skal have de nødvendige oplysninger fra kommunerne via Sags- og Advissystemet.

4.4 De relevante forvaltningsretlige rammer

4.4.1 Forvaltningslovens regler om vejledning og ulovbestemte grundsætninger

Det følger af forvaltningslovens § 7, stk. 1, at en forvaltningsmyndighed i afgørelsessager i fornødent omfang skal yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde. Efter bestemmelsens stk. 2, skal en forvaltningsmyndighed, som modtager en skriftlig henvendelse, som ikke vedrører dens sagsområde, videresende henvendelsen så vidt muligt til rette myndighed.²⁹

Bestemmelsen om vejledning efter forvaltningslovens § 7 suppleres af ulovbestemte retsgrundsætninger på lovniveau og god forvaltningsskik, der også gælder, når myndigheden ikke træffer afgørelse.

Indholdet af vejledningspligten betyder, at der gælder en almindelig pligt til at vejlede borgerne inden for de sagsområder, der varetages af myndigheden. Myndigheden skal

²⁹ Lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april af forvaltningsloven, som senest ændret ved lov nr. 503 af 23. maj 2018.

give borgeren tilstrækkelig information om, hvilken betydning reglerne på det pågældende område har for vedkommende. Myndigheden skal også vejlede om, hvordan borgeren lettest og mest effektivt kan opfylde de eventuelle krav i lovgivningen. I FOB 2005.178 udtalte Folketingets Ombudsmand således, at en myndighed skal vejlede om de oplysninger, som borgeren skal fremskaffe som led i sagsoplysningen. Myndigheden skal desuden orientere om, hvilke oplysninger borgeren selv skal tilvejebringe som led i en sags behandling.³⁰

Det kan af FOB 1990.130 udledes, at en myndighed også skal vejlede om negative konsekvenser ved ikke at tilvejebringe de oplysninger, som kommunen har efterspurgt. Det kan fx være mulighederne for at træffe afgørelse med processuel skadevirkning. I den konkrete sag skulle borgeren indsende dokumentation for, at ægtefællen kunne forsørge vedkommende. Det var tidspunktet for indsendelse af disse oplysninger, der var afgørende for, hvornår det lovlige ophold blev beregnet fra. Det havde således negative konsekvenser for borgeren, at vedkommende ikke havde indsendt dokumentationen tidligere, fordi det efter skilsmisse havde betydning, hvor lang tid borgeren havde haft lovligt ophold.

Formen af vejledningen afhænger af den enkelte borgers forudsætninger. Vejledningen bør således ske på den måde, der giver den bedste virkning over for borgerne. Det kan være en generel skriftlig vejledning, fx på myndighedens hjemmeside, individuel skriftlig vejledning i et brev til den berørte borger eller individuel mundtlig, herunder telefonisk, vejledning.³¹

Hvis en myndigheds pligt til at vejlede (delvist) sker via hjemmesider, skal myndigheden løbende sikre sig, at informationen er opdateret. Det betyder, at informationen ikke må indeholde forkerte og/eller forældede oplysninger, ligesom informationen heller ikke må mangle væsentlige oplysninger, jf. bl.a. ombudsmandens udtalelse i FOB 2018-9.

Ombudsmanden har i FOB 2016-11 forholdt sig til kravene om vejledning efter forvaltningsloven og retssikkerhedsloven (som er beskrevet nedenfor). Her udtaler ombudsmanden, at kravene til vejledningens indhold og form ikke kan angives generelt, fordi kravene afhænger af den enkelte situation. Overordnet skal vejledningen have et sådant indhold, at borgerne på grund af fejl, uvidenhed eller misforståelser undgår at blive udsat for et retstab. Hvis reglerne er indviklede, eller sagen kan få særligt indgribende konsekvenser for borgeren, stilles der skærpede krav til vejledningen. Også borgerens personlige forudsætninger, herunder vedkommendes alder og psykiske forhold, kan betyde, at der er særlige krav til, hvordan vejledningspligten må udøves. Ombudsmanden fastslår med udtalelsen, at:

"Med andre ord skal vejledningen gives på en sådan måde, at den når sit formål: At imødekomme borgerens informationsbehov."

Forvaltningslovens vejledningspligt er ligeledes blevet fortolket i U 2017 2248 V. Vestre Landsret kom frem til, at Erstatningsnævnet ikke havde tilsidesat sin vejledningspligt efter forvaltningslovens § 7, stk. 1. Nævnet havde på tilstrækkelig tydelig måde ved at skrive, at nævnet "herudover" ikke ville foretage sig yderligere, og dermed tilkendegivet at sagen

³⁰ Vejledning nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven, pkt. 29-32.

³¹ Vejledning nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven, pkt. 29-31.

ikke var under behandling. I sagen var en række krav på tabt arbejdsfortjeneste mv. af den grund forældet.

4.4.2 *Hvad er rammerne for kommunens pligt til helhedsorienteret vejledning?*

Den sociale retssikkerhedslov § 5 indeholder krav om en helhedsorienteret vejledning på det sociale område. Det fremgår af bestemmelsen, at kommunen skal behandle ansøgninger og spørgsmål om hjælp i forhold til alle de muligheder, der findes for at give hjælp efter den sociale lovgivning. Kommunen skal desuden være opmærksom på, om der kan søges om hjælp hos en anden myndighed eller efter anden lovgivning.

Ankestyrelsen har med principafgørelse 41-17 fortolket § 5, stk. 1, sidste pkt., om, at kommunen skal være opmærksom på, om der kan søges hjælp et andet sted. Ankestyrelsen har således udtalt, at når en borger søger om hjælp til forsørgelse og har andre problemer end ledighed, skal kommunen foretage en bred vurdering af mulighederne for hjælp. Med baggrund i borgerens situation skal kommunen overveje mulighederne for hjælp bredt, fx om borgeren er i målgruppen for et tilbud efter beskæftigelsesindsatsloven, revalidering, fleksjob, ressourceforløb, førtidspension mv.

I samme principafgørelse udtalte Ankestyrelsen, at denne helhedsvurdering betyder, at borgeren normalt ikke kan søge om en bestemt ydelse. Det betyder på beskæftigelsesområdet, at kommunen skal tage stilling til alle relevante muligheder, uanset om borgeren nævner en specifik foranstaltning eller ej.

Kommunens manglende vejledning kan derfor ikke betyde, at borgeren mister en ret til en ydelse.

Reglerne indebærer, at kommunen af egen drift i visse situationer skal vejlede om regler, selvom borgeren ikke har bedt om det. I FOB 2011 1-3 fik en kommune under en sag om afklaring af førtidspension oplyst, at en sygemeldt borgers arbejdsgiver var grønlandsk. Kommunen fik også informationer om, at borgeren regnede med at blive afskediget efter 120 sygedage og ikke regnede med at vende tilbage til arbejdsmarkedet. På det tidspunkt modtog borgeren fortsat løn, og udbetalingen af løn fortsatte, indtil ansættelsen ophørte. Den grønlandske arbejdsgiver havde ikke søgt om dagpengerefusion, og borgeren havde ikke søgt om udbetaling af sygedagpenge. Kommunen udbetalte derfor ikke sygedagpenge, da udbetalingen af løn ophørte. I sagen udtalte ombudsmanden, at på baggrund af den skærpede vejledningspligt på det sociale område skulle kommunen have vejledt borgeren om reglerne om sygedagpenge.

I visse situationer kan pligten til helhedsorienteret vejledning også vedrøre en ægtefælles forhold, jf. FOB 2006.653.

I forlængelse heraf har ombudsmanden i FOB 2013-7 udtalt, at ved brug af standardkoncepter mv. til vejledning, forudsætter ombudsmanden, at myndigheden vurderer, om indholdet af standardteksten er retvisende i det enkelte tilfælde.

Som led i den helhedsorienterede vejledning har Ankestyrelsen i sin principafgørelse 22-18 desuden også fastslået, at kommunen har pligt til løbende at følge op på de enkelte

sager om hjælp efter serviceloven. Dette skal ske for at sikre sig, at hjælpen fortsat opfylder sit formål. Det kan være nødvendigt at foretage en opfølgning af borgerens hjælpebehov og de visiterede ydelser for at kunne yde en korrekt vejledning.

4.4.3 *Hvilke oplysninger kan indhentes efter FVL § 32 og § 29?*

Efter officialprincippet skal en sag oplyses i nødvendigt og tilstrækkeligt omfang til, at der kan træffes en materiel korrekt afgørelse. Det er myndighedens ansvar, at sagen bliver tilstrækkeligt opfyldt. Det er dog muligt, at myndigheden kan pålægge parten at medvirke til sagsoplysningen.

Rammerne for, hvilke oplysninger en myndighed kan indhente for at oplyse sagen, fremgår både af forvaltningsloven i §§ 29 og 32, samt i den sociale retssikkerhedslov § 10 og § 11.

I forvaltningslovens § 29 er der fastsat nærmere regler om, i hvilket omfang der i ansøgningssager må indhentes oplysninger om ansøgerens rent private forhold fra andre dele af forvaltningen eller fra en anden forvaltningsmyndighed. Med "rent private forhold" forstås fortrolige oplysninger.

Som udgangspunkt er det ikke muligt at indhente oplysninger om en ansøgers rent private forhold fra andre dele af forvaltningen i samme myndighed i ansøgningssager.

Det er dog muligt at indhente oplysninger om rent private forhold i ansøgningssager, hvis der er givet samtykke fra ansøgeren, hvis det følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov, eller hvis særlige hensyn til ansøgeren eller tredjemand klart overstiger ansøgerens interesse i, at oplysningen ikke indhentes. Det følger af forvaltningslovens § 29, stk. 2, nr. 1-3.

Forvaltningslovens § 29 gælder ikke den del af det offentlige virksomhed, der har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed. Bestemmelsen gælder desuden ikke for sager, der rejses på myndighedens eget initiativ eller på initiativ af andre, fx efter anmeldelse.

Dette betyder mere præcist, at forvaltningslovens § 29 ikke gælder, når en kommune udøver faktisk forvaltningsvirksomhed i form af generel vejledning. Bestemmelsen gælder derimod, når en kommunalt ansat behandler en konkret sag om fx ansøgning om genoptræning efter serviceloven, hvor den kommunalt ansatte skal træffe afgørelse.

Der gælder *ikke* efter § 29 et krav om skriftlighed, for så vidt angår samtykke til indhentning af oplysninger i ansøgningssager.

Af forvaltningslovens § 32 følger det, at de personer, der virker i den offentlige forvaltning, ikke må skaffe sig fortrolige oplysninger, som ikke har betydning for det arbejde, de udfører. Det gælder også for oplysninger, der er i myndighedens egen besiddelse, fx i andre verserende sager eller fra ældre sager i arkiv. Bestemmelsen er dog ikke til hinder for, at myndighedens personale på sædvanlig måde samarbejder om løsning af myndighedens opgaver, eller for de sædvanlige sagsbehandlingsrutiner.

Hellerup, den 8. december 2022
Horten

Rikke Søgaard Berth

Emilie Loiborg