

Udskriftsdato: 19. december 2025

FOU nr 2016.10388 (Gældende)

Afslag på aktindsigt efter offentlighedslovens §§ 11 og 12 (dataudtræk og databeskrivelse)

Ministerium: Folketinget

Journalnummer: Sag nr. 16/04700

Afslag på aktindsigt efter offentlighedslovens §§ 11 og 12 (dataudtræk og databeskrivelse)

Svar til A

26-11-2016

Sag nr. 16/04700

Arbejdstilsynet og Beskæftigelsesministeriet

I brev af 28. oktober 2016 med bilag har du klaget over, at Beskæftigelsesministeriet den 30. september 2016 stadfæstede Arbejdstilsynets afgørelse af 27. maj 2016 om afslag på aktindsigt efter offentlighedslovens § 12. Ved afgørelsen af 27. maj 2016 afslog Arbejdstilsynet en anmodning af 17. maj 2016 fra dig om aktindsigt i en databeskrivelse.

Jeg har forstået din henvendelse således, at du herudover klager over, at Beskæftigelsesministeriet den 26. oktober 2016 stadfæstede Arbejdstilsynets afgørelse af 27. maj 2016 om afslag på aktindsigt efter offentlighedslovens § 11. Ved afgørelsen af 27. maj 2016 afslog Arbejdstilsynet din anmodning af 17. maj 2016 om aktindsigt i "Arbejdstilsynets kontroller ved virksomheder de seneste 5 år (de såkaldte smileyer på arbejdsmiljøområdet) efter offentlighedslovens § 11". Ministeriet tog i afgørelsen også stilling til et klagepunkt fra dig om, at Arbejdstilsynet ikke havde ydet vejledning og bistand i, hvordan aktindsigten kunne tilpasses (dialogsynspunkt), så den ikke "rammer ressourcebegrænsningen i offentlighedslovens § 11".

Du har herudover anført en række specifikke klagepunkter i relation til Arbejdstilsynets og Beskæftigelsesministeriets sagsbehandling. Det drejer sig bl.a. om, *at* tilsynet ikke tidligere forholdt sig til den præcisering af det efterspurgte dataudtræk, som du foretog i klagen over tilsynets afslag på aktindsigt, *at* tilsynet ikke kommenterede klagen, før den blev sendt til Beskæftigelsesministeriet, jf. offentlighedslovens § 37, stk. 2, *at* tilsynet ikke overholdt fristen for videresendelse af klagen, jf. offentlighedslovens § 37, stk. 2, og *at* tilsynet ikke overholdt fristen for tildeling af partsaktindsigt og ikke gav dig underretning, jf. forvaltningslovens § 16, stk. 2. I forhold til Beskæftigelsesministeriet har du klaget over indholdet i ministeriets underretninger af dig, jf. offentlighedslovens § 37, stk. 3.

Beskæftigelsesministeriets afgørelse af 30. september 2016 (databeskrivelse)

Efter at jeg har gennemgået din klage med bilag, har jeg besluttet at afslutte min undersøgelse af sagen på dette punkt uden at forelægge den for Arbejdstilsynet og Beskæftigelsesministeriet til udtalelse. Det skyldes, at jeg ikke mener, der er udsigt til, at jeg kan kritisere myndighedernes afgørelser af henholdsvis 27. maj 2016 og 30. september 2016.

Det er bestemt i ombudsmandsloven, at hvis en klage ikke giver ombudsmanden anledning til kritik, henstilling mv., kan sagen afsluttes, uden at ombudsmanden først forelægger klagen for myndigheden til udtalelse (§ 16, stk. 2, i lov om Folketingets Ombudsmand, jf. lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013).

De oplysninger, som du har indsendt til mig om faktiske forhold i og forløbet af sagen om aktindsigt efter offentlighedslovens § 12 (databeskrivelse), fremgår nedenfor i et særskilt afsnit **"Faktiske forhold 1"** (s. 6). Det fremgår heraf bl.a., at du har modtaget dokumenter fra myndighederne som svar på din anmodning om indsigt i databeskrivelsen. Oplysningerne i dette særskilte afsnit er indgået i grundlaget for min beslutning.

Jeg har særligt lagt vægt på følgende oplysninger, som fremgår af Arbejdstilsynets og Beskæftigelsesministeriets afgørelser af henholdsvis 27. maj 2016 og 30. september 2016:

Arbejdstilsynet har oplyst, at tilsynet ikke er i besiddelse af en samlet databeskrivelse som beskrevet i offentlighedslovens § 12.

Smileydatabasen er efter det oplyste etableret før den 1. januar 2014 og er ikke blevet væsentligt ændret efter denne dato.

Der er ikke efter offentlighedslovens § 12, stk. 2, fastsat bestemmelse om, at Arbejdstilsynet er forpligtet til at udfærdige en databeskrivelse for databasen.

Som det fremgår af Beskæftigelsesministeriets afgørelse af 30. september 2016, gælder retten til at få indsigt i databeskrivelsen efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, når databeskrivelsen allerede foreligger i et dokument hos den pågældende myndighed, og retten til at få den nævnte indsigt indebærer således ikke, at forvaltningsmyndigheden er forpligtet til at udarbejde et nyt dokument. (Jeg kan herved henvise til lovforslagets bemærkninger til bestemmelsen i § 12, jf. lovforslag nr. L 144, fremsat den 7. februar 2013, Folketinget 2012-13.)

På grundlag af de oplysninger, som jeg har fået fra dig, mener jeg ikke, at der er udsigt til, at jeg kan kritisere de trufne afgørelser, og jeg vil ikke kunne hjælpe dig til at få yderligere indsigt i forhold til den indsigt, som du allerede har modtaget. Derfor har jeg ikke iværksat en nærmere undersøgelse i anledning af dette klagepunkt.

Beskæftigelsesministeriets afgørelse af 26. oktober 2016 (datasammenstilling)

Også for så vidt angår denne del af din klage hertil mener jeg ikke, at der er udsigt til, at jeg kan kritisere myndighedernes afgørelser. Jeg foretager mig derfor ikke mere. Jeg henviser igen til ombudsmandslovens § 16, stk. 2.

De oplysninger, som du har indsendt til mig om faktiske forhold i og forløbet af sagen om aktindsigt efter offentlighedslovens § 11 (datasammenstilling), fremgår nedenfor i et særskilt afsnit ”**Faktiske forhold 2**” (s. 12). Disse oplysninger er indgået i grundlaget for min beslutning.

Ved min vurdering har jeg særligt lagt vægt på oplysningerne, som fremgår af udtalelserne af 7. juli 2016 og 2. september 2016 fra Arbejdstilsynet og af Beskæftigelsesministeriets afgørelse af 26. oktober 2016. Jeg kan her fremhæve afsnittet ”Opgavedbrydning” i Arbejdstilsynets supplerende udtalelse af 2. september 2016 med nærmere redegørelse for 4 trin, der beskriver de handlinger, som Arbejdstilsynet ville skulle foretage for at imødekomme din anmodning af 17. maj 2016 om dataudtræk. Jeg kan også fremhæve Arbejdstilsynets konklusion i den supplerende udtalelse, hvorefter følgende fremgår:

”For at kunne levere den datasammenstilling, der indeholder de oplysninger, som fremgår af anmodningen, vil det således være nødvendigt at sammenstille data fra over 30 forskellige tabeller. Udover at opgaven vil kræve udvikling af et ikke ubetydeligt antal kodelinjer, vil opgaven også kræve indgående indblik i forskellige områder af datamodellen. I praksis vil det kræve involvering af 3 interne ressourcer og eventuelt en ekstern ressource. Opgaven med at udvikle den kode, der skal til for at danne den endelige datasammenstilling forventes at ville vare 2-3 mandeuger.

På den baggrund er det Arbejdstilsynets vurdering, at dataudtrækket ligger væsentligt uden for *få og enkle kommandoer*. Hertil skal Arbejdstilsynet bemærke, at det af den kommenterede offentlighedslov fremgår, at betingelsen m[ed] få og enkle kommandoer ikke vil være opfyldt, hvis dataudtrækket ikke kan foretages i løbet af kort tid. ”

På grundlag af de nævnte udtalelser fra Arbejdstilsynet er der ikke udsigt til, at jeg vil kunne kritisere myndighedernes opfattelse af, at en datasammenstilling foretaget i overensstemmelse med dit oprindelige ønske af 17. maj 2016 ikke kan foretages ved få og enkle kommandoer.

På det foreliggende grundlag mener jeg heller ikke, at der er udsigt til, at jeg vil kunne kritisere Beskæftigelsesministeriets afgørelse af spørgsmålet om, hvorvidt Arbejdstilsynet i sagen var retligt forpligtet til at indlede en dialog med dig om afgrænsning af din anmodning om datasammenstilling, inden Arbejdstilsynet traf afgørelse herom. Jeg henviser til det, som ministeriet har anført i sin afgørelse.

Jeg bemærker i den forbindelse, at en sådan forpligtelse ikke følger af min udtalelse i sagen i FOB 2016-23, som du henviser til, og som er offentliggjort på min hjemmeside. Denne sag drejer sig ikke om dataudtræk, men om aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 7.

Jeg forstår dig sådan, at du har rejst klagepunktet om dialog og ligeledes klagepunktet om, at Arbejdstilsynet tidligere burde have forholdt sig til den præcisering af det efterspurgte dataudtræk, som du foretog i klagen af 29. maj 2016, fordi du mener, at du herved tidligere kunne have fået det udtræk, som Arbejdstilsynet sendte dig den 28. oktober 2016.

Da du nu har modtaget en datasammenstilling, der – som jeg må forstå det – er i overensstemmelse med dine ændrede kriterier for ønsket om datasammenstilling i bl.a. klagen af 29. maj 2016, og da der i øvrigt ikke er udsigt til, at jeg vil kunne kritisere afgørelserne om afslag på dataudtræk, har jeg vurderet, at jeg ikke har tilstrækkelig anledning til nærmere at undersøge, hvorvidt Arbejdstilsynet på andet grundlag burde være gået i dialog med dig eller tidligere have taget stilling til din anmodning om et andet dataudtræk. Jeg henviser til ombudsmandslovens § 16, stk. 1, hvorefter ombudsmanden afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

Arbejdstilsynets og Beskæftigelsesministeriets sagsbehandling i øvrigt, herunder Arbejdstilsynets sagsbehandlingstid

Da der ikke er udsigt til, at jeg vil kunne kritisere Arbejdstilsynets afgørelse af 27. maj 2016 og Beskæftigelsesministeriets afgørelser af 30. september og 26. oktober 2016, mener jeg heller ikke, at jeg har tilstrækkelig anledning til at undersøge dine øvrige klagepunkter vedrørende sagsbehandlingen. Jeg henviser igen til ombudsmandslovens § 16, stk. 1.

Jeg bemærker i øvrigt, at ombudsmanden ikke kan behandle klager over forhold, der kan indbringes for en anden forvaltningsmyndighed, før denne myndighed har truffet afgørelse (§ 14 i ombudsmandsloven).

For visse af de klagepunkter, som du har rejst over for mig vedrørende Arbejdstilsynets sagsbehandling (f.eks. at Arbejdstilsynet ikke har underrettet dig efter forvaltningslovens § 16, stk. 2), fremgår det ikke af de indsendte bilag, at Beskæftigelsesministeriet specifikt har taget stilling dem. Jeg vil derfor ikke kunne tage stilling til disse klagepunkter på nuværende tidspunkt. Jeg må henvise dig til eventuelt at rette henvendelse til Beskæftigelsesministeriet.

Jeg foretager mig ikke mere i anledning af din klage af 28. oktober 2016.

Med venlig hilsen



Kaj Larsen
Vicedirektør

Kopi til:

Beskæftigelsesministeriet

Arbejdstilsynet

Faktiske forhold 1

I e-mail af 17. maj 2016 indgav du en begæring om aktindsigt til Arbejdstilsynet med bl.a. følgende indhold:

”Jeg ønsker at søge aktindsigt i Arbejdstilsynets kontroller ved virksomheder de seneste 5 år (de såkaldte smileyer på arbejdsmiljøområdet), efter offentlighedslovens § 11.

Jeg ønsker i denne sammenhæng både:

- Virksomhedsoplysninger (CVR-nummer, P-nummer, virksomhedens navn, region, kommune, postnummer og adresse, samt telefonnummer (hvis dette eksisterer i databasen))
- Brancheoplysninger (Branchegruppe og Branche)
- Tilsynsoplysninger (Dato)
- Smiley

Jeg ønsker både aktive og tidligere smileys, som en virksomhed har modtaget ved kontrol.

Jeg ønsker desuden at søge aktindsigt i databeskrivelsen for førnævnte database, efter offentlighedslovens § 12. ”

Den 27. maj 2016 afslog Arbejdstilsynet din ansøgning. For så vidt angår den del af Arbejdstilsynets afgørelse, der vedrører aktindsigt i en databeskrivelse, anførte tilsynet bl.a. følgende:

”Mht. indsigt i databeskrivelsen vedrørende Arbejdstilsynets database indeholdende smileydata er Arbejdstilsynet ikke i besiddelse af en samlet databeskrivelse som beskrevet i offentlighedslovens § 12.

...

Afgørelse

...

Arbejdstilsynet har i forbindelse med din anmodning om indsigt i databeskrivelsen jf. offentlighedslovens § 12 overvejet, om der kan gives indsigt i videre omfang efter de forvaltningsretlige principper om meroffentlighed. På den baggrund har tilsynet vurderet at du kan få indsigt i uddrag fra tilsynets fysiske og logiske datamodeller vedrørende smiley. Uddraget er vedhæftet. ”

I en e-mail af 29. maj 2016 til Arbejdstilsynet klagede du over afgørelsen vedrørende afslag på aktindsigt i en databeskrivelse. Du skrev i den forbindelse bl.a. følgende:

”3. Evt. klage over afslag i databeskrivelse / Ny aktindsigt

Hvis klagen over afslag på aktindsigt ikke imødekommes i første klageinstans, vil jeg ydermere påklage afslaget på levering af en databeskrivelse efter offentlighedslovens § 12.

Afslaget blev begrundet med, at tilsynet ikke var i besiddelse af en sådan databeskrivelse (og at det, antager jeg, åbenbart er for ressourcekrævende at producere).

Mit ønske om en databeskrivelse efter offentlighedslovens § 12, kan i dette tilfælde imødekommes ved at det allerede leverede dokument beriges med nedenstående data, i det omfang det kan lade sig gøre uden at være et *’væsentligt ressourceforbrug’* som beskrevet i § 12, stk. 3.

Prioriteret efter faldende vigtighed mangler jeg i særdeleshed informationer om:

- hvilken database I benytter (for at kunne afgøre hvorvidt det er korrekt når det påstås at *’det [ikke er] muligt at lave det efterspurgte dataudtræk ved hjælp af få og enkle kommandoer’*).
- hvad begrebet *’Smiley-beregningen’* dækker over. Her ønskes den specifikke formel, der resulterer i en smileytildeelse.
- en beskrivelse af hvad tabellerne smiley2_prodenheder og smiley2_jurenheder indeholder.
- en beskrivelse af hvilken logik der ligger bag de forskellige kasser, farver og pile angivet på figuren på side 2 i den leverede databeskrivelse.
- andre dokumenter der er relevante for en udenforståendes forståelse af databasen.

Imødekommes anmodningen ikke eller kun delvist, ønsker jeg et skriftligt svar på, hvad i forstår ved et *’væsentligt ressourceforbrug’*, som beskrevet i § 12, stk. 3.

Særligt hvor meget tid der er tale om, og hvilke IT-kompetencer og systemrettigheder den pågældende sagsbehandler har (for at afgøre om der bliver stillet personale med de nødvendige kompetencer/rettigheder til rådighed for behandlingen af aktindsigten).

Imødekommes anmodningen ikke eller kun delvist, **søger jeg desuden om aktindsigt i alle dokumenter/e-mails mv. der beskriver smiley databasen**, i det omfang de eksisterer (der blev givet aktindsigt i ét af disse). ” (Den 16. juni 2016 meddelte Arbejdstilsynet dig, at denne del (aktindsigt i dokumenter og e-mails, der beskriver smileydatabasen) ikke var en del af din tidligere anmodning om aktindsigt, hvorfor tilsynet behandlede den som en ny anmodning om aktindsigt, som du ville modtage særskilt svar på.)

I et notat af 7. juli 2016, som Arbejdstilsynet afgav til Beskæftigelsesministeriet til brug for ministeriets behandling af din klage, udtalte tilsynet bl.a. følgende:

”Det er fortsat Arbejdstilsynets vurdering, at tilsynet ikke er i besiddelse af beskrivelser eller materiale der kan sidestilles med indholdet i offentlighedslovens §12, stk. 1, om databeskrivelsen. Arbejdstilsynet har i forbindelse med afgørelsen af 27. maj 2016 foretaget en vurdering af, om der i tilsynets øvrige materiale vedrørende smileydatabasen er oplysninger, som anmoder kunne have interesse i og som i nogen grad kan minde om en databeskrivelse i offentlighedslovens forstand.

Vedhæftet denne udtalelse er Arbejdstilsynets dokumenter om

- Softwarearkitektur – Smiley
- Fysisk Datamodel – Smiley (i sin helhed),
- Logisk datamodel – Smiley (i sin helhed),
- Samt Arbejdstilsynets uddrag udleveret til anmoder.

Arbejdstilsynet kan oplyse, at smileydatabase er anskaffet og oprettet før 1. januar 2014 og ikke er blevet væsentligt ændret efter denne dato.

Det er således Arbejdstilsynets vurdering, at tilsynet i overensstemmelse med offentlighedslovens § 12, stk. 3, 1. pkt., ikke er forpligtet til at udarbejde en databeskrivelse – heller ikke selvom dette vil kunne ske uden brug af væsentlige ressourcer.

Anmoder har i klagen angivet en række punkter, som han set i lyset af det udleverede materiale mangler information om.

Til brug for Beskæftigelsesministeriets behandling af klagen, skal Arbejdstilsynet besvare de oplyste spørgsmål på følgende måde:

...

Samlet vurdering

...

Vedrørende afslag på indsigt i databeskrivelsen, fastholder Arbejdstilsynet at der ikke foreligger materiale, som svarer til indholdet i offentlighedslovens § 12. Det er ligeledes Arbejdstilsynets vurdering, at tilsynet ikke er forpligtet til at udarbejde en databeskrivelse, da smileydatabase falder uden for bestemmelsens anvendelsesområde, fordi database er anskaffet tidligere end 1. januar 2014 og ikke er væsentligt ændret siden. ”

Den 14. juli 2016 partshørte Beskæftigelsesministeriet dig over udtalelsen fra Arbejdstilsynet. Jeg forstår, at ministeriet i den forbindelse også sendte tilsynets bilagsmateriale til dig.

Den 19. juli 2016 fremsatte du bl.a. følgende bemærkninger:

”Arbejdstilsynet skrev i sit afslag på aktindsigt d. 27. maj:

Mht. indsigt i databeskrivelsen vedrørende Arbejdstilsynets database indeholdende smileydata er Arbejdstilsynet ikke i besiddelse af en samlet databeskrivelse som beskrevet i offentlighedslovens § 12.

Der blev dog i samme ombæring givet aktindsigt i et billede (uden forklarende tekst) fra ’DD120 Fysisk datamodel’ og to tabeller fra ’D0130 – Logisk datamodel’, men IKKE i de fulde dokumenter, der både beskriver de underliggende data som smiley-beregningen benytter, samt det faktum at smiley-tabellerne og beregningerne er et separat system fra Arbejdstilsynets sagsbehandlingsdatabase i øvrigt.

Først igennem klagesagen, får jeg tildelt fuld aktindsigt i disse dokumenter. Af journal-listen til sagen (aktliste 20165103017) fremgår det, at disse dokumenter blev sendt til AT's sagsbehandler allerede d. 19. maj.

Justitsministeriet bemærker i VEJ nr. 9847 af 19/12/2013:

Retten til indsigt i databeskrivelsen skal sikre offentligheden kendskab til, hvordan den enkelte database grundlæggende er opbygget,

samt,

Retten til aktindsigt gælder også, selv om beskrivelsen er indeholdt i et internt dokument.

Det står intet sted, at oplysningerne SKAL være sammenfattet i et enkelt dokument, eller at de IKKE må have teknisk karakter.

De udleverede dokumenter giver for en udenforstående en langt større indsigt i hvordan Arbejdstilsynets database er opbygget, og hvordan den bliver brugt i smiley-beregningen, som det ifølge Justitsministeriet var sigtet med § 12. Havde tilsynet fra start givet fuld aktindsigt i disse dokumenter, var sagens forløb blevet noget simplere.

Det bemærkes, at der ikke er givet aktindsigt i 'A0100 – Analyserapport – Smiley' (står under referencer i 'O0500 Softwarearkitektur'), ej heller er der en beskrivelse af forretningslogikken bag tildeling af en smiley (ikke kildekoden!). Begge dele bør efter min mening udleveres som en del af aktindsigten.

A) *Jeg vil bede Beskæftigelsesministeriet bekræfte, at de nu udleverede dokumenter [note: 'DD120 – Fysisk Datamodel – Smiley.docx', 'D0130 – Logisk datamodel – Smiley.docx', samt 'O0500 – Softwarearkitektur – Smiley.docx'; min bemærkning] har karakter af databeskrivelser, og burde have været udleveret i forbindelse med aktindsigten i databeskrivelsen.*

A) *Jeg vil bede Beskæftigelsesministeriet anmode Arbejdstilsynet om at udlevere dokumentet 'A0100 – Analyserapport – Smiley' til undertegnede. ”*

Den 30. september 2016 stadfæstede Beskæftigelsesministeriet Arbejdstilsynets afslag på aktindsigt i databeskrivelse med følgende begrundelse:

”Det fremgår af Arbejdstilsynets afgørelse af 27. maj 2016, at Arbejdstilsynet ikke er i besiddelse af en samlet databeskrivelse. Retten til aktindsigt i en databeskrivelse i medfør af offentlighedslovens § 12 forudsætter, at en sådan foreligger på tidspunktet for fremsættelsen af anmodningen om aktindsigt.

Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, at myndigheden ikke er forpligtet til at udarbejde et nyt dokument, hvis databeskrivelsen ikke foreligger i forvejen.

Det fremgår således af offentlighedslovens § 12, at '[e]nhver .. med de undtagelser, der er nævnt i §§ 31-33, [kan] forlange at få indsigt i en beskrivelse af de typer af oplysninger, der indgår i en database, hvilket grundlag oplysningerne bygger på, samt oplysninger om, hvilke formater en database anvender

(databeskrivelse). Denne ret gælder i forhold til databaser, som en forvaltningsmyndighed anvender i forbindelse med konkret sagsbehandling eller i forbindelse med udarbejdelse af offentliggjorte analyser, beregninger og lign. ’.

Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, at *’Det er med bestemmelsen forudsat, at en databeskrivelse i almindelighed vil have karakter af et ’enkelt’ tekstdokument, der er udarbejdet af den pågældende forvaltningsmyndighed og indeholder en generel og kortfattet beskrivelse af, hvordan den pågældende database overordnet er opbygget. Databeskrivelsen vil således ikke nødvendigvis have karakter af en it-faglig manual vedrørende den pågældende database’.*

Det fremgår endvidere, at *’Efter bestemmelsen i stk. 1 gælder retten til at få indsigt i databeskrivelsen, når databeskrivelsen allerede foreligger i et dokument hos den pågældende myndighed. Retten til indsigt i databeskrivelsen efter stk. 1 indebærer således ikke, at den pågældende forvaltningsmyndighed er forpligtet til at udarbejde et nyt dokument, der indeholder databeskrivelsen, hvis en sådan ikke allerede foreligger hos myndigheden, jf. dog stk. 2 og 3’.*

I det foreliggende tilfælde er der ifølge Arbejdstilsynets oplysninger tale om en database som er etableret før offentlighedslovens ikrafttræden den 1. januar 2014, og som ikke efterfølgende er udviklet i et omfang, der forpligter tilsynet til at sikre sig, at der udarbejdes en databeskrivelse med henblik på, at der kan meddeles aktindsigt i beskrivelsen.

Der er heller ikke i medfør af § 12, stk. 2, i offentlighedsloven truffet nogen bestemmelse om, at Arbejdstilsynet er forpligtet til at udfærdige en databeskrivelse vedrørende den nævnte database.

§ 12, stk. 2 og 3, er således ikke relevant i det foreliggende tilfælde.

Beskæftigelsesministeriet bemærker, at ministeriet ikke kan tilslutte sig Deres synspunkt om, at de dokumenter, som De har fået udleveret fra Arbejdstilsynet som led i meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, har karakter af en databeskrivelse i offentlighedslovens § 12’s forstand, og derfor burde have været udleveret i medfør af § 12.

Ministeriet opfatter Deres anmodning om, at Beskæftigelsesministeriet anmoder Arbejdstilsynet om at udlevere dokumentet ’A0100 – Analyserapport – Smiley’, som en ny anmodning om aktindsigt. Ministeriet har dags dato bedt Arbejdstilsynet om at behandle denne anmodning og træffe afgørelse som første instans.

...”

Faktiske forhold 2

Den 17. maj 2016 søgte du aktindsigt hos Arbejdstilsynet med en ordlyd, der fremgår af det citat, der er medtaget i indledningen af afsnittet **”Faktiske forhold 1”** (s. 6).

Den 27. maj 2016 afslog Arbejdstilsynet din ansøgning. For så vidt angår den del af Arbejdstilsynets afgørelse, der vedrører aktindsigt i datasammenstilling, anførte tilsynet bl.a. følgende:

”Mht. et dataudtræk med smiley’er, så er det Arbejdstilsynets vurdering, at hvis der skal udarbejdes en smileylist, vil det kræve væsentlige ressourcer. Årsagen hertil er, at data vedr. smiley’er på hjemmesiden blot er lagret og struktureret på en måde, som giver mulighed for at vise et øjebliksbillede på hjemmesiden. De er ikke lagret og struktureret på en måde, som gør det muligt at lave det efterspurgte dataudtræk ved hjælp af få og enkle kommandoer.

Det fremgår af offentlighedslovens § 11, stk. 1, bl.a. at: *’Enhver kan forlange, at en forvaltningsmyndighed foretager og udleverer en sammenstilling af foreliggende oplysninger i myndighedens databaser, hvis sammenstillingen kan foretages ved få eller enkle kommandoer.’*

...

Det er Arbejdstilsynets vurdering, at anmodningen om dataudtræk over smiley’er ikke kan imødekommes, da udarbejdelsen af listen ikke kan foretages ved få eller enkle kommandoer. Arbejdstilsynet giver dig på denne baggrund afslag på aktindsigt.

Arbejdstilsynet har i forbindelse med din anmodning om aktindsigt overvejet, om der kan gives aktindsigt i videre omfang, jf. princippet om meroffentlighed. Det er Arbejdstilsynets vurdering, at hensynet bag bestemmelsen i § 11, stk. 1, spørgsmålet om anvendelsen af Arbejdstilsynets ressourcer, taler imod at give aktindsigt i videre omfang. Arbejdstilsynet har herved lagt vægt på, at det er muligt at finde oplysninger om samtlige smiley’er på Arbejdstilsynets hjemmeside.”

I klagen af 29. maj 2016 anførte du bl.a. følgende:

”1. Klage over afslag på aktindsigt i smiley databasen

...

I forbindelse med aktindsigten blev der bevilget aktindsigt i et dokument beskrivende de ’fysiske og logiske datamodeller’ for ovenstående database efter de forvaltningsretlige principper om meroffentlighed. Dette dokument synliggør, at et udtræk som ønsket vitterligt er simpelt og kan laves ved **få og enkle kommandoer**.

Jeg ønsker et simpelt udtræk fra de to database tabeller **smiley2_promlinjer** og **smiley2_jurlinjer** (...), der er afgrænset til de seneste 5 år. Jeg er fint i stand til selv at behandle tabellerne når de er leveret.

Udtrækkene kan laves på 2 simple måder:

A: Udtræk til tekstfil

Disse udtræk vil i en Microsoft SQL database være:

```
SELECT * FROM smiley2_promlinjer WHERE dato_besoeg > '2011-01-01'
```

```
SELECT * FROM smiley2_jurlinjer WHERE dato_besoeg > '2011-01-01'
```

Ovenstående udtræk skal selvfølgelig tilpasses jeres databases 'sprog'. Jeres databaseansvarlige skulle dog nemt kunne klare den udtræksopgave.

Leveringsformatet efterspørges i csv, excel, tab eller andet maskinlæsbart standardformat (gerne open source).

B: Udtræk af hel tabel

Hvis ovenstående er for meget arbejde, kan de omtalte tabeller også leveres ved at generere en backup-fil af de pågældende tabeller der herefter sendes (dette 'udtræk' kan i særdeleshed laves med få og enkle kommandoer). Igen kan jeres databaseansvarlige være behjælpelig.

2. Er data stillet til rådighed i et interoperatibelt format?

Arbejdstilsynet har i sin vurdering

'lagt vægt på, at det er muligt at finde oplysninger om samtlige smiley'er på Arbejdstilsynets hjemmeside'.

Upåagtet at hjemmesiden kun stiller en delmængde af det data der er omfattet af aktindsigten til rådighed, vil jeg gerne have denne udtalelse vurderet juridisk særskilt med hensyn til den danske stats implementering af DIREKTIV 2013/37/EU:

Er data stillet til rådighed så det er interoperatibelt og nemt tilgængeligt, når Arbejdstilsynets hjemmeside kun tillader enkelttopslag på virksomheder?

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV 2013/37/EU af 26. juni 2013 om ændring af direktiv 2003/98/EF om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer har følgende betragtning (20):

Med henblik på at lette videreanvendelse bør offentlige myndigheder, hvor det er muligt og hensigtsmæssigt, stille deres dokumenter til rådighed i et åbent og maskinlæsbart format, og sammen med deres metadata, med den bedst mulige præcision og granularitet, i et format, der sikrer interoperabilitet ..."

[Beskæftigelsesministeriet har den 27. oktober 2016 meddelt dig, at ministeriet forventer at kunne vende tilbage til spørgsmålet om PSI-direktivet inden for ca. 2 måneder; min bemærkning].

Af notatet af 7. juli 2016, som Arbejdstilsynet afgav til Beskæftigelsesministeriet til brug for ministeriets behandling af din klage, fremgår bl.a.:

"Afslag på dataudtræk vedrørende smiley (klagens punkt 1)

Det fremgår af offentlighedslovens § 11 at enhver har ret til at få foretaget og udleveret en sammenstilling af foreliggende oplysninger i myndighedens databaser, hvis sammenstillingen kan foretages med få og enkle kommandoer.

Af forarbejderne til offentlighedsloven samt af kommentaren til loven fremgår det at bestemmelsen tager sigte på at varetage hensynet til den ressourcemæssige belastning af den offentlige forvaltning, som sammenstillingsretten indebærer. Ved vurderingen af, om dataudtrækket er for ressourcekrævende skal der blandt andet lægges vægt på, hvor lang tid det vil tage at foretage dataudtrækket, samt hvor kompliceret udtrækket er.

Ved vurderingen af, om det vil tage kort tid at foretage dataudtrækket, skal der ikke tages udgangspunkt i, om det er muligt for den enkelte sagsbehandler at foretage udtrækket i løbet af kort tid. Derimod skal vurderingen foretages i lyset af den it-faglige ekspertise myndigheden som sådan råder over, og om det med udgangspunkt heri vil være muligt at foretage udtrækket i løbet af kort tid. Retten til at få foretaget dataudtræk, vil således kunne variere alt efter den it-mæssige ekspertise, som den enkelte myndighed har til rådighed.

Hvis et dataudtræk kan foretages ved enkle kommandoer, men at det imidlertid samlet set kræver et stort antal sådanne kommandoer, fremgår det videre af lovens kommentarer, at udtrækket kan undlades, da betingelsen om *få* kommandoer ikke vil være opfyldt.

Hvis det er nødvendigt at foretage egentlige analyser eller beregninger for at myndigheden kan foretage et dataudtræk, vil myndigheden kunne afslå at foretage udtrækket. Det skyldes, at analyser og/eller beregning i almindelighed ikke vil kunne foretages ved få og enkle kommandoer.

Det følger af offentlighedslovens § 11, stk. 1, 3. pkt., at det er en betingelse for at kræve at få foretaget et dataudtræk, at oplysningerne ikke allerede er offentliggjort i egnet form og format. Hvis myndigheden fx har offentliggjort oplysningerne på sin hjemmeside, må den pågældende anmoder således i sådanne tilfælde selv gennemføre et eventuelt dataudtræk, og kan ikke forlange, at myndigheden foretager udtrækket.

For at kunne imødekomme et ønske om dataudtræk vedrørende smileyvisning over en 5 årig periode koblet med oplysning om de tilsyn, som har resulteret i en konkret smiley, vil Arbejdstilsynet skulle foretage en særlig kodning. Denne form for kodning kan ikke foretages med få og enkle kommandoer, fordi den dels vil kræve et meget stort antal kommandoer og dels en kombination og sammenstilling af et stort antal forskellige data.

Arbejdstilsynet skal i den forbindelse bemærke, at det ikke vil have nogen indflydelse på om der er tale om få og enkle kommandoer, om udtrækket ville skulle foretages af en af Arbejdstilsynets it-specialister eller en anden af tilsynets medarbejdere med kompetencer til at foretage dataudtræk i almindelighed.

På samme måde vil en datasammenstilling indeholdende oplysninger som ønsket af anmoder om

- virksomhedsoplysninger (CVR-nummer, P-nummer, virksomhedens navn, region, kommune, postnummer og adresse, samt telefonnummer),
- brancheoplysninger (branchegruppe og branche),
- tilsynsoplysninger (dato) samt
- smiley

kræve særlig kodning, som ikke kan foretages med få og enkle kommandoer. Også i dette tilfælde vil der være tale om, at Arbejdstilsynet ville skulle foretage et meget stort antal kommandoer, hvor der kombineres og sammenstilles mange forskellige typer af data.

I klagen har anmoder (klagens punkt 1A) angivet en måde (*SELECT * FROM smiley2_prodlinjer WHERE dato_besog > '2011-01-01'*) til hvordan Arbejdstilsynet kan foretage et udtræk fra tabellerne smiley2_prodlinjer og smiley2_jurlinjer.

Nedenfor er indsat et eksempel på hvordan et dataudtræk foretaget på den foreslåede måde.

...

Arbejdstilsynet skal gøre opmærksom på at udtrækket kun er foretaget for et enkelt produktionsenhedsnummer, hvorfor Arbejdstilsynet for at imødekomme anmodningen ville skulle foretage tilsvarende udtræk for alle virksomheder, der har fået tildelt en smiley. Det af klageren angivne select vil således give – alene for de aktive smileys – en tabel der er 90.000 gange så lang som den viste. Der vil derfor skulle foretages en betydelig efterbehandling for at skabe et datasæt, der giver mening. Da dette isoleret set vil kræve et meget stort antal (enkle) kommandoer, er det Arbejdstilsynets vurdering, at Arbejdstilsynet heller ikke på den af anmoder i klagen foreslåede måde vil kunne imødekomme anmodningen under henvisning til, at der ikke er tale om få og enkle kommandoer.

Arbejdstilsynet er opmærksom på, at anmoder dels under klagens punkt 1A samt punkt 1B angiver forskellige måder Arbejdstilsynet vil kunne levere de ønskede tabeller på. Det er imidlertid uden betydning for om det ønskede udtræk kan foretages med få og enkle kommandoer, hvordan udtrækket skal leveres.

Herudover er det Arbejdstilsynets vurdering, at den særlige kodning som vil skulle foretages for at kunne imødekomme anmodningen om dataudtræk er sammenlignelig med ovenstående betragtninger fra kommentaren til offentlighedsloven vedrørende behovet for at foretage analyser og beregninger i forbindelse med en anmodning om dataudtræk. Arbejdstilsynet vurderer derfor, at det i almindelighed heller ikke kan antages, at udarbejdelse af særlig kodning i forbindelse med en anmodning om dataudtræk, kan foretages med få og enkle kommandoer.

...

Samlet vurdering

Det er Arbejdstilsynets vurdering, at afslaget på dataudtræk efter offentlighedslovens § 11 skal fastholdes, idet udtrækket kræver særlig kodning som ikke kan foretages ved få og enkle kommandoer, idet der dels vil skulle foretages et meget stort antal kommandoer, og dels en kombination og sammenstilling af et sort [formentlig rettelig stort; min bemærkning] antal forskellige data.

Arbejdstilsynet vurderer, at tilsynet med fordel i sin begrundelse for afslaget kunne have beskrevet for anmoder, at det ville være nødvendigt at foretage en sådan kodning, som blandt andet krævet et stort antal kommandoer.

Det er ligeledes fortsat Arbejdstilsynets vurdering, at hensynet til den ressourcemæssige belastning som offentlighedslovens § 11 skal varetage i den konkrete sag vejer tungere end hensynene bag princippet om meroffentlighed. Arbejdstilsynet fastholder således også, at tilsynet ikke skal foretage dataudtrækket efter det nævnte princip. ”

I dit partshøringssvar af 19. juli 2016 skrev du bl.a. følgende:

”Det skal oplyses, at Arbejdstilsynet på intet tidspunkt har taget kontakt til undertegnede for at vejlede og evt., i samarbejde, afgrænse et udtræk efter offentlighedslovens § 11, således at dette kan gennemføres med få og enkle kommandoer. Folketingets Ombudsmand skriver i ’2016-23 – Justitsministeriet kunne afslå at behandle en journalists aktindsigtsanmodning af ressourcemæssige grunde’ at,

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

Således bør dialog ifølge ombudsmanden være første skridt før et afslag med henvisning til ressourceforbrug i § 9, stk. 2. Der er ingen grund til at antage, at dette ikke også bør gøre sig gældende i forhold til begrænsningen om ’få og enkle kommandoer’ i § 11, stk. 1.

A) *På denne baggrund vil jeg bede Beskæftigelsesministeriet fastslå, at Arbejdstilsynet burde have indgået i dialog med henblik på at vejlede og få konkretiseret aktindsigtsanmodningen, før et afslag med henvisning til bestemmelsen om ’få og enkle kommandoer’.*

Arbejdstilsynet har i høringssvaret vist, at der kan laves et udtræk som indeholder en stor del af de informationer undertegnede har efterspurgt. Det faktum at udtrækket vil være ’stort’ (særligt når historiske optegnelser bliver inkluderet) har ingen betydning for om der skal tildeles aktindsigt. Der skrives desuden,

Det af klageren angivne select vil således give – alene for de aktive smileys – en tabel der er 90.000 gange så lang som den viste. Der vil derfor skulle foretages en betydelig efterbehandling for at skabe et datasæt, der giver mening.

Undertegnede ønsker ingen efterbehandling – kun data som i udtrækket – så jeg vil gerne udbede en mere detaljeret forklaring af den ’efterbehandling’ Arbejdstilsynet henviser til.

D) *Da der åbenbart ikke er nogen tekniske eller juridiske hindringer for at give den ønskede aktindsigt, vil jeg bede Beskæftigelsesministeriet meddele Arbejdstilsynet at de, uden ophold, skal levere 4 dataudtræk fra de 4 tabeller [note: smiley2_prodenheder, smiley2_jurenheder, smiley2_prodlinier, og smiley2_jurlinier; min bemærkning], som tilsammen udgør smiley-databasen, med alle observationer og for alle år indeholdt i databasen.”*

Den 19. august 2016 meddelte Beskæftigelsesministeriet dig, at ministeriet på baggrund af dit partshøringssvar af 19. juli 2016 havde vurderet, at der var behov for at indhente bemærkninger fra Arbejdstilsynet.

Den 2. september 2016 fremsatte Arbejdstilsynet bl.a. følgende supplerende bemærkninger:

”Partsindlæggets punkt C

A gør i sit partsindlæg gældende, at Arbejdstilsynet burde have indledt en dialog med ham i forhold til en nærmere afgrænsning og konkretisering af anmodningen om dataudtræk (indlæggets punkt C). A henviser i den forbindelse til Ombudsmandsudtalelse 2016-23, (...)

Arbejdstilsynet skal indledningsvist bemærke, at offentlighedslovens § 11 adskiller sig fra de almindelige regler om aktindsigt i eksisterende dokumenter, idet der er tale om, at myndighederne pålægges at udarbejde nye dokumenter (dataudtrækkene), hvis anmodningen kan imødekommes med få og enkle kommandoer. Det fremgår eksplicit af bemærkningerne til offentlighedsloven (S. 231) samt af lovens forarbejde, at netop denne betingelse (få og enkle kommandoer) tager sigte på at varetage hensynet til den ressourcemæssige belastning i den offentlige forvaltning, som en sammenstillingsret i lovens § 11 indebærer.

Det er Arbejdstilsynets vurdering, at den omtalte udtalelse fra ombudsmanden alene tager sigte på behandling af anmodninger om aktindsigt efter de almindelige regler herom, og ikke kan tages til indtægt for mere generelle retningslinjer for, hvornår myndigheder bør indlede en dialog om tilskæring i forbindelse med anmodninger om dataudtræk efter offentlighedslovens § 11.

Arbejdstilsynet bemærker i den forbindelse også, at det af kommentaren til offentlighedsloven fremgår, at lovens § 11 i modsætning til § 9, stk. 2, end ikke giver anmodere med en særlig interesse en videre adgang til dataudtræk, end de der kan foretages med få og enkle kommandoer.

På denne baggrund vurderer Arbejdstilsynet, at tilsynet har handlet i overensstemmelse med lovgivningen på området, og at det derfor ikke påhviler Arbejdstilsynet en pligt til at være gået i dialog med A om en tilskæring af hans anmodning.

Partsindlæggets punkt D

Arbejdstilsynet har i sin udtalelse af 8. juli 2016 beskrevet, at tilsynet for at kunne imødekomme A's oprindelige anmodning om dataudtræk vedrørende smileyvisning over en 5 årig periode koblet med oplysninger om de tilsyn, som har resulteret i en konkret smiley, ville skulle foretage kodningsarbejde, som ikke kan foretages med få og enkle kommandoer.

Arbejdstilsynet har nedenfor forsøgt ved hjælp af opgave-nedbrydning at beskrive, hvilket arbejde tilsynet ville skulle foretage – og dermed også hvori kodningen består – for at imødekomme A's anmodning om dataudtræk.

Opgavenedbrydning

Arbejdstilsynets database er 'normaliseret', hvilket betyder at data ligger spredt over forskellige tabeller, som er sammenkædet gennem relationer. Normaliseringen sker for at undgå at samme data ligger i databasen flere gange. Det betyder også, at det typisk vil være nødvendigt, at sammenkoble og foretage kodning af flere tabeller for at kunne levere sammenhængende data. Arbejdstilsynets applikationer har typisk behov for et øjebliksbillede af data, hvorfor vægten på standardiserede views (sammenstillinger) er lagt på netop at kunne levere et øjebliksbillede af data. Når der ønskes en sammenstilling af data for en given periode, vil det være nødvendigt at koble yderligere tabeller på, som kan tilføre datasættet den historik der er nødvendig for at kunne lave det ønskede datasæt.

Trin 1:

For at kunne imødekomme ønsket om at datasammenstillingen indeholder virksomhedsoplysninger (CVR-nr., P-nr., virksomhedsnavn, region, kommune, postnr., adresse og oplysninger om branchetilknytning) vil det være nødvendigt at skabe et datasæt (A), som indeholder oplysninger om alle aktive virksomheder i den 5-årige periode.

Datasættet vil indeholde flere rækker pr. virksomhed da det eksempelvis skal håndtere, at en given virksomhed har haft én branchetilknytning i én periode og en anden branchetilknytning i en anden periode. Over tid vil alle de ønskede oplysninger kunne ændre sig, herunder også oplysninger om ejerskab – dvs. koblingen mellem CVR-nr. og P-nummer. For at kunne skabe datasættet vil det være nødvendigt at sammenkoble ca. 10 tabeller i Arbejdstilsynets database med et tilsvarende antal tabeller i vores importdatabase fra CVR (historikken ligger i importdatabasen). For at denne sammenkobling kan ske, vil der skulle foretages kodningsarbejde.

Trin 2:

For at kunne imødekomme ønsket om at datasammenstillingen indeholder tilsynsoplysninger (dato) skal der skabes endnu et datasæt (B) hvor bl.a. reaktioner, besøg og oplysninger om påklagede reaktioner kobles til en given p-enhed. Dette vil kræve en sammenkobling og kodning af ca. 10 tabeller.

Trin 3:

For at kunne imødekomme ønsket om at datasammenstillingen indeholder oplysninger om smiley herunder historik og tilhørende grundlag for tildeling af smiley skal der skabes et tredje datasæt (C). Dette datasæt vil kræve sammenkobling og kodning af 4 tabeller.

Trin 4:

Den endelige datasammenstilling skal laves ud fra en sammenkobling af de 3 datasæt, A, B, og C. Der skal i denne sammenhæng tages stilling til hvilke forudsætninger der skal gøres gældende for sammenstillingen. Er det eksempelvis besøgsdato, smileydato, dato for afsendelse af reaktion eller dato for udløb af klagefrist, som skal benyttes i forhold til at vælge tidspunkt for hvorledes der laves en sammenkobling med historiske virksomhedsoplysninger.

Konklusion

For at kunne levere den datasammenstilling, der indeholder de oplysninger, som fremgår af anmodningen, vil det således være nødvendigt at sammenstille data fra over 30 forskellige tabeller. Udover at opgaven vil kræve udvikling af et ikke ubetydeligt antal kodelinjer, vil opgaven også kræve indgående indblik i forskellige områder af datamodellen. I praksis vil det kræve involvering af 3 interne ressourcer og eventuelt en ekstern ressource. Opgaven med at udvikle den kode, der skal til for at danne den endelige datasammenstilling forventes at ville vare 2-3 mandeuger.

På den baggrund er det Arbejdstilsynets vurdering, at dataudtrækket ligger væsentligt udenfor *få og enkle kommandoer*. Hertil skal Arbejdstilsynet bemærke, at det af den kommenterede offentlighedslov fremgår, at betingelsen om få og enkle kommandoer ikke vil være opfyldt, hvis dataudtrækket ikke kan foretages i løbet af kort tid.

Dataudtræk foretaget efter det i klagen anførte select

Arbejdstilsynet har i sin udtalelse af 8. juli 2016 udarbejdet et eksempel på, hvordan et dataudtræk foretaget på den måde – og med det select – A angiver i sin klage af 29. maj 2016. Arbejdstilsynet gør i sin udtalelse opmærksom på, at et dataudtræk for hele den periode A ønsker og med det af ham angivne select vil resultere i en særdeles omfattende tabel.

Denne omfattende tabel vil Arbejdstilsynet for en isoleret betragtning kunne udarbejde med få og enkle kommandoer.

Arbejdstilsynet skal imidlertid gøre opmærksom på, at dette udtræk ikke vil indeholde alle de oplysninger og sammenstillinger som fremgår af hans oprindelige ønske, da udtrækket alene vil svare til ovenstående trin 3.

Ved behandlingen af anmodningen om dataudtræk, har Arbejdstilsynet været under indtryk af, at de af A oplyste oplysninger

- *Virksomhedsoplysninger (CVR-nummer, P-nummer, virksomhedens navn, region, kommune, postnummer og adresse, samt telefonnummer (hvis dette eksisterer i databasen))*
- *Brancheoplysninger (Branchegruppe og Branche)*
- *Tilsynsoplysninger (Dato)*
- *Smiley*

udgjorde et klart ønske om, hvilke data og informationer dataudtrækket skulle indeholde. Arbejdstilsynet har således foretaget sin vurdering ud fra, om det ville være muligt for tilsynet med få og enkle kommandoer at udarbejde et dataudtræk med de ønskede oplysninger. Arbejdstilsynet har således vurderet, at udtræk foretaget på baggrund af det anførte select ville skulle efterbehandles og kobles med de afledte oplysninger fx i forhold til brancheforhold, tilsynsdata mv. for at imødekomme A's ønsker.

Det er fortsat Arbejdstilsynets vurdering, at et dataudtræk indeholdende sammenstillinger af de ønskede oplysninger ikke vil kunne foretages med få og enkle kommandoer da et sådant udtræk blandt andet kræver kodning, som beskrevet ovenfor. ”

Den 15. september 2016 sendte Beskæftigelsesministeriet Arbejdstilsynets supplerende udtalelse til dig til orientering.

Den 26. oktober 2016 tiltrådte Beskæftigelsesministeriet Arbejdstilsynet afslag på din anmodning om datasammenstilling. Ministeriet begrundede afgørelsen således:

”Efter offentlighedslovens § 11, stk. 1, kan enhver forlange, at en forvaltningsmyndighed foretager og udleverer en sammenstilling af foreliggende oplysninger i myndighedens databaser, hvis sammenstillingen kan foretages ved få og enkle kommandoer.

Det juridiske omdrejningspunkt for afgørelsen er spørgsmålet om, hvorvidt en datasammenstilling kan foretages ved ’få og enkle kommandoer’.

I udtalelsen af 2. september 2016 har Arbejdstilsynet redegjort i 4 trin for de handlinger, som Arbejdstilsynet ville skulle foretage, hvis anmodningen om datasammenstilling skulle imødekommes i overensstemmelse med anmodningen, jf. citatet ovenfor af Deres anmodning om datasammenstilling. Det fremgår bl.a., at Arbejdstilsynet først ville skulle skabe et datasæt, som indeholder oplysninger om alle aktive virksomheder i den 5-årige periode, som ville kræve kodning og sammenkobling af ca. 10 tabeller. Desuden ville Arbejdstilsynet skulle skabe et datasæt, hvor reaktioner m.v. kobles til en given p-enhed, hvilket ville kræve en sammenkobling og en kodning af ca. 10 tabeller. Videre ville der skulle skabes et tredje datasæt med historik og grundlag for tildeling af smiley, hvilket ville kræve sammenkobling og kodning af 4 tabeller. Endelig ville det tre datasæt skulle sammenkobles og der vil forud herfor skulle tages stilling til, hvilke forudsætninger, der ville skulle gøres gældende for sammenstillingen.

BM finder det på det grundlag godtgjort, at sammenstillingen ikke kan foretages ved hjælp af få og enkle kommandoer.

For så vidt angår Deres ønske om datasammenstilling ved udtræk fra de to database tabeller smiley2_prodlinjer og smiley2_jurlinjer, som De har angivet i Deres klage af 29. maj 2016, bemærker Beskæftigelsesministeriet, at der er tale om en anmodning med et andet indhold end den oprindeligt indgivne anmodning af 17. maj 2016. Det fremgår af Arbejdstilsynets udtalelse af 2. september 2016, at denne datasammenstilling – om end den vil være en omfattende tabel – for en isoleret betragtning vil kunne foretages med få og enkle kommandoer.

Beskæftigelsesministeriet vil derfor bede Arbejdstilsynet foretage denne sammenstilling i overensstemmelse med de kriterier, De angav i klagen af 29. maj 2016 og sende resultatet af sammenstillingen til Dem.

Beskæftigelsesministeriet har desuden overvejet Deres anbringende i partshøringssvaret af 19. juli 2016 om, at Arbejdstilsynet i medfør af reglen i offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1, ikke var berettiget til at give Dem afslag uden først at være gået i dialog med Dem om afgrænsningen af datasammenstillingen, og ministeriet bemærker i den anledning følgende:

Det fremgår af offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1, som giver offentlige myndigheder adgang til at afslå anmodninger om aktindsigt i det omfang behandling af anmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, at bestemmelsen angår anmodninger om aktindsigt efter lovens § 7. Efter sit indhold angår § 9, stk. 2, nr. 1, således ikke anmodninger om datasammenstillinger efter lovens § 11.

Det er således en sammenhæng mellem de hensyn, der ligger bag afgrænsningen af muligheden for datasammenstilling efter offentlighedslovens § 11 og afgrænsningen af ressourcebestemmelsen i lovens § 9, stk. 2, nr. 1. Bestemmelsen i § 11 indeholder i sig selv et hensyn til det offentliges ressourceforbrug, og der kan ikke af bestemmelsen udledes en forpligtelse til at indlede en dialog om afgrænsning af anmodningen om datasammenstilling.

Der kan i den forbindelse henvises til lovbemærkningerne til § 11, hvoraf det fremgår, at betingelsen om få og enkle kommandoer *'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’.

Det samme gør sig gældende ved anskuelse af sammenhængen mellem behandling af anmodninger om datasammenstilling på grundlag af § 11 og behandlinger af aktindsigt efter § 14 om meroffentlighed samt behandlinger efter eget skøn af anmodninger om aktindsigter og datasammenstillinger på grundlag af det ulovbestemte meroffentlighedsprincip.

Offentlighedslovens § 14, hvorefter offentlige myndigheder af egen drift skal overveje om der kan gives meroffentlighed, gælder efter sin ordlyd alene i forbindelse med vurderinger af dokumenter og oplysninger, d.v.s. i forbindelse med almindelige anmodninger om aktindsigt. Bestemmelsen gælder således ikke ved behandlinger af anmodninger om datasammenstillinger efter lovens § 11.

Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, bl.a.:

’Bestemmelsen gælder efter sin formulering alene i forhold til spørgsmålet om at give meraktindsigt i [dokumenter og oplysninger, fremhævet red.], 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 imidlertid bl.a. ikke til hinder for, at forvaltningsmyndighederne – som efter gældende ret – efter eget skøn kan gennemføre aktindsigten på anden måde eller i anden form, end loven forpligter til. 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. ’

Det fremgår således, at der ikke er nogen forpligtelse hertil. Det fremgår i den forbindelse af Offentlighedsloven med kommentarer (DJØF 2014, s. 231), at *’Det kan i øvrigt ikke forventes, at forvaltningsmyndighederne, hvis den indsigtsøgende 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’.*

På det grundlag kan Beskæftigelsesministeriet ikke kritisere, at Arbejdstilsynet ikke imødekom Deres anmodning om datasammenstilling, som den blev indgivet, eller at Arbejdstilsynet ikke indledte dialog med Dem om anmodningens afgrænsning, inden tilsynet traf afgørelse om afslag på den anmodede datasammenstilling. ”

Den 28. oktober 2016 sendte Arbejdstilsynet dig ”dataudtræk vedrørende smiley udarbejdet efter din angivelse i din klage af 29. maj 2016”. Fremsendelsen af filerne skete ved flere separate mails.