

Temaindsigt og datasammenstilling

Nogle grundlæggende betingelser for indsigt i offentlig forvaltning

27. november 2016

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

og

*Oluf Jørgensen, jurist og offentlighedsrådgiver, forskningschef emeritus,
Danmarks Medie- og Journalisthøjskole*

Indhold

| | |
|---|----|
| Digitalisering og databaser..... | 3 |
| Eksempel 1, 2004: Landbrugsstøtte-data var et dokument | 4 |
| Retsgrundlag | 4 |
| Aktindsigt..... | 5 |
| Dokumenter | 5 |
| Eksempel 2, 2001: Undervisningsministeriet udleverer skolernes afgangskarakterer | 5 |
| Temaindsigt | 6 |
| Eksempel 3, 2014: Lægers misbrug af forskningsmidler | 7 |
| Eksempel 4, 2014: 130 gule kort til landmænd | 7 |
| Eksempel 5, 2016: Statsministeriet afslog temaindsigt i sikkerhedsarkivet | 8 |
| Eksempel 6, 2016: Psykiatersagerne og Siemens | 8 |
| Uforholdsmæssigt ressourceforbrug | 8 |
| Eksempel 7, 2016: Terrorvurderinger skulle ikke udleveres | 9 |
| Eksempel 8, 2014: Temaindsigt i bødeforelæg | 9 |
| Datasammenstilling..... | 9 |
| Miljødata | 10 |
| Eksempel 9, 2003: Gødningsregistret ud i Excel - gratis | 10 |
| Eksempel 10, 2011: Husdyrbrugsregistret skulle lave udtræk | 10 |
| Eksempel 11, 2012: Dyrlægers medicinudskrivning er miljøoplysninger | 10 |
| Eksempel 12, 2016: MRSA i svin er miljøoplysninger og ikke private | 10 |
| Eksempel 13, 2011: Højdemodellen | 10 |
| Eksempel 14, 2012: Landmænds brug af pesticider er offentlige | 11 |
| Eksempel 15, 2013: Risikovirkomheder | 11 |

| | |
|--|----|
| Den nye regel i offentlighedsloven | 11 |
| Databeskrivelser | 13 |
| Eksempel 16, 2016: Databeskrivelser over Arbejdstilsynets smileydatabase | 13 |
| Få og enkle kommandoer | 14 |
| Eksempel 17, 2016: Databaseudtræk over regioners indkøb | 14 |
| Eksempel 18, 2016: Lønninger til kommunalt ansatte | 14 |
| Eksempel 19, 2016: Fakturasummer for leverandører | 15 |
| Eksempel 20, 2012: Vanskeligere at få sundhedsdata | 15 |
| Eksempel 21, 2014: Ingen oplysninger om antal ansatte i virksomheder | 16 |
| Eksempel 22, 2015: Nej til ejendomsoplysninger | 17 |
| Eksempel 23, 2016: Datasammenstillinger i sager om arbejdsmiljø | 17 |
| Eksempel 24, 2016: Data om politiets fartfælder | 17 |
| Eksempel 25, 2014: Skolefraværdsdata på basis af meroffentlighed | 18 |
| Eksempel 26, 2015: Alle job i jobnet – også på basis af meroffentlighed | 18 |
| Eksempel 27, 2016: Nej til indsigt i udgiftsbilag til receptioner | 18 |
| Eksempel 28, 2015: Virksomhedernes skat kunne trækkes ud med få og enkle kommandoer | 19 |
| EU | 19 |
| Sverige | 20 |
| Norge | 20 |
| Form, format og betaling | 21 |
| Eksempel 29, 2015: Skat skulle aflevere restancer i Excel-format | 21 |
| Sammenfatning | 22 |
| Ligheder og forskelle | 22 |
| Anbefalinger | 24 |
| 28 anbefalinger til journalister | 24 |
| 1 Prøv først uden formaliteter | 24 |
| 2 Forstå sagsgangen | 24 |
| 3 Mød gerne op for at tale tingene igennem | 24 |
| 4 Hav god tid | 24 |
| 5 Skriv enkle anmodninger | 24 |
| 6 Start med journal-listen | 25 |
| 7 Start med databeskrivelser | 25 |
| 8 Søg hos de mest åbne myndigheder | 25 |
| 9 Gå i dialog om eventuelt afslag | 25 |
| 10 Argumenter for at få data i Excel | 25 |

| | |
|---|-----------|
| 11 Brug fortolkninger om ressourceforbrug | 25 |
| 12 Brug temaindsigt | 25 |
| 14 Ret til anonymisering | 26 |
| 15 Hav flere sager i gang | 26 |
| 16 Kør prøvesager | 26 |
| 17 Dokumenter din arbejdsgang | 26 |
| 18 Tjek data sammen med myndigheden | 26 |
| 19 Brug fejl konstruktivt | 26 |
| 20 Tjek konklusioner | 27 |
| 21 Vær fair i brugen i data | 27 |
| 22 Aktindsigt i aktindsigtssagen | 27 |
| 23 Offentlig omtale af aktindsigtssagen | 27 |
| 24 Fortrolige kilder | 27 |
| 25 Henvis til Pressenævnet | 27 |
| 27 Brug klageorganer | 27 |
| 28 Brug ombudsmanden | 28 |
| 9 anbefalinger til myndigheder | 28 |
| 1 Få en åben kultur | 28 |
| 2 Lav databeskrivelser | 28 |
| 3 Tag krav med i udbud | 28 |
| 4 Gå i dialog med journalister om data | 29 |
| 5 Gør data åbne | 29 |
| 6 Ønsker rå data – og ikke aggregerede | 29 |
| 7 Kun begrænset præsentation af data | 29 |
| 8 Valider data | 29 |
| 9 Dokumentation af datakilden | 29 |
| Henvisninger til litteratur m.v. | 30 |
| Bilag | 30 |
| Om temaindsigt | 30 |
| Om uforholdsmæssigt ressourceforbrug | 30 |

Digitalisering og databaser

Digitaliseringen af den offentlige forvaltning betyder både nye vanskeligheder og nye muligheder for offentlighed.

Digitaliseringen af den offentlige forvaltning betyder, at mange data, dokumenter og sager typisk 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. (Betænkning 2009/1510, side 353 – 382).

Eksempel 1, 2004: Landbrugsstøtte-data var et dokument

Journalisterne Kjeld Hansen og Nils Mulvad bad i januar 2003 om aktindsigt i EU's landbrugsstøtte til danske modtagere. Det daværende Direktoratet for FødevarerErhverv afviste, at data overhovedet fandtes. Myndighederne hævdede, at der kun var tale om en ren papirgang med ansøgning og udbetaling. Det viste sig ikke at være rigtigt.

Juridisk set blev det afgørende, at der fandtes en elektronisk fil med samtlige betalinger, som blev overført fra en myndighed til en anden, nemlig fra Direktoratet for FødevarerErhverv til Skat. Denne fil var et led i administrativ sagsbehandling og derfor et dokument i offentlighedslovens forstand dengang.

Det betød, at data blev udleveret i april 2004 og den daværende fødevarerminister Mariann Fischer Boel (V) måtte gå på Folketingets talerstol og beklage, at ministeriet havde ført Folketinget og Folketingets Ombudsmand bag lyset.

Året efter blev tilsvarende data udleveret i England, hvor kernen i begrundelsen var, at al landbrugsstøtte kunne betragtes som omfattet af de særlige regler for miljøoplysninger – en ordning, der på det tidspunkt netop var indført som et direktiv i EU. Med denne afgørelse i bagagen blev det muligt at argumentere for indsigt i data i alle EU-landene. Afgørelsen var med til at fastslå en meget bred tolkning af, hvad der forstås ved miljødata.

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).

Sagen om landbrugsstøtte skabte et europæisk journalistisk netværkssamarbejde, Farmsubsidy.org, med masser af historier i de forskellige lande. Indsamling og offentliggørelse af data sker i dag i regi af Open Spending: kortlink.dk/n8ua.

Retsgrundlag

Et af formålene med den nye offentlighedslov fra 2013 var at få regler, der matcher med den teknologiske udvikling. De ældre offentlighedslove fra 1970 og 1985 var skrevet til fotokopieringsmaskiner.

De grundlæggende betingelser for at søge aktindsigt blev ændret med 2013-loven. Nu er det tilstrækkeligt at angive et tema. Tidligere skulle en anmodning angive et dokument eller en sag.

2013-loven indførte desuden datasammenstilling som en ny mulighed for indsigt. Denne ret handler om sammenstilling af data til et nyt dokument, mens aktindsigt kun gælder dokumenter, der allerede eksisterer på tidspunktet, hvor myndigheden modtager anmodningen.

Retten til datasammenstilling skal principielt give offentligheden mulighed for indsigt uafhængigt af, hvilke oplysninger og dokumenter en myndighed selv mener er relevante. En datasammenstilling skal f.eks. give journalister mulighed for selv at lave analyser på baggrund af myndighedens data eller få lavet analyser af uafhængige eksperter. Datasammenstilling kan også bruges til at få eksterne vurderinger af kvaliteten i myndigheders datasystemer.

De grundlæggende betingelser for retten til aktindsigt, herunder temaindsigt, er fastsat i § 7 og § 9, stk. 1, mens betingelserne for datasammenstilling findes i § 11 og § 12.

Offentlighedsloven: kortlink.dk/n8ub

For miljøoplysninger er Danmark omfattet af minimumskrav i Aarhuskonventionen fra 1998 og EU-direktivet om adgang til miljøinformation (2003/4/EF). Aarhuskonventionen, der bl.a. skulle sikre adgang til oplysninger i elektroniske databaser, har siden 2000 været implementeret i miljøoplysningsloven.

Miljøoplysningsloven henviser til den gamle offentlighedslov, fordi henvisninger til den nye lov ville stride mod EU-direktivet, simpelthen fordi den begrænser indsigt mere end EU-reglerne.

Miljøoplysningsloven: kortlink.dk/n8ud

Loven om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer er også relevant. Denne lov, der også kaldes PSI-loven, lever et stille liv. Den bygger på EU-direktivet om "Re-use of public sector information (PSI)". (2003/98/EF med ændringer 2013/37/EC). Loven giver et klart grundlag for at få data i et elektronisk format, der gør det muligt at videreanvende data.

PSI: loven: kortlink.dk/n8ue

Aktindsigt

Dokumenter

Den klassiske ret til aktindsigt gælder dokumenter, der er modtaget eller oprettet af en myndighed som led i administrativ sagsbehandling (§ 7). Ifølge ombudsmandens praksis skal kriteriet fortolkes bredt, og et dokument falder kun udenfor, hvis det er helt uvedkommende for myndighedens løbende virksomhed på et område (FOB 1991.132, Ahsan side 181).

Dokumenter i offentlighedslovens forstand omfatter både tekster og andre typer materiale f.eks. tegninger, foto og lydoptagelser. Den teknologiske form er uden betydning for retten til aktindsigt. Et brev i en sag er f.eks. omfattet, uanset om myndigheden har modtaget eller sendt brevet som traditionel post, e-mail eller sms. Det er heller ikke afgørende, om dokumentet er journaliseret.

Databaser som sådan er undtaget fra offentlighedsloven (§ 10). En database vil dog være omfattet, hvis den bliver brugt til løbende tilsyn på et område. Denne ret til indsigt var gældende også før 2013-loven.

Eksempel 2, 2001: Undervisningsministeriet udleverer skolernes afgangskarakterer
Journalist Nils Mulvad ved Jyllands-Posten anmodede Undervisningsministeriet om aktindsigt i skolernes indberetninger om karakterer.

Ministeriet afslog bl.a. med henvisning til, at indberetningerne ikke indgik i administrativ sagsbehandling.

Folketingets Ombudsmand udtalte, at indberetningerne var et led i ministeriets tilsyn og derfor indgik i administrativ sagsbehandling (FOB 2001.504).

Ombudsmandens udtalelse: kortlink.dk/n8um

I den digitaliserede offentlige forvaltning er oplysninger, dokumenter og sager typisk registrerede i databaser. Retten til aktindsigt omfatter de enkelte oplysninger og dokumenter i en database, når de er registreret i relation til en sag. Det gælder både større og mindre tekster. De enkelte oplysninger i en database kan således være dokumenter i offentlighedslovens forstand. Retten til aktindsigt omfatter også en datasammenstilling, som en myndighed har foretaget til brug ved behandlingen af en sag.

Retten til aktindsigt gælder eksisterende dokumenter. 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, Ahsan side 608).

Temainsigt

Efter den tidligere offentlighedslov skulle anmodninger om aktindsigt identificere bestemte dokumenter og sager. Med 2013-loven blev dette snævre identifikationskrav ændret til et temakrav.

Ændringen betyder, at journalister nu kan kræve aktindsigt i alle sager og dokumenter inden for et tema. Temaet skal defineres, så myndigheden kan se, hvilke sager og dokumenter der er omfattet. En anmodning om aktindsigt kan fortsat begrænses til en bestemt sag eller dokument, hvis interessen er koncentreret herom. I så fald kan man sige, at dokumentet eller sagen er temaet.

Et tema kan f.eks. være en myndigheds "afslag på aktindsigt siden 1.1.2013" eller "afslag på aktindsigt efter ministerbetjeningsreglen i § 24 siden 1.1.2013". Temaet kan indsnævres til en bestemt sag f.eks. "afslag på aktindsigt i tilbud på køb af DONG-aktier" eller "afslaget til Politiken i tilbud på køb af DONG-aktier".

Temakravet er f.eks. opfyldt med formuleringen "kommunens byggetilladelser i det seneste år" eller "brevveksling mellem kommunen og boldklubben xx om betaling af leje for stadion i år". Kravet er derimod som udgangspunkt ikke opfyldt, hvis der anmodes om "brevveksling mellem kommunen og boldklubben xx de seneste to år". Hvis formålet er at belyse kontakten f.eks. dets omfang og karakter kan selve brevvekslingen dog være et tema. (Betænkning 1510/2009 side 397 og vejledning pkt. 4.3.1).

Nogle eksempler fra ombudsmandens praksis efter den gamle offentlighedsloven kan belyse, hvilken forskel det nye temakrav i 2013-loven betyder:

En journalist fik afslag på aktindsigt i "samtlige indrapporteringer til Sundhedsstyrelsen vedrørende uheld, tekniske fejl eller andre tekniske eller medicinske indrapporteringer til uhedsregistret" (FOB 1998.403).

En faglig organisation fik afslag på aktindsigt i "samtlige aftaler, der ikke figurerer i de centrale overenskomster, rammeaftaler og andre aftaler, og som vedrører løn- og ansættelsesforhold" (FOB 2003.169).

Københavns Kommune afslog aktindsigt i "samtlige rejser som tidligere overborgmester Jens Kramer Mikkelsens hustru havde foretaget for offentlige kroner" (FOB 2005.589).

Folketingets Ombudsmand kunne efter den gamle lov ikke kritisere de oven for nævnte afslag, fordi anmodningerne omfattede alle sager af en bestemt art og derfor ikke opfyldte identifikationskravet i den gamle offentlighedslov. Tilsvarende anmodninger opfylder temakravet i 2013-loven (Ahsan side 212-13).

Eksempel 3, 2014: Lægers misbrug af forskningsmidler

Journalist Morten Pihl, Jyllands-Posten afslørede, hvordan overlæger på især Rigshospitalet har misbrugt forskningsmidler til dyre vine, middage, møbler og rejser for familie og kolleger.

Morten Pihl bad blandt andet om indsigt i bilag fra forskningskonti.

Han vurderer, at den nye mulighed for temaindsigt spillede en afgørende rolle i tre af aktindsigterne. Den ene handlede om lægers brug af forskningsmidler til at betale fagforeningskontingent.

"Den sag viste, at der var fem læger, der havde betalt deres fagforeningskontingent med forskningsmidler i 2009-10. Lægerne havde fået påtaler og advarsler og tilbagebetalt beløbene, men sagerne havde ikke fået Hjertecentret eller Rigshospitalets direktion til at se nærmere på et eventuelt misbrug af midler. Derfor kunne det fortsætte i 2011, 2012 og 2013, indtil jeg begyndte at skrive om det," forklarer Morten Pihl.

Han benyttede også temaindsigt om betaling af tandlægeregninger med forskningsmidler i en periode, hvor overlægen havde delt en rengøringshjælp med ejeren af tandlægevirksomheden, som var hans nabo.

Morten Pihl benyttede desuden temaindsigt til at få alle referater fra møder mellem Rigshospitalets direktion og de otte centerledere, hvor man havde behandlet forskningsmidler. Dette for at påvise, at temaet ikke havde haft nogen opmærksomhed overhovedet.

"Generelt er den nye offentlighedslov et tilbageskridt, men netop med temaindsigt har vi fået et værktøj, som er vigtigt. Jeg tvivler meget på, at Rigshospitalet havde udleveret disse dokumenter efter den gamle offentlighedslov," fastslår Morten Pihl.

Morten Pihl modtog 9. januar 2015 Cavling-prisen for sine afsløringer.

Eksempel 4, 2014: 130 gule kort til landmænd

Åbenhedstinget bad om alle sager med uddeling af gult kort til landmænd, der havde brugt for meget antibiotika til deres svin. Journalisterne modtog alle 130 sager for årene 2011, 2012, 2013 og 2014. Se artikel: kortlink.dk/n8ur

Eksempel 5, 2016: Statsministeriet afslog temaindsigt i sikkerhedsarkivet

DR-journalist Bo Elkjær bad om temaindsigt i alle de sager, som Statsministeriet havde registreret i sit sikkerhedsarkiv. Det skete som en udløber af oplysningerne om, at han selv stod i sikkerhedsarkivet i forbindelse med et interview af Anders Fogh Rasmussen om den danske deltagelse i Irak-krigen.

Bo Elkjær kunne ikke få oplysninger om optegnelserne om ham selv, meddelte Statsministeriet den 8/3 2016. Godt en måned senere, den 19/4 2016, afslog ministeriet aktindsigt i den samlede aktliste over sager i sikkerhedsarkivet. Ministeriet vurderede, at Bo Elkjærs vurdering ikke opfyldte lovens krav til tematisering. Ministeriet begrundede det med, at Bo Elkjær anmodede om indsigt i aktlisten for alle dokumenter i en del af Statsministeriets arkivsystem. Samtidig skrev ministeriet, at Bo Elkjær kunne præcisere sin anmodning, så den opfyldte lovens krav til tematisering. Der var dog ikke angivet, hvordan en præcisering kunne foretages.

Eksempel 6, 2016: Psykiatersagerne og Siemens

DR-journalist Astrid Fischer oplyser, at hun og hendes undersøgende kolleger i DR jævnligt gør brug af ret omfattende og brede aktindsigtsanmodninger til f.eks. styrelser og lignende myndigheder. Det har de gjort under den gamle offentlighedslov (f.eks. psykiatersagerne) og ligeledes under den nye (f.eks. Siemens-sagen). Man kunne kalde det tema-aktindsigter, da der ikke er tale om, at de udbeder sig helt specifikke dokumenter, men angiver et tema for deres anmodning.

I stor udstrækning er anmodningerne blevet imødekommet, både under den gamle og den nye lov.

”Jeg har en enkelt gang – så vidt jeg kan spore tilbage – oplevet at få afslag med henvisning til, at jeg ikke havde ret til aktindsigt i alle sager af en bestemt type. Men ellers er anmodningerne blevet imødekommet, både under den gamle lov og under den nye, så jeg oplever ikke den store forskel i praksis,” siger Astrid Fischer.

Hun påpeger, at der også under den nye lov er mulighed for at give afslag, med henvisning til et omfattende ressourceforbrug, og at ressourceforbrug også indgik i det nævnte afslag under den gamle lov.

”Som jeg læser lovgivningen, skulle myndighederne også tidligere bestræbe sig på at give aktindsigt, når man spurgte til dokumenter efter et nærmere angivet tema,” siger Astrid Fischer, der henviser til Betænkning om Offentlighedsloven. Her står der om den gamle lov, at ”forvaltningsmyndighederne skal således udvise særlig imødekommenhed over for begæring om aktindsigt, der indgives af pressen, selv om de angår alle sager af en bestemt art eller alle sager, der er blevet journaliseret i en bestemt periode, jf. også pkt. 17 i Justitsministeriets vejledning til offentlighedsloven fra 1986. Ombudsmanden har i en række sager givet udtryk for tilsvarende synspunkter ...”

Uforholdsmæssigt ressourceforbrug

2013-lovens ændring af identifikationskravet til et krav om temaangivelse har udvidet retten til aktindsigt. Til gengæld blev indført en begrænsning, hvis behandlingen af aktindsigt vil medføre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug (§ 9, stk. 2).

Ifølge bemærkninger til 2013-loven må myndigheder ved ressourcevurderingen lægge vægt på, hvor kompliceret det vil være at behandle aktindsigt. Tidsforbruget er uforholdsmæssigt, hvis det må forventes at overstige 25 timer svarende til 3 fulde arbejdsdage. En myndighed kan ikke afslå,

hvis den selv er skyld i det uforholdsmæssige ressourceforbrug, f.eks. fordi den ikke har journaliseret ordentligt.

Betingelsen om ressourceforbrug gælder som udgangspunkt ikke ved anmodninger om aktindsigt fra journalister inklusive freelancere, der arbejder for et medie, der er omfattet af medieansvarsloven. (Bemærkninger til § 9).

Eksempel 7, 2016: Terrorvurderinger skulle ikke udleveres

En journalist anmodede Justitsministeriet om aktindsigt i alle PET/Center for Terroranalyse-vurderinger for en treårig periode, der omfatter terrortrusler mod Danmark. Justitsministeriet vurderede, at det ville kræve mere end 60 timers arbejde at behandle sagen bl.a. for at vurdere, om visse oplysninger skulle undtages de mange og omfattende rapporter.

Folketingets Ombudsmand fandt ikke grundlag for at kritisere, at Justitsministeriet afviste at behandle sagen med henvisning til uforholdsmæssigt ressourceforbrug. Ombudsmanden udtalte, at grænsen over for journalister må sættes væsentligt højere end 25 timer, og han lagde vægt på, at ministeriet var villig til at behandle sagen ved afgrænsning til vurderinger om trusler mod jødiske samfund, som journalisten var særlig interesseret i.

Efterfølgende fik ombudsmanden præciseret, at ministeriets tid til pressehåndtering ikke kunne medregnes i den tid, der kunne begrunde afslag på aktindsigt. (FO 27/5 2016).

Se udtalelsen fra ombudsmanden: kortlink.dk/n8ux

Eksempel 8, 2014: Temaindsigt i bødeforelæg

Journalist Jan Lauridsen, TV2, har benyttet muligheden for temaindsigt til at få oplyst alle vedtagne bødeforelæg, som Københavns Politi har udstedt til juridiske personer for overtrædelse af udlændingelovens § 59, stk. 4, dvs. for ulovlig anvendelse af udenlandske arbejdere.

Et andet eksempel fra Jan Lauridsens brug af temaindsigt er anmodninger til politikredse om vedtagne bødeforelæg for overtrædelse af dyrevelfærd i landbrug.

Det kan være besværligt at overbevise myndigheder om, at de ikke kan afvise med henvisning til uforholdsmæssigt ressourceforbrug. Med inspiration fra Jan Lauridsen har vi i bilag 1 samlet en række citater fra betænkningen og bemærkninger til 2013-loven, der kan flettes ind i en ansøgning eller klage over afslag.

Når en myndighed betragter en anmodning som uforholdsmæssigt ressourcekrævende, må den ikke uden videre afslå, men skal først forsøge gennem dialog at få en præcisering af aktindsigten. En journalist, der forudser problemer, kan selv tage initiativ til en dialog.

Datasammenstilling

Miljødata

Miljøoplysningslovens rettigheder bygger på grundbegrebet *oplysninger* og ikke *dokumenter* som offentlighedsloven. På grundlag af Aarhuskonventionen har temaindsigt og datasammenstilling af miljøoplysninger været rettigheder siden 2000.

Som det sædvanligvis sker med sådanne nye muligheder skal der en langstrakt praktisk kamp til, før bestemmelserne kommer til at fungere i praksis. Og selv, når der er fastlagt en praksis, er det tungt at få den fastholdt.

Åbenhedstinget har kørt en stribe principielle sager om miljødatabaser. Mange af sagerne er grundigt beskrevet på Åbenhedstingets hjemmeside: kortlink.dk/n8vf.

Eksempel 9, 2003: Gødningsregistret ud i Excel - gratis

Plantedirektoratet forlangte 54.000 kroner for et udtræk af gødningsregistret, da journalist Michael Holm fra daværende Dicar (Danish International Center for Analytical Reporting) bad om det. Ved at henvise til, at det var miljøoplysninger fik han data gratis. Omtale af sagen i Journalisten: kortlink.dk/n8xy

Eksempel 10, 2011: Husdyrbrugsregistret skulle lave udtræk

Fødevarestyrelsen ønskede betaling for et udtræk af husdyrbrugsregistret og forlangte samtidig, at journalist Nils Mulvad skulle undlade at trække data ud fra styrelsens hjemmeside med en robot. Ombudsmanden gav journalisten medhold: Se sagens dokumenter på Åbenhedstingets hjemmeside: kortlink.dk/gckb

Eksempel 11, 2012: Dyrlægernes medicinudskrivning er miljøoplysninger

Myndighederne ønskede ikke at udlevere data med den begrundelse, at de ønskede at beskytte dyrlægernes privatliv og at data var for svære for journalister at forstå. Ombudsmandens udtalelse: kortlink.dk/n8y6

Eksempel 12, 2016: MRSA i svin er miljøoplysninger og ikke private

Ombudsmanden fastslog i juni 2014, at oplysninger om MRSA i svin er miljøoplysninger. Landmænd kan ikke argumentere med frygt for stigmatisering som et argument for at skjule MRSA i svin. Interesseorganisation Landbrug & Fødevarer stævnedes staten for at få hemmeligt oplysningerne. Højesterets kendelse i januar 2016 fastslår, at stævningen ikke har opsættende virkning. Oplysningerne skal udleveres. Se sagens dokumenter på Åbenhedstingets hjemmeside: kortlink.dk/gckb

Eksempel 13, 2011: Højdemodellen

Åbenhedstinget ønsker indsigt i målingerne af højden over hele Danmark. Kort- og Matrikelstyrelsen deler oplysningerne med myndigheder, men ønsker at private skal købe data gennem et firma.

Ombudsmanden gav Åbenhedstinget medhold, men Kort- og Matrikelstyrelsen forsøgte i første omgang gennem Kammeradvokaten at undgå udlevering. Ombudsmanden underkendte Kammeradvokatens argumenter, hvorefter styrelsen udleverede data.

I dag har Kort- og Matrikelstyrelsen skiftet navn til Geodatastyrelsen, og den er en af de myndigheder, der går forrest med åbne data fra danske myndigheder.

Se omtale på Åbenhedstinget: kortlink.dk/n8y8

Open Government Partnership: kortlink.dk/n9cb

Eksempel 14, 2012: Landmænds brug af pesticider er offentlige

Landmænd skal fra juni 2012 indberette deres sprøjteforbrug til NaturErhvervsstyrelsen.

Åbenhedstinget får efter anmodning et samlet udtræk fra denne database og har siden fået det hvert år, så der nu er data for fem år: 2011, 2012, 2013, 2014 og 2015.

Se omtale på Åbenhedstinget: kortlink.dk/n8ye

Eksempel 15, 2013: Risikovirkksomheder

Miljøstyrelsen siger nej til at udlevere oplysninger om farlige virksomheder til

Åbenhedstinget. Styrelsen har ikke foretaget en konkret vurdering og afslog med den

begrundelse, at oplysningerne kan bruges af terrorister. Ombudsmanden underkendte afslaget, hvorefter Åbenhedstinget indsamlede oplysningerne hos kommunerne og i landets miljøcentre.

Se omtale på Åbenhedstinget: kortlink.dk/gcke

Erfaringerne med miljøsagerne var med til at få indført retten til datasammenstilling i 2013-offentlighedsloven, og sager om miljødata kan bruges som pejlemærker for, hvor der kan komme konflikter, og hvad man i givet fald kan henvise til.

Den nye regel i offentlighedsloven

Datasammenstilling er et supplement til offentlighedslovens regler om aktindsigt i eksisterende dokumenter. "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" (§ 11).

Sammenstillingen skal kunne foretages på grundlag af oplysninger, der er fastlagt på forhånd af den, der anmoder om datasammenstilling, og den skal handle om data, der er registreret.

Det principielt nye er retten til at få sammenstillet data, der ikke findes samlet i et eksisterende dokument. Myndigheder har nogle databaser, hvor oplysninger bliver registreret uden relation til bestemte sager. Det kan dreje sig om at sammenstille data fra to datakilder på måder, som myndigheden ikke gør i forvejen. Det kan eksempelvis ske ved samkøring af to databaser om henholdsvis miljøtilsyn i virksomheder og de konkrete håndhævelser ved problemer i virksomheden.

Det kan også være databaser, som en myndighed anvender til statistiske formål eller databaser, der anvendes 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 vigtig for at få demokratisk kontrol og debat.

Ofte bruges betegnelsen dataudtræk, men dette udtryk kan vildlede og føre til, at aktindsigt bliver behandlet efter reglen for datasammenstilling. De fleste databaser ved offentlige myndigheder er oprettet med henblik på sagsbehandling, hvor retten til aktindsigt i dokumenter og sager gælder.

Retten til aktindsigt gælder også, når dokumenter og sager, er registreret i andre typer database eller på anden vis.

Reglen om datasammenstilling gælder ved myndigheder og omfatter både databaser, som en myndighed selv fører, og udliciterede databaser. Reglen gælder derimod ikke ved andre organer, der er omfattet af aktindsigt f.eks. offentligt ejede selskaber.

Reglen om datasammenstilling gælder ikke for journalregistre. Denne meget væsentlige begrænsning blev tilføjet af Justitsministeriet i lovforslagets bemærkninger. Dermed blev journalsystemer som de eneste databaser generelt undtaget.

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 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. (Ahsan side 236)

Reglen om datasammenstilling giver ret til anonymiserede data f.eks. fra personregistre med fortrolige oplysninger, hvis anonymisering af data kan gennemføres ved få og enkle kommandoer. Hvis en sundhedsmyndighed f.eks. skulle have oplysninger i databaser om enkeltpersoners rygning og om deres levetid kan en anonymiseret datasammenstilling handle om middellevetid for rygere henholdsvis ikke-rygere.

En sådan datasammenstilling er sikkert allerede foretaget af sundhedsmyndigheder. Det er derimod ikke sikkert, at myndigheder har foretaget en datasammenstilling af, hvor mange, der er døde af en bestemt kræftsygdom i et bestemt område, hvor en virksomhed i årevis har forurennet sammenlignet med den gennemsnitlige dødelighed for denne sygdom.

En myndigheds sagsbehandlingssystemer indeholder oplysninger om afgørelser i de enkelte sager på et sagsområde. En datasammenstilling kunne 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, der siden 1/10 2016 har fået nedsat kontanthjælpen 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.

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 f.eks. fra et lovforslag eller plan, som ministeriet skal sammenstille med beregningsmodellens standarder.

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 (§ 12). Retten til indsigt gælder databeskrivelser 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 er nødvendige for at aktivere retten til datasammenstilling og kan også være relevante for aktindsigt.

Myndigheder har som udgangspunkt pligt til at udarbejde databeskrivelser ved etablering eller udvikling af databaser efter 1.1.2014. For ældre databaser kan kræves indsigt i databeskrivelser, som en myndighed faktisk råder over.

Eksempel 16, 2016: Databeskrivelser over Arbejdstilsynets smileydatabase

Michael Glavind, bad Arbejdstilsynet om aktindsigt i nuværende og historiske arbejdsmiljø-smileyer tildelt virksomheder, samt aktindsigt i databeskrivelsen for den database, der indeholdt smiley'erne.

Arbejdstilsynet afslog aktindsigten med henvisning til ressourceforbrug uden at komme med en detaljeret begrundelse og afviste samtidig at være i besiddelse af "en samlet databeskrivelse". I afslaget leverede de dog uddrag fra interne dokumenter, der beskrev databasen under henvisning til bestemmelsen om meroffentlighed.

I forbindelse med den efterfølgende klagesag over afslaget fik han tilsendt de fulde dokumenter fra Beskæftigelsesministeriet i forbindelse med en partshøring. De fulde dokumenter beskriver både smiley-databasen i detaljer og viser, hvilke informationer der ellers bliver gemt i hele ATs database. De gør det samtidig muligt at vurdere om bestemmelsen om ressourceforbrug bliver brugt korrekt. For at forstå denne slags dokumenter er det nyttigt, at have et grundlæggende kendskab til, hvordan databaser er opbygget.

Efter hans tolkning burde der være blevet givet aktindsigt i disse interne databeskrivelser fra start, men der mangler stadig præcedens på området.

”Jeg tror ikke, at det er ond vilje. Men myndighederne ved ikke, hvad der skal tolkes som databeskrivelser, og at det skal forstås som et værktøj til at gøre det lettere at præcisere en anmodning om data,” siger han.

Folketingets Ombudsmand finder ikke grundlag for at foretage en undersøgelse af sagen (FO 26.11.2016).

Få og enkle kommandoer

Offentlighedsloven § 11 giver ret til datasammenstilling fra databaser, der kan foretages ved "få og enkle kommandoer". I Offentlighedskommissionens forslag var kriteriet "enkle kommandoer".

Kriteriet "få" kommandoer blev tilføjet af Justitsministeriet i lovforslaget.

Betingelsen tager sigte på den ressourcemæssige belastning for myndigheden.

Datasammenstillingen skal kunne foretages *uden brug af væsentlige ressourcer*. Der er ikke nogen præcisering af, hvor lang tid der skal bruges. Retten til datasammenstilling afhænger således af en diffus ressourcebetingelse.

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.

Kravet er opfyldt, hvis myndigheden har en ansat, der er i stand til at foretage datasammenstillingen rimeligt hurtigt. Det er tiden til selve datasammenstillingen inklusive eventuel anonymisering, der tæller ifølge lovreglens ordlyd og mening. Myndighedens tidsforbrug til at vurdere, hvilken medarbejder der kan klare opgaven, om der kan findes en undtagelse og begrundes et afslag, om udlevering af data skal suppleres med oplysninger m.v. er ikke relevante.

Eksempel 17, 2016: Databaseudtræk over regioners indkøb

Fem regioner blev bedt om udtræk af data fra deres indkøb over fakturabeløb på alle eksterne kreditorer. Nogle regioner udleverede data, mens andre sagde nej med henvisning til, at der ville være et for stort ressourceforbrug forbundet med at frasortere indkøb fra private.

Det kan tolkes som, at myndigheder med velstrukturerede databaser hurtigere og enklere kan opfylde ønsket om aktindsigt, mens myndigheder med en dårlig struktur på data har et større arbejde og derfor lettere ved at afvise dataindsigt.

Det giver et problem med incitamentet for myndigheder til at få bedre struktur på deres data. For jo dårligere struktur, de har, jo lettere kan de afvise.

Eksempel 18, 2016: Lønninger til kommunalt ansatte

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

En oversigt over samtlige sagens dokumenter er her: kortlink.dk/n8vk

Eksempel 19, 2016: 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.

Efter ombudsmandens afgørelser i sagerne om lønninger til ansatte og fakturasummer for leverandører, 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.

Retten til datasammenstilling gælder data, som myndigheden har registreret uanset kvaliteten. Hvis myndigheden er i tvivl om datakvaliteten, kan den gøre opmærksom på usikkerheden. En myndighed kan ikke afslå sammenstilling med henvisning til, at det vil kræve mange ressourcer at sikre datakvaliteten.

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.

Eksempel 20, 2012: Vanskeligere at få sundhedsdata

DR-journalist Astrid Fischer har oplevet, at det inden for sundhedsdata er blevet vanskeligere at få data, efter at den nye offentlighedslov er indført.

Statens Serum Institut (SSI) har f.eks. begrundet et afslag på et datatræk med, bl.a., at det "ville indebære et tidsforbrug på 2-4 timer, hvilket efter SSI's skøn i sig selv ligger ud over det ressourceforbrug, som er forudsat i offentlighedslovens §11, stk.1".

Astrid Fischer klagede over afslaget til Folketingets Ombudsmand, som sendte sagen tilbage til fornyet vurdering med en anden begrundelse. Han forholdt sig ikke til det skønnede tidsforbrug.

For Astrid Fischer viser sagen, hvor restriktivt myndighederne fortolker de nye regler om databaser, så de i praksis ikke har ændret på mulighederne.

"Tidligere – og det var under den gamle offentlighedslov - har der været langt videre adgang for pressen til at få datatræk fra sundhedsregistre. Det gav mig f.eks. mulighed for at få afgørende talmateriale til en radiodokumentar i 2011 om rygoperationer. Året efter blev adgangen til sundhedsdata indskrænket, ikke med henvisning til, at offentlighedsloven - den gamle, altså - stod i vejen, men til knappe ressourcer," påpeger Astrid Fischer.

Hun konstaterer, at med den nye offentlighedslov har pressen altså stadig langt ringere adgang - om nogen - til sundhedsdata, end det har været tilfældet tidligere, under den gamle offentlighedslov.

Oveni finder hun det bekymrende, at Folketingets Ombudsmand på et andet område har accepteret, at der kan gives afslag på at give aktindsigt i data, som myndighederne har lovhjemmel til at sælge, - hvilket også kunne få betydning for adgangen til sundhedsdata..

”Det er paradoksalt, at offentligheden har så dårlig adgang til netop dé data, for der er jo reelt tale om helbredsoplysninger, som er leveret af befolkningen selv”.

Meddelelse fra Lægemiddelstyrelsen: kortlink.dk/ngvt

Radiodokumentar: kortlink.dk/n8vq

Artikel fra Ugeskrift for læger 2012 om betaling for sundhedsdata: kortlink.dk/n8vs

Eksempel 21, 2014: Ingen oplysninger om antal ansatte i virksomheder

Journalist Klaus Buster Jensen, der i 2014 arbejdede på Fagbladet 3F og i dag er ansat i DR, ønskede oplysninger om antal ansatte i danske virksomheder.

Han prøvede at få fat i disse oplysninger fra en række forskellige danske myndigheder, men det lykkedes ingen af stederne.

Blandt andet fik han nej fra Erhvervsstyrelsen med den begrundelse, at CVR-loven foreskriver, at styrelsen skal opgive antallet af ansatte i intervaller.

”De intervaller er så store, at de i praksis er svære at bruge til noget. Jeg forsøgte så at få dem til at aflevere data i mindre intervaller, men her sagde de nej, fordi de ikke kunne gøre det med få og enkle kommandoer,” fortæller Klaus Buster Jensen.

Styrelsen fik ombudsmandens støtte til den begrundelse, så det lykkedes ikke at få data. For Klaus Buster Jensen understreger det, at en tvivl om, hvorvidt det er en holdbar begrundelse altid kommer myndigheden til gode. At tage data med ansatte og fordele dem i nye og brugbare kategorier er en meget enkel operation, som kan klares meget hurtigt i Excel.

Klaus Buster Jensen bad også om data hos Skat, men fik nej. Denne gang var begrundelsen hensynet til virksomhederne og Skats særlige tavshedspligt. Skatteankestyrelsen gav Skat medhold. I samråd med Oluf Jørgensen undlod han at bringe den afgørelse videre til ombudsmanden.

I Beskæftigelsesministeriet fik han ligeledes nej til at få data om virksomheders ansatte. Ministeriet havde data og brugte dem ved beregninger, men her var argumentet, at det ikke var deres egne data – kun nogle, som de havde adgang til. Ombudsmanden startede en undersøgelse af sagen, men stoppede den, da han vurderede, at han ikke kunne kritisere ministeriets afslag.

Ombudsmandens udtalelse om Erhvervsstyrelsen: kortlink.dk/n9cy

Eksempel 22, 2015: Nej til ejendomsoplysninger

Klaus Buster Jensen har ligeledes søgt om at få et udtræk af ejendomsoplysninger for at få indblik i, hvem der ejede hvad. Han fik nej med det argument, at der var en særlig ordning med at sælge disse data, og derfor kunne han ikke få dem.

Ombudsmanden støttede ministeriets argument.

”Jeg synes, at offentlighedens interesse i at få indblik i disse oplysninger, må stå over myndighedernes interesser i at sælge data. Men sådan er det ikke,” siger han.

Han frygter, at andre myndigheder kan få held til at benytte samme argument.

Ombudsmandens udtalelse om Beskæftigelsesministeriet: kortlink.dk/n9d3

Eksempel 23, 2016: Datasammenstillinger i sager om arbejdsmiljø

Til gengæld har Klaus Buster Jensen haft held til at få datasammenstilling i en række sager om arbejdsmiljø. Hans erfaring er, at muligheden for sammenstillinger er et godt skridt fremad, men at den praktiske mulighed stadig i meget høj grad er på myndighedernes nåde.

Arbejdstilsynet og Arbejdsskadesstyrelsen har han fået etableret et godt samarbejde med. Hans opskrift er at mødes med embedsmændene i institutionen og gå i åben dialog om, hvad der kan lade sig gøre i praksis og herefter regne med, at det tager tid at få data ud. Det kan ikke løses inden for lovens tidsgrænser.

”Min erfaring er, at myndigheders modvilje er umulig at argumentere imod,” siger han.

Han undrer sig over, at der ikke er ligestilling mellem retten til indsigt i papir og data.

Eksempel 24, 2016: Data om politiets fartfælder

Chefredaktør Bruno Ingemann, Jysk-Fynske Medier, har brugt muligheden for at få data fra bl.a. politiets fartfælder. Han forsøgte først i Rigspolitiets Centrale Færdselsenhed, der var meget vrangvillig. Det var svært, lød det ifølge Bruno Ingemann.

”Jeg benytter mig af at tale det igennem først og simpelthen forsøge at undgå at søge aktindsigt. Når det kommer til at søge aktindsigt, er sagen ofte allerede gået i hårdknude,” siger han.

Han gik derefter til de enkelte politikredse i avisens dækningsområde. I Midt- og Vestjyllands Politi fik Bruno Ingemann fat i en meget fremkommelig person, der kunne få data ud.

Østjyllands Politi var mere besværlige, men nu havde han en opskrift, og derefter gik sagen hele vejen til Folketingets Ombudsmand, før avisen fik data herfra.

Østjyllands Politi argumenterede med, at data ville afsløre kommende fartfælder, mens Bruno Ingemann argumenterede med, at han bad om historiske data, og de kunne da ikke ødelægge fremtidig overvågning. Den argumentation støttede ombudsmanden.

Se sagen hos Folketingets Ombudsmand: kortlink.dk/n8vu

Eksempel 25, 2014: Skolefraværdata på basis af meroffentlighed

”DR's Undersøgende Databaseredaktion bruger ikke argumentet om udtræk af data særligt ofte, når vi anmoder om aktindsigt,” fortæller redaktionens redaktør, Katrine Birkedal Frich.

I en enkelt større sag brugte Journalist Kresten Morten Thye Munksgaard fra DR's Undersøgende Databaseredaktion argumentet om dataudtræk, nemlig i forbindelse med skolefraværdata.

Sagen endte med, at redaktionen fik data-indsigt, men som meroffentlighed og ikke pga. paragraf 11.

Myndighederne mente, at forespørgslen gik ud over ”få og enkle kommandoer”, og i stedet gav data som meroffentlighed.

”Det er mit syn på det. Formulering er så elastisk, at den bliver brugt ofte til at give afslag, og at myndighederne egentlig ikke er interesseret i at få sat præcedens for, hvad det betyder,” siger Kresten Morten Thye Munksgaard.

Eksempel 26, 2015: Alle job i jobnet – også på basis af meroffentlighed

En anden af journalisterne i DR's Undersøgende Databaseredaktion, Bo Elkjær, har også søgt aktindsigt i data på et tidspunkt og fået afslag efter få og enkle kommandoer, men indsigt ud fra meroffentlighed.

Det var i februar 2015, hvors styrelsen for arbejdsmarked og rekruttering først sagde nej til at sammenstille data fra Jobnet med ansøgers CV'er, men bagefter ud fra meroffentlighed delvis imødekom anmodningen.

Styrelsen trak alle data fra Jobnet den 9. januar 2015 ud i en Excel-fil. Samtidig foretog styrelsen et delvist udtræk af anonymiserede CV-oplysninger, men undlod uddannelse, tidligere ansættelser og fritekst-felterne.

Eksempel 27, 2016: Nej til indsigt i udgiftsbilag til receptioner

En borger fik afslag fra Hvidovre Kommune på en anmodning om aktindsigt i udgiftsbilag for de seneste fem år vedrørende receptioner, fødselsdage og lignende for medarbejdere på leder-, chef- og direktørniveau, samt om aktindsigt i en opgørelse over konsulentaftaler indgået de seneste fem år.

Kommunen begrundede afslaget på indsigt i receptionsudgifter med, at det ikke er centralt registreret i kommunen, når der afholdes receptioner eller lignende, og det ville kræve uforholdsmæssigt stort ressourceforbrug at finde alle de ønskede oplysninger.

Kommunen begrundede afslaget på oversigt over konsulentaftaler med, at kommunen ikke har en samlet oversigt over aftaler, og at en sådan oversigt ikke kunne sammenstilles ved få og enkle kommandoer i kommunens databaser.

Ifølge Statsforvaltningen opfylder borgerens anmodning om aktindsigt ikke offentlighedslovens identifikationskrav, hvorfor Hvidovre Kommune ikke er forpligtet til ved en manuel gennemgang eller lignende at finde de ønskede oplysninger frem.

Statsforvaltningen henviste borgeren til at rette henvendelse til kommunen med henblik på en dialog om konkretisering og afgrænsning af anmodningen.
Se Statsforvaltningens begrundelse: kortlink.dk/n9d9

I eksemplet skulle myndigheden, da den modtog anmodningen, have taget initiativ til en dialog med henblik på præcisering. Man kan ikke regne med, at det sker, og eksemplet illustrerer, at der kan gå megen tid til spilde.

En dialog kunne afklare, hvilke udgifter til receptioner der er registreret centralt. Det kunne desuden afklares, om kommunens bogholderisystemer giver mulighed for søgninger på udgifter til receptioner eller et andet relevant kriterium. En dialog kunne også afklare, hvilke søgekriterier der er relevante for at få overblik over betalinger til konsulenter.

Kommunens regnskaber skal dokumentere eksterne betalinger og ud fra en relevant datasammenstilling og kendskab til konsulentfirmaer kunne en journalist eller borger få overblik.

Eksempel 28, 2015: Virksomhedernes skat kunne trækkes ud med få og enkle kommandoer

Åbenhedstinget bad om et udtræk af oplysningerne om virksomhedernes skat, som SKAT lægger ud i december på hjemmesiden: kortlink.dk/n9da

Problemet med siden er, at det er meget vanskeligt at trække en samlet liste ud, og at data på hjemmesiden opdateres løbende. Skattedata har været anvendt til flere journalistiske historier. SKAT afslog med henvisning til, at man ikke kunne lave et udtræk af oplysninger med få og enkle kommandoer.

I klagesagen nåede Skatteankestyrelsen frem til, at det måtte være muligt enkelt at tage en kopi af de data, der blev lagt op på hjemmesiden. Herefter har SKAT udleveret data og fremadrettet lagt data ud i Excel-format for de tre seneste skatteår.

En gennemgang af sagens dokumenter er her: kortlink.dk/n8w2

Så vidt vi har kendskab til er det den eneste klagesag indtil nu, hvor data er udleveret med henvisning til få og enkle kommandoer. Klaus Buster Jensen har en hel del sager, hvor han har fået data efter paragraf 11, fordi myndigheden har accepteret, at hans anmodning kunne klares med få og enkle kommandoer, formentlig omkring 40 sager.

EU

EU-forordningen om aktindsigt sikrer ifølge EU-ombudsmanden ret til datasammenstilling (art. 3), og EU-organer har en generel forpligtigelse "to take the needs of transparency into account in the design and operation of databases." (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).

Undervejs i den langstrakte sag om 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. (Note 19 i EU-ombudsmandens udtalelse 10.12.2007 til journalist Brigitte Alfter).

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 kan ikke være 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 (art. 5, 1 og 2). (Jørgensen, side 86 – 87).

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 som en myndighed til sammenstilling af data, som myndigheden har nem adgang til.

Myndigheden 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, og 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 levere aktindsigt og dataudtræk i elektronisk form, og 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 navne og personnummer for 50.000 kandidater. (Jørgensen side 87).

Norge

Den norske offentlighedslov har en regel om datasammenstilling, der er beslægtet med den danske. En væsentlig forskel er, at journalsystemer ikke er undtaget i Norge, og at ressourcebetingelsen i den norske lov ikke har 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 vil være relevant hos myndigheder, der har databaser med statistisk information og sammenstilling af oplysninger fra sagsbehandlingssystemer, der kan give oversigter for sagsområder. (Rettleiar pkt. 4.4.3).

Der er for nylig gennemført en evaluering af den norske offentlighedslov. I rapportens afsnit om datasammenstilling omtales, at kravet om "enkle fremgangsmåder" giver fortolkningsproblemer i praksis. Kernen i kravet er, at forvaltningen ikke skal bruge store ressourcer på at gennemføre dataudtrækket. (Evaluering, side 38 – 39).

Kravet om enkle fremgangsmåder må ifølge rapporten forstås sådan, at en datasammenstilling skal kunne foretages af personale, der har tilstrækkelige kundskaber til at sammenstille information fra databasen. Den norske ombudsmand (Sivilombudsmannen) har udtalt, at mere end en dags arbejde normalt ikke vil opfylde vilkåret om enkle fremgangsmåder (SOMB 2013 - 2480).

Ombudsmanden forklarer, at vilkåret om enkle fremgangsmåder handler om selve etableringen af sammenstillingen, mens efterfølgende arbejde f.eks. vurderinger af, om oplysninger skal undtages og klargøring til udsendelse ikke kan tælle med.

Form, format og betaling

For journalister og andre brugere af offentlighedsregler er det vigtigt, at temainsigt og dataudtræk bliver leveret i en form og et format, der er nemt at anvende.

Offentlighedsloven § 40 fastslår, at dokumenter 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 dataudtræk.¹ Myndigheder kan heller ikke stille krav om, at modtageren har et digitalt signatur. (Ahsan: *Offentlighedsloven med kommentarer*, Jurist- og Økonomforbundets forlag, 2014 side 674 – 75).

Offentlighedsloven sikrer ikke ret til at få data i et bestemt digitalt format. Det gør miljøoplysningsloven § 4, stk. 2 og loven om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer (PSI-loven). PSI-loven omfatter også 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 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."

Eksempel 29, 2015: Skat skulle aflevere restancer i Excel-format

Åbenhedstinget anmodede SKAT om data om den samlede gæld fra borgerne til de enkelte kommuner og staten. SKAT afviste at udlevere i Excel-formatet, som SKAT selv benyttede, og begrundede med risikoen for, at der blev foretaget ændringer. SKAT printede i stedet data ud og genindlæste data som et gnidret og næsten ulæseligt billede.

SKAT havde tidligere udleveret tilsvarende data i Excel, men argumenterede nu med, at data skulle udleveres i PDF-format ifølge Kammeradvokaten, og at udlevering i Excel ville gøre det muligt at forvanske data.

I klagesagen oplyste skat, at data fandtes i Excel. Ombudsmand udtalte, at offentlighedslovens § 40 må give ret til data i et format, myndigheden selv benytter, og at selve det forhold, at der kan ændres i et dokument, ikke kan begrunde afslag.

Skatteankestyrelsen bad herefter SKAT udlevere data i Excel. Det lykkedes dog ikke umiddelbart. SKAT overvejede at få sagen til prøvelse ved domstolene.

En fornyet henvendelse til SKAT, der henviste til loven om videreudnyttelse af offentlige databaser (PSI-loven), endte dog med at SKAT udleverede oplysningerne i Excel-format.

Sagen førte i øvrigt til henvendelse den 17. april 2015 til både Kammeradvokaten og Justitsministeriets med ønske om at få rettet de fejlslagne anbefalinger på aktindsigtshaandbogen.dk, som bestyres af Kammeradvokaten. Efter flere rykkere har det i skrivende stund stadig ikke været muligt at få de fejlslagne anbefalinger på hjemmesiden.

En gennemgang af sagens dokumenter er her: kortlink.dk/n8w2

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. Sådanne betalingskrav kan ikke stilles ved temaindsigt, uanset oplysninger, og om dokumenter skal trækkes fra en database, der føres eksternt.

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.

Sammenfatning

Ligheder og forskelle

Aktindsigt handler om indsigt i eksisterende dokumenter. Det gælder også den nye ret til temaindsigt. Dataudtræk handler derimod om ret til at få sammenstillet data til et nyt dokument.

Det er en stor misforståelse, hvis man tror, at alle udtræk fra databaser skal behandles efter offentlighedslovens nye regel for datasammenstilling. Oplysninger, dokumenter og sager i databaser, der har relation til sagsbehandling, er omfattet af reglerne om aktindsigt. Det gælder også den nye ret til temaindsigt.

I praksis bliver der ofte ikke skelnet klart mellem temaindsigt og datasammenstilling, og der kan være overlap mellem reglerne.

Det er ikke nødvendigt at præcisere i en anmodning om indsigt, om den handler om temaindsigt eller datasammenstilling. En myndighed har pligt til at overveje de muligheder, loven giver, men det er ikke utænkeligt, at den mangler kendskab til reglerne.

Med 2013-loven er temaindsigt blevet et retskrav. Der kunne også tidligere gives temaindsigt, og vejledningen til den gamle offentlighedslov henstillede til myndigheder at give temaindsigt til journalister. I praksis har journalister oplevet, at det tidligere faktisk har været nemmere ved nogle myndigheder. Det har været i kraft meroffentlighed som følge af myndigheders hjælpsomhed. Offentlighedslovens nye regel om temaindsigt forbedrer retsstillingen for offentlighed.

Ressourcebetingelsen ved temaindsigt skal tolkes lempeligt, når journalister anmoder om temaindsigt. I bilaget nedenfor har vi samlet relevante henvisninger til en afgørelse fra ombudsmanden praksis og bemærkninger til 2013-loven.

Det er typisk kun nødvendigt at bruge reglen om datasammenstilling, når der er brug for overblik over faktuelle oplysninger, som en myndighed ikke selv har samlet. Erfaringer med datasammenstilling er foreløbig få og resultaterne er blandede.

Betingelsen ved datasammenstilling om "få og enkle kommandoer" er væsentligt mere restriktiv end ressourcebetingelsen ved aktindsigt, og den er ikke lempet for journalister.

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. Med denne tolkning bliver det formentlig kun muligt at opnå datasammenstilling, når det er helt åbenlyst, at ingen oplysninger kan undtages.

Myndigheder, der kan give afslag på aktindsigt, skal overveje at give meroffentlighed (§ 14), men ofte bliver meroffentlighed afvist med en standardbegrundelse. I andre tilfælde giver myndigheder aktindsigt til journalister med henvisning til reglen om meroffentlighed, selv om myndigheden egentlig er forpligtet til at give aktindsigt. 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 aktindsigt i lignende tilfælde. Nogle eksempler er omtalt i et tidligere afsnit.

Reglen om datasammenstilling giver ret til anonymisering, når det er nødvendigt for at beskytte tavshedsbelagte oplysninger, men betingelsen om "få og enkle kommandoer" gælder også her.

Eksemplerne på udlevering af data tyder på, at der i praksis indtil nu er tale om en meget begrænset ændring i mulighederne for journalister i at få data. Prøvesager tyder på en meget restriktiv tolkning af få og enkle kommandoer. Når der er udleveret data har myndigheder i nogle tilfælde henvist til reglen om meroffentlighed, og disse data kunne lige så godt være udleveret under den tidligere offentlighedslov, hvor der var etableret en praksis med aktindsigt i data. For miljøoplysninger er retten til datasammenstilling ikke ny.

En række miløsager, som Åbenhedstinget har ført, viser, at der skal bruges mange kræfter på at få et vist gennemslag for retten til datasammenstilling, og at det tager lang tid. De første erfaringer med prøvesager om datasammenstillinger tyder på, at det er væsentligt sværere at få data efter 2013-offentlighedsloven end miljøoplysningsloven, og med ombudsmandens tolkning af betingelsen "få og enkle kommandoer" vil det blive endnu vanskeligere.

Anbefalinger

28 anbefalinger til journalister

1 Prøv først uden formaliteter

Kan du undgå en formel anmodning om aktindsigt eller datasammenstilling er det ofte det bedste. Prøv at få talt igennem med myndigheden, hvad du har brug for og få dem til at hjælpe. Henvis kun til aktindsigt, når det går i hårdknude. Eller når myndigheden selv beder om det, fordi den ønsker at dokumentere sit arbejde og ikke ser på aktindsigt som en negativ form for dialog.

Forsøg helt generelt at holde konfliktniveauet så lavt som muligt. Når det er nødvendigt, så tag yderligere argumenter og skridt i brug.

2 Forstå sagsgangen

Prøv at forstå så meget som muligt af sagsgangen hos myndighederne. Hvordan behandles sagerne, hvem gør det, hvilke data lægges ind i databaser. Er der databaser hos flere myndigheder om det samme forhold?

Tegn og forstå arbejdsgangen hos myndighederne – der kan ofte søges flere steder i den samme sag. Tænk over, hvor og hvordan du lettest kommer igennem.

3 Mød gerne op for at tale tingene igennem

Der er mulighed for mange misforståelser. Brug gerne god tid til at få dem ryddet af vejen, før myndigheden bruger en masse tid på at finde oplysninger frem i en form, som du ikke kan bruge.

4 Hav god tid

Selv om loven har tidsfrister, så er der næsten aldrig anmodninger om data, der løses inden for de grænser. Det kan være slemt irriterende, og det er heller ikke godt for mediers behov for hurtige oplysninger og timing af historier. Men som journalist må du regne med, at det tager tid. Har du ikke den tid, skal du overveje, om du vil gå i gang.

5 Skriv enkle anmodninger

Du behøver ikke henvise til en masse paragraffer, blot skrive at du ønsker aktindsigt i henhold til offentlighedsloven. Gør opmærksom på, at du er journalist, og at du gerne vil i dialog om sagen for at skære den til. Og bed om at få data i et maskinlæsbart format.

6 Start med journal-listen

Start evt. med journal-listen og brug den til at udvælge dokumenter – vær opmærksom på, at listen ofte er redigeret og ikke indeholder alle dokumenter/akter i sagen. Journal-listen kaldes også aktliste, sagsliste, den fuldstændige sagsliste eller har måske en anden betegnelse.

Hvis sagen kører mellem flere myndigheder, så kan det være nødvendigt med aktindsigt begge steder, fordi der kan være forskellige akter på listerne de to steder.

7 Start med databeskrivelser

Hvis myndighederne siger, at de ikke har beskrivelser af data, så spørg ind til, hvordan deres databaser konkret er opbygget. Enhver mindre redegørelse for det er en databeskrivelse.

Lovens bestemmelser sikrer, at interne dokumenter der beskriver data er underlagt aktindsigt. Databeskrivelsen vil gøre det lettere for dig, at beskrive konkret, hvordan myndighederne kan foretage et udtræk.

8 Søg hos de mest åbne myndigheder

Åbenhed vokser generelt, jo længere du kommer væk fra centraladministrationen. Men der er meget stor forskel i praksis på de enkelte myndigheder og medarbejdere. Find nogle, du lettere kan arbejde sammen med.

9 Gå i dialog om eventuelt afslag

Myndigheden skal give et konkret begrundet afslag med klagevejledning. Overvej evt. at gå i dialog med myndigheden, før du klager. Brug de konkrete argumenter for at du skal have data, som vi har gennemgået i bilaget. Du kan også bruge dem, når du klager.

10 Argumenter for at få data i Excel

Mange myndigheder udleverede automatisk aktindsigt som PDF-filer for at sikre, at der ikke senere ændres i dem. Henvis til prøvesagerne (bl.a. SKAT), og brug PSI-loven, der fastslår, at du har krav på data i maskinlæsbart format, hvis du kan få det som aktindsigt.

11 Brug fortolkninger om ressourceforbrug

Afslag begrundes mange gange med, at det tager for lang tid for myndigheden. Brug de argumenter og den praksis, der er på dette område som argument. Se bilag til rapporten.

12 Brug temaindsigt

I tilfælde, hvor der er overlap mellem reglerne om temaindsigt eller dataudtræk, skal myndigheder anvende den regel, der giver de bedste betingelser for journalisten, der anmoder om indsigt.

Det vil typisk være bedst at bruge reglen om temaindsigt. Selv om en myndighed har pligt til at anvende det regelsæt, der giver de bedste vilkår for journalisten, kan det være klogt at præcisere og f.eks. nævne retten til temaindsigt udtrykkeligt.

Eksempler viser, at der er en del muligheder med temaindsigt. Udnyt det meget mere i den daglige journalistik. Og være hermed med til at få prøvet grænserne mere af, så vi får dokumentation, hvor reglen virker, og hvor den ikke gør.

13 Brug miljøoplysningsloven

Miljøoplysningsloven giver klart bedre rettigheder og henviser til den gamle offentlighedslov. Miljøoplysningsloven omfatter miljøoplysninger i bred forstand inklusive oplysninger, undersøgelser, forslag og planer om miljø, natur, arbejdsmiljø, fødevarer, bygninger og andre forhold, der har relation til miljø eller til menneskers sundhed og sikkerhed.

14 Ret til anonymisering

Retten til delvis aktindsigt betyder, at myndigheder ikke kan afslå aktindsigt i hele dokumentet, hvis fortrolige oplysninger kan skjules ved anonymisering.

Når reglen om datasammenstilling er relevant og nødvendig for at få data, er det vigtigt at præcisere, hvilke oplysninger myndigheden skal sammenstille, og at myndigheden skal anonymisere, når fortrolige data kan fjernes med "få og enkle kommandoer".

15 Hav flere sager i gang

Når det tager tid, er det en god ide at sætte flere aktindsigter i data i gang og løbende kunne høste resultaterne i takt med at data kommer ind.

16 Kør prøvesager

Regler om datasammenstilling og temaindsigt er først indført i Offentlighedsloven fra 2014. Der er ikke skabt en praksis på området. Derfor skal der køres en del prøvesager. Prøvesager er typisk en god ide, når det er principielle spørgsmål, eller du ønsker at få et bedre samarbejde med en myndighed.

Der er erfaring for, at en myndighed efter at den har tabt et par aktindsigtssager og det har kostet en del juridiske ressourcer, bliver lettere at samarbejde med bagefter.

17 Dokumenter din arbejdsgang

Gem telefonnotater, e-mails, etc. Det kan være nødvendigt at have styr på det i senere klager. Brug gerne et regneark til at have overblik over dine kontakter til myndigheder, så du ved, hvem du har talt med hvornår, og hvad I har aftalt.

18 Tjek data sammen med myndigheden

Ingen datasæt er fejlfrie. Eller næsten ingen. Derfor sørg for at få en eller flere medarbejdere hos myndigheden, som kan hjælpe med at tolke data og forklare eventuelle fejl eller misforståelser.

19 Brug fejl konstruktivt

Myndigheder forventer ofte, at journalister og nyhedsmedier er dårligere til at læse og forstå data. Finder du fejl i data, så undlad at hovre, men glæd dig over, at du fandt dem før de blev offentliggjort.

Hjælp også myndigheden til at forstå fejlene. Det skaber grobund for en bedre dialog næste gang.

20 Tjek konklusioner

Der er altid risiko for fejltolkninger. Forsøg at blive enig med myndighed og andre aktører på forhånd om analysemetoder og konklusioner. Ellers er der en stor risiko for, at historien fører til en lang diskussion om og kritik af metoder i stedet for at handle om de faktiske fund.

21 Vær fair i brugen i data

Myndigheder er ofte meget bange for, at deres data giver anledning til skarpt vinklede og forkerte konklusioner og især, hvis det retter kritik mod enkeltpersoner, for eksempel fagpersoner som læger, tandlæger etc.

22 Aktindsigt i aktindsigtssagen

Hvis sagen går i tomgang, kan du bede om aktindsigt i aktindsigtssagen. Det kan påvise om, hvorvidt sagsbehandlingen foregår regulært. Sørg for at bede om journal-listen i din aktindsigtssag.

23 Offentlig omtale af aktindsigtssagen

Skab en krog i aktindsigtssagen til at få offentlig omtale af den. Hvis det er gået i hårdknude er risikoen for offentlig omtale noget af det, der gør det lettest at få data.

24 Fortrolige kilder

Arbejd på at få fortrolige kilder eller bare regulære samarbejdspartnere i sagerne blandt embedsmændene. Hvis myndigheden er lukket, kan de ofte bidrage med hjælp til, hvordan en aktindsigt konkret skal skrues sammen.

25 Henvi til Pressenævnet

Møder en historie kritik for forkert brug af data, specielt i forhold til konklusioner om enkeltpersoner, så henvi til Pressenævnet. Det er den rette instans til at vurdere om konklusioner er dækkende. Pressenævnet kan i sådanne sager have fordel at anvende udtalelser fra kompetente fagpersoner.

26 Offentlighedsportalen

Offentlighedsportalen er Justitsministeriets oversigt over offentlighedsloven. Den indeholder blandt andet en oversigt over undtagelser til offentlighedsloven.

offentlighedsportalen.dk

27 Brug klageorganer

Statsforvaltningen fører tilsyn med – og er dermed typisk klageorgan for afgørelser fra kommuner og regioner: kortlink.dk/dxn3

Tilsynsudtalelser om offentlighedsloven fra Statsforvaltningen findes på: kortlink.dk/n9dg

Natur - og Miljøklagenævnet er ofte klageorgan for sager om miljøoplysninger :

<http://nmkn.dk/>

Et aktuelt lovforslag vil ændre nævnet til Miljø- og Fødevareklagenævnet.

Hertil kommer en række andre klageinstanser. I et afslag skal fremgå klagevejledning.

28 Brug ombudsmanden

Ombudsmanden er sidste instans – egentlig ikke et klageorgan, men her kan du bede om, at institutionen gennemgår sagen.

Følg med i Ombudsmandens afgørelser – måske kan du bruge en afgørelse om adgang i en kommune, region, politikreds eller anden myndighed som springbræt til at køre samme sag et andet sted: kortlink.dk/hkzt

9 anbefalinger til myndigheder

1 Få en åben kultur

Kulturen hos myndighederne er ofte den vigtigste faktor for aktindsigt. Nogle myndigheder er meget lukkede. De ønsker mindst mulig offentlig omtale og fokus på deres arbejde. Det smitter af, så det er kompliceret for journalister og andre at få indsigt.

En åben kultur får den offentlige interesse til at dreje sig om det faktiske indhold i sagerne – og ikke den besværlige kamp om indsigt.

Hertil kommer, at åbenhed er den bedste sikring af et demokratisk samfund. Med lukkethed fremmes mulighederne for korrupsion og anden magtmisbrug.

2 Lav databeskrivelser

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.

Databeskrivelser vil i praksis være alle interne dokumenter, der beskriver indholdet i databaser og tabeller.

3 Tag krav med i udbud

Myndigheder bør få indført bestemmelser i udliciteringskontrakten, der beskriver proceduren ved en datasammenstilling og fastsætter en rimelig betaling, der matcher med de faktiske omkostninger. Myndigheden har formentlig selv brug for datasammenstillinger – så om ikke andet må der også på dette punkt være en egeninteresse for myndigheden.

Det fremgår af offentlighedsloven § 1, stk. 2, at myndigheder skal tage videst muligt 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 (Ahsan side 111 - 112).

Står myndigheden selv for datadriften, så sørg også her for, at det er enkelt at trække data ud. Vi ser mange tilfælde, hvor data er lette at lægge ind i systemer, men svære at trække ud – med mindre man går ind bag om direkte i databasen.

4 Gå i dialog med journalister om data

Når journalister beder om data, så gå ind i en dialog for bedst muligt at belyse, hvad der kan trækkes ud og hvordan. Det kan sikre, at myndigheden ikke bruger unødigt tid på ubrugelige udtræk. Og det kan kvalificere anmodningen og få den opfyldt, så der ikke skal køres en klagesag.

5 Gør data åbne

Deltag i myndigheds-initiativer om åbne data, og gå i dialog med medier om data. Medier er ikke interesseret i alle data, men det er svært på forhånd at sige, hvilke typer af data medierne er interesseret. Som overordnet hovedregel er det data med vigtige og spændende oplysninger til borgerne.

6 Ønsker rå data – og ikke aggregerede

Medierne ønsker data med mange detaljer, rå data (ikke aggregerede), hurtigt og nemt at trække ud – meget gerne i form af API, direkte mod myndighedernes servere. Alternativt i form af standard maskinlæsbart format, som Excel eller ascii. Der skal være klare nøgler (id) til data, så de er lette at sammenkæde med andre data.

7 Kun begrænset præsentation af data

Myndigheder er normalt ikke særlig gode til at præsentere data. Myndighederne vælger i høj grad vinkler på data, som sjældent interesserer borgerne og de laver tunge og kedelige præsentationer – næsten uanset hvor meget de tager sig sammen. Overlad som hovedregel præsentationen til medierne og andre aktører.

Der vil dog være nogle datasæt, som myndighederne skal stille til rådighed. Gør det enkelt og uden at arbejde med alle mulige fortænkte vinkler og grafikker – og ofte meget lange svartider til følge.

8 Valider data

Brug i stedet energien på at få data hurtigt frem, ordentlige databeskrivelser og validering af data. Vi ser nemlig også meget tit, at data fra myndighederne indeholder fejl, der relativt let kunne være undgået.

Vi regner ikke med at få fejlfrie data. Det er umuligt. Men i mange datasæt er der elementære fejl i adresseoplysninger, som kunne være fundet ved at tjekke ekstremer. Lignende fejl, der meget let kan findes, vil det være rart at få rettet på forhånd. For eksempel stavfejl, så det samme bynavn ikke staves på fem forskellige måder.

9 Dokumentation af datakilden

For alle data vil det være rart med viden om, hvem der har lagt data ind (er det kommunerne, regionerne, staten eller en konsulent), og hvem har ændret dem. I dag er der en risiko for, at data kasseres, hvis de ikke passer ind i de øvrige data.

Henvisninger til litteratur m.v.

Ahsan Mohammad (2014): *Offentlighedsloven med kommentarer*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag: kortlink.dk/n9m3

Bekendtgørelse nr. 1586 af 29.12.2013 om betaling for udlevering af dokumenter mv. efter lov om offentlighed i forvaltningen: kortlink.dk/n9kt

Bekendtgørelse nr. 1431 af 13/12/2006 om betaling for aktindsigt i miljøoplysninger, der ikke udleveres på papir inden for Miljøministeriets område: kortlink.dk/n9ku

Bemærkninger til lovforslag nr. 144, Folketinget 2012-13: kortlink.dk/n9kv

Betænkning 2009/1510 fra Offentlighedskommissionen: kortlink.dk/n9kw

Effektiviteten ved administration af offentlighedsregler, notat fra Oluf Jørgensen til Journalistforbundet, april 2016: kortlink.dk/na8v

Evaluering af offentleglova (2016): *Innsyn i forvaltningen – Kompetanse, etterspørsel og makt*, af udarbejdet af Oxford Research: kortlink.dk/n9kx

Jørgensen Oluf (2014): *Offentlighed i Norden*, Nordicom Göteborgs Universitet: kortlink.dk/n9m2

Rettleiar til offentleglova fra Justis- og Politidepartementet: kortlink.dk/n9ky

Vejlledning fra Justitsministeriet af 19. december 2014: kortlink.dk/n9kz

Bilag

Om temaindsigt

- uddrag fra bemærkninger til § 9, stk.1, nr. 2 i lov nr. 606 af 12/06/2013 om offentlighed i forvaltningen:

”Der indføres i stk. 1, nr. 2, endvidere et krav om, at en aktindsigtsanmodning skal angive det tema, sagen eller dokumentet vedrører. Dette krav vil være opfyldt, hvis det f.eks. anføres, at der ønskes aktindsigt i den pågældende forvaltningsmyndigheds »sager om udstedelse af jagttilladelser«. Den aktindsigtssøgende kan således – i modsætning til, hvad der følger af den gældende offentlighedslov – få aktindsigt i sager af en bestemt art eller sager journaliseret i en bestemt periode, hvis betingelsen om angivelse af tema er opfyldt. Temakravet vil derimod i almindelighed ikke være opfyldt, hvis der f.eks. anmodes om aktindsigt i brevvekslingen de seneste 2 år mellem den pågældende forvaltningsmyndighed og en nærmere angivet privat erhvervsvirksomhed.”

Om uforholdsmæssigt ressourceforbrug

- uddrag fra bemærkningerne til § 9, stk. 2, nr. 1 i lov nr. 606 af 12/06/2013, lov om offentlighed i forvaltningen:

”Det centrale for vurderingen af, om behandlingen af en anmodning om aktindsigt vil nødvendiggøre et – i forhold til ansøgerens interesse i at få indsigt i det konkrete tilfælde – uforholdsmæssigt ressourceforbrug, vil være det forventede tidsforbrug i forbindelse med den pågældende myndigheds behandling af aktindsigtsanmodningen. Der må i den forbindelse lægges vægt på, hvor mange sager eller dokumenter anmodningen om aktindsigt vedrører, ligesom der må lægges vægt på, om aktindsigten på grund af dokumenternes og sagernes indhold vil være kompliceret at behandle. Adgangen til at afslå at behandle en anmodning om aktindsigt vil

forudsætte, at det vurderes, at det samlede tidsforbrug for myndighederne i forbindelse med behandlingen af anmodningen – det vil sige såvel fremsøgningen af sagerne eller dokumenterne samt myndighedens vurdering af, om der kan meddeles aktindsigt heri – må forventes at overstige ca. 25 timer (svarende til mere end tre fulde arbejdsdage).

Hvis det uforholdsmæssige ressourceforbrug skyldes, at forvaltningsmyndigheden har undladt f.eks. at journalisere sagens (sagernes) akter behørigt, kan bestemmelsen dog ikke af den grund bringes i anvendelse.”

Bemærkningerne understreger, at 25-timers reglen ikke tænkes anvendt på journalister – eller en anden anmodning, hvori der er godtgjort en særlig interesse:

”Kravet om, at det skal påvises, at behandlingen af anmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, indebærer, at såfremt den, der har søgt om aktindsigt, godtgør en særlig interesse i sagerne eller dokumenterne, vil myndigheden m.v. være forpligtet til i almindelighed – og således uanset sagens eller dokumenternes omfang – at behandle anmodningen. En myndighed vil i den forbindelse kun sjældent kunne undlade at behandle en anmodning om aktindsigt, der er fremsat af et massemedie eller en forsker tilknyttet et anerkendt forskningsinstitut, da sådanne medier og forskere i almindelighed må antages at have en særlig interesse i aktindsigten, jf. også lovforslagets § 28, stk. 2, nr. 1, og § 29, stk. 2, hvorefter en myndighed kan undlade at foretage ekstrahering med henvisning til et uforholdsmæssigt ressourceforbrug”

Folketingets Ombudsmand har i en konkret sag udtalt, at grænsen over for journalister må sættes væsentligt højere end 25 timer (FO 27/5 2016).

Bemærkningerne understreger, at myndigheder ikke bare skal afslå anmodninger om aktindsigt, men i stedet indgå i en dialog om yderligere konkretisering:

”Hvor der er tale om en anmodning om aktindsigt, der vil være ressourcekrævende at behandle, herunder uforholdsmæssig ressourcekrævende, vil en myndighed m.v. dog under alle omstændigheder og således også i forhold til bl.a. journalister kunne anmode den aktindsigtssøgende om at konkretisere, hvad det nærmere er, den pågældende interesserer sig for. Endvidere vil myndigheden efter omstændighederne kunne tilkendegive, at en manglende konkretisering – hvor der ikke er tale om afslag på anmodningen som følge af et uforholdsmæssigt ressourceforbrug – vil indebære længere sagsbehandlingstid.

Meddelelse af afslag på aktindsigt med henvisning til ressourceforbruget bør således meget ofte ikke være den første reaktion på en anmodning om aktindsigt, men myndigheden bør i første række indlede en dialog med den aktindsigtssøgende med henblik på at få afgrænset og konkretiseret anmodningen, således at et eventuelt ressourceproblem ikke længere foreligger.”