

Udskriftsdato: 12. maj 2025 (Gældende)

2016-5. En kommunes lønsystem er en database omfattet af offentlighedslovens § 11 om ret til dataudtræk

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

2016-5. En kommunes lønsystem er en database omfattet af offentlighedslovens § 11 om ret til dataudtræk

En journalist klagede til ombudsmanden over, at Statsforvaltningen, Tilsynet havde udtalt, at Aarhus og Københavns Kommune ikke havde været forpligtet til at foretage dataudtræk fra kommunernes lønsystemer af oplysninger om bl.a. løn for kommunernes ansatte.

Tilsynet henviste til, at en myndigheds lønsystem efter tilsynets opfattelse ikke var en database i offentlighedslovens § 11's forstand, og lagde i den forbindelse vægt på, at bestemmelsen – ifølge forarbejder og praksis – ikke omfatter databaser, der i det væsentligste føres med henblik på at tjene interne, administrative mål.

Ombudsmanden fandt, at Aarhus og Københavns Kommunes lønsystemer i overensstemmelse med det generelle udgangspunkt i offentlighedslovens § 11 om, at retten til dataudtræk principielt omfatter alle typer af databaser, måtte anses for databaser i bestemmelsens forstand.

Ombudsmanden lagde vægt på, at lønsystemerne opfyldte de tekniske betingelser for at være databaser, og at oplysningerne i systemerne blev anvendt i forbindelse med administrativ sagsbehandling, bl.a. i forbindelse med lønudbetaling og fastsættelse af løn. Det fremgår af forarbejderne til offentlighedslovens § 11, at bestemmelsen ikke giver ret til dataudtræk fra en myndigheds journalregister. Men ombudsmanden lagde vægt på, at dette efter hans opfattelse ikke skal forstås sådan, at databaser, der i første række (i det væsentligste) føres med henblik på interne, administrative formål, generelt set ikke er omfattet af offentlighedslovens § 11.

Ombudsmanden henstillede herefter til Statsforvaltningen, Tilsynet at genoptage sagerne med henblik på fornyede overvejelser om retten til dataudtræk fra Aarhus og Københavns Kommunes lønsystemer.

(Sag nr. 15/04253)

Herunder gengives ombudsmandens udtalelse i sagen efterfulgt af en sagsfremstilling:

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad drejer sagen sig om?

Sagen drejer sig om, hvorvidt du har ret til dataudtræk fra Aarhus Kommunes lønsystem af oplysninger om navn, stillingbetegnelse, afdeling, ansættelsestid og løn for samtlige kommunens ansatte for årene 2010-2013.

Sagen drejer sig endvidere om samme spørgsmål i forhold til Københavns Kommunes lønsystem, men begrænset til oplysninger om chefer på niveau 2 og 3.

Aarhus Kommune meddelte ved afgørelse af 18. september 2014 afslag på et sådant dataudtræk. Kommunen henviste til, at kommunen ikke ved få og enkle kommandoer kunne lave en sammenstilling af de ønskede oplysninger, hvor hensynene bag bestemmelserne om aktindsigt i konkrete personalesager blev tilgodeset.

Der ville således være tale om en omfattende underretningsopgave i forhold til de enkelte medarbejdere, der ikke kunne gennemføres ved få og enkle kommandoer.

Københavns Kommune meddelte ved afgørelse af 19. september 2014 også afslag på udtræk af oplysningerne. Kommunen henviste til, at sammenstillingen og den deraf følgende underretning af de enkelte medarbejdere ville medføre et uforholdsmæssigt stort ressourceforbrug, jf. offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1.

Jeg må forstå, at både Aarhus Kommune og Københavns Kommune i forbindelse med afgørelserne lagde til grund, at lønsystemerne var databaser omfattet af offentlighedslovens § 11.

Statsforvaltningen, Tilsynet har i udtalelser af 8. september 2015 i forhold til afgørelserne fra henholdsvis Aarhus og Københavns Kommune udtalt, *at* et dataudtræk af en myndigheds lønsystem efter tilsynets opfattelse ikke er omfattet af retten til dataudtræk efter offentlighedslovens § 11, og *at* myndighederne allerede af den grund ikke har været forpligtet til at foretage dataudtræk efter bestemmelsen.

Min undersøgelse af sagen angår derfor i første række spørgsmålet om, hvorvidt Aarhus Kommunes og Københavns Kommunes lønsystemer kan anses for databaser i offentlighedslovens § 11's forstand.

2. Retsgrundlaget

2.1. Offentlighedslovens § 11

2.1.1. Offentlighedslovens § 11 har følgende ordlyd, jf. lov nr. 606 af 12. juni 2013:

”§ 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.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 finder ikke anvendelse med hensyn til personoplysninger omfattet af § 10 i lov om behandling af personoplysninger. ”

2.1.2. I bemærkningerne til § 11 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) er bl.a. anført følgende:

”Ret til sammenstilling af oplysninger i databaser (dataudtræk)

Til § 11

Bestemmelsen, der er ny, fastsætter i *stk. 1* en ret for offentligheden til under visse betingelser at kræve, at en forvaltningsmyndighed foretager og udleverer en sammenstilling af oplysninger i myndighedens databaser, som myndigheden ikke allerede har foretaget. Der er således tale om, at myndighederne – i modsætning til, hvad der følger af den gældende lov – i et vist omfang forpligtes til at udarbejde dokumenter, der ikke allerede foreligger, jf. herom bemærkningerne til § 7, stk. 1, samt betænkningens kapitel 10, pkt. 5 (side 324 ff.), og kapitel 11, pkt. 2.2 (side 355).

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 med henblik på at foretage en efterfølgende sammenstilling af oplysningerne.

Hvis de oplysninger, der ønskes sammenstillet, er omfattet af undtagelsesbestemmelserne i §§ 19-35, følger det af bestemmelsens 2. *pkt.*, at sammenstillingsretten kun gælder, hvis de hensyn, der er nævnt i disse bestemmelser (eller følger af bestemmelserne), kan tilgodeses gennem anonymisering eller lignende. Det gælder f.eks., hvis de oplysninger, der anmodes om at få sammenstillet, er omfattet af lovforslagets § 30, nr. 1, der undtager oplysninger om enkeltpersoners private forhold fra retten til aktindsigt. Det er i den forbindelse en betingelse, at sammenstillingen og anonymiseringen m.v. for en samlet betragtning kan foretages ved få og enkle kommandoer, jf. om dette udtryk nedenfor. Herudover er det en betingelse, at en eventuel anonymisering m.v. er tilstrækkelig effektiv. Der henvises herom til betænkningens kapitel 11, pkt. 4.3.1 (side 370 ff.), og kapitel 17, pkt. 5.2.2 (side 703 ff.).

...

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. ”

2.1.3. I de almindelige bemærkninger til lovforslaget er bl.a. anført følgende:

”4.5. Nye regler om dataudtræk og indsigt i databeskrivelsen

4.5.1. Offentlighedskommissionens forslag

4.5.1.1. Efter den nuværende offentlighedsordning gælder der alene en ret til aktindsigt i forvaltningsmyndighedernes dokumenter, mens der efter den gældende offentlighedslovs § 5, stk. 2, ikke gælder en ret til indsigt i forvaltningsmyndighedernes databaser, dog bortset fra indsigt i aktlisten, jf. herom pkt. 3.3.3 ovenfor. Denne retstilstand foreslås som nævnt i pkt. 4.1.1.7 videreført med lovforslagets § 10, stk. 1.

Som noget nyt foreslår Offentlighedskommissionen imidlertid med lovudkastets § 11, at der indføres en ret til at få foretaget en sammenstilling af foreliggende oplysninger i myndighedens databaser (såkaldt dataudtræk). Offentlighedskommissionen har i den forbindelse bl.a. lagt vægt på, at den teknologiske udvikling har betydet, at den offentlige forvaltning i stigende omfang anvender databaser som grundlag for sin virksomhed, herunder i forbindelse med administrativ sagsbehandling, og at offentlighedsloven bør tilpasses denne teknologiske udvikling, jf. betænkningens kapitel 11, pkt. 4.3 (side 370 ff.), jf. pkt. 4.2 (side 366 ff.).

Kommissionen peger dog samtidig på, at retten til at få foretaget et dataudtræk – under hensyn til bl.a., at denne ret vil indebære et principielt brud med det hidtidige udgangspunkt i offentlighedsloven, hvorefter der alene gælder en ret til aktindsigt i eksisterende dokumenter – bør gælde under betingelse af, at dataudtrækket kan foretages ved enkle kommandoer (dvs. uden brug af væsentlige ressourcer), og at udtrækket, hvis det indeholder ’fortrolige’ oplysninger omfattet af lovens undtagelsesbestemmelser (f.eks. oplysninger om enkeltpersoners private forhold), kan anonymiseres ved enkle kommandoer.

...

4.5.2. Justitsministeriets bemærkninger

4.5.2.1. Justitsministeriet kan tiltræde Offentlighedskommissionens udkast til bestemmelser om ret til dataudtræk og ret til indsigt i databeskrivelsen.

Justitsministeriet har dog i forhold til § 11 i Offentlighedskommissionens lovudkast fundet anledning til i bestemmelsen at fastsætte, at retten til [at] få foretaget et dataudtræk kun gælder, hvis udtrækket kan foretages ved ’få enkle kommandoer’ og ikke som anført i Offentlighedskommissionens lovudkast ’enkle kommandoer’.

...

4.5.2.2. (...)

...

Det bemærkes, at den foreslåede bestemmelse i § 11 ikke vil give ret til dataudtræk i forhold til en myndigheds journalregister, dvs. et register, der indeholder en systematisk og samlet fortegnelse over den pågældende forvaltningsmyndigheds sager samt dokumenter i de enkelte sager, herunder ind- og udgående post. Det skyldes navnlig det forhold, at et journalregister i første række føres med henblik på at tjene nogle interne, administrative formål, og at der ville være en risiko for, at en ret til at få udtræk fra journalregistre ville betyde, at myndighederne følte sig nødsaget til at føre registret på en måde, der dels indebar en tilsidesættelse af de nævnte administrative formål, dels efter omstændighederne var ressourcekrævende.”

2.2. Betænkning 1510/2009 om offentlighedsloven

Som det fremgår, bygger § 11 på Offentlighedskommissionens betænkning 1510/2009 om offentlighedsloven.

I betænkningen (side 356 ff.) er der en gennemgang af de typer af databaser, der bliver anvendt i den offentlige forvaltning, og kommissionen har opdelt dem i fire overordnede kategorier: 1) databaser, der anvendes i forbindelse med administrativ sagsbehandling, 2) databaser, der anvendes i forbindelse med udarbejdelse af statistik, 3) databaser, der anvendes i forbindelse med beskrivelsen af komplekse sammenhænge (beregningsdatabaser), og 4) databaser, der anvendes i forbindelse med journalisering.

Af betænkningens s. 365 ff. fremgår videre, at kommissionen overvejede, om der bl.a. i lyset af den teknologiske udvikling var behov for en nærmere fastlæggelse og definition af databasebegrebet. Det afviste kommissionen og anførte i den forbindelse bl.a. følgende:

”Det er kommissionens opfattelse, at begrebet ikke bør defineres, idet en nærmere fastlæggelse vil kunne føre til en unødigt fastlåsning af, hvilke databaser der er omfattet af begrebet, og der vil ikke kunne tages højde for den fremtidige teknologiske udvikling. Det er med andre ord ikke muligt at fremtidssikre en sådan definition, og den nærmere afgrænsning af databasebegrebet må efter kommissionens opfattelse foretages gennem forvaltningsmyndighedernes praksis.

Kommissionen finder dog, at de eksisterende databaser kan beskrives således, at de indeholder en datamængde, der er organiseret og struktureret således, at der fra denne datamængde efter individuelle kriterier, som bestemmes af brugeren, kan fremkaldes bestemte data. Det skal i den forbindelse bemærkes, at det nævnte databasebegreb omfatter mere og andet end edb-baserede registre, idet sådanne registre – f. eks. det såkaldte gødningsregister – udgør en delmængde af de systemer, der kan betragtes som databaser. Det anførte indebærer bl.a., at den ret til at få foretaget dataudtræk, som kommissionen har foreslået i lovudkastets § 11, ikke blot omfatter edb-baserede registre, men også andre typer af databaser.”

Kommissionen fandt på baggrund af en samlet vurdering ikke, at den teknologiske udvikling havde betydet, at der burde indføres en videre adgang til den offentlige forvaltnings databaser i den forstand, at offentligheden skulle have ret til fysisk at få udleveret forvaltningens databaser eller dele heraf (rådata).

Kommissionen skrev i den forbindelse følgende om myndighedernes ESDH-systemer (jf. betænkningen s. 366):

”Ved disse overvejelser har kommissionen taget udgangspunkt i den opfattelse, at det ikke kan komme på tale at indføre en videre adgang til indsigt i dokumenter, der f.eks. som led i et ESDH-system måtte være lagret i en database (elektroniske dokumenter), end der vil følge af de almindelige indsigtsregler, som kommissionen foreslår i sit udkast til en ny offentlighedslov.”

2.3. FOB 2014-16

2.3.1. Statsforvaltningen, Tilsynet henviser i sine udtalelser af 8. september 2015 til sagen i FOB 2014-16, som vedrørte et tilfælde, hvor en person havde anmodet om aktindsigt i CPR's sikkerhedslog vedrørende opslag foretaget om sin person.

I sagen afslog det tidligere Økonomi- og Indenrigsministerium aktindsigtsanmodningen med henvisning til, at det faldt uden for formålet med offentlighedslovens § 11, stk. 1, at give offentligheden adgang til registreringer, der primært skete af systemtekniske grunde eller med henblik på at varetage administrative kontrolhensyn.

I afslaget henviste ministeriet også til, at formålet med retten til dataudtræk – ifølge forarbejderne til bestemmelsen – var at give offentligheden adgang til grundlaget for den offentlige forvaltnings virksomhed også i de tilfælde, hvor grundlaget alene forelå i en database. Ministeriet lagde i den forbindelse til grund, at retten til dataudtræk efter ministeriets opfattelse navnlig syntes at være tiltænkt indholdsmæssige oplysninger, der indgik i databasen som en del af grundlaget for myndighedens sagsbehandling, og at det var selve CPR, og ikke sikkerhedsloggen, der udgjorde det egentlige grundlag for behandlingen.

Ministeriet lagde i tilknytning hertil vægt på, at loggen efter ministeriets opfattelse alene var afledte data af myndighedens anvendelse af CPR.

Endelig henviste ministeriet til, at sikkerhedsloggen ifølge Datatilsynets praksis ikke blev anset for omfattet af retten til indsigt efter persondatalovens § 31, og at Datatilsynet i den forbindelse havde lagt vægt på, *at* loggen udelukkende var en systemmæssig facilitet, *at* der ikke var tale om en tilsigtet og selvstændig behandling af de indeholdte data, *og at* loggen alene var afledt af den egentlige behandling.

Efter en gennemgang af retsgrundlaget og ministeriets afgørelse i sagen udtalte jeg bl.a. følgende:

”Jeg er ud fra forarbejderne til offentlighedslovens § 11 enig med Økonomi- og Indenrigsministeriet i, at det overordnede formål med indførelsen af bestemmelsen har været at sikre, at muligheden for aktindsigt i praksis ikke begrænses, i takt med at den offentlige forvaltning i stigende omfang overgår til at anvende databaser som grundlag for sin virksomhed, herunder i forbindelse med administrativ sagsbehandling.

Jeg er også enig med ministeriet i, at retten til dataudtræk ikke er tiltænkt registreringer, der primært sker for at tjene interne, administrative formål. Jeg har i den forbindelse lagt vægt på beskrivelsen af de typer af offentlige myndigheders databaser, som danner grundlag for Offentlighedskommissionens overvejelser om den fremtidige retstilstand, og på bemærkningerne i forarbejderne om, hvorfor bestemmelsen ikke giver ret til dataudtræk fra myndighedernes journalregistre.

Som nævnt under pkt. 2 ovenfor lægger jeg til grund, at logning af opslag i CPR udelukkende sker for at opfylde det lovhjemlede krav om sikkerhedslogning af alle anvendelser af personoplysninger, og at behandlingen af oplysninger i loggen alene sker for at varetage det bagvedliggende kontrolformål. Logningen foretages således ikke for i øvrigt at danne grundlag for administrativ sagsbehandling i Økonomi- og Indenrigsministeriet, men må – som anført af Datatilsynet i udtalelsen af 22. juni 2005 – anses som en systemmæssig facilitet, der er afledt af den egentlige behandling af oplysninger i CPR.

Disse forhold taler i sig selv for, at der ikke er ret til udtræk af oplysninger i sikkerhedsloggen efter § 11.

Hertil kommer det, som Offentlighedskommissionen har anført om, at der ikke bør gælde en ret til indsigt i oplysninger om elektroniske spor – herunder oplysninger om, hvilke opslag der er foretaget i en database.

Offentlighedskommissionen har i den forbindelse ikke specifikt nævnt den situation, hvor lagring af oplysninger om opslag i en database er foretaget på baggrund af et (lov)krav om sikkerhedslogning, men det må efter min opfattelse lægges til grund, at kommissionen generelt har tilsigtet, at der ikke skal gælde en ret til indsigt i oplysninger om elektroniske spor – bl.a. ud fra den betragtning at hensynet til den offentligt ansattes privatlivsfred vejer tungere end hensynet til offentlighedens interesse i at få indsigt i oplysninger om bl.a. den ansattes opslag i forvaltningens databaser (...)

På denne baggrund mener jeg samlet ikke, at jeg kan kritisere Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, hvorefter retten til dataudtræk ikke omfatter udtræk af sikkerhedsloggen. Jeg kan dermed heller ikke kritisere ministeriets afgørelse om at meddele dig afslag på indsigt i sikkerhedsloggen vedrørende opslag på dig i CPR. ”

2.3.2. Sagen er også omtalt af Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 1. udgave (2014), s. 230, hvor der er anført bl.a. følgende:

”3. Forvaltningsmyndighedens databaser

...

Det er ikke, som i forhold til adgangen til indsigt i en databeskrivelse efter § 12, en betingelse, at der er tale om en sagsbehandlingsdatabase eller en beregningsdatabase. Retten til dataudtræk gælder således principielt alle typer af databaser. Det er i øvrigt ikke – som i forhold til retten til aktindsigt i dokumenter – en betingelse, at oplysningerne i databasen (som sådan) har været undergivet administrativ sagsbehandling, jf. § 7, stk. 1, for så vidt angår aktindsigt i dokumenter. Det skal dog samtidig bemærkes, at § 11 ikke giver adgang til dataudtræk fra databaser eller registreringer, der (i det væsentligste) føres med henblik på at tjene nogle interne, administrative formål, jf. pkt. 10 nedenfor om journalregistre. Der kan også henvises til [FOB 2014-16]. ”

Herudover er på s. 235 anført følgende om dataudtræk fra journalregisteret:

”10. Ikke ret til dataudtræk fra journalregisteret

Bestemmelsen i § 11 giver ikke ret til dataudtræk i forhold til en forvaltningsmyndigheds journalregister, dvs. et register, der indeholder en systematisk og samlet fortegnelse over den pågældende forvaltningsmyndigheds sager samt dokumenter i de enkelte sager, herunder ind- og udgående post. Det skyldes navnlig det forhold, at et journalregister i første række føres med henblik på at tjene nogle interne, administrative formål, og at der ville være en risiko for, at en ret til at få udtræk fra journalregistre ville betyde, at myndighederne følte sig nødsaget til at føre registret på en måde, der dels indebar en tilsidesættelse af de nævnte administrative formål, dels efter omstændighederne var ressourcekrævende (...)”

3. Tilsynets opfattelse

Det fremgår af Statsforvaltningen, Tilsynets udtalelser af 8. september 2015, at det er tilsynets opfattelse, at retten til dataudtræk efter offentlighedslovens § 11 som udgangspunkt omfatter alle typer af databaser.

På den anden side giver offentlighedslovens § 11 efter tilsynets opfattelse ”ikke ret til dataudtræk af databaser, der i det væsentligste føres med henblik på at tjene interne, administrative formål”. Tilsynet har i den forbindelse henvist til forarbejder og praksis vedrørende § 11.

Tilsynet forstår dette således, at § 11 heller ikke omfatter databaser, ”der indeholder oplysninger, der i det væsentlige understøtter varetagelsen af interne, administrative formål”. Videre er det tilsynets opfattelse, at ”interne, administrative formål” også omfatter ”interne, personaleadministrative formål”.

Tilsynet antager på den baggrund, at et dataudtræk af en myndigheds lønsystem ikke er omfattet af retten til dataudtræk efter offentlighedslovens § 11. Derfor har Aarhus Kommune og Københavns Kommune heller ikke været forpligtet til at foretage en sammenstilling af de ønskede oplysninger.

4. Min vurdering

Tilsynets udtalelser af 8. september 2015 indeholder ikke nærmere oplysninger om henholdsvis Aarhus Kommunes og Københavns Kommunes lønsystemer.

Af Københavns Kommunes udtalelse af 19. oktober 2015 fremgår, at lønsystemet – udover lønoplysninger, der i sig selv er en kompleks sammensætning af forskellige oplysninger – også indeholder mange andre konkrete personoplysninger, f.eks. oplysninger om civilstatus, adresse, feriefraværssaldi, orlovsoplysninger, afskedsoplysninger og oplysninger om særlige jobordninger etc.

Det fremgår også, at oplysningerne i lønsystemet løbende er undergivet administrativ sagsbehandling, f.eks. i forbindelse med løbende lønudbetaling, fastsættelse af løn i forbindelse med ansættelse, lokallønsforhandlinger og udarbejdelse af statistik vedrørende lønudvikling.

Jeg må ud fra dette – og på baggrund af, at Aarhus og Københavns Kommune selv har anset systemerne for databaser – lægge til grund, at kommunernes lønsystemer opfylder de tekniske betingelser for at være databaser, dvs. at de indeholder en datamængde, der er organiseret og struktureret således, at der fra denne datamængde efter individuelle kriterier, som bestemmes af brugeren, kan fremkaldes bestemte data.

Jeg må også lægge til grund, at oplysningerne i systemerne anvendes i forbindelse med administrativ sagsbehandling.

Det følger af offentlighedslovens § 11 og af bestemmelsens forarbejder, at retten til dataudtræk principielt omfatter alle typer af databaser. Databaser, der anvendes i forbindelse med administrativ sagsbehandling – som det er tilfældet her – er specifikt nævnt i betænkningen som en type database, der er omfattet af databasebegrebet i § 11.

Som eneste undtagelse er i forarbejderne nævnt, at § 11 ikke vil give ret til dataudtræk i forhold til en myndigheds journalregister, dvs. et register, der indeholder en systematisk og samlet fortegnelse over den pågældende forvaltningsmyndigheds sager samt dokumenter i de enkelte sager, herunder ind- og udgående post. Det skyldes navnlig, at et journalregister i første række føres med henblik på interne, administrative formål, og at der ville være en risiko for, at ret til udtræk fra journalregistre ville betyde, at myndighederne følte sig nødsaget til at føre registret på en måde, der dels indebar en tilsidesættelse af de nævnte administrative formål, dels efter omstændighederne var ressourcekrævende.

Efter min opfattelse kan det ikke heraf udledes, at databaser, der i første række (i det væsentligste) føres med henblik på interne, administrative formål, generelt set ikke er omfattet af § 11. Der er da også i forarbejderne beskrevet flere karakteristika ved journalregistre, som gør, at man har fundet, at de ikke bør være omfattet af § 11.

Jeg mener heller ikke, at dette følger af min udtalelse i FOB 2014-16. Der var i udtalelsen tale om en speciel situation, hvor registreringer/logninger alene skete for at varetage et bagvedliggende kontrolformål i forhold til CPR-registeret, og i øvrigt ikke blev foretaget for at danne grundlag for administrativ sagsbehandling. Logningen måtte anses for en systemmæssig facilitet, der var afledt af den egentlige behandling af oplysninger i CPR.

Situationen i FOB 2014-16 adskiller sig således efter min opfattelse fra situationen i den foreliggende sag, hvor der er tale om systemer, der opfylder betingelserne for at være databaser, og hvor der er tale om, at oplysningerne i systemerne indgår i administrativ sagsbehandling.

Det er på denne baggrund min opfattelse, at Aarhus Kommunes og Københavns Kommunes lønsystemer i overensstemmelse med det generelle udgangspunkt i offentlighedslovens § 11 må anses for at være databaser i bestemmelsens forstand.

Jeg har gjort Statsforvaltningen, Tilsynet bekendt med min opfattelse og har samtidig henstillet til tilsynet at genoptage sagerne med henblik på fornyede overvejelser om din ret til dataudtræk.

Som det fremgår af tilsynets supplerende udtalelse af 8. januar 2016, må tilsynet således tage stilling til, hvad retsstillingen er, når offentlighedslovens § 11 kan finde anvendelse, herunder bl.a. om dataudtræk kan ske ved få og enkle kommandoer, om underretningsforpligtelsen efter offentlighedslovens § 41 gælder i forbindelse med dataudtræk, og hvilken rolle myndighedernes ressourceforbrug i forbindelse med underretning efter § 41 (eller på andet grundlag) i givet fald spiller for din ret til dataudtræk.

Disse spørgsmål har jeg på det foreliggende grundlag ikke forholdt mig til.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen, men jeg har bedt tilsynet om at underrette mig om resultatet af de fornyede overvejelser.

Den 11. februar 2016 meddelte Statsforvaltningen, Tilsynet mig, at tilsynet havde besluttet at genoptage behandlingen af sagerne med henblik på fornyede overvejelser om retten til dataudtræk fra Aarhus og Københavns Kommunes lønsystemer.

Statsforvaltningen, Tilsynet afgav nye udtalelser i sagen den 2. maj 2016. A klagede til mig over disse afgørelser den 9. maj 2016, og jeg afgav udtalelse i forhold til disse den 21. november 2016, jf. sagen offentliggjort på min hjemmeside som sag nr. 2016-47.

Sagsfremstilling

Den 3. september 2014 bad du Aarhus og Københavns Kommune om aktindsigt på følgende måde:

”[Aarhus Kommune/Københavns Kommune] har jo mange ansatte og med meget forskellige opgaver og løn.

Vi vil derfor i henhold til offentlighedsloven bede om indsigt i alle de ansattes lønforhold, dvs. et databaseudtræk med oplysning om navn, stillingsbetegnelse, afdeling (kontor eller lignende), ansættelsestid (fuld, deltid, timebasis eller lignende), samt lønnen for kalenderåret 2010, 2011, 2012 og 2013.

...

Vi skal bruge materialet til at analysere lønudvikling i kommunen.”

Aarhus Kommune traf den 18. september 2014 afgørelse i forhold til din aktindsigtsanmodning og anførte i afgørelsen bl.a. følgende:

”Afgørelse

Du kan ikke få aktindsigt i alle de ansattes lønforhold, dvs. et databaseudtræk med oplysning om navn, stillingsbetegnelse, afdeling (kontor eller lignende), ansættelsestid (fuld, deltid, timebasis eller lignende) samt lønnen for kalenderåret 2010, 2011, 2012 og 2013.

Du kan få aktindsigt i oplysninger om navn, stilling og løn for stadsdirektør, direktører og forvaltningschefer. Vi er pt. i fuld gang med at indsamle oplysningerne og forventer at kunne sende dem til dig i løbet af den kommende uge.

Du kan desuden få aktindsigt i andre sammenstillinger af data om medarbejderne og deres løn, hvis ønsket om oplysninger afgrænses på en måde, så de kan trækkes med få og enkle kommandoer og hermed uden et væsentligt merarbejde for Aarhus Kommune. Det vil fx. sige på en måde, så enkelt medarbejdere ikke kan identificeres, eller der er tale om en mindre afgrænset gruppe af medarbejdere.

Begrundelse

Retten til aktindsigt gælder som udgangspunkt dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed i forbindelse med administrativ sagsbehandling (offentlighedslovens § 7, stk. 1). Det vil sige, at det er udgangspunktet, at myndigheden ikke har pligt til at udarbejde dokumenter, der ikke allerede foreligger i en sag (Lovbemærkningerne til § 7).

En undtagelse til denne hovedregel er, at enhver kan forlange, at en myndighed 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 (offentlighedslovens § 11, stk. 1).

Retten til aktindsigt omfatter som udgangspunkt ikke sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold (offentlighedslovens § 21, stk. 1 og 2). Der er dog indsigt i oplysninger om bl.a. den ansattes navn, stilling og lønmæssige forhold (offentlighedslovens § 21, stk. 3). Bliver der fremsat anmodning om aktindsigt i sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold, er myndigheden forpligtet til at underrette den ansatte herom med angivelse af, hvem der har fremsat anmodningen. Når der er truffet afgørelse om aktindsigt, underretter myndigheden den ansatte om, hvilke oplysninger i sagen der er udleveret (offentlighedslovens § 41).

Aarhus Kommune har i alt 24.433 medarbejdere. Aarhus Kommune har ikke allerede et dokument med de ønskede oplysninger på en sag. Aarhus Kommune kan heller ikke lave en sammenstilling af de ønskede oplysninger i kommunens lønsystem, hvor hensynene bag bestemmelserne om aktindsigt i sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold kan tilgodeses ved få og enkle kommandoer. Kommunen vil være forpligtet til at kontakte samtlige ansatte med oplysning om, at der er anmodet om aktindsigt i sagen om deres ansættelsesforhold med angivelse af, hvem der har fremsat anmodningen, ligesom kommunen vil være forpligtet til at underrette den ansatte om, hvilke oplysninger i sagen, der er udleveret, når der er truffet afgørelse om aktindsigt. Der er således tale om en omfattende underretningsopgave, der ikke kan gennemføres ved få og enkle kommandoer.

Aarhus Kommune har overvejet muligheden for meroffentlighed.

Aarhus Kommune har tilbudt at lave en sammenstilling af oplysningerne om samtlige de ansattes lønforhold på en måde, så det anonymiseres, hvad de enkelte medarbejdere får i løn, og der dermed ikke vil være en underretningspligt efter offentlighedsloven, det vil sige uden angivelse af navn og stillingsbetegnelse. Du har oplyst, at du ønsker at opretholde din oprindelige anmodning om aktindsigt. Aarhus Kommune vurderer, at ud over at navne vil identificere alle medarbejdere, vil stillingsbetegnelse i sig selv også identificere en række medarbejdere. Det vil være en omfattende opgave at gennemgå alle ansattes stillingsbetegnelser for at kunne ekstrahere de stillingsbetegnelser, der kan identificere enkeltmedarbejdere eller underrette disse medarbejdere efter offentlighedslovens regler herom.

Aarhus Kommune har desuden tilbudt at lave andre relevante udtræk af løndata, hvor enkelt medarbejdere enten ikke kan identificeres, eller hvor der er tale om en mindre afgrænset gruppe af medarbejdere, som kan underrettes efter offentlighedslovens regler uden et væsentligt merarbejde for Aarhus Kommune. Det er på den baggrund aftalt, at du får aktindsigt i oplysninger om navn, stilling og løn for stadsdirektør, direktører og forvaltningschefer i Aarhus Kommune. Du har ikke ønsket at afgrænse din anmodning om aktindsigt til andre udtræk af relevante lønoplysninger, idet du ønsker at få efterprøvet Aarhus Kommunes begrundelse for at give afslag på din oprindelige anmodning.

Du modtager på den baggrund dette afslag på din anmodning om aktindsigt i alle de ansattes lønforhold, dvs. et databaseudtræk med oplysning om navn, stillingsbetegnelse, afdeling (kontor eller lignende), ansættelsestid (fuld, deltid, timebasis eller lignende), samt lønnen for kalenderåret 2010, 2011, 2012 og 2013. Aarhus Kommune kan fortsat tilbyde at give aktindsigt i andre relevante sammenstillinger af data, der kan trækkes med få og enkle kommandoer og hermed uden væsentligt medarbejde for Aarhus Kommune. ”

Københavns Kommune meddelte dig den 9. september 2014 afslag på dataudtræk i overensstemmelse med din aktindsigtsanmodning af 3. september 2014 og anførte i den forbindelse bl.a. følgende:

”Begrundelse

Man kan søge om aktindsigt i form af sammenstilling af oplysninger i databaser (dataudtræk) efter offentlighedslovens regler.

Du har anmodet om sammenstilling af oplysninger i databaser (dataudtræk) med oplysning om navn, stillingsbetegnelse, afdeling (kontor eller lignende), ansættelsestid (fuld, deltid, timebasis eller lignende), samt lønnen for kalenderåret 2010, 2011, 2012 og 2013 for samtlige ansatte i Københavns Kommune.

Det følger af offentlighedslovens § 11, at 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. Retten til at få foretaget en sammenstilling gælder ikke, hvis oplysningerne allerede er offentliggjort i egnet form eller format.

Det er en betingelse, at sammenstillingen 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 kan foretages af myndigheden uden brug af væsentlige ressourcer. Ved vurderingen af, om sammenstillingen er for ressourcekrævende, skal der lægges vægt på, hvor lang tid sammenstillingen vil tage, herunder hvor

kompliceret den er. Betingelsen om få og enkle kommandoer vil ikke være opfyldt, hvis sammenstillingen ikke kan foretages i løbet af *kort tid*.

Økonomi- og Lønstyring i Koncernservice har oplyst, at det efter deres bedste bud vil tage flere dage at udarbejde den oversigt, som du anmoder om, da der er tale om en sammenstilling af oplysninger fra knap 45.000 ansatte(s personalesager).

Koncernservice har vurderet, at sammenstillingen er for ressourcekrævende, da den ikke vil kunne foretages ved få og enkle kommandoer. Sammenstillingen kan ikke foretages i løbet af kort tid. ”

Den 11. september 2014 ændrede du din aktindsigtsanmodning i forhold til Københavns Kommune og bad om at få datagrundlaget for en rapport om lønninger for chefer på niveau 2 og 3, beriget med navn og eventuel afdeling, og efterfølgende med fjernelse af cpr.nr.

Københavns Kommune traf den 19. september 2014 afgørelse i anledning af den ændrede aktindsigtsanmodning og anførte i afgørelsen bl.a. følgende:

”Afgørelse

Din anmodning om aktindsigt i oplysninger om navne og løn fra niveau 2 og niveau 3 chefers personalesager i form af dataudtræk, imødekommes ikke.

Begrundelse

Man kan søge om aktindsigt i sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold (’personalesager’) efter offentlighedslovens regler, jf. offl. § 21, såfremt man ikke er part i sagen.

Enhver kan endvidere, jf. offentlighedslovens § 11, forlange, at en forvaltningsmyndighed foretager og udleverer en sammenstilling af foreliggende oplysninger i myndighedens databaser, hvis sammenstillingen 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.

Du har anmodet om aktindsigt i oplysninger, der stammer fra personalesager, således navn og løn, samt evt. afdeling, for niveau 2 og niveau 3 chefer i Københavns Kommune, i form af sammenstilling af oplysninger i databaser (dataudtræk) med oplysning.

Det skal oplyses, at der er tale om 467 personalesager på niveau 2 og niveau 3 chefer.

Af offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1, fremgår, at behandlingen af en anmodning om aktindsigt kan afslås, i det omfang behandlingen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.

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 bl.a. lægges vægt på, hvor mange sager eller dokumenter anmodningen om aktindsigt vedrører. 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 25 timer, svarende til mere end tre fulde arbejdsdage.

Ret til sammenstilling af oplysninger (dataudtræk), jf. offentlighedslovens § 11, er betinget af, at sammenstillingen 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 kan foretages af myndigheden uden brug af væsentlige ressourcer. Ved vurderingen af, om sammenstillingen er for ressourcekrævende, skal der lægges vægt på, hvor lang tid sammenstillingen vil tage, herunder hvor kompliceret den er. Betingelsen om få og enkle kommandoer vil ikke være opfyldt, hvis sammenstillingen ikke kan foretages i løbet af *kort tid*.

Af offentlighedslovens § 41 fremgår, at såfremt der bliver fremsat anmodning om aktindsigt i (oplysninger hidrørende fra) personalesager, underretter myndigheden den ansatte herom med angivelse af, hvem der har fremsat anmodningen. Når der er truffet afgørelse om aktindsigt, underretter myndigheden den ansatte om, hvilke oplysninger i sagen der er udleveret.

Koncernservice vil, såfremt der skal gives aktindsigt i løn og navne på alle niveau 2 og niveau 3 chefer, være forpligtet til at underrette samtlige niveau 2 og niveau 3 chefer herom, jf. § 41.

Koncernservice har vurderet, at sammenstillingen med navn og den deraf følgende underretning er for ressourcekrævende. Underretningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt stort ressourceforbrug. ”

Den 23. september 2014 klagede du over kommunernes afgørelser.

Du anførte i brevene til henholdsvis Aarhus og Københavns Kommune bl.a., at begrundelserne for ikke at give aktindsigt var meget tynde, og påpegede i den forbindelse, at det måtte være meget enkelt at sende en kort mail ud til de pågældende medarbejdere med de relevante oplysninger.

I anledning af klagen skrev Københavns Kommune den 26. september 2014 til dig, at kommunen fastholdt sin afgørelse og derfor ville videresende din klage til Statsforvaltningen, Tilsynet. Kommunen skrev i øvrigt bl.a. således:

”Du skriver endvidere i din henvendelse, at begrundelsen for klagen er, at du ikke mener, at det er et meget stort arbejde. Du anfører i den forbindelse, at du mener ’Det er jo bare at give mig en kopi af de data, kommunens kontor har trukket ud, og så sende en enslydende mail til de pågældende chefer’, samt at ’Det må jo være meget enkelt at sende en kort mail ud til de pågældende med de relevante oplysninger.’

Hertil skal det oplyses, at afslaget, således som også anført i afgørelsen, er givet ud fra en ressourcemæssig vurdering, jf. § 9, stk. 2, nr. 1, af, at underretningen, jf. offl § 41, vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt stort ressourceforbrug.

I Københavns Kommune arbejdes med esdh (elektronisk sags- og dokumenthåndtering) samt ud fra enkeltsagsprincippet. Dette betyder, at der i forbindelse med en anmodning om aktindsigt i (oplysninger

fra) en personalesag, skal oprettes en specifik sag på hver enkelt medarbejder. På denne sag journaliseres anmodningen om aktindsigt, ligesom et kort orienteringsbrev til medarbejderen om, at anmodning om aktindsigt er modtaget samt et efterfølgende brev til medarbejderen med orientering om indholdet af selve aktindsigtsafgørelsen skal oprettes, udarbejdes og fremsendes til medarbejderen.

Da du har anmodet om aktindsigt i oplysninger vedrørende 469 medarbejdere, vil der skulle oprettes 469 personalesager, jf. esdh og enkeltsagsprincippet, og herefter oprettes, udarbejdes og fremsendes 2 breve på hver personalesag.

Selvom selve indholdet i brevenes tekst overvejende er enslydende vurderes det, at det ville tage væsentligt længere end 3 dage at gennemføre ovenstående. ”

Den 29. september 2014 sendte henholdsvis Aarhus og Københavns Kommune klagerne videre til Statsforvaltningen, Tilsynet.

Aarhus Kommune anførte i den forbindelse, at det ikke er en mulighed blot at sende en orienterende mail ud til kommunens ansatte, da det kun var ca. 13.000 af kommunens 24.433 medarbejdere, der havde en kommunal mailadresse.

Statsforvaltningen, Tilsynet afgav udtalelser i sagen den 8. september 2015.

I forhold til såvel Aarhus som Københavns Kommunes afgørelser i sagen lagde tilsynet til grund, at du havde anmodet om dataudtræk fra kommunernes lønsystemer.

I relation til spørgsmålet om, hvorvidt et lønsystem overhovedet var omfattet af begrebet ”myndighedens databaser” i offentlighedslovens § 11, udtalte Statsforvaltningen, Tilsynet bl.a. følgende i forhold til både Aarhus og Københavns Kommune:

”Hverken offentlighedslovens § 11 eller forarbejderne indeholder en nærmere definition af, hvad der skal forstås ved begrebet ’database’.

I betænkning 1510/2009, side 356-359 gennemgik Offentlighedskommissionen de forskellige typer af databaser, der anvendes i den offentlige forvaltning, og opdelte dem i følgende kategorier: Databaser, der anvendes i forbindelse med administrativ sagsbehandling, udarbejdelse af statistik, beskrivelse af komplekse sammenhænge (beregningsdatabaser) og journalisering.

På side 365-366 af betænkningen, hvoraf det blandt andet fremgår, at det er kommissionens opfattelse, at databasebegrebet ikke bør defineres nærmere, er det endvidere anført:

...

Folketingets Ombudsmand har i [FOB 2014-16](#) behandlet spørgsmålet om dataudtræk efter offentlighedslovens § 11. I denne sag havde Økonomi- og Indenrigsministeriet meddelt afslag på dataudtræk fra Det Centrale Personregisters sikkerhedslog. Ombudsmanden udtalte blandt andet, at ’retten til dataudtræk ikke er tiltænkt registreringer, der primært sker for at tjene interne, administrative formål. ’ Ombudsmanden lagde herved vægt på Offentlighedskommissionens beskrivelse af offentlige myndigheders databaser, og

på bemærkningerne i forarbejderne om, hvorfor offentlighedslovens § 11 ikke giver ret til dataudtræk af journalregistre. Da sikkerhedslogging alene skete for at varetage kontrolformål og ikke for at danne grundlag for administrativ sagsbehandling, måtte sikkerhedsloggen anses som en systemmæssig facilitet. Disse forhold talte i sig selv for, at der ikke efter § 11 var ret til dataudtræk af sikkerhedsloggen.

...

Det må således overvejes, om et sådant lønsystem er omfattet af begrebet 'myndighedens databaser' i § 11.

Som det fremgår af det ovenfor citerede indeholder loven ikke en nærmere definition af begrebet 'database', og spørgsmålet kan derfor give anledning til nogen tvivl.

På den ene side omfatter retten til dataudtræk som udgangspunkt alle typer af databaser.

På den anden side giver offentlighedslovens § 11 ikke ret til dataudtræk af databaser, der i det væsentligste føres med henblik på interne, administrative formål, jfr. herved de ovenfor citerede forarbejder, praksis mv.

Statsforvaltningen forstår dette således, at databaser der indeholder oplysninger, der i det væsentlige understøtter varetagelsen af interne, administrative formål ikke er omfattet af § 11. Statsforvaltningen finder endvidere, at det må antages, at formuleringen 'interne, administrative formål' også omfatter interne personaleadministrative formål.

Statsforvaltningen antager på den baggrund, at et dataudtræk af en myndigheds lønsystem ikke er omfattet af retten til dataudtræk efter offentlighedslovens § 11.

Da din anmodning om dataudtræk således ikke kan anses for omfattet af offentlighedslovens § 11, er det Statsforvaltningens opfattelse, at [Aarhus Kommune/Københavns Kommune] ikke har været forpligtet til at foretage et dataudtræk i medfør af denne bestemmelse. ”

I udtalelsen i forhold til Københavns Kommune udtalte Statsforvaltningen, Tilsynet videre følgende i relation til forholdet mellem offentlighedslovens § 11 og § 9, stk. 2, nr. 1:

”Efter offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1, kan en myndighed afslå at behandle en anmodning om aktindsigt efter § 7, i det omfang behandlingen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug. Da bestemmelsen således henviser til aktindsigt efter § 7 i allerede foreliggende dokumenter, vil bestemmelsen ikke kunne bruges til at give afslag på dataudtræk efter § 11.

Det er Statsforvaltningens opfattelse, at såfremt man fremsætter anmodning om aktindsigt i et antal personalesager – som ikke er en anmodning om en datasammenstilling efter § 11 – skal der ske underretning efter § 41, og at en sådan underretning kan indgå i beregningen af ressourceforbruget efter § 9.

Statsforvaltningen finder ikke anledning til at foretage en nærmere efterprøvning af kommunens henvisning til § 9, stk. 2, nr. 1, i denne sag, da Statsforvaltningen som nævnt lægger til grund, at sagen

omhandler dataudtræk efter § 11. Vi har dog noteret os kommunens oplysning om, at underretning af 467 ansatte, hvis man giver aktindsigt i disses personalesager, vil tage væsentlig længere end tre dage at gennemføre.”

Den 30. september 2015 klagede du til mig over Statsforvaltningen, Tilsynets udtalelser, og den 9. oktober 2015 bad jeg tilsynet om en udtalelse i anledning af klagen.

Jeg bad om, at tilsynet først anmodede henholdsvis Aarhus Kommune og Københavns Kommune om en udtalelse, og at myndighederne i udtalelserne bl.a. forholdt sig til det, som var anført i klagen til mig vedrørende anvendelsesområdet for offentlighedslovens § 11.

Statsforvaltningen, Tilsynet har i udtalelse af 6. november 2015 anført, at tilsynet i det hele kan henholde sig til tilsynets udtalelser af 8. september 2015, hvorefter en myndigheds lønsystem ikke er omfattet af retten til dataudtræk efter offentlighedslovens § 11.

Heller ikke Københavns Kommunes og Aarhus Kommunes udtalelser af henholdsvis den 19. og 23. oktober 2015 gav tilsynet anledning til yderligere bemærkninger.

I udtalelse af 19. oktober 2015 anførte Københavns Kommune bl.a. følgende i anledning af klagen til mig:

”Koncernservice skal i relation hertil anføre, at der er anmodet om aktindsigt i ’datagrundlaget for en rapport om lønninger for chefniveau 2 og 3 – beriget med navn og evt. afdeling, hvad der nu kan lade sig gøre og herefter med fjernelse af cpr.nr.’

En anmodning om aktindsigt i *både* navn og lønoplysninger (på en eller flere specifikke personer) vil, efter Koncernservices vurdering, være at betragte (også) som en anmodning om aktindsigt i personalesagen, jf. offl § 21, da disse oplysninger er hidrørende fra den konkrete personalesag, uagtet at samme oplysninger også vil blive indført i og dermed fremgår af lønsystemet, og derfor også være indeholdt i de datagrundlag og dataudtræk, der måtte blive genereret på baggrund af lønsystemet (databasen med lønoplysninger).

Statsforvaltningen anfører, at underretningspligten, jf. offl § 41, er afgrænset til alene at omfatte anmodninger om aktindsigt i konkrete personalesager, hvorimod underretningspligten ikke gælder, hvis der anmodes om aktindsigt i en anden konkret sag, der også indeholder oplysninger om den ansattes personalemæssige forhold.

Hertil skal Koncernservice oplyse, at der i denne sag ikke er tale om anmodning om aktindsigt i *en anden sag*, der også indeholder oplysninger om den ansattes personalemæssige forhold. Der er tale om aktindsigt i et datagrundlag, der ønskes suppleret med oplysninger hidrørende fra konkrete personalesager samt fjernelse af cpr.nr.

Ud fra en generel betragtning, skal det supplerende anføres, at hensynet til § 41 vel også ville fremstå illusorisk, hvis dette ikke skulle iagttages ved anmodning om aktindsigt i konkrete personaleoplysninger hidrørende (også) fra de konkrete personalesager, blot fordi de vil kunne forefindes på andre konkrete sager, eller – som i dette tilfælde – i en database, og der blev anmodet om aktindsigt ad den vej.

Hensynet til offl § 41 i fm. aktindsigt i oplysninger hidrørende fra konkrete personalesager, jf. offl § 21, iagttages netop gennem anvendelsen af § 41.

I offl § 11, stk. 1 anføres, at sammenstillingsretten vedr. oplysninger omfattet af offl §§ 19-35 (således også personalesagsoplysninger) kun gælder, hvis de hensyn, der er nævnt i disse bestemmelser (eller følger af bestemmelserne – hvilket hensynet i offl § 41, jf. § 21, vel må siges at gøre), kan tilgodeses gennem anonymisering el.lign., der kan foretages ved få og enkle kommandoer.

At komme i en sådan situation, at hverken anonymisering el.lign., jf. § 11, eller hensynet, der iagttages gennem § 41, kan anvendes i fm. en aktindsigt i navngivne (og dermed konkrete, personhenførbare) personalesagsoplysninger, fremstår ikke umiddelbart som stemmende overens med god forvaltningsskik eller persondataretlige og it-sikkerhedsmæssige hensyn, selvom der måtte være tale om ikke-følsomme personoplysninger, jf. persondatalovens § 6.

Grundet ovennævnte vurderinger er anmodningen behandlet *primært* ud fra, at der er tale om aktindsigt i konkrete personalesagsoplysninger, hvorfor der er henvist til en ressourcemæssig vurdering – jf. offl § 9, stk. 2, nr. 1 – af, at underretningen, jf. offl § 41, vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt stort ressourceforbrug.

Havde anmodningen kun vedrørt selve datagrundlaget, og var der ikke anmodet om at få tilført navne i sammenhæng med lønoplysninger, ville anmodningen være blevet behandlet ud fra § 11, (*hvorved anonymisering således også kunne tilgodeses, idet datagrundlaget indeholdt lønoplysninger og cpr.nr. – og cpr.nr. blot kunne slettes*), og offl §§ 9, 21 og 41 ville ikke have været relevant, da der i så fald ikke ville være tale om aktindsigt i konkrete personalesagsoplysninger.

Koncernservice inddrager offl § 11 i afgørelsen, netop fordi journalist A's anmodning tager udgangspunkt i et datagrundlag for en rapport om lønninger.

Idet A dog i forlængelse heraf anmoder om, at der skal indsættes navne i datagrundlaget, er det Koncernservices vurdering, at anmodningen primært skal vurderes/behandles som en anmodning om aktindsigt i (oplysninger hidrørende fra) konkrete personalesager, selvom disse oplysninger også forefindes i lønssystemet (databasen med lønoplysninger), og dermed i den database, som har dannet grundlag for datagrundlaget.

Det fremstår som omgåelse, hvis offl § 11 kan anvendes til at få 'masseaktindsigt' i personalesagsoplysninger.

Hvis ikke hensynet til offl § 41, jf. § 21, skal iagttages i fm. offl § 11, medfører indførelsen af § 11 i den nye offentlighedslov, at det er muligt indenfor lovens bestemmelser at gennemføre en 'masseaktindsigt' i personalesagsoplysninger, men uden at hensynet i § 41 iagttages.

...

Intentionen med udarbejdelse af datagrundlag på baggrund af løndatabasen (lønssystemet) er at se på løntallene netop i et 'masseperspektiv', og *ikke* (administrativ sagsbehandling) på enkeltstats/enkeltindividniveau.

Derfor indeholder datagrundlaget heller ikke navne, og cpr.nr (eller lignede identifikationskoder) fjernes i fm., at et datagrundlag indgår fx i en lønrapport til forelæggelse for Økonomiudvalgets medlemmer.

Koncernservice finder, at det er rimeligt, at man kan få aktindsigt i offentligt ansattes løn på konkret enkeltsags/individ-niveau. Men det er også rimeligt, at forvaltningen, når dette sker, kan gennemføre en forudgående advisering af den pågældende medarbejder om, at det vil blive givet. Dette sikrer iagttagelsen af § 41.

...

A anfører, at: 'Statsforvaltningen antager, at databaser med lønoplysninger for ansatte kan undtages fra § 11, ligesom journalsystemer. '

Hertil skal det anføres, at det er Koncernservices vurdering, at et lønsystem (database med lønoplysninger) – og de datagrundlag, der genereres fra et lønsystem – i det væsentligste (nærmest udelukkende) føres med henblik på at tjene nogle interne administrative, herunder personaleadministrative, formål.

Det er endvidere Koncernservices vurdering, at selvom *oplysningerne* i databasen (lønsystemet) løbende er undergivet administrativ sagsbehandling, således fx:

- i fm. ansættelse forhandles og fastsættes lønnen
- der lokallønforhandles hvert år
- der udarbejdes statistikker vedrørende lønudvikling, der gøres til genstand for lønanalyser og indgår som et element i ressourceplanlægning m.v.
- der håndteres løbende lønudbetaling

sker disse administrative sagsbehandlingsskridt dog ligeledes i det væsentligste med henblik på at tjene nogle interne, administrative, herunder personaleadministrative, formål.

Det kan derudover, baggrundteknisk, oplyses, at databasen med lønoplysninger, altså selve lønsystemet, udover de mange lønoplysninger (som i sig selv er en kompleks sammensætning af forskellige oplysninger), også er knyttet op på mange andre, konkrete personoplysninger, jf. persondatalovens §§ 6, 7 og 8, således fx civilstatus, adresse, feriefraværssaldi, orlovsoplysninger, afskedigelsesoplysninger og evt. særlige jobordninger (eksempelvis om man er ansat i skånejob på særlige vilkår, i fleksjob el.lign.).

Det datagrundlag (lønrapport vedr. niveau 2 og niveau 3 ledere i KK), som A's anmodning om aktindsigt tager udgangspunkt i, er *både* baseret på adskillige dataudtræk fra databasen med lønoplysninger (lønsystemet), og baseret på forskellige dataudtræk fra en anden intern database vedrørende kommunens organisatoriske forankring, kaldet KKorg.

Endvidere pågår der i fm. udarbejdelse af dette – og principielt alle – datagrundlag, et omfattende arbejde med validering af det datagrundlag, der er anmodet om, for at sikre, at den afgrænsning og sammensætning af dataudtræk, der skal foretages, er i overensstemmelse med dét, der anmodes om, dvs. dét, man præcist ønsker at vide.

En validering anses for vigtig, da der kan genereres flere forskellige datagrundlag pba. en og samme anmodning, hvis anmodningen ikke er entydigt og præcist afgrænset.

Koncernservice finder, at ovenstående kan antages at understøtte Statsforvaltningens antagelse om, at et dataudtræk (en sammenstilling af data) *direkte fra* en myndigheds lønsystem (løndatabasen) ikke er omfattet af retten til dataudtræk efter offl § 11.

Set i sammenhæng med kravet om 'få og enkle kommandoer' giver dette også god mening, idet der ikke med få og enkle kommandoer ville kunne genereres et dataudtræk *direkte fra* lønsystemet, som kunne danne grundlag for at få et dataudtræk (en sammenstilling af data) efter offl § 11.

...

Derimod bør § 11 kunne anvendes til at anmode om et dataudtræk (en sammenstilling af data) fra allerede udarbejdede, og dermed allerede foreliggende, datagrundlag.

Ved at anmode om dataudtræk, jf. offl § 11, fra allerede foreliggende datagrundlag, er det omfattende, forudgående arbejde – der ikke fremstår foreneligt med få og enkle kommandoer – således gennemført. Tilbage står derfor at vurdere på, om det, der så anmodes om at få sammenstillet fra det allerede foreliggende datagrundlag, så kan ske indenfor 'få og enkle' kommandoer.

A anfører endvidere, at '...Det er således en misforståelse, når Statsforvaltningen antager, at dermed kan alle databaser, der tjener interne administrative formål undtages. I så fald ville § 11 blive stærkt svækket. '

Koncernservice er ikke enig med A heri. Koncernservice kan ikke ud fra Statsforvaltningens vurdering læse, at Statsforvaltningen udtaler, at *alle* databaser, der tjener interne administrative formål kan undtages.

Koncernservice læser, at Statsforvaltningen forstår offl § 11, forarbejder, praksis mv. således, at databaser der indeholder oplysninger, der *i det væsentligste* understøtter varetagelsen af interne administrative formål ikke er omfattet af § 11.

Koncernservice finder, at der er stor forskel på hhv. '...*alle* databaser, der tjener interne administrative formål...', hvilket vil kunne siges at være gældende for mange databaser, og på *kun de* (vores præcisering) 'databaser der indeholder oplysninger, der *i det væsentligste* understøtter varetagelsen af interne, administrative formål...'”

Aarhus Kommune har i udtalelse af 23. oktober 2015 anført bl.a. følgende i anledning af klagen til mig:

”Generelt om anvendelsesområdet for offentlighedslovens § 11

Kommunen kan tilslutte sig Statsforvaltningens opfattelse af, at offentlighedslovens § 11 ikke omfatter databaser, der i det væsentligste understøtter varetagelsen af interne, administrative formål.

Det er imidlertid kommunens vurdering, at dette vil have begrænset betydning i praksis:

Dels vurderes der umiddelbart alene at være tale om et fåtal af sådanne databaser, som i det væsentligste eller udelukkende understøtter varetagelsen af interne, administrative formål i kommunen.

Dels vil kommunen normalt ud fra et princip om meroffentlighed foretage den ønskede sammenstilling af oplysninger fra de pågældende databaser på samme måde, som ved databaser omfattet af § 11's anvendelsesområde.

Den konkrete anmodning om aktindsigt i personaleoplysninger

Kommunen kan henholde sig til sin begrundelse i afgørelse af 18. september 2014 om ikke at foretage den ønskede sammenstilling af oplysninger. ”

Den 10. november 2015 bad jeg om dine eventuelle bemærkninger til myndighedernes udtalelser, og du anførte i den anledning den 19. november 2015 bl.a. følgende:

”Administrative databaser

Angående afgrænsningen henviste jeg i mit tidligere brev til bemærkningerne til lovforslaget, hvor en administrativ database opfattes som en myndigheds samlede systematiske oversigt over sager og dokumenter, og ikke alle myndighedens databaser, herunder ikke databaser over løn.

Københavns Kommune argumenterer for, at løndatabasen i det væsentlige tjener interne personaleadministrative formål og når frem til, at det ikke er omfattet af § 11. Kommunen noterer, at den er enig i Statsforvaltningens indsnævrende fortolkning.

Kommunen påpeger i sit brev desuden, at den ser en forskel på databaser, der i det væsentligste understøtter interne administrative formål og databaser, der tjener interne administrative formål.

Aarhus Kommune tager ikke stilling til, om løndatabasen er en intern administrativ database. Kommunen understreger dog, at det i praksis vil have ringe betydning, fordi den alligevel skal tage stilling til en anmodning ud fra meroffentlighedsreglerne.

Statsforvaltningen har i sit fornyede svar stadig ikke forholdt sig til spørgsmålet om, hvorvidt løndatabasen er omfattet af undtagelsen. Statsforvaltningen gentager blot sin opfattelse af, at løndatabasen tjener interne administrative formål. Hvis det argument følges, kan mange databaser hos offentlige myndigheder undtages, bare fordi de tjener administrative formål. Det vil således være en ganske voldsom indskrænkning af offentlighed i strid med offentlighedsloven, sådan som jeg anfører i mit brev.

Jeg beder derfor ombudsmanden om at vurdere, om løndatabasen er omfattet af undtagelsen i § 11. ”

Efter at jeg den 27. november 2015 sendte en kopi af dine bemærkninger af 19. november 2015 til myndighederne, anførte Københavns Kommune den 11. december 2015 supplerende bl.a. følgende:

”A anfører endvidere i sin mail, at Københavns Kommune argumenterer for, at løndatabasen (lønsystemet) i det væsentligste tjener interne administrative formål og når frem til, at den ikke er omfattet af § 11.

Hertil skal det oplyses, at det er korrekt, at det er Koncernservices vurdering, at løndatabasen (lønsystemet) i det væsentligste tjener interne administrative formål. Det er Koncernservices vurdering, at lønsystemet faktisk nærmest udelukkende tjener interne, administrative formål.

Det er dog ikke korrekt, at Koncernservice *når frem til*, at lønsystemet ikke er omfattet af § 11.

Koncernservice har udtalt, at det, i vores første udtalelse, oplyste vedrørende lønsystemet kan antages at *understøtte* Statsforvaltningens antagelse.

En principiel konklusion om, hvorvidt lønsystemet er omfattet af § 11 eller ej, vil Koncernservice med forventning se frem til, at Folketingets Ombudsmand kommer med sin udtalelse om. ”

Den 8. januar 2016 kom Statsforvaltningen, Tilsynet med supplerende bemærkninger i anledning af Københavns Kommunes supplerende udtalelse af 11. november 2015. Tilsynet anførte bl.a. følgende:

”Statsforvaltningen skal bemærke, at vi i vores udtalelse af 8. september 2015 ud fra Københavns Kommunes oplysninger har lagt til grund, at gennemførelse af anmodningen om aktindsigt i de ansattes løn, navn og afdeling mv., skulle ske ved udtræk og sammenstilling af oplysninger fra kommunens lønsystemer og andre kommunale systemer. Det har derfor været Statsforvaltningens opfattelse, at aktindsigtsanmodningen skulle behandles efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 11 om dataudtræk, og ikke efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 7 om aktindsigt i eksisterende dokumenter.

Det er endvidere Statsforvaltningens opfattelse, at de kommunale lønsystemer mv. er databaser, som i det væsentligste understøtter varetagelsen af interne, administrative formål, og at der ikke efter offentlighedslovens § 11 er ret til dataudtræk i sådanne databaser.

Vi har på den baggrund ikke fundet anledning til at tage stilling til, hvad retsstillingen vil være for det tilfælde, at offentlighedslovens § 11 i den i sagen foreliggende situation måtte antages at give ret til dataudtræk fra de i sagen omhandlende kommunale lønsystemer mv., herunder om der vil skulle foretages underretninger af medarbejderne efter offentlighedslovens § 41, og om det tidsforbrug, sådanne underretninger vil medføre, kan indgå i vurderingen af, om dataudtrækket kan gennemføres med få og enkle kommandoer.

Det er Statsforvaltningens opfattelse, at såfremt der efter offentlighedsloven måtte antages at være ret til dataudtræk af kommunale lønsystemer mv., vil det være nødvendigt at tage stilling til det ovenfor nævnte spørgsmål. ”

Aarhus Kommune meddelte den 4. december 2015 Statsforvaltningen, Tilsynet, at kommunen ikke havde yderligere bemærkninger i anledning af dine bemærkninger af 19. november 2015.

Den 14. januar 2016 meddelte jeg, at jeg nu ville forsøge at behandle sagen på baggrund af de oplysninger, som jeg havde modtaget fra dig og myndighederne.