

Udskriftsdato: 15. juni 2026 (Gældende)

Beskæftigelsesministeriets afslag på aktindsigt i form af datasammenstilling efter offentlighedslovens § 11

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

Journalnummer: Sag nr. 14/03770

Beskæftigelsesministeriets afslag på aktindsigt i form af datasammenstilling efter offentlighedslovens § 11

Svar til journalist ved mediet A

17-09-2014

Dok.nr. 14/03770-5/PLS

Beskæftigelsesministeriets afslag på aktindsigt af 27. august 2014

Jeg har modtaget de bilag, som jeg bad om i mit brev af 10. september 2014, og jeg vender derfor nu tilbage til sagen.

Det fremgår af dit klageskema af 2. september 2014, at du er utilfreds med Beskæftigelsesministeriets afgørelse af 27. august 2014. Ved afgørelsen godkendte ministeriet Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekrutterings afslag på at give dig aktindsigt i form af datasammenstilling fra henholdsvis styrelsens DREAM-register og SKATs eIndkomst-register, jf. § 11 i lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen.

Jeg har gennemgået din klage med bilag, og jeg har på det grundlag besluttet ikke at undersøge sagen yderligere. Det skyldes, at jeg ikke mener, der er udsigt til, at jeg kan kritisere resultatet af Beskæftigelsesministeriets afgørelse.

Hvis en klage ikke giver ombudsmanden anledning til kritik, henstilling mv., kan sagen afsluttes, uden at ombudsmanden først forelægger sagen for myndigheden til udtalelse. Jeg henviser til § 16, stk. 2, i lov om Folketingets Ombudsmand, jf. lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013.

Du kan læse nærmere om baggrunden for min beslutning nedenfor. Fra side 6 er der en sagsfremstilling.

1. Kort om sagen

Jeg har forstået din klage med bilag sådan, at du via aktindsigt i form af datasammenstilling efter offentlighedslovens § 11 ønsker oplyst, hvor mange medarbejdere, en række danske virksomheder har. Du har således tilsendt Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering en række p-numre (identifikationsnummer for produktionsenheder), som du via styrelsens DREAM-register eller SKATs eIndkomst-register ønsker beriget med oplysninger om antal medarbejdere pr. enhed.

Det fremgår af Beskæftigelsesministeriets afslag på aktindsigt af 27. august 2014, at DREAM-registeret (som Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering er dataansvarlig for) ikke indeholder oplysninger om p-numre, hvorfor det ikke er muligt at lave den ønskede datasammenstilling. Det fremgår endvidere af afgørelsen, at anvendelsesområdet for offentlighedslovens § 11 efter ministeriets opfattelse er afgrænset til myndighedens egne databaser, hvorfor styrelsen ikke er forpligtet til at give dig aktindsigt i form af datasammenstilling fra SKATs eIndkomst-register eller andre myndigheders registre, som styrelsen måtte have adgang til.

Det fremgår endvidere af Beskæftigelsesministeriets afgørelse, at hvis Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering var forpligtet til at foretage datasammenstilling fra SKATs eIndkomst-register, ville den ønskede sammenstilling ikke kunne foretages ved få og enkle kommandoer.

Det fremgår bl.a. af din klage til mig – og af dine henvendelser til myndighederne – at du ikke er enig i Beskæftigelsesministeriets forståelse af offentlighedslovens § 11. Du mener således, at ”retten til datasammenstilling efter offentlighedslovens § 11 må gælde sammenstilling fra databaser, som myndigheden selv har adgang til”, og at det ikke er ”afgørende, om databasen føres af en anden offentlig myndighed eller af en privat databehandler”.

Det fremgår endvidere af din klage, at du ikke er enig i Beskæftigelsesministeriets vurdering af, at en datasammenstilling fra SKATs eIndkomst-register ikke ville kunne foretages ved få og enkle kommandoer.

Endelig fremgår det af din klage til mig, at du er utilfreds med (dele af) Beskæftigelsesministeriets sagsbehandling. Således fik du ikke – inden Beskæftigelsesministeriet traf afgørelse i sagen – mulighed for at se og komme med bemærkninger til den udtalelse fra Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, som ministeriet indhentede til brug for behandlingen af din klage over styrelsens afslag på aktindsigt.

2. Datasammenstilling efter offentlighedslovens § 11

Offentlighedslovens § 11, stk. 1, har følgende ordlyd:

”§ 11. 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. Såfremt oplysningerne er omfattet af §§ 19-35, gælder sammenstillingsretten kun, hvis de hensyn, der er nævnt i disse bestemmelser, kan tilgodeses gennem anonymisering el. lign., der kan foretages ved få og enkle kommandoer. Retten til at få foretaget en sammenstilling gælder ikke, hvis oplysningerne allerede er offentliggjort i egnet form eller format.”

Betingelserne for at få aktindsigt i form af datasammenstilling (dataudtræk) er sammenfattet i Mohammed Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 1. udgave (2014), side 228:

”Der gælder grundlæggende følgende betingelser for at få foretaget et dataudtræk: *at* dataudtrækket vedrører oplysninger i forvaltningsmyndighedens (egne) databaser, *at* dataudtrækket kan foretages på baggrund af allerede foreliggende oplysninger i de pågældende databaser, *at* dataudtrækket (og en eventuel effektiv anonymisering eller lignende af de pågældende oplysninger) kan foretages ved få og enkle kommandoer, og *at* oplysningerne ikke allerede er offentliggjort i en sådan form eller et sådant format, at den aktindsigtssøgende selv kan foretage dataudtrækket.”

I forarbejderne til offentlighedsloven er der bl.a. anført følgende om § 11 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013):

”Det er en betingelse for, at offentligheden kan kræve en sammenstilling, at der er tale om allerede *foreliggende oplysninger* i myndighedens databaser. Det kan således ikke kræves, at en myndighed tilvejebringer (nye) oplysninger men henblik på at foretage en efterfølgende sammenstilling af oplysningerne.

(...)

Det er i øvrigt en betingelse, at sammenstillingen og en eventuel anonymisering m.v. – kan foretages ved *få og enkle kommandoer*. Denne betingelse tager sigte på at varetage hensynet til den ressourcemæssige belastning af den offentlige forvaltning, som en sammenstillingsret vil indebære, og betingelsen vil alene være opfyldt, hvis sammenstillingen og en eventuel anonymisering m.v. kan foretages af myndigheden uden brug af væsentlige ressourcer. Ved vurderingen af, om sammenstillingen og en eventuel anonymisering m.v. er for ressourcekrævende, skal der lægges vægt på, hvor lang tid sammenstillingen (og en eventuel anonymisering m.v.) vil tage, herunder hvor kompliceret den er. Betingelsen om få og enkle

kommandoer vil ikke være opfyldt, hvis sammenstillingen (og en eventuel anonymisering m.v.) ikke kan foretages i løbet af kort tid.

Betingelsen om få og enkle kommandoer vil under alle omstændigheder ikke være opfyldt, hvis den pågældende forvaltningsmyndighed selv skal foretage en nærmere vurdering af, hvilke oplysninger der skal sammenstilles med henblik på at imødekomme en anmodning om at foretage en sammenstilling. Det samme gælder, hvis den ønskede sammenstilling vil kræve indhentelse af særlig faglig ekspertise, som myndigheden ikke i forvejen råder over.

Udtrykket *myndighedens databaser* dækker – foruden de databaser som myndigheden selv har oprettet og fører – også forvaltningens databaser, hvor driften er udliciteret til en privat virksomhed. ”

Jeg må lægge til grund, at der i Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekrutterings DREAM-register ikke findes oplysninger om p-numre, og at det – som anført af Beskæftigelsesministeriet – derfor ikke er muligt for styrelsen at lave den ønskede datasammenstilling (antal medarbejdere pr. produktionsenhed). Jeg bemærker i den forbindelse, at jeg har forstået ministeriets afgørelse sådan, at styrelsen heller ikke har andre databaser (”kilder”), der indeholder oplysninger om p-numre.

Jeg er i øvrigt enig med Beskæftigelsesministeriet i, at det er en betingelse for datasammenstilling efter offentlighedslovens § 11, at der er tale om foreliggende oplysninger i myndighedens (egne) databaser. Jeg har i den forbindelse lagt vægt på både ordlyden af bestemmelsen og på forarbejderne hertil.

På baggrund af det anførte har jeg besluttet ikke at undersøge sagen yderligere. En ombudsmandsundersøgelse vil efter min opfattelse således ikke føre til kritik af Beskæftigelsesministeriet og på den måde eventuelt kunne hjælpe dig til et andet resultat.

Jeg bemærker, at jeg – på baggrund af ovennævnte forståelse af anvendelsesområdet for offentlighedslovens § 11 – ikke har fundet anledning til at tage stilling til det af Beskæftigelsesministeriet anførte om, at en datasammenstilling fra SKATs eIndkomst-register ikke ville kunne foretages ved få og enkle kommandoer.

Jeg bemærker endvidere, at jeg – fordi jeg har besluttet ikke at undersøge resultatet af Beskæftigelsesministeriets afgørelse nærmere – har besluttet heller ikke at foretage mig yderligere for så vidt angår den del af din klage, som vedrører ministeriets sagsbehandling. Jeg henviser i den forbindelse til ombudsmandslovens § 16, stk. 1, hvorefter ombudsmanden selv afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i anledning af din henvendelse af 2. september 2014.

Jeg har sendt en kopi af dette brev til Beskæftigelsesministeriet og Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering til orientering.

Med venlig hilsen


Jens Møller
Direktør

Kopi til:

Beskæftigelsesministeriet

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering

Sagsfremstilling

I en e-mail af 9. april 2014 til Beskæftigelsesministeriet bad du om aktindsigt på følgende måde:

”Jeg anmoder om aktindsigt i oplysninger vedrørende to sæt P-numre. Det drejer sig om en række P-numre, som jeg ønsker tilføjet oplysninger for antal medarbejdere i hvert af årene 2006-2013 (evt. opgjort i 3. kvrt).

Jeg formoder I har adgang til datasammenstillingen, da I har adgang til Dream-registrets oplysninger, der får oplysninger vedrørende antal medarbejdere fra Skats e-indkomstregister. ”

I e-mail af 14. april 2014 besvarede Beskæftigelsesministeriet – på vegne af Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering – din anmodning om aktindsigt.

Det fremgår bl.a. af e-mailen, at DREAM-registeret ikke indeholder oplysninger om p-numre, og at styrelsen derfor ikke ved få og enkle kommandoer kan lave den ønskede sammenstilling. Det fremgår endvidere af e-mailen, at SKAT efter styrelsen opfattelse vil være rette myndighed at sende en anmodning om datasammenstilling til.

Efter telefonisk henvendelse til Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering modtog du i e-mail af 14. maj 2014 en uddybende begrundelse for afgørelsen. Af e-mailen fremgår bl.a. følgende:

”STAR forstod din anmodning om aktindsigt af 9. april 2014 som en anmodning om at få de tilsendte p-numre beriget med data om det konkrete antal medarbejdere i p-enheden i årene 2006 til 2013, evt. opgjort i 3. kvartal.

Da der ikke indgår p-nr. i Beskæftigelsesministeriets forløbsregister, Dream, er STAR ikke i stand til at lave den ønskede sammenstilling.

STAR er endvidere ikke i stand til at lave den ønskede sammenstilling via E-indkomstregisteret eller CVR-registeret ved få og enkle kommandoer, jf. offentlighedslovens § 11, stk. 1, 1. pkt.

Det kan desuden oplyses, at STAR ikke har hjemmel til at udlevere de ønskede oplysninger fra hverken E-indkomstregisteret eller CVR-registeret. ”

Ved e-mail af 22. maj 2014 klagede du til Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering over afslaget på aktindsigt. Styrelsen oversendte den 28. maj 2014 klagen til Beskæftigelsesministeriet med oplysning om, at afgørelsen fastholdtes.

Beskæftigelsesministeriet traf afgørelse i sagen den 27. august 2014. Følgende fremgår bl.a. heraf:

”Ifølge offentlighedslovens § 11 kan enhver forlange, at en forvaltningsmyndighed foretager og udleverer en sammenstilling af foreliggende oplysninger i myndighedens databaser, hvis sammenstillingen kan foretages ved få og enkle kommandoer.

Det er Beskæftigelsesministeriets opfattelse, at bestemmelsens anvendelsesområde er afgrænset til myndighedens egne databaser, og at det for eksempel ikke kan kræves, at en forvaltningsmyndighed foretager

en registersammenkøring med en anden myndigheds register, selv om denne ville kunne foretages med få og enkle kommandoer.

Beskæftigelsesministeriet henviser i den forbindelse til bestemmelsens ordlyd, der henviser til *myndighedens* databaser. Ministeriet henviser endvidere til forarbejderne til den pågældende bestemmelse (lovens bemærkninger til denne bestemmelse), hvoraf det fremgår, at det 'er en betingelse for, at offentligheden kan kræve en sammenstilling, at der er tale om allerede foreliggende oplysninger i myndighedens databaser'.

STAR har i afgørelsen af 14. april 2014 og i forbindelse med den uddybende begrundelse den 14. maj 2014 oplyst, at DREAM-registeret ikke indeholder oplysninger om p-numre, men alene om CVR-numre.

Det er Beskæftigelsesministeriets opfattelse, at anmodningen om datasammenstilling allerede af denne grund må afslås.

(A) har i sin klage af 22. maj 2014 anført følgende:

'(...)

2) Styrelsen har adgang til informationerne i e-indkomstregisteret, hvilket heller ikke bliver bestridt.

3) Offentlighedsloven giver mig ret til datasammenstillinger af data der er til rådighed for en given myndighed. Loven skelner ikke mellem hvilken myndighed der har ret eller pligt til at foretage sammenstillingen. Nummer to argument fra STAR er, at styrelsen ikke har hjemmel til at udlevere de adspurgte data, men henviser ikke til nogen lov i sin argumentation. Al data er som udgangspunkt omfattet af loven, medmindre der er en konkret grund til at undtage det, i det tilfælde skal det naturligtvis begrundes med henvisning til loven, og det bliver det ikke i styrelsens afslag.

4) Styrelsen mener ikke, at det ville være enkelt at foretage sammenstillingen. Oplysninger vedrørende antal medarbejdere fordelt på p-nummer må siges at være helt basal data, som ligger umiddelbart tilgængeligt i e-indkomstregisteret, hvorfor det også må være enkelt at foretage datasammenstillingen. Hvis det ikke er enkelt at foretage denne sammenstilling, er der formentlig ingen datasammenstilling der vil opfylde loven.

5) I tilfælde af, at datasammenstillingen angående alle årene fra 2006 og frem ikke kan foretages med få og enkle kommandoer, er jeg (som også forklaret i telefonen) interesseret i det, der kan lade sig gøre, om det så er data kun for et enkelt år, 2012 eller 2013 for eksempel.

(...)

Med hensyn til (A)'s bemærkninger under pkt. 2 og 3, henviser Beskæftigelsesministeriet til ovenstående opfattelse af anvendelsesområdet for offentlighedslovens § 11. E-indkomstregisteret eller CVR-registeret er således ikke Beskæftigelsesministeriets databaser, men henholdsvis Erhvervs- og Selskabsstyrelsens og SKAT's. Beskæftigelsesministeriet kan derfor tiltræde, at STAR har henvist (A) til at rette henvendelse til disse myndigheder.

For så vidt angår bemærkningerne under pkt. 4 og 5 om få og enkle kommandoer, er disse ikke relevante i sammenhæng med klagesagen, da anmodningen om datasammenstilling falder uden for offentlighedslovens § 11.

Beskæftigelsesministeriet kan dog oplyse, at STAR i en udtalelse til Beskæftigelsesministeriet har oplyst følgende:

'Det er ønsket at berige en population med virksomhed produktions enheder, med en oplysning om et antal beskæftigede medarbejdere.

I STAR har vi ikke en kilde, der kan påhæfte denne oplysning, og denne skal derfor beregnes ud fra andre kilder.

Jeg vil gå ud fra at vi kan tilnærme os et antal beskæftigede på produktionsenheden via SKATs eIndkomst register. Dette register indeholder ikke noget brugbart data vedrørende 'ansatte', selv om man vil kunne finde oplysninger herom i dokumentationen på skat.dk.

Derfor vil eneste metode være at bruge lønudbetalinger til personer, som et begreb for et antal ansættelser.

For at vi kan bruge denne kilde må vi igennem følgende 3 trin i den ønskede opgave:

- 1. Vi skal uddrage de korrekte udbetalinger*
- 2. Vi skal periodisere data*
- 3. Vi skal summere data*

En foranalyse skal afklare følgende punkter:

(...)

Når alle definitioner er på plads skal vi igennem følgende beregnings og berigelses processer:

(...)

Det er på den baggrund Beskæftigelsesministeriets opfattelse, at man ikke ville kunne lave den ønskede datasammenstilling med få og enkle kommandoer, selv hvis offentlighedslovens § 11 forpligtede myndighederne til at foretage sammenstilling af oplysninger ikke blot i egne databaser men også i andre myndigheders databaser, som myndigheden måtte have hel eller delvis adgang til. ”

Den 2. september 2014 klagede du til mig over Beskæftigelsesministeriets afgørelse.