

Datasammenstilling

- den nye regel i offentlighedsloven fungerer ikke

Af

Nils Mulvad, journalist, formand for Åbenhedstinget, redaktør i Kaas & Mulvad

og

Oluf Jørgensen, jurist, offentlighedsrådgiver, forskningschef emeritus

Danmarks Medie- og Journalisthøjskole

27. november 2016

Contents

Indledning	2
Offentlighedslovens regel om datasammenstilling	3
Sammenstilling til nyt dokument	3
Generelle undtagelser	3
Få og enkle kommandoer	4
Undtagelser og anonymisering	4
Databeskrivelser	4
Muligheder	5
Sammenligninger med andre regler	6
Temainsigt	6
Miljøoplysningsloven	7
PSI-loven	7
Betalingsregler	8
EU, Sverige og Norge	8
EU	8
Sverige	9
Norge	9
Udtalelser fra Folketingets Ombudsmand	10
Nej til offentlighed om antal ansatte	10
Det koster at få data om ejerforhold	11
Data om politiets fartkontroller	11
Nej til data om andelsboligforeningers gæld	11
Lønninger til kommunalt ansatte	11
Fakturasummer for leverandører	12
Registrerede vælgererklæringer til nye partier	12

Oplysninger i højdemodellen hører under miljøoplysningsloven.....	13
Oplysninger om grundlag for hektarstøtte er miljødata	13
Oplysninger om dyrlægers ordinationer er miljødata	13
Oplysninger om indkøb kan være miljødata	13
MRSA i svinebesætninger handler om miljø	13
Hvordan fungerer datasammenstilling	14
Offentlighedslovens nye regel	14
Miljødata	15
Sammenfatning	15
Få og enkle kommandoer	15
Generel undtagelse af journalsystemer	16
Særlige undtagelser	17
Brugbart format.....	17
Databeskrivelser.....	17
Udvikling af it-systemer.....	18
Anbefalinger til lovgivere	18

Indledning

Offentlige myndigheder indsamler og registrerer et bredt spektrum af information. Det gælder eksempelvis oplysninger om sociale forhold, økonomi, natur, miljø, fødevarer, vejr, turisme, skatter og afgifter, erhvervsforhold, sundhed, kriminalitet, ejendomme og uddannelse.

Digitaliseringen af den offentlige forvaltning betyder, at mange data, dokumenter og sager bliver registreret systematisk i elektroniske databaser. Databaser anvendes til flere formål: 1) Journalisering 2) sagsbehandling, 3) beregninger f.eks. vurdering af politiske beslutningers konsekvenser og 4) statistik.¹

Digitaliseringen giver både nye vanskeligheder og nye muligheder for offentlighed. Myndigheders anvendelse af databaser betyder på den ene side, at ret til datasammenstilling er nødvendig som supplement til den klassiske aktindsigt for at undgå udhuling af offentlighedsprincippet. På den anden side kan ret til datasammenstilling give nye muligheder for offentlighed ved at bruge myndigheders data til oversigter og analyser uafhængigt af myndigheders egne interesser.

Når data allerede er indsamlet og registreret af myndigheder, er der en samfundsmæssig gevinst ved at udnytte dem så meget som muligt og stille dem til rådighed for andre. Datasammenstilling har

¹ Betænkning fra Offentlighedskommissionen 2009/1510, side 353 – 382.

ikke alene betydning for journalistik og medier, men kan også give grundlag for at andre virksomheder udvikler nye digitale tjenester.

De ældre offentlighedslove fra 1970 og 1985 blev skrevet i en tid, hvor fotokopieringsmaskiner og postvæsenet var de typiske hjælpemidler ved ekspedition af aktindsigt. Et af formålene med ændringen af offentlighedsloven i 2013 var at få regler, der passer til digitaliseringen af offentlig forvaltning og kommunikation.

Offentlighedslovens regel om datasammenstilling

Sammenstilling til nyt dokument

Offentlighedsloven fik ved ændringen i 2013 en ny regel om datasammenstilling som et supplement til lovens regler om aktindsigt i eksisterende dokumenter. Den lyder:

"Enhver kan forlange, at en forvaltningsmyndighed foretager og udleverer en sammenstilling af foreliggende oplysninger i myndighedens databaser, hvis sammenstillingen kan foretages ved få og enkle kommandoer".²

Sammenstillingen skal kunne foretages på grundlag af oplysninger, der er fastlagt på forhånd af den, der anmoder herom, og den skal handle om data, der er registreret. Det principielt nye er retten til at få sammenstillet data, der ikke allerede findes samlet i et eksisterende dokument.

Retten til datasammenstilling gælder både for data, der findes i samme database og for data, som en myndighed har i forskellige databaser. Den nye regel omfatter både databaser, som en myndighed selv fører, og udliciterede databaser. Reglen gælder kun ved offentlige forvaltninger og ikke ved andre organer, der er omfattet af aktindsigt f.eks. offentligt ejede selskaber.

Ofte bruges betegnelsen dataudtræk, men dette udtryk kan vildlede og føre til, at aktindsigt bliver behandlet efter reglen for datasammenstilling. Mange databaser ved offentlige myndigheder bruges i forbindelse med sagsbehandling, og her gælder retten til aktindsigt i dokumenter og sager uanset den teknologiske form.

Generelle undtagelser

Reglen om datasammenstilling gælder ikke for registre over dokumenter i myndigheders journalsystemer. Denne væsentlige begrænsning blev ikke foreslået af Offentlighedskommissionen, men blev tilføjet af Justitsministeriet i lovforslagets bemærkninger. Dermed blev journalsystemer som de eneste databaser generelt undtaget. Offentlighedsloven giver kun ret til at få en liste for dokumenter i den enkelte sag, når der anmodes om aktindsigt i denne sag. Offentlighedsreglerne i Finland, Sverige og Norge giver desuden mulighed for at få oversigter for alle sager hos en myndighed.

Reglen om datasammenstilling giver ikke adgang til data ved en myndighed, hvor hovedopgaverne er indtægtsdækket virksomhed. Det gælder f.eks. Danmarks Statistik. Hvis oplysninger fra

² Lov om offentlighed i forvaltningen af 12.6.2013, § 11.

Danmarks Statistik er købt af en anden myndighed f.eks. et ministerium, kan denne myndighed ikke afslå anmodninger om aktindsigt eller datasammenstilling i disse oplysninger.³

Få og enkle kommandoer

Offentlighedslovens ret til datasammenstilling fra databaser gælder kun, når den kan foretages ved *få og enkle kommandoer*. Retten til datasammenstilling supplerer lovens regler om aktindsigt i eksisterende dokumenter. Det særlige ressourcekrav vedrører kommandoer, og ordlyden og bemærkninger peger klart på, at det handler om de tekniske udfordringer ved selve sammenstillingen af data.

I Offentlighedskommissionens forslag var kriteriet *enkle kommandoer*. Det lille ord *få* blev tilføjet af Justitsministeriet i lovforslaget.

Ifølge lovforslagets bemærkninger skal datasammenstillingen kunne foretages uden brug af væsentlige ressourcer. Sammenstillingen skal kunne foretages i løbet af kort tid, men uden nærmere pejlemærker. Kravet om få og enkle kommandoer er ikke opfyldt, hvis myndigheden selv skal foretage en nærmere vurdering af, hvilke oplysninger der skal sammenstilles. Det samme gælder, hvis datasammenstilling kræver, at myndigheden indhenter særlig ekspertise, som den ikke selv råder over.⁴

Undtagelser og anonymisering

Undtagelser fra aktindsigt gælder også ved datasammenstilling. Det gælder offentlighedslovens undtagelser f.eks. for oplysninger om enkeltpersoners private forhold, forretningshemmeligheder og statens sikkerhed. Det gælder også undtagelser i andre love og særlige regler om tavshedspligt.

Retten til datasammenstilling gælder også ved databaser med fortrolige oplysninger, når det er muligt med få og enkle kommandoer at fjerne fortrolige oplysninger f.eks. personidentifikation.

Databeskrivelser

Offentlighedsloven stiller krav om databeskrivelser for databaser, som en myndighed anvender i forbindelse med konkret sagsbehandling eller i forbindelse med udarbejdelse af offentliggjorte analyser, beregninger og lignende.⁵

Retten til indsigt gælder beskrivelser om:

- 1) hvilke typer data databasen omfatter
- 2) kriterier for indsamling og registrering af oplysninger, kilder, tidspunkter for indsamling og frekvens for ajourføring
- 3) hvilke formater en database anvender, f.eks. oplysninger om tilgængelige formater for dataudtræk, såsom tekstformat eller regnearksformat.

Databeskrivelser skal sikre kendskab til, hvordan den enkelte database grundlæggende er opbygget. Offentlighed er nødvendig for at gøre retten til datasammenstilling brugbar.

³ Ahsan Mohammad (2014): *Offentlighedsloven med kommentarer*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, side 236.

⁴ Bemærkninger til lovforslag nr. 144, Folketinget 2012-13.

⁵ Lov om offentlighed i forvaltningen af 12.6.2013, § 12.

Myndigheder har som udgangspunkt pligt til at udarbejde databeskrivelser ved etablering af databaser efter 1.1.2014. Denne pligt gælder også ved udvikling af ældre databaser. I øvrigt skal en myndighed, der har ældre databaser, give indsigt i databeskrivelser, som den faktisk råder over. En databeskrivelse skal ikke nødvendigvis have karakter af en særlig manual. Retten til indsigt gælder også for databeskrivelser i interne dokumenter.⁶

Muligheder

Retten til datasammenstilling skal principielt give mulighed for offentlighed uafhængigt af, hvilke oplysninger og dokumenter en myndighed selv mener er relevante. Datasammenstillinger kan f.eks. give statistiske oplysninger om udviklingen på sagsområder. De kan også bruges som grundlag for eksterne eksperters analyser af udviklingen eller vurderinger af kvaliteten i myndigheders datasystemer.

En myndigheds sagsbehandlingssystemer indeholder typisk oplysninger om afgørelser i de enkelte sager på et sagsområde. En simpel datasammenstilling kan handle om, hvor mange sager der er afgjort, og hvor mange afslag der er givet på et område, udvikling i afslagsprocenten over en periode eller "hvor mange kontanthjælpsmodtagere i kommunen, der siden 1/10 2016 har fået nedsat sociale ydelser som følge af kontanthjælpsloftet".

Motorkøretøjsregisteret indeholder oplysninger om de enkelte køretøjer inklusive ejerforhold. Datasammenstillinger kunne f.eks. handle om, hvor mange biler af et bestemt bilmærke der er registreret i motorkøretøjsregisteret, eller hvilke ejere på Fyn der har biler af dette mærke.

Hvis en sundhedsmyndighed f.eks. har oplysninger i databaser om enkeltpersoners sygdomme og om deres levetid kan en anonymiseret datasammenstilling handle om middellevetid i forskellige områder eller hvor mange, der er døde af en bestemt kræftsygdom i et område sammenlignet med den gennemsnitlige dødelighed for denne sygdom.

Det kan også handle om sammenstilling af data fra databaser, som en myndighed anvender til prognoser f.eks. klimamodeller, trafikmodeller, makroøkonomiske modeller eller lovmodeller, der bruges til at belyse de konsekvenser, der kan forventes af lovgivning. Ved sådanne databaser er den nye ret til datasammenstilling særlig vigtig for demokratisk kontrol og debat om grundlaget for de officielle beregninger.

Beregninger over et lovforslags konsekvenser, som et ministerium eller styrelse faktisk har foretaget, kan undtages som ministerbetjening, politikerbetjening eller ministerrådgivning efter 2013-lovens vidtgående undtagelser for den politiske beslutningsproces (§ 24, § 27, nr. 2 og § 29). Disse undtagelser kan ikke bruges til at afslå datasammenstilling, som myndigheder ikke har foretaget. Det kunne f.eks. være alternative beregninger over et forslags konsekvenser. Denne ret til datasammenstilling forudsætter, at anmodningen om datasammenstilling angiver bestemte data, som ministeriet skal tage hensyn til ved en ny beregning af et lovforslag eller en plans konsekvenser.

⁶ Justitsministeriets vejledning om offentlighedsloven nr. 9847 af 19.12.2013, pkt. 4.6.

Sammenligninger med andre regler

Temaindsigt

De grundlæggende betingelser for aktindsigt blev også ændret med 2013-loven for at matche bedre med de muligheder, digitaliseringen giver. Tidligere skulle en anmodning angive et dokument eller en sag. Nu er det tilstrækkeligt at angive et tema.⁷

Retten til temaindsigt gælder dokumenter og sager, der har relation til sagsbehandling, uanset om de er registreret i databaser eller på anden vis. Den principielle forskel er, at temaindsigt handler om samling af eksisterende dokumenter, mens datasammenstilling handler om samling af data til et nyt dokument.

Temakravet er f.eks. opfyldt med formuleringer som "kommunens byggetilladelser i det seneste år", "ministeriets afslag på aktindsigt siden 1.1.2013" eller "brevvekslinger mellem kommunen og boldklubben xx om betaling af leje for stadion i år".

Nogle eksempler fra ombudsmandens praksis efter den gamle offentlighedslov kan belyse, hvilken forskel det nye temakrav i 2013-loven betyder. Ombudsmanden kunne efter den gamle lov ikke kritisere afslag på aktindsigt i: "samtlige indrapporteringer til Sundhedsstyrelsen vedrørende uheld, tekniske fejl eller andre tekniske eller medicinske indrapporteringer til uhedsregistret", "samtlige aftaler, der ikke figurerer i de centrale overenskomster, rammeaftaler og andre aftaler, og som vedrører løn- og ansættelsesforhold", "samtlige rejser som tidligere overborgmester Jens Kramer Mikkelsens hustru havde foretaget for offentlige kroner". Der kunne gives afslag på disse anmodninger, fordi de omfattede alle sager af en bestemt art og derfor ikke opfyldte identifikationskravet i den gamle offentlighedslov. Tilsvarende anmodninger opfylder temakravet i 2013-loven.⁸

I sammenhæng med den nye mulighed for temaindsigt indførte 2013-loven en begrænsning, hvis behandlingen af aktindsigt vil medføre et *uforholdsmæssigt ressourceforbrug*. Myndigheder kan lægge vægt på, hvor kompliceret det vil være at behandle aktindsigt, og tidsforbruget kan regnes som uforholdsmæssigt, hvis det må forventes at overstige 25 arbejdstimer. Denne begrænsning gælder som udgangspunkt ikke ved aktindsigt til journalister, forskere og andre, der har en særlig interesse.⁹

Der er ret til delvis aktindsigt i et dokument, der indeholder fortrolige oplysninger, hvis disse kan skjules, og aktindsigten begrænses til oplysninger, der ikke kan undtages (§ 34).

Ressourcebetingelsen få og enkle kommandoer for datasammenstilling er væsentligt strammere og tager ikke hensyn til særlige interesser.

⁷ Lov om offentlighed i forvaltningen af 12.6.2013. De grundlæggende betingelser for retten til aktindsigt, herunder temaindsigt, er fastsat i § 7 og § 9, stk. 1.

⁸ Ahsan Mohammad (2014): *Offentlighedsloven med kommentarer*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, side 212-13. De nævnte ombudsmandssager er FOB 1998.403, FOB 2003.169 og FOB 2005.589.

⁹ Lov om offentlighed i forvaltningen af 12.6.2013, § 9, stk. 2 og lovforslagets bemærkninger til § 9. I en konkret sag fandt Folketingets Ombudsmand ikke grundlag for at kritisere et afslag, men udtalte, at grænsen over for journalister må sættes væsentligt højere end 25 timer, FO 2016-23.

Reglen om datasammenstilling kan også omfatte databaser med fortrolige oplysninger, når anonymisering kan gennemføres ved få og enkle kommandoer.

Miljøoplysningsloven

Miljøoplysningsloven giver klart bedre muligheder for offentlighed end offentlighedsloven. Loven bygger på internationale forpligtelser: Aarhuskonventionen har været implementeret i loven siden 2000 og EU-direktivet siden 2005.¹⁰

Miljøoplysningsloven bygger på grundbegrebet *oplysninger* og ikke *dokumenter* som offentlighedsloven. For oplysninger, der berører miljøet i bred forstand, er temaindsigt og ret til data fra myndigheders databaser derfor ikke nyt.

For at undgå brud på de internationale forpligtelser har det været nødvendigt at indføje, at miljøoplysningslovens henvisninger til offentlighedsloven gælder den gamle offentlighedslov. Undtagelser skal anvendes restriktivt efter konkret afvejning med hensynet til offentlighed. Oplysninger om emissioner skal næsten undtagelsesfrit være offentligt tilgængelige. Særlige undtagelser og tavshedspligter i andre love begrænser ikke retten til indsigt i miljøoplysninger. Miljøoplysningsloven har ikke begrænsninger om uforholdsmæssigt ressourceforbrug ved temaindsigt eller få og enkle kommandoer ved datasammenstilling.

PSI-loven

Offentlighedsloven § 40 fastslår, at dokumenter og data skal udleveres i den form f.eks. e-mail, som ønskes af den, der anmoder om indsigt. Myndigheden kan kun fravige, hvis det er meget vanskeligt at levere i denne form, eller materialet i forvejen er offentligt tilgængeligt.

Ifølge loven om digital post har offentlige myndigheder som udgangspunkt ret til at sende meddelelser i det særlige digitale postsystem. Offentlighedsloven § 40 sikrer, at der fortsat kan stilles krav om en anden form f.eks. almindelig e-mail ved aktindsigt og datasammenstilling. Myndigheder kan heller ikke stille krav om, at modtageren har en digital signatur.¹¹

Offentlighedsloven sikrer ikke ret til at få data i et bestemt digitalt format. Det gør miljøoplysningsloven og loven om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer (PSI-loven).

Loven om videreanvendelse (PSI-loven) bygger på et EU-direktiv.¹² Den er også relevant ved journalistisk videreanvendelse af data, og det kan være relevant at henvise til lovens § 7:

"Når dokumenter og datasamlinger stilles til rådighed for videreanvendelse, skal offentlige myndigheder sikre, at disse er tilgængelige i alle allerede eksisterende sprogversioner og formater, herunder i elektroniske formater. Er det muligt og hensigtsmæssigt, skal dokumenter og

¹⁰ Lov om aktindsigt i miljøoplysninger af 14.6.2006 med senere ændringer. Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters. Direktiv om adgang til miljøinformation 2003/4/EF.

¹¹ Ahsan, Mohammad (2014): *Offentlighedsloven med kommentarer*, Jurist- og Økonomforbundets forlag, side 674 – 75.

¹² Direktivet om "Re-use of public sector information (PSI)" 2003/98/EF med ændringer 2013/37/EC.

datasamlinger endvidere stilles til rådighed i formelle, åbne og maskinlæsbare formater sammen med dokumenters og datasamlingers metadata, medmindre det ikke kan klares ved en simpel ekspeditionssag."

Betalingsregler

Som udgangspunkt kan myndigheder maksimalt kræve 100 kr. ved udlevering i elektronisk form, uanset hvor mange sider der udleveres. Betalingsreglerne har en vigtig tilføjelse om sammenstilling af data fra databaser, som føres eksternt f.eks. af et privat firma. I sådanne tilfælde kan myndigheden kræve det, som et firma kræver, og det kan erfaringsmæssigt være en meget høj pris for ukomplicerede datasammenstillinger.¹³

For miljøoplysninger i elektronisk form kan kun kræves betaling, hvis ministeren på et område har fastsat betalingsregler i en bekendtgørelse. Det har miljøministeren, men betalingskrav forudsætter desuden, at den enkelte myndighed har offentliggjort takster, og det er typisk ikke sket.¹⁴

EU, Sverige og Norge

EU

EU-forordningen om aktindsigt sikrer ifølge EU-ombudsmanden ret til datasammenstilling, og EU-organer har en generel forpligtigelse "to take the needs of transparency into account in the design and operation of databases."¹⁵

Undervejs i en langstrakt sag om indsigt i landbrugsstøtte udtalte EU-ombudsmanden, at det ville underminere retten til indsigt, hvis adgangen er begrænset til det, der kan trækkes frem ved at anvende en myndigheds eksisterende søgeværktøjer, eftersom sådanne værktøjer normalt kun er udviklet med henblik på interne administrative opgaver.¹⁶

PSI-direktivet kræver, at den offentlige sektors dokumenter som udgangspunkt skal stilles til rådighed for videreanvendelse. PSI-direktivets formål kan ikke realiseres uden datasammenstilling, og ret til indsigt er ikke begrænset til de søgeværktøjer, en myndighed selv bruger til administrative opgaver, når andre søgeværktøjer kan anvendes uden særlige problemer.

Ifølge PSI-direktivet er myndigheder dog ikke forpligtede til at fremstille dokumenter, hvis det vil kræve et uforholdsmæssigt stort arbejde, der ikke kan klares som en simpel ekspeditionssag.¹⁷

¹³ Bekendtgørelse nr. 1586 af 29.12.2013 om betaling for udlevering af dokumenter mv. efter lov om offentlighed i forvaltningen.

¹⁴ Bekendtgørelse nr. 1431 af 13/12/2006 om betaling for aktindsigt i miljøoplysninger, der ikke udleveres på papir inden for Miljøministeriets område.

¹⁵ EU-forordningen om aktindsigt, EF-Tidende nr. L 145/43 1049 af 30/5/2001, art. 3. Response of the European Ombudsman to the Commission's green paper "Public Access to Documents held by institutions of the European Community: a review" 11.7.2007.

¹⁶ Note 19 i EU-ombudsmandens udtalelse 10.12.2007 til journalist Brigitte Alfter. Senere er gennemført en EU-forordning, der kræver, at alle EU-lande skal offentliggøre landbrugsstøtte på 1.250 Euro pr. år og derover med navne, beløb, og hvilke foranstaltninger der er givet støtte til (Forordning 1306/2013).

¹⁷ Direktivet om "Re-use of public sector information (PSI)" 2003/98/EF med ændringer 2013/37/EC, art. 5, 1 og 2.

Sverige

Svensk retspraksis blev allerede i 1970'erne tilpasset elektroniske muligheder for at søge og samle information fra databaser. Et ligestillingsprincip i svensk ret betyder, at offentligheden som udgangspunkt skal have samme adgang til sammenstilling af data, som myndigheder har nem adgang til.

Myndigheder har ifølge Tryckfrihetsförordningen pligt til at foretage datasammenstilling, når informationer kan hentes og formidles ved rutineprægede metoder. En myndighed skal tilpasse programmer, når det kan ske uden større arbejdsindsats, men har som hovedregel ikke pligt til at udvikle et nyt dataprogram. Datasammenstilling skal kunne udføres med tekniske hjælpemidler, som myndigheden selv udnytter. Det kan ikke kræves, at en myndighed anvender et program, som en ansøger selv stiller til rådighed.

Svenske myndigheder er ifølge Tryckfrihetsförordningen ikke forpligtede til at udlevere dokumenter og data i elektronisk form. En myndighed kan derfor gøre det meget vanskeligt at bruge retten til datasammenstilling. Valgmyndigheden ville f.eks. ikke overføre data i digital form til en redaktion, der skulle bruge data om alle kandidater til valget i 2010. Redaktionen måtte derfor selv scanne oplysninger om 50.000 kandidater.¹⁸

Norge

Den norske offentlighedslov har en regel om datasammenstilling, der er beslægtet med den danske. Der er dog et par væsentlige forskelle. Registre for dokumenter i myndigheders journalsystemer er ikke undtaget i Norge, og ressourcebetingelsen i den norske lov har ikke tilføjelsen om få kommandoer. Retten til datasammenstilling gælder, når den kan foretages med enkle fremgangsmåder. Der kan lægges vægt på, om myndigheden selv er i stand til at gennemføre opgaven og uden større tidskrævende indsats.

I Norge peger den officielle vejledning på, at datasammenstilling især vil være relevant hos myndigheder, der har databaser med statistisk information og til sammenstilling af oplysninger fra sagsbehandlingssystemer, der kan give oversigter for sagsområder.¹⁹

Der er i 2015 gennemført en evaluering af den norske offentlighedslov. I rapportens afsnit om datasammenstilling omtales, at kravet om enkle fremgangsmåder giver fortolkningsproblemer i praksis.²⁰

Den norske ombudsmand (sivilombudsmannen) har taget stilling til nogle af de vigtige problemstillinger ved reglen om datasammenstilling:

Kernen i kravet om enkle fremgangsmåder er, at forvaltningen ikke skal bruge store ressourcer på at gennemføre datasammenstillingen. I en sag om adgang til ejeroplysninger i Skatteetatens aktionærregister, udtalte ombudsmanden, at kriteriet betyder, at en datasammenstilling skal kunne foretages med enkle fremgangsmåder af personale, der har tilstrækkelige fagkunderskaber til at sammenstille information fra den aktuelle database. Ombudsmanden forklarer, at det handler om

¹⁸ Jørgensen Oluf (2014): *Offentlighed i Norden*, Nordicom Göteborgs Universitet, side 87.

¹⁹ Rettleiar til offentleglova fra Justis- og Politidepartementet.

²⁰ Evaluering af offentleglova (2016): *Innsyn i forvaltningen – Kompetanse, etterspørsel og makt*, af udarbejdet af Oxford Research.

arbejdet frem til etablering af det nye dokument, mens efterfølgende arbejde f.eks. vurderinger af, om oplysninger skal undtages og klargøring til udsendelse ikke kan tælle med. Skatteetaten vurderede, at arbejdet med at gennemføre sammenstillingen og producere et dokument ville tage 1-2 arbejdsdage. Ombudsmanden havde ikke grundlag for at anfægte denne vurdering og konkluderede, at lovens formulering om enkle fremgangsmåder ikke gav grundlag for at stille krav om denne datasammenstilling. Ombudsmanden tilføjede, at gode saglige grunde tilsiger, at pressen har adgang til en samlet oversigt over ejerskabet til norske aktier, der kan give grundlag for kritisk og samfundsnyttig journalistik.²¹

Den norske ombudsmand har i en anden sag taget stilling til sammenstilling af oplysninger fra politiets straffesagsregister med henblik på at få en statistisk oversigt over antal drabsager i Norge fordelt på politidistrikter. Ombudsmanden udtaler, at Politidirektoratet skulle have etableret en datasammenstilling, før det kunne vurderes om enkelte oplysninger skulle undtages som tavshedsbelagte. Ombudsmanden pointerer, at vilkåret om enkle fremgangsmåder handler om selve etableringen af sammenstillingen, og ikke hvilke undersøgelser som må gøres efterfølgende for at tage stilling til eventuelle undtagelser.²²

Den norske ombudsmand har udtalt, at der som udgangspunkt er ret til at få udarbejdet en sammenstilling i ethvert format, hvis vilkårene for datasammenstilling i øvrigt er opfyldt. En konkret sag handlede om retten til at få sammenstilling i et Excel-format, der kunne produceres på 5-10 minutter. Ombudsmanden afviste en myndigheds frygt for manipulation af data og forklarede, at både offentlighedslovens generelle formål og det særlige formål med datasammenstilling tilsiger, at der er ret til datasammenstilling i formater, der er egnede til redigering. En person, der anmoder om datasammenstilling, har ret til at få data i et format, der er enkelt at fremstille, og det gælder uanset der allerede er lavet sammenstilling i et andet format.²³

Udtalelser fra Folketingets Ombudsmand

Folketingets Ombudsmand har behandlet en række sager, der viser noget om muligheder og begrænsninger for datasammenstilling i Danmark. I det følgende nævnes først en række sager, der handler om den nye regel i offentlighedsloven.

Nej til offentlighed om antal ansatte

En journalist anmodede Erhvervsstyrelsen om oplysninger fra CVR-registeret om antal ansatte i danske virksomheder. Han fik afslag med den begrundelse, at CVR-lovens § 18, stk. 7 foreskriver, at styrelsen kun må videregive oplysninger til private om antal ansatte i størrelsesgrupper (intervaller). Ifølge Erhvervsstyrelsen og Erhvervs- og Vækstministeriet er denne regel en særlig tavshedspligt, der forhindrer videregivelse af mere præcise oplysninger om antal ansatte. Folketingets Ombudsmand konstaterede, at det ville være muligt med få og enkle kommandoer at trække oplysninger ud af CVR-registreret om det nøjagtige aktuelle antal ansatte i virksomheder, men at videregivelse ikke kunne ske på grund af den særlige regel i CVR-loven. Ombudsmanden tog ikke stilling til, om denne særlige tavshedspligt forhindrer videregivelse i mindre intervaller,

²¹ Sivilombudsmannen 10.7.2014, sak 2013/2480.

²² Sivilombudsmannen 11.2.2015, sak 2014/2291.

²³ Sivilombudsmannen 19.7.2016, sak 2016/726 og 2016/880.

men var enig med myndighederne i, at en sådan videregivelse ikke kunne gennemføres ved få og enkle kommandoer.²⁴

Det koster at få data om ejerforhold

En journalist anmodede om oplysninger om hvem, der ejer danske ejendomme og grunde. Han anmodede Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter om data fra OIS (Den Offentlige Informationsserver), der er en platform til formidling af oplysninger fra Bygnings- og Boligregistret (BBR). Journalisten fik afslag fra ministeriet, der henviste til en særlig ordning for salg af disse data, der gav mulighed for at købe data på markedsvilkår hos en distributør eller selv blive datadistributør ved at betale 72.000 kr. I øvrigt er oplysninger fra BBR kun offentligt tilgængelige som enkeltopslag. Folketingets Ombudsmand vurderede ligesom ministeriet, at den særlige hjemmel i BBR-loven og OIS-bekendtgørelsen for salg af data betød, at journalisten ikke havde ret til oplysningerne efter offentlighedslovens regel om datasammenstilling, og at ordningen var i overensstemmelse med rammerne for betalingskrav i loven om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer (PSI-loven).²⁵

Data om politiets fartkontroller

En redaktør fik oplysninger fra politikredse om de præcise placeringer af politiets fotovogne fra 2010 til maj 2015 med oplysninger om tidspunkter, hvor mange biler der havde passeret, og hvor mange der var registreret for at køre for stærkt. Østjyllands Politi afviste med henvisning til, at offentliggørelse ville forringe politiets muligheder for at forebygge og efterforske overtrædelser af færdselsloven jf. offentlighedsloven § 33, nr. 1. Rigspolitiet var enig. Ifølge ombudsmanden havde politiet ikke tilstrækkelig gode argumenter til at skjule historiske data, der ikke kunne give en sikker viden om fremtidige placeringer. En udlevering af data kunne ikke ødelægge mulighederne for fremtidig overvågning.²⁶

Nej til data om andelsboligforeningers gæld

Det daværende Ministerium for By, Bolig og Landdistrikter afslog at give indsigt i Datagrundlaget bag en analyse af gældsforhold i andelsboligforeninger. Sagen angik nøgleoplysninger om andelsboligforeninger, der var indberettet af realkreditinstitutter mv. til ministeriets it-system: Andelsboliginfo. Afslaget blev begrundet med, at de finansielle nøgleoplysninger var omfattet af en særlig tavshedspligt (offentlighedsloven § 35 jf. lov om finansiel virksomhed § 117). Ifølge ministeriet ville det kræve mere end få og enkle kommandoer at foretage en sammenstilling med tilstrækkelig effektiv anonymisering af de enkelte andelsboligforeninger, administratorer og revisorer. Erhvervsstyrelsen udtalte, at eventuelle sammenstillinger og anonymiseringer ikke kunne foretages uden ekstern it-faglig bistand. Folketingets Ombudsmand udtalte, at han ikke havde grundlag for at sætte spørgsmålstejn ved myndighedernes oplysninger.²⁷

Lønninger til kommunalt ansatte

Aarhus Kommune afslog at udlevere oplysninger om navn, stillingbetegnelse, afdeling, ansættelsestid og løn for samtlige ansatte for årene 2010-13 og Københavns Kommune afslog at

²⁴ Folketingets Ombudsmand 2014-32.

²⁵ Folketingets Ombudsmand 2015-1.

²⁶ Folketingets Ombudsmand 2015-47

²⁷ Folketingets Ombudsmand 2016-35.

give data for ansatte i chefstillinger. I klagesagen nåede Statsforvaltningen frem til, at kommunes lønsystemer slet ikke er omfattet af retten til datasammenstilling. Denne overraskende konklusion var ikke holdbar, og Ombudsmanden udtalte, at databaser med lønoplysninger er administrative systemer og omfattet.

Kommunerne og Statsforvaltningen fastholdt afslag med begrundelsen, at udlevering af personaleoplysninger ville kræve individuelle underretninger til de enkelte ansatte, og at det ikke kunne ske med få og enkle kommandoer.

Afslagene blev indbragt for Folketingets Ombudsmand, der ikke fandt grund til at kritisere afslagene. Ombudsmanden antager meget overraskende, at hele den sagsbehandling, der er nødvendig for at fastslå, om oplysninger kan undtages inklusive høring af de ansatte, kan medregnes, når det skal afgøres, om datasammenstilling kan foretages med få og enkle kommandoer. Ombudsmanden gør opmærksom på, at denne fortolkning begrænser den ret til datasammenstilling, der følger af lovens ordlyd, og han orienterer Justitsministeriet og Folketingets Retsudvalg herom. 28

Fakturasummer for leverandører

Et advokatfirma anmodede Moderniseringsstyrelsen om oplysninger fra styrelsens indkøbsdatabase om fakturasummer for de enkelte leverandører. Anmodningen omfattede ca. 53.000 leverandører til ca. 140 statsinstitutioner, og Moderniseringsstyrelsen afviste. Afslaget blev indbragt for Folketingets Ombudsmand, der brugte samme fortolkning som i sagen om lønninger til ansatte. Ombudsmanden fandt ikke grund til at kritisere, at styrelsen ikke ved "få og enkle kommandoer" kunne gennemføre hele sagsbehandlingen med at vurdere eventuelle undtagelser inklusive høring af leverandører. 29

Registrerede vælgererklæringer til nye partier

Social- og Indenrigsministeriet har givet en journalist afslag på at få oplyst antal stillere (vælgererklæringer), nogle nye partier har samlet og fået registreret i ministeriets nye digitale system for vælgererklæringer. Social- og Indenrigsministeriet begrundede bl.a. afvisningen med, at offentlighed ikke var en tilsigtet konsekvens af det nye system, og ministeriet henviser til den såkaldte generalklausul i offentlighedsloven. I klagen til Folketingets Ombudsmand nævner journalisten/mediet, at retten til datasammenstilling ikke afhænger af, om den enkelte myndighed tilsigter offentlighed, og at ministeriet ikke har overbevisende argumenter for, at offentlighed vil svække den demokratiske proces. Over for ombudsmanden argumenterer ministeriet bl.a. for, at partierne ikke løbende i offentligheden skal stå til regnskab for, hvor langt de faktisk er nået i indsamlingen. Ombudsmanden er ikke i skrivende stund kommet med en afgørelse.³⁰

For miljøoplysninger er adgang til data i myndigheders databaser ikke nyt, og Folketingets Ombudsmand har i en række sager afgjort, at ret til offentlighed følger af miljøoplysningsloven. Her omtales nogle eksempler:

²⁸ Statsforvaltningens afgørelser 8.9.2015. Folketingets Ombudsmand 11.2.2016 og 23.11.2016.

²⁹ Folketingets Ombudsmand 23.11.2016

³⁰ Social- og Indenrigsministeriets udtalelse 9.9.2016 til Folketingets Ombudsmand om dataudtræk fra vælgererklæringssystemet.

Oplysninger i højdemodellen hører under miljøoplysningsloven

En journalist anmodede Kort & Matrikelstyrelsen om data om Danmarks Højdemodel. Styrelsen og Miljøministeriet afslog bl.a. med henvisning til ophavsret og frygt for misbrug af data. Folketingets Ombudsmand udtalte, at ophavsretten viger for lovgivningens regler om aktindsigt. Ombudsmanden udtalte, at oplysninger, der indgår i Højdemodellen, klart er omfattet af miljøoplysningsloven.³¹

Oplysninger om grundlag for hektarstøtte er miljødata

FødevarerErhverv og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri afviste at give en borger indsigt i en række oplysninger om markblokke, der anvendes ved administration af EU's hektarstøtteordninger. Afslaget var begrundet med, at anmodningen om indsigt ikke opfyldte identifikationskravene i miljøoplysningsloven og offentlighedsloven. Folketingets Ombudsmand fastslog, at oplysningerne var omfattet af miljøoplysningsloven, at denne lov skal tolkes i overensstemmelse med EU-direktivet om adgang til miljøoplysninger, og at borgeren havde opfyldt lovens krav til identifikation.³²

Oplysninger om dyrlægers ordinationer er miljødata

Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling afslog at udlevere oplysninger fra databasen Vetstat om dyrlægers ordination af medicin, vækstfremmere og fordertilsætningsstoffer. Folketingets Ombudsmand udtalte, at samtlige oplysninger i Vetstat er miljøoplysninger, og at anmodningerne om indsigt opfyldte miljøoplysningslovens krav til identifikation. Ombudsmanden udtalte endvidere, at ministeriet ikke havde givet konkrete begrundelser for, at oplysninger om dyrlægers autorisationsnumre ville medføre nærliggende risiko for væsentlige skadevirkninger.³³

Oplysninger om indkøb kan være miljødata

Moderniseringsstyrelsen afviste, at give indsigt i nogle oplysninger i en indkøbsdatabase. Begrundelsen for afslaget var, at der ikke eksisterede en oversigt eller andet dokument med de pågældende oplysninger. Folketingets Ombudsmand kunne ikke kritisere afslaget efter den gamle offentlighedslov, men gjorde opmærksom på, at miljøoplysningsloven gav ret til indsigt i miljøoplysninger i databaser, og at eventuelle miljøoplysninger i indkøbsdatabasen skulle afgøres efter denne lov.³⁴

MRSA i svinebesætninger handler om miljø

Fødevarestyrelsen afviste at give journalister indsigt i resultater fra en undersøgelse af MRSA (methicilinresistente stafylokokbakterier) i svinebesætninger. Folketingets Ombudsmand udtalte, at oplysninger om MRSA i svinebesætninger er miljøoplysninger, og at der ikke er grundlag i miljøoplysningsloven for at undtage oplysninger, bl.a. kunne frygt for stigmatisering ikke begrunde hemmeligholdelse af MRSA i svin. Interesseorganisation Landbrug & Fødevarer stævnedes staten for at fastholde hemmeligholdelsen af oplysninger, men Højesteret fastslog, at stævningen ikke havde opsættende virkning på udlevering.³⁵

³¹ Folketingets Ombudsmand 2009-9-1.

³² Folketingets Ombudsmand 2011 11-2.

³³ Folketingets Ombudsmand 2011 14-5.

³⁴ Folketingets Ombudsmand 2013-13.

³⁵ Folketingets Ombudsmand 06-06-2014 og Højesterets kendelse 22.1.2016.

Hvordan fungerer datasammenstilling

Offentlighedslovens nye regel

Eksemplerne på Ombudsmands-afgørelser om udlevering af data viser, at den nye regel om datasammenstilling kun giver meget begrænsede muligheder. Sagerne viser bl.a., at myndigheder har kunnet afvise datasammenstilling om nogle væsentlige forhold med henvisning til særlige tavshedspligtregler eller en særlig ordning for salg af oplysninger.

Især kriteriet om få og enkle kommandoer er blevet benyttet af myndigheder som begrundelse for afslag.

En klagesag, der blev afgjort af Statsforvaltningen³⁶ i oktober 2016, illustrerer, at det er nemt for en myndighed at undgå datasammenstilling. Region Syddanmark afslog at give oplysninger for to regnskabsår om firmanavne på regionens eksterne leverandører med oplysninger om de samlede fakturaværdier for de enkelte firmaer. Regionen afslog med henvisning til, at regnskabssystemet indeholder cirka 50.000 kreditorer, og at "systemet teknisk set ikke kan sondre mellem de forskellige kreditortyper". Efter første afslag tilbød dataanmoderen regionen hjælp med en "guide" for datasammenstilling og oplyste, at 93 kommuner og regioner havde givet tilsvarende oplysninger uden problemer. Regionen fastholdt afslaget, og sagen gik videre til Statsforvaltningen. Regionen oplyste til Statsforvaltningen, at datasammenstillingen ville kræve, "at der udarbejdes særlige kommandoer, heriblandt at oplysningerne eksporteres til Excel på en videre bearbejdning". På baggrund af regionens oplysninger udtalte Statsforvaltningen, at sammenstillingen ikke kunne foretages ved få og enkle kommandoer. Hverken regionen eller Statsforvaltningen angav specifikke forhold ved regionens regnskabssystem, der kunne forklare, hvorfor datasammenstillingen fra deres system ikke kunne klares med få og enkle kommandoer.

Efter ombudsmandens afgørelser i november 2016, der åbner for, at hele sagsbehandlingen kan medregnes, bliver det kun muligt at kræve datasammenstilling, når det er helt åbenlyst, at ingen oplysninger kan undtages. Det må forventes, at de fleste myndigheder fremover vil afslå, når det er så nemt at henvise til, at sagsbehandlingen kræver mere end få og enkle kommandoer.

Myndigheder skal ifølge offentlighedsloven lave databeskrivelser for databaser, der er etableret eller udviklet efter 1.1.2014. Det er vigtigt at få det gjort og at få lavet samme overblik for gamle databaser. Det er ikke alene nødvendigt for at aktivere retten til datasammenstilling. Databeskrivelser er klart også en fordel for myndighedens egen brug af databaser.

Det virker som om, myndigheder ikke er klar over, at de faktisk har databeskrivelser, der skal udleveres for at opfylde lovens krav.

I flere tilfælde, hvor myndigheder har leveret datasammenstillinger er det sket med henvisning til reglen om meroffentlighed. Det kan skyldes, at en myndighed vil undgå besvær med begrundelser og risiko for offentlighed ved et afslag. Samtidigt vil myndigheden ved at henvise til meroffentlighed undgå at skabe en præcedens for lignende tilfælde.

³⁶ Statsforvaltningens udtalelse af 10.10.2016

I en rapport målrettet journalisters praktiske anvendelse af reglerne, har vi gennemgået en række eksempler på journalisters erfaringer med reglerne om databaseadgang og temaindsigt.³⁷ Se: kortlink.dk/nqca

Miljødata

For miljøoplysninger er retten til datasammenstilling som nævnt ikke ny. En langstrakt praktisk kamp har været nødvendig for at få miljøoplysningsloven til at fungere nogenlunde i praksis. Selv når der er fastlagt en praksis, er det tungt at få den fastholdt.

Det er klart en fordel at miljøoplysningsloven ikke har begrænsninger, der giver myndigheder mulighed for nemt afvise med en løs henvisning til ressourcemæssige hensyn.

Åbenhedstinget har ført en stribe principielle sager om data fra miljødatabaser, og en række sager er grundigt dokumenteret bl.a. en række af de tidligere nævnte sager, hvor ombudsmanden har taget stilling:³⁸

En stribe af disse sager er gennemgået i den oven for omtalte rapport.

Sammenfatning

Offentlighedslovens nye regel om datasammenstilling fungerer ikke. Det skyldes flere forhold: kriteriet *få og enkle kommandoer*, dårlig vejledning, ingen eller dårlige beskrivelser af myndigheders databaser, undtagelsen af journalsystemer, mange undtagelser i andre love og at it-systemer udvikles uden at tage højde for behov for datasammenstillinger.

De forskellige blokeringer betyder, at offentlighedslovens nye regel om datasammenstilling ikke opfylder de formål reglen har. It-systemers potentiale bliver ikke udnyttet.

Få og enkle kommandoer

Retten til datasammenstilling kom ind i 2013-loven som et supplement til reglerne om aktindsigt i eksisterende dokumenter. Der blev indføjet en særlig betingelse om, at datasammenstillingen skulle kunne gennemføres ved "få og enkle kommandoer".

Den norske ombudsmand har lagt til grund, at kommando-kriteriet handler om selve den tekniske sammenstilling. Når den er gennemført foreligger et nyt dokument, som er omfattet af lovens almindelige regler for aktindsigt.

I modsætning til den norske ombudsmand har Folketingets Ombudsmand fortolket kommando-betingelsen sådan, at den også omfatter myndighedens arbejde med at vurdere, om data er omfattet af undtagelser og evt. høringer i denne forbindelse.

Den norske fortolkning er logisk, og den stemmer med ordlyden og hele meningen med den nye regel. Med en sådan tolkning skulle spørgsmålet om aktindsigt i et sammenstillet dokument afgøres

³⁷ www.aabenhedstinget.dk, kortlink.dk/nqca

³⁸ www.aabenhedstinget.dk, kortlink.dk/n8vf.

ud fra offentlighedslovens regler for aktindsigt bl.a. betingelsen om "uforholdsmæssigt ressourceforbrug".

Når hele sagsbehandlingen skal kunne foretages med "få og enkle kommandoer", er den nye ret til datasammenstilling blevet meningsløs. De udtrykkelige intentioner bag 2013-loven om at bruge nye teknologier i offentlighedens tjeneste kan ikke realiseres.

Kriteriet *få kommandoer* er et usagligt påfund fra Justitsministeriet og stemmer ikke med Offentlighedskommissionens anbefaling. Hvis tilføjelsen skal forstås, som den er skrevet, vil den ofte give myndigheder en mulighed for at afslå, selv om der ikke er tale om nogen ressourcemæssige belastning af betydning. En person, der kender et it-system og er hurtig ved tasterne kan faktisk på få minutter lave et stort antal kommandoer.

Den lille tilføjelse om "få" kommandoer gælder ikke i Norge, men det er ikke denne forskel, der kan forklare de meget forskellige fortolkninger af kommandobetingelsen hos ombudsmændene i Norge og Danmark.

Kravet i lovforslagets bemærkninger om, at en datasammenstilling skal kunne gennemføres af en ansat ved myndigheden er heller ikke sagligt begrundet. Nogle myndigheder har egne it-afdelinger, mens andre benytter ekstern medhjælp til selv simple operationer eller får hjælp af en ansat ved en anden myndighed. Det bør ikke være afgørende for retten til datasammenstilling.

Det er ikke blevet præciseret for myndighederne, at det kun er tiden til selve datasammenstillingen inklusive eventuel anonymisering, der kan lægges vægt på. Myndigheders tidsforbrug til registreringer, fordeling af arbejdsopgaver, vurderinger af eventuelle undtagelser, begrundelser, ekspedition og planlægning af supplerende information til medier er ikke relevante.

Det er vigtigt at præcisere kravet om konkrete begrundelser. I praksis bliver afslag givet uden angivelser af, hvor lang tid en myndighed mener, den skal bruge til forskellige elementer i processen.

Der mangler også præciseringer af, at retten til datasammenstilling gælder data, som myndigheden har registreret uanset kvaliteten. Hvis myndigheden er i tvivl om datakvaliteten, skal den ikke skjule, at datakvaliteten er dårlig. Den skal i stedet gøre opmærksom på usikkerheden. En myndighed kan derfor ikke afslå sammenstilling med henvisning til, at det vil kræve mange ressourcer at sikre datakvaliteten.

Der mangler endvidere præcisering af, at myndigheder skal indgå i dialog med henblik på at vejlede og få konkretiseret en anmodning, før der gives et afslag med henvisning til, at datasammenstilling ikke kan ske ved få og enkle kommandoer.

Generel undtagelse af journalsystemer

Undtagelsen for journalsystemer fik Justitsministeriet sat ind i lovforslagets bemærkninger til reglen om datasammenstilling. Denne generelle undtagelse blokerer for udvikling af effektive søgeværktøjer.

I Norge er journalsystemer ikke undtaget, og postlister handler typisk om journalposter. Norge har en fælles Offentlig Elektronisk Postjournal (OEP) for statslige myndigheder med en række

funktioner, der gør søgning nemt. Enhver kan bruge OEP til at søge information på tværs af myndighedsgrænser. OEP er under udvikling, så det fra årsskiftet 2017-18 kan formidle dokumenter fra de statslige myndigheder i fuld tekst.³⁹

En række kommuner og andre myndigheder, der ikke er omfattet af OEP, har på eget initiativ etableret søgeværktøjer. Innsyn.no har suppleret med journaloversigter for myndigheder, der ikke selv har etableret effektive søgeværktøjer for offentligheden.

I Danmark bruges begrebet postlister om post til og fra en myndighed. Åbne postlister praktiseres i nogen udstrækning hos en række myndigheder, men udviklingen gik i stå for 10 år siden, da man ventede på, hvilke krav den nye offentlighedslov ville stille. Den stillede ikke krav om effektive søgeværktøjer. I stedet blev endnu et postlisteforsøg sat i gang ved 4 myndigheder. Intet i dette forsøg peger fremad mod udvikling af journalsystemer og effektiv administration.

Særlige undtagelser

Det er ikke kun offentlighedsloven, der har undtagelser for aktindsigt. Mange undtagelser er sat ind i andre love. Mange særundtagelser er blevet vedtaget, uden at hverken politikere eller offentlighed har haft fokus på konsekvenser.

Offentlighedskommissionen anmodede i foråret 2009 ministerierne om at oplyse særundtagelser. Ved optællingen var der i alt 65 undtagelser i andre love og bekendtgørelser. Kommissionen anbefalede, at særundtagelser blev genstand for en kritisk vurdering, og at anvendelsen fremover blev begrænset under hensyn til den betydning offentlighed har for demokratiet.⁴⁰ Det er ikke sket – der er tværtimod i dag endnu flere særundtagelser.

Ombudsmandens sager om datasammenstillinger viser to eksempler på særundtagelser, der blokerer for offentlighed. I det ene tilfælde blokerer en særregel for oplysninger om gæld i andelsboligforeninger. I et andet tilfælde blokerer en særregel for oplysninger om antal ansatte i virksomheder.

Brugbart format

For journalister og andre professionelle brugere af offentlighedsregler er det vigtigt, at datasammenstilling bliver leveret i en form og et format, der er nemt at anvende. Både den norske og den danske ombudsmand har fastslået, at myndigheders blokeringer for brugbare formater strider mod offentlighedsreglernes formål.

Det har i flere tilfælde været vanskeligt at få data i brugbart format, selv om det ville være nemt for en myndighed at levere. Det er et problem, at mange myndigheder ikke kender PSI-loven og den pligt, de har efter denne lov.

Databeskrivelser

Mange myndigheder har ikke opfyldt offentlighedslovens krav om databeskrivelser, og dermed mangler en vigtig forudsætning for, at retten til datasammenligninger kan blive brugbar.

³⁹ Jørgensen Oluf: *Effektiviteten ved administration af offentlighedsregler*, notat til Journalistforbundet 2016.

⁴⁰ Offentlighedskommissionens betænkning 1510.2009 bilag 5 og anbefaling side 894-896.

Myndigheder må nødvendigvis have en form for beskrivelser af deres databaser. Alligevel bliver indsigt afslået, fordi myndigheder antager, at en databeskrivelse skal have en bestemt form.

Det er vigtigt, at myndigheder får præciseret, at interne dokumenter, eller dele af interne dokumenter, der beskriver en database, er databeskrivelser og derfor skal udleveres i forbindelse med en anmodning om indsigt. Det kan være beskrivelser af teknisk karakter, som ikke nødvendigvis er samlet i et dokument. Sådanne beskrivelser kan være til nytte for professionelle, der har brug for offentlige myndigheders data.

Udvikling af it-systemer

Det fremgår af offentlighedsloven § 1, stk. 2, at myndigheder skal tage videst mulige hensyn til åbenhed ved udvikling af it-systemer. Myndigheder skal søge at indrette nye digitale værktøjer, så de fremmer offentlighed. Det skal bl.a. sikres, at datasammenstilling kan foretages ved få og enkle kommandoer.⁴¹

Mange danske datasystemer er fortsat indrettet uden hensyntagen til offentlighed, og datasammenstillinger bliver afvist med henvisning til at den ikke kan gennemføres eller kun med stort besvær og store omkostninger.

Der mangler bredere ressourcevurderinger af datasystemer, der omfatter indsamling, registrering og anvendelse af data. Det er ikke fornuftigt at offentlige institutioner og private virksomheder skal bruge mange timer på at indberette oplysninger til offentlige myndigheder, hvis data blot samler støv i databaser og ikke kan bruges af hverken myndigheder eller andre. Sammenlignet med de mange ressourcer, der er brugt til indberetninger af data, vil det typisk være en marginal omkostning at udvikle enkle kommandoer til sammenstilling af data. Det kan sammenlignes med, at der er brugt flere milliarder på at bygge en bro, men arbejdet med den sidste asfaltbelægning, der kunne gøre broen køreklar, må stoppe, fordi der ikke er råd til mere.

For nogle databaser kan det tænkes, at myndigheder mangler motivation til at åbne for adgang, fordi de faktisk ikke kan se, at databasens indhold kan gøre nytte. I så fald ville det spare mange ressourcer, hvis institutioner og virksomheder får at vide, at de ikke længere behøver at bruge tid på indberetninger.

De fleste databaser er sikkert nødvendige som grundlag for offentlige myndigheders arbejde. Nem adgang til dataoversigter er vigtig for myndighederne selv for at sikre løbende overblik over udviklingen af sagstyper, afgørelser, udbetalinger (f.eks. fra SKAT) m.v. Offentlighedslovens regel om datasammenstilling burde derfor ikke betragtes som en ekstra ressourcebelastning.

Anbefalinger til lovgivere

Ved den kommende revision af offentlighedsloven bør Folketinget fjerne den særlige betingelse om *få og enkle kommandoer*. Det er principielt forkert, at data, der ikke er fortrolige, kan hemmeligholdes med henvisning til den tekniske lagringsform.

Offentlighedsloven har ved starten af 2017 i tre år indeholdt en klar henstilling til myndigheder om at udvikle it-systemer, så data kan udnyttes med enkle fremgangsmåder. Miljøoplysningsloven har

⁴¹ Ahsan Mohammad (2014): *Offentlighedsloven med kommentarer*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, side 111-12.

ikke en særlig betingelse for datasammenstilling. Der kan fastsættes en frist på 1 – 2 år, før ændringen træder i kraft. Dermed vil myndigheder få en yderligere frist til at få etableret nemme muligheder for sammenstilling til gavn både for myndighederne selv og for brugere af datasammenstillinger. En frist kan også give myndigheder en mulighed for at nedlægge databaser, hvis den når frem til, at ressourcekrævende indsamlinger af data ikke tjener væsentlige formål.

Efter ombudsmandens afgørelser i november 2016 er det nødvendigt at klargøre i offentlighedsloven, at den almindelige ressourcebetingelse om "uforholdsmæssigt ressourceforbrug" også gælder for retten til aktindsigt i et dokument, der skabes ved datasammenstilling.

Hvis Folketinget ikke vil fjerne den særlige betingelse for datasammenstilling, bør den som minimum klargøres. Den ekstra betingelse om *få* kommandoer bør fjernes. Samtidigt bør Folketinget sørge for at klargøre i bemærkninger:

- at betingelsen gælder selve datasammenstillingen,
- at der skal gives en konkret begrundelse for afslag,
- at det ikke er afgørende om en myndighed selv har ansat en medarbejder med kompetence til at foretage en datasammenstilling eller bruger ekstern medhjælp,
- at retten til datasammenstilling skal gælde uanset datakvaliteten,
- og at myndigheder skal forsøge ved dialog at afgrænse en datasammenstilling før den giver afslag.

Folketinget bør sikre, at myndigheders pligt til at udlevere databeskrivelser bliver indskærpet. Adgang til databeskrivelser er afgørende for, at retten til datasammenstilling kan blive brugbar.

Ved den kommende revision bør fremgå klart af offentlighedsloven, at myndigheder har pligt til at levere data i brugbare formater. Det kan overvejes at indflette PSI-loven helt i offentlighedsloven.

Det er på forhånd klart, at offentlighedslovens undtagelser bliver et vigtigt emne ved den kommende revision af loven. Folketinget bør desuden sikre, at der sættes et arbejde i gang, der fører til overblik og oprydning i de mange særundtagelser i andre love.

Folketinget må tage initiativet, hvis Danmark skal have en effektiv administration af offentlighedsregler. Det fremgår af regeringens lovprogram 2016-17, at Folketingets stillingtagen til postlister udskydes til 2017-18. Udskydelsen giver Folketinget en mulighed for at træffe beslutninger om journal- og postlister i sammenhæng med den øvrige revision af offentlighedsloven.

Den generelle undtagelse af journalsystemer fra reglen om datasammenstilling bør fjernes. Folketinget bør hente inspiration i Norge. Et fælles OEP for danske ministerier og styrelser kan med fordel udvikles, så systemet fra starten giver nem adgang til at publicere dokumenter i fuldtekst. Det kan give meget hurtigere indsigt, og give myndigheder muligheder for at spare ressourcer til sagsbehandling. Direkte adgang til dokumenter via myndigheders hjemmesider er fremtiden.