

Udskriftsdato: 15. maj 2025 (Gældende)

2024-27. Betingelserne for dataudtræk efter offentlighedsloven var ikke opfyldt

Ministerium: Folketingets Ombudsmand

2024-27. Betingelserne for dataudtræk efter offentlighedsloven var ikke opfyldt

En journalist bad om aktindsigt hos Medarbejder- og Kompetencestyrelsen i en oversigt over de 80 bedst lønnede statsansatte i 2024 udarbejdet på samme måde og efter samme kriterier som opgørelser, styrelsen havde udarbejdet i 2022 og 2023. Styrelsen var ikke i besiddelse af et dokument med disse oplysninger og afsløgte at udarbejde oversigten i medfør af offentlighedslovens § 11 om dataudtræk, da der ikke var tale om en sammenstilling, der kunne foretages ved få og enkle kommandoer.

Udarbejdelse af den ønskede opgørelse krævede efter styrelsens oplysninger, at der skulle foretages flere dataudtræk, der skulle tilpasses og sammenholdes. Ud fra styrelsens beskrivelse og det estimerede ressourceforbrug forbundet hermed var det ombudsmandens opfattelse, at opgørelsen ikke ville indebære en sammenstilling af foreliggende oplysninger ved få og enkle kommandoer. Ombudsmanden var derfor enig med styrelsen i, at betingelserne i offentlighedslovens § 11 ikke var opfyldt.

Henset til de nævnte oplysninger om de nødvendige dataudtræk og det estimerede ressourceforbrug dertil fandt ombudsmanden ikke anledning til at tage nærmere stilling til andre dele af de sagsskridt, som styrelsen havde beskrevet.

Ombudsmanden kunne desuden ikke kritisere styrelsens afslag på at give journalisten indsigt efter princippet om meroffentlighed, hvori styrelsen havde inddraget hensynet til, at anmodningen var indgivet af et massemedie. Det kunne ikke føre til en anden vurdering, at styrelsen havde valgt at udarbejde lignende dataudtræk i 2022 og 2023.

(Sag nr. 24/04484)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

Ombudsmandens udtalelse

1. Sagens omstændigheder

Medie A anmodede den 11. juni 2024 Medarbejder- og Kompetencestyrelsen om aktindsigt i en oversigt over de 80 bedst lønnede statsansatte i 2024. Det fremgår af sagen, at A tidligere har modtaget dataudtræk med lignende opgørelser i 2022 og 2023.

Medarbejder- og Kompetencestyrelsen har oplyst, at styrelsen – forud for sin afgørelse i sagen – ved en telefonsamtale med A forsøgte at afsøge mulighederne for at få konkretiseret anmodningen i forhold til ressourcereglen i offentlighedsloven, men at anmodningen ikke blev nærmere konkretiseret.

Styrelsen lagde herefter til grund, at A ønskede samme afgrænsning af dataudtrækket som i 2022 og 2023.

Medarbejder- og Kompetencestyrelsen gav i medfør af offentlighedslovens § 11 den 21. juni 2024 afslag på at udarbejde en oversigt over de 80 højest lønnede statsansatte i 2024 med angivelse af navn, stilling,

ministerområde og løn. Styrelsen oplyste, at den ikke er i besiddelse af et dokument med oplysninger om de 80 højest lønnede statsansatte i 2024, og at anmodningen derfor skulle vurderes efter offentlighedslovens § 11. Styrelsen vurderede i den forbindelse, at der ikke var tale om en sammenstilling, der kunne foretages ved få og enkle kommandoer.

På baggrund af styrelsens erfaringer med de tilsvarende dataudtræk i 2022 og 2023 var det således styrelsens vurdering, at sammenstillingen af de ønskede oplysninger ikke kunne foretages inden for de rammer, som offentlighedsloven har fastsat. I den forbindelse har styrelsen oplyst, at en imødekomme af anmodningen ville kræve en række forskellige kommandoer, flere forskellige dataudtræk, sammenstilling og analyse af forskellige data samt vurderinger og beslutninger i forhold til, hvordan oversigten skulle udformes. Styrelsen har også anført, at denne sagsbehandling er nødvendig for, at sammenstillingen viser de 80 højest lønnede i staten.

Medarbejder- og Kompetencestyrelsen har nærmere redegjort for de forskellige skridt, der ville skulle gennemføres for at udarbejde en opgørelse over de 80 højest lønnede i staten. Disse skridt ville omfatte bl.a. følgende:

- Dataudtræk fra Statens BI-ISOLA, som viser en estimeret årlig gennemsnitsløn pr. medarbejder i staten baseret på statistisk bearbejdede data, der sker via en opregning af medarbejdernes faste og variable løndelev over en nærmere periode. De estimerede årlige gennemsnitslønninger kan være væsentligt forskellige fra medarbejdernes faktisk udbetalte årsløn, hvilket bl.a. skyldes, at medarbejdernes faste og variable løndelev opregnes til et fuldt årsværk, samt at løndelev fra tidligere ansættelsesforhold kan indgå i gennemsnitslønnen, f.eks. i tilfælde af ressortomlægninger og stillingsskift.
- Tilpasning af dataudtrækket, så det udelukkende omhandler den efterspurgte periode og de efterspurgte områder af staten, samt tilpasning til den efterspurgte personalemæssige målgruppe ved at filtrere og frasortere medarbejdere, herunder på grund af fratrædelse.
- Særskilte dataudtræk for bl.a. at frasortere løndelev fra tidligere ansættelsesforhold, der herefter skal sammenholdes med det oprindelige dataudtræk, og for at håndtere medarbejdere, som udgør mindre end fulde årsværk.
- Tilføjelse af variabler (i form af ”stilling” og ”ministerområde”) samt korrektion af åbenlyse registreringsfejl i kildesystemerne, såsom forkerte titler, navne, stillingsbetegnelser, ansættelsessteder mv., der især kan optræde ved stillingsskift og ressortomlægninger.
- Udarbejdelse af bemærkninger til opgørelsen, herunder metodebeskrivelser, anmærkninger samt generelle og specifikke forbehold.

Medarbejder- og Kompetencestyrelsen har anført, at det estimerede tidsforbrug for dataudtrækket og den ovennævnte tilhørende sagsbehandling efter styrelsens vurdering ville være minimum 19 arbejdstimer.

Ud over dette ressourceforbrug på minimum 19 timer har Medarbejder- og Kompetencestyrelsen vurderet, at det ville være nødvendigt at afsætte yderligere ressourcer til validering, da der er tale om offentliggørelse af personoplysninger. Dette ville indebære, at styrelsen ved mistanke om fejl i opgørelsen, herunder f.eks. som følge af fejlregistrerede beløb, ville foretage sammenligninger med tidligere lønforløb samt rette henvendelse til de pågældende personer, hvis der var tegn på registreringsfejl. Derudover ville styrelsen have dialog med andre ministeriers HR-afdelinger for at afklare løntekniske forhold i

de opgjorte gennemsnitslønninger samt have dialog med Økonomistyrelsen om opgørelsesmetoder og funktionalitet i Statens BI-ISOLA.

Desuden ville der bl.a. skulle gennemføres interne valideringsprocesser og godkendelsesprocesser.

Herudover vil der bl.a. skulle ske orientering af de pågældende medarbejdere omfattet af aktindsigten, jf. offentlighedslovens § 41, samt udarbejdes metodebeskrivelse for opgørelsen af gennemsnitslønnen.

Medarbejder- og Kompetencestyrelsen har desuden generelt anført, at betingelsen om ”få og enkle kommandoer” mest nærliggende må forstås således, at et samlet ressourceforbrug til produktion af dataudtræk, der overstiger fem til syv timer, medfører, at betingelsen ikke er opfyldt.

Medarbejder- og Kompetencestyrelsen har endvidere anført, at princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1, er indgået i styrelsens overvejelser i forbindelse med behandlingen af anmodningen om aktindsigt. Styrelsen har ikke fundet grundlag for at meddele A aktindsigt i videre omfang. Styrelsen har i den forbindelse foretaget en afvejning mellem på den ene side de hensyn, der ligger til grund for betingelsen om ”få og enkle kommandoer” i offentlighedslovens § 11, stk. 1, og på den anden side den interesse, A som massemedie må antages at have i, at anmodningen imødekommes.

A har i sin klage til mig anført, at anmodningen bør imødekommes, fordi Medarbejder- og Kompetencestyrelsen i 2022 og 2023 imødekom A's ønske om selvsamme aktindsigt, hvor styrelsen også kunne have afvist i medfør af offentlighedslovens § 11, stk. 1. Derudover har A – med henvisning til ombudsmandens udtalelse i sag nr. 16/00774 (FOB 2016-23, der angik ressourcebestemmelsen i offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1) – anført, at ressourceforbruget skal være væsentligt større end 25 timer, for at ressourcebestemmelsen kan anvendes over for journalister.

2. Retsgrundlaget

2.1. Retten til dataudtræk (offentlighedslovens § 11)

Offentlighedslovens § 11 (lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020) 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.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 finder ikke anvendelse med hensyn til personoplysninger omfattet af § 10, stk. 1-4, i databeskyttelsesloven. ”

Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår bl.a. følgende:

”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 (...).

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. (...)

...

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. ”

Jeg henviser til bemærkningerne til offentlighedslovens § 11 i lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, s. 73 f. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A.

I de almindelige bemærkninger i lovforslaget fremgår desuden følgende (lovforslagets s. 35 f.):

”4.5.2.1. (...)

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 og enkle kommandoer’ og ikke som anført i Offentlighedskommissionens lovudkast ’enkle kommandoer’.

Baggrunden herfor er, at den ændrede formulering i højere grad afspejler indholdet af den betingelse for dataudtræk, som Offentlighedskommissionen har foreslået. Udtrykket 'enkle kommandoer' i kommissionens lovudkast tager således sigte på at varetage hensynet til den ressourcemæssige belastning af den offentlige forvaltning, som en ret til dataudtræk vil indebære, og det er i bemærkningerne til § 11 i kommissionens lovudkast bl.a. fremhævet, at '[b]etingelsen om enkle kommandoer vil [...] ikke være opfyldt, hvis sammenstillingen [...] ikke kan foretages i løbet af kort tid'.

Tilføjelsen af udtrykket 'få' skal ses i lyset af, at der efter ordlyden af § 11 i kommissionens lovudkast umiddelbart ville være ret til at få foretaget et dataudtræk, som kræver mange kommandoer, der hver især imidlertid er enkle at foretage – idet dataudtrækket vil kunne foretages ved 'enkle kommandoer' – selvom udtrækket ikke nødvendigvis som forudsat af kommissionen vil kunne foretages i løbet af kort tid og derved alene uden brug af væsentlige ressourcer. Der kan også henvises til pkt. 4.5.1.1, hvoraf det fremgår, at kommissionen i betænkningen (side 372) har anført, at den aktindsigtssøgende ikke kan kræve, at vedkommende forvaltningsmyndighed foretager et stort antal forskellige sammenstillinger, selv om sammenstillingerne hver især kan foretages ved enkle kommandoer. ”

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 370 f., fremgår følgende:

”4.3.1. (...)

(...) den omhandlede sammenstillingsret [vil] ikke i praksis (...) indebære en adgang for offentligheden til at kræve, at forvaltningsmyndighederne udarbejder egentlige alternative analyser eller beregninger på grundlag af de oplysninger, der er lagret i en database. Dette beror på, at udarbejdelsen af sådanne analyser i almindelighed ikke vil kunne gennemføres ved enkle kommandoer, men typisk vil kræve en større arbejdsindsats fra forvaltningsmyndighedens side. En adgang til at kræve udarbejdelse af alternative analyser mv., vil derfor efter kommissionens opfattelse falde uden for de spørgsmål, som bør reguleres af offentlighedsloven.

Den anførte betingelse om 'enkle kommandoer' vil i lyset af det anførte alene være opfyldt, hvis sammenstillingen kan foretages på baggrund af oplysninger, der er 'fastlagt på forhånd'. Som eksempel herpå kan nævnes det tilfælde, hvor den aktindsigtssøgende anmoder Rigspolitiet om på baggrund af oplysningerne i motorkøretøjsregisteret at få oplyst, hvor mange biler af et bestemt bilmærke, der er indregistreret i Danmark. Den nævnte betingelse vil derimod 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 sammenstilling. Betingelsen vil heller ikke være opfyldt, hvis anmodningen om sammenstilling indebærer, at myndigheden skal fremskaffe eller indhente oplysninger, der ikke allerede foreligger i myndighedens database.

...

Som det fremgår, er betingelsen om 'enkle kommandoer' indsat af hensyn til forvaltningsmyndighedernes ressourcer. Der kan derfor være grund til at fremhæve, at vurderingen af, hvorvidt en sammenstilling kan foretages ved 'enkle kommandoer' ikke skal foretages isoleret i forhold til den enkelte sammenstilling. Der skal således foretages en helhedsvurdering i forhold til den fremsatte anmodning, og den aktindsigtssøgende kan ikke kræve, at vedkommende forvaltningsmyndighed foretager et stort antal forskellige sammenstillinger, selv om sammenstillingerne hver især kan foretages ved enkle kommandoer. Hvis der

blev indrømmet en så vid adgang til at kræve sammenstillinger, ville det i realiteten kunne bevirke, at offentligheden ad denne vej kunne få gennemført alternative analyser eller beregninger. ”

Ombudsmanden har i en række sager forholdt sig til fortolkningen af bestemmelsen i offentlighedslovens § 11 om dataudtræk.

I sagen FOB 2016-47 havde en journalist anmodet to kommuner om dataudtræk fra deres lønsystemer af oplysninger om navn, stillingsbetegnelse, afdeling, ansættelsestid og løn for en række ansatte. Ombudsmanden udtalte, at der kun er ret til dataudtræk, hvis alle de sagsbehandlingsskridt, som er nødvendige for at sikre, at de hensyn, der er nævnt i §§ 19-35, tilgodeses – og selve dataudtrækket – kan foretages ved ”få og enkle kommandoer”. Ombudsmanden kunne ikke kritisere, at der i opgørelsen af kommunernes ressourceforbrug efter offentlighedslovens § 11, stk. 1, var medregnet den tid, der ville gå med at foretage de sagsbehandlingsskridt, som var nødvendige for at fastslå, om dataudtrækket indeholdt oplysninger, der var omfattet af offentlighedslovens §§ 19-35. Ombudsmanden kunne herunder ikke kritisere, at det ansås for nødvendigt at høre de berørte medarbejdere, inden der kunne tages stilling til anmodningerne om dataudtræk, for at kommunerne kunne sikre sig, at der blev truffet korrekte afgørelser efter offentlighedslovens § 11.

I sagen FOB 2018-36 havde en politikreds meddelt en journalist afslag på aktindsigt i en samlet opgørelse af de økonomiske ressourcer, der var anvendt i forbindelse med en fodboldkamp, med den begrundelse, at politikredsen ikke havde databaser, hvor oplysninger om de anvendte økonomiske ressourcer kunne udtrækkes, og at det derfor ikke var muligt at meddele aktindsigt i oplysningerne. Ombudsmanden henviste til, at det er en betingelse for, at offentligheden kan kræve en sammenstilling af oplysninger, at der er tale om allerede foreliggende oplysninger i myndighedens database, og han havde derfor ikke grundlag for at kritisere, at myndighederne havde vurderet, at det ikke var muligt at meddele journalisten aktindsigt i en samlet opgørelse af de anvendte økonomiske ressourcer. Derudover havde politikredsen meddelt journalisten afslag på aktindsigt i oplysninger om, hvad prioriteringen af fodboldkampen havde betydet for det generelle politiarbejde. Da politikredsen ikke var i besiddelse af dokumenter, analyser mv. herom, og henset til bl.a., at det ikke kan kræves, at en forvaltningsmyndighed udarbejder egentlige analyser eller beregninger på grundlag af de oplysninger, der er lagret i myndighedernes databaser, kunne ombudsmanden ikke kritisere afslaget.

I sagen FOB 2024-24 havde Skatteministeriet mulighed for at foretage genberegninger af en tidligere foretaget beregning i en lovmodelserver, men denne ville ikke svare fuldt ud til den originale beregning. Desuden forelå beregningerne – eller forudsætningerne herfor – efter det oplyste ikke i lovmodelserveren. Ombudsmanden fandt, at en genberegning efter det oplyste ikke blot ville indebære en sammenstilling af allerede foreliggende oplysninger i en database ved få og enkle kommandoer, men en egentlig alternativ beregning, og at en sådan ny beregning ikke var omfattet af bestemmelsen i offentlighedslovens § 11.

Ombudsmandens udtalelse i sag nr. 16/05365 (der er offentliggjort på Offentlighedsportalen) angik spørgsmålet om, hvorvidt en journalist kunne få udleveret et dataudtræk af korte beskrivelser af 35 utilsigtede hændelser med dødelig udgang i præhospitalet og ambulancer, der var blevet indrapporteret til Dansk Patientsikkerhedsdatabase i en nærmere periode. Udtrækket indeholdt relativt detaljerede oplysninger om hver enkelt utilsigtede hændelse, men ingen navne- eller adresseoplysninger på enkeltpersoner. Ombudsmanden tilsluttede sig, at det ville kræve en konkret, manuel – og formentlig ganske ressourcekrævende – gennemgang at foretage en effektiv anonymisering af oplysningerne i udtrækket,

herunder en stillingtagen til, hvilke oplysninger der måtte udelades eller eventuelt omskrives. Allerede fordi en manuel anonymisering ikke kunne foretages ved få og enkle kommandoer, kunne ombudsmanden ikke kritisere, at sundhedsmyndighederne havde afslået anmodningen om dataudtræk.

I Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (2022), s. 304 f., er anført følgende:

”Offentlighedsloven giver (...) ikke mulighed for, at validitetshensyn i sig selv kan være grundlag for at afslå aktindsigt, herunder nægte at foretage et dataudtræk. Validitetshensyn vil alene kunne inddrages, hvis der i den konkrete situation måtte være grundlag for det efter de relevante undtagelsesbestemmelser i §§ 19-35, jf. Justitsministeriets besvarelse af 8. maj 2013 af spørgsmål nr. 46 vedrørende L 144, FT 2012-13, samt pkt. 5 i indledningsafsnittet i kommentaren til § 14. Hvis et dataudtræk – f.eks. et dataudtræk over det samlede vikarforbrug i en bestemt folkeskoleklasse – giver et misvisende billede og kun lader sig forstå med ledsagende forklarende bemærkninger, kan dataudtrækket ikke af den grund nægtes udleveret, men myndigheden kan i forbindelse med udleveringen af dataudtrækket lade det ledsage af en medfølgende, forklarende bemærkning om, i hvilket omfang eller på hvilken måde udtrækket er misvisende/vildledende mv.”

Af Justitsministeriets besvarelse af 8. maj 2013 af spørgsmål nr. 46 vedrørende L 144 fremgår følgende bl.a.:

”Er der (...) tale om allerede foreliggende oplysninger i en myndigheds database, vil myndigheden være forpligtet til at udlevere en sammenstilling af sådanne oplysninger, i det omfang betingelserne i lovforslagets § 11, stk. 1, i øvrigt er opfyldt. Der er i den forbindelse ikke efter § 11, stk. 1, mulighed for at nægte at udlevere en sammenstilling med den begrundelse, at der er usikkerhed omkring oplysningernes validitet.

Det skal i den forbindelse generelt bemærkes, at lovforslaget – ligesom efter gældende ret – ikke åbner mulighed for, at validitetshensyn i sig selv kan være grundlag for at afslå aktindsigt i tilfælde, hvor der efter reglerne i den nye offentlighedslov i øvrigt er krav på aktindsigt. Validitetshensyn vil således efter Justitsministeriets opfattelse alene kunne inddrages, hvis der i den konkrete situation måtte være grundlag for det efter de relevante undtagelsesbestemmelser (i lovforslagets §§ 19-35).

...

I det omfang, at der imidlertid måtte opstå en sag, hvor spørgsmålet om meroffentlighed alene vil bero på, om der kan lægges vægt på validitetshensyn, bør udgangspunktet efter Justitsministeriets opfattelse være, at myndigheden ikke kan afslå at meddele meroffentlighed. Der vil imidlertid i det konkrete tilfælde kunne foreligge tungtvejende grunde, som efter Justitsministeriets opfattelse gør, at det bør anses for sagligt, at en myndighed under henvisning til, at der er tvivl om en oplysningens validitet, afslår at meddele meroffentlighed. Om dette er tilfældet må bero på en samlet vurdering af sagens konkrete omstændigheder. I denne vurdering bør navnlig indgå oplysningernes karakter, herunder hvor stor en risiko der er for, at oplysningerne er forkerte eller misvisende. Der bør endvidere lægges vægt på, hvilke hensyn der ligger bag, at der i den pågældende sag ikke er krav på aktindsigt, herunder interessens karakter samt hvad den potentielle skadevirkning vil kunne være, hvis de pågældende oplysninger udleveres som led i meroffentlighed (og viser sig at være forkerte/misvisende). ”

2.2. Princippet om meroffentlighed (offentlighedslovens § 14)

Offentlighedslovens § 14, stk. 1, har følgende ordlyd:

”§ 14. Det skal i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt overvejes, om der kan gives aktindsigt i dokumenter og oplysninger i videre omfang, end hvad der følger af §§ 23-35. Der kan gives aktindsigt i videre omfang, medmindre det vil være i strid med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt og regler i Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger, databeskyttelsesloven og lov om retshåndhævende myndigheders behandling af personoplysninger.

(...)”

Af forarbejderne fremgår bl.a. følgende:

”Bestemmelsen gælder efter sin formulering alene i forhold til spørgsmålet om at give meraktindsigt i dokumenter og oplysninger, der efter lovens §§ 23-35 kan undtages fra aktindsigt (stk. 1), eller i dokumenter og oplysninger, som indgår i sager, der kan undtages fra aktindsigt efter §§ 19-21 (stk. 2). (...) Bestemmelsen er heller ikke til hinder for, at en forvaltningsmyndighed foretager en sammenstilling af oplysninger, der ikke kan foretages ved få og enkle kommandoer, jf. lovforslagets § 11, (...).

...

I forbindelse med vurderingen af, om der kan meddeles aktindsigt efter stk. 1, må der – som efter gældende ret – foretages en afvejning af modstående interesser. Der skal således på den ene side tages hensyn til styrken, svagheden eller fraværet af den aktindsigtssøgendes interesse i at få indsigt i de pågældende dokumenter og oplysninger, og på den anden side styrken af den beskyttelsesinteresse, der ligger bag den pågældende undtagelsesbestemmelse og andre lovlige hensyn. I de tilfælde, hvor et massemedie eller en forsker tilknyttet et anerkendt forskningsinstitut anmoder om aktindsigt, vil det i almindelighed kunne lægges til grund, at der foreligger en berettiget interesse i at få indsigt i dokumenterne eller oplysningerne, som vil skulle afvejes overfor eventuelle modstående interesser. Det bemærkes dog mere overordnet, at i de nævnte tilfælde, hvor der foreligger et reelt og sagligt behov for at undtage de pågældende dokumenter m.v., vil vurderingen af spørgsmålet om meraktindsigt formentlig meget ofte føre til, at der ikke er grundlag for at give indsigt efter meroffentlighedsprincippet”.

Jeg henviser til bemærkningerne til offentlighedslovens § 14 i lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, s. 76 f. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A.

Af Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (2022), s. 301, fremgår bl.a. følgende:

”Dataudtræksbestemmelsen indrømmer ikke – i modsætning til § 9, stk. 2, nr. 1, om uforholdsmæssigt ressourceforbrug – en videregående ret til at få foretaget et dataudtræk, når den, der anmoder om dataudtrækket, har en særlig interesse i at få foretaget dataudtrækket (f.eks. en journalist tilknyttet et massemedie, der anmoder om dataudtræk). Det kan i øvrigt ikke forventes, at forvaltningsmyndighederne, hvis den indsigtssøgende anmoder om, at dataudtrækket foretages som led i meroffentlighed, skal strække

sig særligt vidt med hensyn til at meddele et dataudtræk, der ikke kan foretages ved få og enkle kommandoer, og det gælder, selvom dataudtræksanmodningen er indgivet af et massemedie (...). Hensynet til, at det er et massemedie, der har anmodet om dataudtræk, skal dog inddrages i afvejningen af, om myndigheden vil udlevere dataudtrækket som led i meroffentlighed.”

3. Min vurdering

Jeg har på baggrund af A's klage til mig – og de foreliggende oplysninger om dialogen mellem A og Medarbejder- og Kompetencestyrelsen – lagt til grund, at A ønsker en stillingtagen til, om Medarbejder- og Kompetencestyrelsen er forpligtet til at udarbejde en opgørelse over de 80 bedst lønnede medarbejdere i staten på tværs af styrelser og departementer i 2024 på samme måde og efter samme kriterier som de opgørelser, A fik udarbejdet af Medarbejder- og Kompetencestyrelsen i 2022 og 2023.

Medarbejder- og Kompetencestyrelsen har oplyst, at der ikke foreligger en sådan opgørelse for 2024, og at A's anmodning derfor skal behandles efter offentlighedslovens § 11 om dataudtræk.

Det er en betingelse for retten til dataudtræk efter § 11, at der er tale om allerede foreliggende oplysninger i en database, og at en sammenstilling heraf kan ske ved få og enkle kommandoer.

Betingelsen om få og enkle kommandoer vil efter bestemmelsens forarbejder kun være opfyldt, hvis sammenstillingen og en eventuel anonymisering mv. kan foretages uden brug af væsentlige ressourcer. Betingelsen vil ifølge forarbejderne ikke være opfyldt, hvis sammenstillingen og en eventuel anonymisering mv. ikke kan foretages i løbet af kort tid.

Retten til dataudtræk omfatter efter forarbejderne endvidere ikke alternative beregninger eller analyser eller tilfælde, hvor myndigheden skal foretage en nærmere vurdering af, hvilke oplysninger der skal sammenstilles. Hertil kommer, at betingelsen om ”få” kommandoer betyder, at den aktindsigtssøgende ikke kan kræve, at myndigheden foretager et stort antal forskellige sammenstillinger, selv om disse hver især kan foretages ved enkle kommandoer. I modsætning til, hvad der er tilfældet for den centrale ressourcebestemmelse i offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1, er det ikke forudsat i forarbejderne til dataudtræksbestemmelsen i § 11, at journalister tilknyttet et massemedie (eller andre med en særlig interesse) har en særlig vidtgående adgang til at få foretaget et dataudtræk. Hensynet til, at det er et massemedie, der har anmodet om dataudtræk, skal dog inddrages i afvejningen af, om myndigheden vil udlevere dataudtrækket som led i meroffentlighed. Jeg henviser nærmere til pkt. 2 ovenfor.

Udarbejdelse af den ønskede opgørelse kræver efter Medarbejder- og Kompetencestyrelsens oplysninger, at der foretages flere dataudtræk, der tilpasses og sammenholdes. Ud fra styrelsens beskrivelse heraf – og det estimerede ressourceforbrug forbundet hermed – er det min opfattelse, at opgørelsen ikke vil indebære en sammenstilling af foreliggende oplysninger ved få og enkle kommandoer. Jeg er derfor enig med styrelsen i, at betingelserne i offentlighedslovens § 11 ikke er opfyldt.

Henset til de nævnte oplysninger om de nødvendige dataudtræk og det estimerede ressourceforbrug hertil har jeg ikke fundet anledning til at tage nærmere stilling til andre dele af de sagsskridt, som Medarbejder- og Kompetencestyrelsen har beskrevet.

Jeg kan heller ikke kritisere Medarbejder- og Kompetencestyrelsens afslag på at give A indsigt efter princippet om meroffentlighed, hvori styrelsen har inddraget hensynet til, at anmodningen er indgivet af et massemedie. Det kan ikke føre til en anden vurdering, at styrelsen tidligere har valgt at udarbejde lignende dataudtræk til A.