

Afgørelse

fra

Skatteankestyrelsen

4 FEB. 2015

Sagsnr. 15-0056343

Klager: Kaas & Mulvad I/S v/Nils Mulvad
Klage over: SKATs afgørelse af 16. december 2014
Cvr-nr.: 29907528

SKAT har givet afslag på anmodning om udlevering af oplysninger i excel-format.

Skatteankestyrelsen stadfæster SKATs afgørelse.

Faktiske oplysninger

Ved mail af 26. september 2014 anmodede Kaas & Mulvad I/S v/ Nils Mulvad (herefter klageren) om aktindsigt i borgernes gæld til kommunerne og staten.

Anmodningen om aktindsigt blev ifølge SKATs oplysninger efterfølgende præciseret således:

”Det er således aftalt, at du for 2012 og 2013 får udleveret oplysninger om de kommunale restancer svarende til de til dig i 2012 udleverede oplysninger, og at du for 2014 får udleveret oplysninger om borgernes gæld til den offentlige opdelt efter borgernes bopælskommune.”

Ved afgørelse af 14. november 2014 imødekom SKAT klagerens anmodning om aktindsigt. SKAT udleverede i den forbindelse 5 tabeller over de ønskede oplysninger. Tabellerne blev udleveret i papirform.

Klageren anmodede herefter om at få tabellerne udleveret elektronisk i excel-format.

SKATs afgørelse

SKAT har afslået anmodningen om udlevering af materiale i excel-format. Afgørelsen er begrundet således:

”Det fremgår af offentlighedslovens § 40, stk. 1, at:

”Dokumenterne skal udleveres i den form, som den, der har fremsat anmodningen, ønsker. Dette gælder ikke,

- 1) hvis det er umuligt eller meget vanskeligt eller der foreligger andre tungtvejende modbønsyn,*
- 2) eller hvis materialet er offentligt tilgængeligt”*

Det fremgår videre af offentlighedslovens § 40, stk. 2, at:

“Stk. 1 finder tilsvarende anvendelse i forbindelse med behandlingen af anmodninger om sammenstilling af oplysninger eller indsigt i en databeskrivelse.”

Efter offentlighedslovens § 40 har den aktindsigtssøgende således som udgangspunkt adgang til at bestemme, hvilken form dokumenterne skal udleveres i.

Ifølge forarbejderne til den nye offentlighedslov (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) skal offentlighedslovens § 40 forstås således:

Efter bestemmelsen i stk. 1, herunder jf. stk. 2, skal vedkommende myndighed udlevere dokumenterne, sammenstillingen af oplysningerne eller databeskrivelsen i den form, som den, der har fremsat anmodningen, ønsker. Den pågældende kan således anmode om at få dokumenterne m. v. udleveret i f.eks. papirkopi, som elektroniske dokumenter via e-mail eller ved, at den pågældende gennemser de relevante dokumenter m.v. hos myndigheden. Den aktindsigtssøgende har derimod ikke krav på at få gennemført aktindsigten m.v. i et bestemt digitalt format.”

Tilsvarende fremgår af Justitsministeriets Vejledning om lov om offentlighed i forvaltningen (VEJ nr. 9847 af 19/12/2013) pkt. 11.1.1.

Der skelnes således i forarbejderne mellem dokumentets form og dokumentets format.

Det er derfor SKAT's opfattelse, at du som udgangspunkt efter offentlighedslovens § 40 selv kan vælge, hvorvidt du vil have de udleverede dokumenter på papir eller i elektronisk form mv. SKAT mener derimod ikke, at offentlighedslovens § 40 giver dig mulighed for at kræve, at dokumenterne udleveres i et bestemt format, herunder i excel-format.

Offentlighedslovens formål er desuden efter offentlighedslovens § 1, stk. 1 at sikre åbenhed hos myndighederne m.v. Dette formål må anses for at være opfyldt i nærværende sag, da du har modtaget de ønskede oplysninger.

Såfremt SKAT udleverede dokumenter elektronisk i et andet format end PDF-format, ville dette medføre en risiko for, at de udleverede dokumenter efterfølgende blev ændret. Dette hensyn bør SKAT kunne varetage i valget af, hvilket format dokumenterne skal udleveres i. Dette understøttes tillige af offentlighedslovens § 40, stk. 1, nr. 1, hvoraf det fremgår, at myndighederne ikke er forpligtet til at udlevere dokumenterne i den ønskede form, såfremt der foreligger tungtvejende modhensyn.

På baggrund af ovenstående kan SKAT ikke imødekomme din anmodning om at modtage det udleverede materiale i excel-format.”

SKAT har i en udtalelse til Skatteankestyrelsen i anledning af klagen anført følgende:

”Det er SKAT's opfattelse, at udlevering af dokumenter i excel-format ikke er omfattet af, hvad klager har ret til at kræve efter offentlighedslovens § 40.

Efter ordlyden af offentlighedslovens § 40 har den aktindsigtssøgende adgang til at vælge, hvilken form dokumenterne skal udleveres i. Ifølge forarbejderne indebærer dette, at den aktindsigtssøgende kan kræve at få dokumenterne udleveret i for eksempel papirform, elektronisk form eller ved gennemsyn hos SKAT. Det fremgår desuden af forarbejderne, at en aktindsigtssøgende derimod ikke har krav på at få aktindsigten gennemført i et bestemt digitalt format, for eksempel som i nærværende sag i excel-format.

Allerede af den grund, at en anmodning om udlevering af dokumenter i et specifikt digitalt format, for eksempel excel-format, ikke er omfattet af offentlighedslovens § 40, kan SKAT ikke imødekomme klagerens synspunkt om, at afgørelsen er forkert, hvorfor SKAT fastholder afgørelsen.

Måtte Skatteankestyrelsen finde, at en anmodning om udlevering af dokumenter i et specifikt digitalt format, for eksempel excel-format, er omfattet af offentlighedslovens § 40, er det SKAT's opfattelse, at der foreligger andre tungtvejende modhensyn mod udleveringen, hvorfor dokumenterne i så fald alligevel ikke skal udleveres i excel-format, jf. offentlighedslovens § 40, stk. 1, nr. 1.

SKAT har ved denne vurdering lagt vægt på, at såfremt SKAT udleverer dokumenter i et redigerbart excel-format, medfører dette en risiko for, at de dokumenter, der er udleveret af SKAT, ændres efterfølgende. SKAT vil derfor ikke længere kunne sikre, at det, der fremstår som udleveret af SKAT, også er det, der reelt er udleveret af SKAT.

SKAT kan således heller ikke af denne grund imødekomme klagerens synspunkt om, at afgørelsen er forkert.

Endelig kan SKAT bemærke, at offentlighedslovens formål er at sikre åbenhed hos blandt andet SKAT. Dette formål er opfyldt i nærværende sag, da klager allerede har fået de ønskede oplysninger udleveret. Klager vil således ud fra de leverede oplysninger kunne lave den af klager anførte analyse.

SKAT skal naturligvis beklage, at det af klager opfattes som chikane, at dokumenterne ikke udleveres i excel-format, SKAT er klar over, at det ville være nemmere for klager at lave en analyse, såfremt klager fik tabellerne i excel-format, så klager kunne redigere i dokumenterne, søge i dem, klippe fra dem mv. SKAT er dog nødt til på bedste vis at sikre, at de oplysninger, der leveres til borgere, ikke ændres efterfølgende og på bedste vis sikre, at det er de korrekte og udleverede oplysninger, der herefter videregives til offentligheden.

På baggrund af ovenstående indstiller SKAT, at SKAT's afgørelse af 16. december 2014 fastholdes."

Klagerens opfattelse

Klageren har fremsat påstand om, at anmodningen om at få oplysningerne udleveret elektronisk i excel-format imødekommes.

Det er meningsløst, at myndigheder vil formidle datasammenstilling i pdf-format eller på papir og i modstrid med offentlighedslovens bestemmelser i § 40. Hele ideen er, at der skal kunne laves analyser på basis af disse ikke-hemmelige data. Det er ren chikane at udlevere data på den måde.

Klageren har fremsat følgende uddybende bemærkninger:

"Skat har ikke forholdt sig til den del af vores klage, der handler om, at de forlanger, at vi skal have en digital signatur tilknyttet vores email for at kunne modtage data digitalt - og i dette tilfælde som pdf.

Jeg skrev således:

"Jeg vil i øvrigt også gerne klage over leveringen via email med digital signatur. Jeg har kæmpet en indædt kamp for at installere det nødvendige certifikat i mit email-system og bruge det til at kunne åbne den sikrede email. Det er et meget tungt system. Det må være muligt at levere denne slags mail via den digitale postkasse, som folk har hos det offentlige, i hvert fald som en valgmulighed. Ellers vil der være mange journalister, der vil kæmpe en lang og ofte forgæves kamp for at åbne deres aktindsigtsmail.

Omvendt vil der sikkert også være nogen medier, der foretrækker det leveret på denne måde. Som et argument for denne del af klagen er, at email med digital signatur kun virker på ganske få mail-systemer, for eksempel Outlook, men ikke Gmail, som er det mest udbredte mail-system. Som yderligere grundlag for dette klagepunkt vil jeg pege på, at der ikke ses nogen hjemmel i Offentlighedsloven til at indføre dette besværlige system."

Vi fastholder stadig denne del af klagen.

Det vil være en uforholdsmæssig stor begrænsning af muligheden for at få aktindsigt, hvis det krav fastholdes.

Min oprindelige klage lød desuden således:

"Hermed klager vi over afgørelsen ud fra de argumenter, vi tidligere har fremført.

Det vil sige, at det er helt meningsløst, at myndigheder vil formidle datasammenstilling i pdf-format eller på papir og i modstrid med offentlighedslovens bestemmelser i paragraf 40.

Hele ideen er jo, at vi - og andre - skal lave analyse på basis af disse, ikke-hemmelige data. Det er ren chikane at vi får data på denne måde."

Mine argumenter er uddybet således:

Skat fastholder ikke overraskende deres synspunkt - og med nogle af de samme argumenter.

Vi forlanger ikke excel, blot et almindeligt dataformat, hvorfra man kan eksportere og viderebearbejde data. Det kan også ske fra pdf, men der er en del fejlkilder, ligesom det er besværligt, hvorfor det er logisk at tilbyde et åbent dataformat som excel, csv, xml, json eller lignende.

Det er jo helt åbenlyst, at hensigten med vores anmodning er at få data som skal bearbejdes videre, dvs. kædes sammen med andre data, tjekkes, sorteres og præsenteres elektronisk.

Hele ideen med at kunne få data elektronisk er jo dette hensyn.

Skat skriver, at organisationen forstår dette, men alligevel ikke vil levere data på den måde, fordi man er nødt til på bedste vis at sikre, at det er de korrekte og udleverede oplysninger, der herefter videregives til offentligheden.

Tror Skat, at man får nogle i offentligheden til at kigge på de pdf-filer. Opgaven for medier er jo netop at sørge for at udvælge og præsentere data på en vinklet journalistisk måde - ikke blindt videregive dokumenter og data fra det offentlige.

Masser af andre offentlige myndigheder videregiver data i standardformater, så de kan anvendes af private, herunder medier.

Fordi vi får data i det format fra Danmarks Statistik, så krediterer vi da ikke Danmarks Statistik for vores viderebearbejdning, men kun de oprindelige data. Det samme ville ske her. Det er akkurat som al anden kildehenvisning i mediernes bearbejdning af data, dokumenter og udtalelser fra ansatte i offentlige myndigheder.

I USA har journalister og medier ført den samme kamp for at forhindre at få data enten printet ud eller leveret som pdf-filer. Vi fastholder derfor, at der intet fornuftigt argument for at levere data i denne form, at der ikke er dækning i offentlighedsloven for at afvise at give os data i elektronisk form på en måde, så de kan viderebearbejdes

Offentlighedsloven § 40, stk. 1 giver som udgangspunkt ansøgeren ret til at få data i den form, som ønskes.

Denne ret kan kun tilsidesættes ifølge § 40, stk.1, nr. 1, "hvis det er umuligt eller meget vanskeligt eller der foreligger andre tungtvejende modhensyn."

SKATs begrundelse er, at myndigheden vil sikre, at det er korrekte oplysninger, der videreformidles til offentligheden. Denne begrundelse er ikke holdbar. SKAT har ansvar for registrering og udlevering af data, men det kan aldrig være SKATs ansvar, hvordan data bliver analyseret og videreformidlet i medier. Dette ansvar har journalisten/forskeren og andre forfattere ifølge medieansvarsloven.

Jeg henviser endvidere til loven om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer § 7. Denne lov bygger på psi-direktivet, der har til formål at styrke mulighederne for videreanvendelse af data.

SKATs begrundelse er dels i strid med med pressefriheden, dels i strid med med de formål, som psi-reglerne skal styrke, ligesom der heller ikke er hjemmel i offentlighedsloven.”

SKATs udtalelse til klagen

SKAT er fremkommet med følgende udtalelse til klagerens uddybende bemærkninger:

”For så vidt angår klagers klagepunkt om leveringen via e-mail med digital signatur, kan SKAT bemærke, at SKAT ikke har videresendt denne henvendelse til Skatteankestyrelsen, da SKAT ikke mener, at der er truffet en konkret afgørelse fra SKATs side vedrørende dette forhold. Det er desuden SKATs opfattelse, at et sådant klagepunkt ikke er omfattet af Skatteankestyrelsens kompetence. SKAT har derfor videresendt henvendelsen til visitering til rette afdeling i SKAT, der herefter vil besvare den. SKAT vil informere klager herom, så snart visiteringen er afsluttet.

For så vidt angår lov om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer, er det SKATs opfattelse, at denne lov ikke ændrer ved det af SKAT allerede anførte, da det af forarbejderne til lov om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer (L141 af 31. marts 2005) fremgår, at loven ikke ændrer ved de aktindsigtsordninger, der er fastlagt i offentlighedsloven og forvaltningsloven.”

Skatteankestyrelsens afgørelse

Indledningsvist bemærkes det, at det Skatteankestyrelsen kan tage stilling til, er klager over SKATs afgørelser om aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 37.

SKAT har oplyst, at der ikke er truffet en konkret afgørelse vedrørende levering via e-mail med digital signatur. Da klageren heller ikke har fremsendt en sådan afgørelse, lægges det til grund, at SKAT ikke har truffet en afgørelse herom. Skatteankestyrelsen kan derfor ikke behandle klagerens indsigelser herom.

Det vi kan tage stilling til, er SKATs afgørelse vedrørende klagerens anmodning om at få udleveret tabeller elektronisk i excel-format.

Offentlighedslovens § 40 har følgende ordlyd:

- ”§ 40. Dokumenterne skal udleveres i den form, som den, der har fremsat anmodningen, ønsker. Dette gælder dog ikke,
- 1) hvis det er umuligt eller meget vanskeligt eller der foreligger andre tungtvejende modhensyn, eller
 - 2) hvis materialet er offentligt tilgængeligt.
- Stk.2.* Stk. 1 finder tilsvarende anvendelse i forbindelse med behandlingen af anmodninger om sammenstilling af oplysninger eller indsigt i en databeskrivelse.
- Stk.3.* Justitsministeren fastsætter regler om betaling for udlevering af dokumenter samt for udlevering af en sammenstilling af oplysninger eller en databeskrivelse.”

Skatteankestyrelsen er enig med SKAT i, at bestemmelsen i overensstemmelse med forarbejderne må forstås således, at den aktindsigtssøgende ikke har krav på at få gennemført aktindsigten i et bestemt digitalt format.

Klageren ses ikke at have anmodet SKAT om tilladelse til videreanvendelse, og SKAT ses ikke at have truffet en afgørelse herom. Bestemmelserne i Lov om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer kan allerede derfor ikke tillægges betydning for nærværende afgørelse.

Da SKAT således var berettiget til at afslå klagerens anmodning om at få de omhandlede tabeller udleveret elektronisk i excel-format, stadfæster vi SKAT's afgørelse.


Henriette Glerup
Kontorchef


Mie Mikkelsen

Afgørelsen sendes til

Kaas & Mulvad I/S v/Nils Mulvad, Ellebjergvej 25, 8240 Risskov
SKAT