

Folketingets Retsudvalg
Christiansborg
1240 København K

FOLKETINGETS
OMBUDSMAND



Gammeltorv 22
DK-1457 København K
Tlf. +45 33 13 25 12
Fax +45 33 13 07 17

www.ombudsmanden.dk
post@ombudsmanden.dk

Personlig henvendelse: 10-14
Telefonisk henvendelse:
Man.-tors. 9-16, fre. 9-15

Inddragelse af hensyn til validitet i forbindelse med vurdering af meroffentlighed

02-04-2013

Idet jeg henviser til § 12 i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand, sender jeg en kopi af de tre breve, som jeg i dag har sendt til journalisterne Kristian Hansen, Toke Gade Crone Kristiansen og Rasmus Bøttcher Christensen.

Dok.nr. 13/01219-2/LPU
Bedes oplyst ved henvendelse

Som det fremgår af brevene, drejer sagerne sig om Moderniseringsstyrelsens afslag på meroffentlighed i Indkøbsdatabasen. Som begrundelse for at afslå meroffentlighed har Moderniseringsstyrelsen anført, at det ikke vil være muligt at indestå for oplysningernes validitet.

+ bilag

Moderniseringsstyrelsens inddragelse af hensyn til oplysningernes validitet som grundlag for at afslå meroffentlighed rejser efter min opfattelse et principielt og uafklaret spørgsmål, der giver anledning til væsentlig tvivl.

På den baggrund og under hensyn til den igangværende proces om udarbejdelse af en ny offentlighedslov har jeg fundet det mest korrekt at orientere Justitsministeriet om sagen med henblik på, at ministeriet kan overveje en lovgivningsmæssig afklaring af spørgsmålet.

Jeg har bedt Justitsministeriet om at orientere mig om det videre forløb i anledning af min henvendelse. Jeg vedlægger en kopi af mit brev til Justitsministeriet.

Med venlig hilsen

Jørgen Steen Sørensen

Kopi til:

Moderniseringsstyrelsen



Computerworld Denmark
Kristian Hansen
Hørkær 18
2730 Herlev

Gammeltorv 22
DK-1457 København K

Tlf. +45 33 13 25 12
Fax +45 33 13 07 17

www.ombudsmanden.dk
post@ombudsmanden.dk

Personlig henvendelse: 10-14
Telefonisk henvendelse:
Man.-tors. 9-16, fre. 9-15

Aktindsigt hos Moderniseringsstyrelsen

02-04-2013

Jeg har nu færdigbehandlet din sag.

Dok.nr. 12/04046-9/LPU
Bedes oplyst ved henvendelse

Jeg kan ikke kritisere Moderniseringsstyrelsens anvendelse af offentlighedslovens § 5, stk. 2, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter forvaltningsmyndighedernes databaser, og offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt., hvorefter der kun er adgang til aktindsigt i eksisterende dokumenter.

I det omfang, der måtte være indeholdt miljøoplysninger i Indkøbsdatabasen, som er omfattet af din aktindsigtsanmodning, og som Moderniseringsstyrelsen har mulighed for at identificere, er det imidlertid miljøoplysningsloven, der regulerer spørgsmålet om indsigt i disse oplysninger. Miljøoplysningsloven gælder tillige for miljøoplysninger, der er indeholdt i databaser. Moderniseringsstyrelsen ses ikke at have forholdt sig til dette spørgsmål.

Hvis du ønsker, at Moderniseringsstyrelsen tager særskilt stilling til spørgsmålet om indsigt i eventuelle miljøoplysninger i Indkøbsdatabasen, henviser jeg dig til selv at rette henvendelse til Moderniseringsstyrelsen.

Moderniseringsstyrelsens inddragelse af hensyn til oplysningernes validitet som grundlag for at afslå meroffentlighed rejser efter min opfattelse et principielt og uafklaret spørgsmål, der giver anledning til væsentlig tvivl. På den baggrund og under hensyn til den igangværende proces om udarbejdelse af en ny offentlighedslov har jeg fundet det mest korrekt at orientere Justitsministeriet – under hvis sagsområde loven hører – om sagen med henblik på, at ministeriet kan overveje en lovgivningsmæssig afklaring af spørgsmålet. Jeg har bedt ministeriet om at orientere mig om det videre forløb i anledning af min henvendelse.

Jeg har endvidere orienteret Folketingets Retsudvalg om min behandling af sagen.

I lyset heraf har jeg valgt ikke at tage endelig stilling til din klage over Moderniseringsstyrelsens afslag på meroffentlighed.

Nedenfor kan du læse nærmere om begrundelsen for resultatet af min undersøgelse. Fra s. 12 har jeg lavet en sagsfremstilling.

Ombudsmandens udtalelse

1. Genstanden for min undersøgelse

Jeg må forstå sagen sådan, at de oplysninger, som du over for Moderniseringsstyrelsen har søgt aktindsigt i, alene vedrører 2011.

Jeg må endvidere forstå forholdet sådan, at nogle af de oplysninger, som du har fremsat ønske om at modtage, slet ikke er i Moderniseringsstyrelsens besiddelse. Det gælder oplysninger om timepriser og timeforbrug, jf. din e-mail af 7. september 2012 til Moderniseringsstyrelsen og Moderniseringsstyrelsens afgørelse af 17. september 2012 samt styrelsens udtalelse af 14. november 2012. Moderniseringsstyrelsen vil derfor ikke have mulighed for at imødekomme din anmodning på dette punkt.

Min undersøgelse af sagen vedrører alene de oplysninger, som er omfattet af din aktindsigtsanmodning, og som Moderniseringsstyrelsen er i besiddelse af.

2. Moderniseringsstyrelsens anvendelse af offentlighedslovens § 5, stk. 2, sammenholdt med § 4, stk. 1, 1. pkt.

2.1. Ikke aktindsigt i databaser efter offentlighedsloven

Moderniseringsstyrelsens afslag på aktindsigt er i første række begrundet med, at der er tale om oplysninger i en database omfattet af offentlighedslovens § 5, stk. 2. Bestemmelsen i offentlighedslovens § 5, stk. 1 og 2, lyder sådan:

”§ 5. Retten til aktindsigt omfatter

- 1) alle dokumenter, der vedrører sagen, herunder genpart af de skrivelser, der er udgået fra myndigheden, når skrivelserne må antages at være kommet frem til adressaten, og
- 2) indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.

Stk. 2. Retten til aktindsigt omfatter ikke registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af elektronisk databehandling, dog bortset fra fortegnelser som nævnt i stk. 1, nr. 2.”

Bestemmelsen i § 5, stk. 2, indebærer, at retten til aktindsigt ikke omfatter forvaltningsmyndighedernes databaser. Adgangen til aktindsigt efter offentlighedsloven er således – bortset fra de elektroniske fortegnelser mv., der er nævnt i lovens § 5, stk. 1, nr. 2 (aktlisten) – afgrænset til at gælde for dokumenter, se s. 354 i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, som Moderniseringsstyrelsen også har henvist til. Om forholdet mellem dokumentbegrebet og databasebegrebet, se samme betænkning, s. 339 f.

Jeg må lægge til grund, at de oplysninger, som du har søgt om aktindsigt i, er indeholdt i en database (Indkøbsdatabasen) omfattet af offentlighedslovens § 5, stk. 2. Der er derfor som udgangspunkt ikke adgang til aktindsigt i disse oplysninger.

Om miljøoplysninger, der måtte være indeholdt i Indkøbsdatabasen, se nærmere nedenfor under pkt. 3.

2.2. Kun aktindsigt i eksisterende dokumenter

Uanset at der ikke er adgang til aktindsigt i databaser efter offentlighedsloven, vil der være adgang til oplysninger, der er indeholdt i sådanne databaser, hvis der hos myndigheden eksisterer dataudtræk mv. fra databasen, som indgår i en sag i forvaltningen, eller som på anden måde underkastes administrativ sagsbehandling, se bl.a. John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 146. Sådanne dokumenter vil være omfattet af det "almindelige" dokumentbegreb i offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 1.

Der skal imidlertid – som Moderniseringsstyrelsen også har redegjort for – være tale om dataudtræk mv., som (allerede) eksisterer i forbindelse med sagen på det tidspunkt, hvor afgørelsen om aktindsigt træffes. Dette følger af offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt., hvorefter enhver med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-14, kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. Se bl.a. betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 324.

Se endvidere min udtalelse om en kommunes opkrævning af gebyr for udlevering af kopi af ejendomsskattebillet, der er offentliggjort som sag 2012-11 på min hjemmeside, www.ombudsmanden.dk, og ombudsmandens udtalelse i Folketingets Ombudsmands beretning for 1991, s. 107, om aktindsigt i ikke længere eksisterende lister over medhjælpere for statsadvokat.

Der påhviler således ikke myndighederne en pligt til at foretage dataudtræk mv. til brug for besvarelsen af en aktindsigtssag.

Jeg må lægge Moderniseringsstyrelsens oplysning til grund om, at de oplysninger, som du ønsker, alene findes i Moderniseringsstyrelsens database, og

at Moderniseringsstyrelsen har undersøgt, om der tidligere skulle være udarbejdet dokumenter, der indeholder de oversigter og opgørelser, som du har efterspurgt. Moderniseringsstyrelsen har ikke ved sin gennemgang af sit journalsystem kunnet identificere sådanne oversigter eller opgørelser, jf. Moderniseringsstyrelsens afgørelse af 17. september 2012 og Moderniseringsstyrelsens udtalelse af 14. november 2012.

Herefter er der ikke ret til aktindsigt i oplysningerne, jf. offentlighedslovens § 5, stk. 2, sammenholdt med samme lovs § 4, stk. 1, 1. pkt.

På den baggrund kan jeg ikke kritisere Moderniseringsstyrelsens anvendelse af offentlighedslovens § 5, stk. 2, sammenholdt med § 4, stk. 1, 1. pkt.

3. Aktindsigt i miljøoplysninger indeholdt i Indkøbsdatabasen

Miljøoplysninger er defineret i § 3 i miljøoplysningsloven (lovbekendtgørelse nr. 660 af 14. juni 2006 om aktindsigt i miljøoplysninger). Definitionen er meget bred, se bl.a. ombudsmandens udtalelse i den nedenfor omtalte sag om indsigt i Danmarks Højdemodel, der er offentliggjort som sag 2009-9-1 på ombudsmandens hjemmeside. Se endvidere ombudsmandens udtalelse i sag 2011 14-5, hvor ombudsmanden fandt, at databasen Vetstat var en administrativ foranstaltning omfattet af miljøoplysningsloven.

Miljøoplysningsloven gælder tillige for miljøoplysninger, der er indeholdt i databaser, jf. miljøoplysningslovens § 3. Dokumentkravet i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt., gælder derfor ikke i forhold til miljøoplysninger.

I det omfang, der måtte være indeholdt miljøoplysninger i Indkøbsdatabasen, som er omfattet af din aktindsigtsanmodning, og som Moderniseringsstyrelsen har mulighed for at identificere, er det herefter miljøoplysningsloven, der regulerer spørgsmålet om indsigt i disse oplysninger.

Moderniseringsstyrelsen ses ikke at have forholdt sig til dette spørgsmål.

Jeg har gjort Moderniseringsstyrelsen bekendt med min opfattelse.

Hvis du ønsker, at Moderniseringsstyrelsen tager særskilt stilling til spørgsmålet om indsigt i eventuelle miljøoplysninger i Indkøbsdatabasen, henviser jeg dig til selv at rette henvendelse til Moderniseringsstyrelsen.

4. Meroffentlighed

Generelt

Moderniseringsstyrelsen har overvejet, om der "på baggrund af princippet om meroffentlighed bør foretages et udtræk fra databasen med indkøbsdata" med henblik på at imødekomme din ansøgning, jf. Moderniseringsstyrelsens afgørelse af 17. september 2012. Moderniseringsstyrelsen har imidlertid ikke fundet grundlag herfor.

Princippet om meroffentlighed er lovfæstet i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt. Ifølge bestemmelsen kan en forvaltningsmyndighed give aktindsigt i videre omfang, end myndigheden er forpligtet til, medmindre andet følger af reglerne om tavshedspligt mv.

Bestemmelsen blev indsat for at understrege, at offentlighedslovens regler ikke er til hinder for, at myndighederne efter eget skøn giver oplysninger i videre omfang, herunder på anden måde eller i anden form, end loven forpligter til (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 211.) Som anført i betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, s. 70, blev det endvidere anset for ønskeligt, at myndighederne ikke blot nøjes med at undersøge, om en anmodning om aktindsigt kan afslås af formelle grunde eller med hjemmel i offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser, men at de mere frit overvejer, om hemmeligholdelse i konkrete tilfælde overhovedet er påkrævet.

Spørgsmålet om meroffentlighed er i øvrigt af særlig betydning for pressen, se bl.a. betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 750 f., der bl.a. henviser til pkt. 7 i Justitsministeriets vejledning om offentlighedsloven (vejledning nr. 11687 af 3. november 1986 i Retsinformation). Også vejledningens forord fremhæver meroffentlighedsprincippet betydning i forhold til pressen.

Offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., gælder ikke direkte i forhold til ikke-eksisterende dokumenter, se bl.a. betænkning nr. 1510/2009, s. 757. Moderniseringsstyrelsen ses derfor at have foretaget sin vurdering på ulovbestemt grundlag efter et princip svarende til meroffentlighedsprincippet i § 4, stk. 1, 2. pkt.

Jeg kan tilslutte mig, at der i tilfælde som det foreliggende bør foretages en sådan vurdering. Se i øvrigt nærmere om meroffentlighedsprincippet i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, kap. 20 (s. 745 ff.), Jens Garde mfl., Forvaltningsret, Sagsbehandling, 6. udgave (2007), s. 296 ff., og John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 119 ff.

Meroffentlighedsprincippet praktiske betydning er i første række, at en forvaltningsmyndighed kan vælge at give aktindsigt på trods af, at nogle af eller alle de omhandlede dokumenter eller oplysninger kan undtages fra aktindsigt

efter offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser. Ved vurderingen af, om der i sådanne tilfælde bør gives meroffentlighed, må der foretages en afvejning af på den ene side hensynet til de beskyttelsesinteresser, der ligger bag den pågældende undtagelsesbestemmelse (samt andre lovlige hensyn, f.eks. det offentlige ressourcer), og på den anden side hensynet til de interesser, der ligger bag begæringen om aktindsigt. Der må således foretages en afvejning af modstående interesser. Se betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 748 ff.

Meroffentlighedsprincippetets betydning for pressen må i øvrigt antages at indebære, at forvaltningsmyndighederne ved afvejningen af, om der bør gives aktindsigt som meroffentlighed til pressen, bør tage særligt hensyn til pressens mulighed for at kunne belyse spørgsmål, som har almen interesse, jf. samme betænkning, s. 751.

Ved behandlingen af klagesager om meroffentlighed kan ombudsmanden efterprøve, om myndigheden har overvejet meroffentlighed, og om myndigheden har inddraget relevante og lovlige hensyn i interesseafvejningen.

Derimod vil ombudsmanden normalt være tilbageholdende med at efterprøve resultatet af en lovlig afvejning. Det skyldes, at afgørelsen af, hvorvidt en anmodning om aktindsigt bør imødekommes efter offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt. – eller på ulovbestemt grundlag – i vidt omfang beror på en skønsmæssigt præget vurdering. En sådan vurdering kan jeg efter de regler, der gælder for min virksomhed, ikke kritisere, medmindre der foreligger særlige omstændigheder. Se bl.a. ombudsmandens udtalelse i Folketingets Ombudsmands beretning for 2004, s. 114, og den ovenfor omtalte udtalelse i Folketingets Ombudsmands beretning for 1991, s. 107.

Som eksempel på ombudsmandens prøvelse af spørgsmål om meroffentlighed kan nævnes den sag, der er trykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2005, s. 165. I denne sag havde Sundhedsstyrelsen givet en redaktør afslag på aktindsigt i et elektronisk regneark med henvisning til, at der var tale om internt arbejdsmateriale. Styrelsen ville kun give aktindsigt i papirform i hver enkelt af de 1.100 indberetninger.

Redaktøren klagede til Indenrigs- og Sundhedsministeriet over afslaget. Redaktøren anførte, at udlevering af indberetningerne enkeltvis ville betyde et væsentligt arbejde for ham, idet han i så fald selv ville skulle foretage en inddatering af oplysningerne i et regneark. Afslaget blev stadfæstet af Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Under ombudsmandens behandling af sagen oplyste ministeriet, at myndighederne havde overvejet, men afslået, aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet af hensyn til den interne beslutningsproces. Efter ombudsmandens op-

fattelse ville indsigt i regnearket imidlertid ikke røbe oplysninger om styrelsens interne overvejelser mv. På den baggrund mente ombudsmanden ikke, at myndighederne med rette kunne afslå meraktindsigt i regnearket af hensyn til den interne beslutningsproces. Da myndighedernes afslag på meraktindsigt ikke var begrundet i andre forhold, henstillede ombudsmanden til Indenrigs- og Sundhedsministeriet at genoptage sagen.

Særligt om hensyn til oplysningers validitet

Som begrundelse for at afslå meroffentlighed har Moderniseringsstyrelsen anført, at det ikke vil være muligt for styrelsen at indestå for oplysningernes validitet uden bl.a. at foretage en ressourcekrævende høring af de ministerier, som dataene vedrører. Moderniseringsstyrelsen har herved henvist til beskrivelsen af validiteten af oplysningerne i Indkøbsdatabasen i notatet af 30. august 2012 om indkøbsrapporteringen til Statens Indkøb, jf. Moderniseringsstyrelsens udtalelse af 14. november 2012 til mig.

Jeg lægger til grund, at det ikke i sig selv vil være særligt ressourcekrævende for Moderniseringsstyrelsen at udlevere de oplysninger om it-konsulentydelse for 2011, som Moderniseringsstyrelsen er i besiddelse af. Det særligt ressourcekrævende ligger således – som jeg forstår det – i den høring af ministerierne, som efter Moderniseringsstyrelsens opfattelse er nødvendig for, at Moderniseringsstyrelsen kan indestå for oplysningernes validitet.

Hertil skal jeg bemærke følgende:

Uanset formuleringen af din aktindsigtsanmodning forstår jeg forholdet sådan, at du over for Moderniseringsstyrelsen ikke har fremsat et ønske om, at oplysningerne skal være valide i den forstand, som Moderniseringsstyrelsen har redegjort for. Du ønsker blot at modtage (udtræk af) oplysningerne i deres nuværende "form".

Ombudsmanden har tidligere taget stilling til spørgsmålet om aktindsigt i oplysninger, der ikke var kvalitetsgodkendte, eller som kunne misforstås mv., jf. nedenfor. Sagerne omhandlede dog ikke meroffentlighed, men vedrørte spørgsmålet om, hvorvidt der var hjemmel til at undtage oplysningerne efter undtagelsesbestemmelser i offentlighedsloven.

I sagen om indsigt i Danmarks Højdemodel, som er offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside som sag 2009-9-1, fremgik det (pkt. 2.3.2. i udtalelsen), at Kort & Matrikelstyrelsen og Miljøministeriet i afslaget på indsigt bl.a. havde lagt vægt på, at data om højdemodellen hidtil kun var videregivet til parter, som – ud over at deltage i finansieringen af indkøbet af højdemodellen – havde en sådan faglig indsigt, at de forstod betydningen af forbeholdet om, at data endnu ikke var kvalitetsgodkendte. Styrelsen havde også på et møde med journalisten påpeget det uforsvarlige ved at videregive ikke-

kvalitetskontrollerede data til mulig videredistribution, ligesom der blev informeret om, at det var en fagligt kompliceret opgave uden for Kort & Matrikelstyrelsens ansvarsområde at anvende højdemodellen til at vurdere konsekvenserne af mulige vandstandsstigninger som følge af klimaforandringer.

Hertil anførte ombudsmanden, at der normalt ikke vil kunne stilles krav om, at den, der søger aktindsigt, skal have en særlig faglig indsigt, ligesom der ikke kan stilles krav om, at han eller hun skal have en særlig interesse (retlig interesse) i sagen eller oplysningerne. Se bl.a. John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 117. Hverken Kort & Matrikelstyrelsen eller Miljøministeriet havde henvist til nogen specifik bestemmelse ved omtalen af dette hensyn. Ombudsmanden mente derfor, at myndighederne ikke kunne anses for at have foretaget en konkret vurdering og afvejning i overensstemmelse med offentlighedsloven, sammenholdt med miljøoplysningslovens § 2.

Se endvidere ombudsmandens udtalelse i sag 2007-10-1 på ombudsmandens hjemmeside. I denne sag havde myndighederne meddelt afslag på aktindsigt i navne på dyrlæger, der havde udskrevet meget penicillin. Bl.a. på grundlag af høringssvarene fra dyrlægerne var det myndighedernes opfattelse, at der var en nærliggende risiko for, at aktindsigt i navnene ville føre til negativ offentlig omtale i en sådan grad, at det påvirkede dyrlægernes erhvervsudøvelse – og dermed kunne have alvorlige indvirkninger på dyrlægernes konkurrenceevne og resultere i økonomiske konsekvenser, jf. offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2. Det var således myndighedernes opfattelse, at der var en nærliggende risiko for, at dyrlægerne i den offentlige omtale, som aktindsigt i navnene måtte give anledning til, ville kunne opfattes eller fremstå som dyrlæger, hvis ordination af antibiotika var ulovlig og/eller uforholdsmæssigt stor. Myndighederne havde således lagt vægt på risikoen for, at oplysningerne kunne blive misbrugt, misforstået eller give anledning til ubegrundede antagelser om ulovligheder mv., hvis der blev givet indsigt i dem.

Ombudsmanden anførte hertil, at risikoen for, at en ansøger eller andre misbruger eller misforstår de oplysninger, som ansøgeren efter offentlighedsloven vil opnå indsigt i, i almindelighed ikke kan tillægges betydning ved myndighedernes stillingtagen til ansøgninger om aktindsigt. Dette må navnlig ses i lyset af, at offentlighedsloven tillægger 'enhver' adgang til aktindsigt, og at loven ikke stiller krav om, at ansøgninger om aktindsigt skal begrundes, jf. betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, s. 129. Ombudsmanden fandt ikke, at risikoen for væsentlige skadevirkninger var underbygget og sandsynliggjort på en sådan måde og i en sådan grad, at myndighederne med rette havde kunnet meddele afslag på aktindsigt efter bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 2.

I overensstemmelse med denne praksis – og således som undtagelsesbestemmelserne i lovens §§ 7-14 er udformet – er det min principielle opfattelse, at validitetshensyn ikke i sig selv kan være grundlag for at afslå aktindsigt i tilfælde, hvor der efter offentlighedsloven i øvrigt er krav på indsigt. Validitetshensyn kan således efter min opfattelse kun inddrages, hvis der i den konkrete situation måtte være grundlag for det efter de relevante undtagelsesbestemmelser.

Det anførte kan tale for, at validitetshensyn heller ikke i forbindelse med en vurdering af meroffentlighed i sig selv kan inddrages som et relevant og sagligt kriterium. Jeg bemærker i den forbindelse, at Moderniseringsstyrelsen ved udlevering af de ønskede oplysninger til dig ville have mulighed for at tage en række forbehold for oplysningernes validitet, sådan som styrelsen også i forbindelse med sin beskrivelse af de omhandlede oplysninger har gjort i sin afgørelse over for dig og i sin udtalelse af 14. november 2012 med tilhørende notat af 30. august 2012 over for mig. Herved vil de muligt uhensigtsmæssige konsekvenser af offentliggørelse af oplysninger, der ikke er validerede, i hvert fald til en vis grad kunne imødegås.

I denne sammenhæng bemærker jeg, at Moderniseringsstyrelsen i sin udtalelse af 14. november 2012 til mig har argumenteret med, at formålet med den eksisterende offentlighedsordning bl.a. er, at pressen skal kunne orientere befolkningen korrekt om aktuelle sager, jf. betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 745, samt det anførte i forordet til Justitsministeriets vejledning af 3. november 1986 om lov om offentlighed i forvaltningen, hvorefter "pressen kan informere befolkningen på et rigtigt faktisk grundlag".

Efter min opfattelse kan det give anledning til tvivl, om det anførte – der er tænkt som en understregning af pressens adgang til dokumenter og oplysninger – kan anføres til støtte for at begrænse denne adgang. Formuleringen "rigtigt faktisk grundlag" kan således i den anførte sammenhæng formentlig lige så godt forstås som en mere generel fremhævnelse af aktindsigtsordningens betydning for offentlig debat (eventuelt med de nødvendige forbehold fra myndighedernes side).

Der er således efter min opfattelse forhold, der kan tale for, at validitetshensyn ikke i sig selv kan inddrages som et sagligt og relevant kriterium ved vurdering af spørgsmål om meroffentlighed.

Der kan imidlertid også anføres forhold til støtte for det modsatte. Der kan således bl.a. peges på, at vurderingen af spørgsmål om meroffentlighed er meget skønsmæssig, og at det kan forekomme vidtgående helt generelt at frakende hensyn til validitet relevans og saglighed i den forbindelse. Jeg bemærker i den forbindelse, at forarbejderne til offentlighedsloven ikke omtaler spørgsmålet.

Hertil kommer, at spørgsmålet ikke nødvendigvis kan besvares på samme måde i alle praktisk forekommende tilfælde. Det kan f.eks. umiddelbart forekomme mere naturligt at lægge vægt på validitetshensyn i tilfælde, hvor der er en konkret formodning for, at de pågældende oplysninger er decideret forkerte eller misvisende, end i tilfælde, hvor der ikke er en sådan formodning, men hvor der blot (endnu) ikke har været lejlighed til at gennemføre en egentlig valideringsproces.

Det kan formentlig efter omstændighederne også gøre en forskel for relevansen af validitetshensyn, hvilke hensyn der ligger bag, at der i den pågældende situation ikke er krav på aktindsigt (og at spørgsmålet om aktindsigt derfor skal afgøres efter meroffentlighedsprincippet). Der kan endvidere argumenteres for, at det må indgå, om myndighederne på en let og simpel måde kan gennemføre den relevante validering, eller om en sådan validering må antages at være mere ressourcekrævende.

Samlet vurdering

Som anført ovenfor er spørgsmålet om inddragelse af validitetshensyn ved afgørelser om meroffentlighed ikke omtalt i forarbejderne til offentlighedsloven. Spørgsmålet ses heller ikke omtalt i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven eller i den juridiske litteratur, ligesom der ikke ses at være offentliggjort praksis herom.

Sammenfattende er det derfor min opfattelse, at spørgsmålet om inddragelse af hensyn til validitet i forbindelse med vurdering af meroffentlighed er et principielt og uafklaret spørgsmål, der giver anledning til væsentlig tvivl.

Under disse omstændigheder og under hensyn til den igangværende proces om udarbejdelse af en ny offentlighedslov har jeg fundet det mest korrekt at orientere Justitsministeriet – under hvis sagsområde loven hører – om sagen med henblik på, at ministeriet kan overveje en lovgivningsmæssig afklaring af spørgsmålet. Jeg har bedt ministeriet om at orientere mig om det videre forløb i anledning af min henvendelse.


Jeg har endvidere orienteret Folketingets Retsudvalg om min behandling af sagen.

På den baggrund har jeg valgt ikke at tage endelig stilling til, om Moderniseringsstyrelsen i den foreliggende sag var berettiget til at afslå meroffentlighed med henvisning til hensyn til validitet. Jeg bemærker i den forbindelse, at den foreslåede bestemmelse i § 11 i lovforslag nr. L 144 om offentlighed i forvaltningen (fremsat den 7. februar 2013) bl.a. ses at tage sigte på aktindsigtsanmodninger som den i sagen omhandlede. Bestemmelsen vedrører ret til sammenstilling af oplysninger i databaser (dataudtræk). Du vil således under

alle omstændigheder kunne fremsætte din begæring om aktindsigt på ny, når
det fremsatte lovforslag måtte være vedtaget og trådt i kraft.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Med venlig hilsen



Jørgen Steen Sørensen

Kopi til:
Moderniseringsstyrelsen
Folketingets Retsudvalg
Justitsministeriet

Sagsfremstilling

I en e-mail af 4. september 2012 skrev du således til Moderniseringsstyrelsen:

"Hej Mikkel

Tak for snakken.

Her følger hvad jeg havde tænkt mig:

- 1) En oversigt over hvor mange penge hvert ministerium har brugt på it-konsulenter.
- 2) En oversigt over hvert it-konsulentfirmas procentvise andel af omsætningen for forbruget af it-konsulenter i staten (altså andelen af de omkring 1,9 mia. kroner)
- 3) Såfremt it-konsulentydelse (de 1,9 mia. kr.) er opdelt på kategorier af forskellige typer af it-konsulentydelse ville det også være spændende at se en opgørelse over.

Såfremt det er lettere for jer at sende mig selve datasættet i sin helhed, vil det naturligvis også kunne have interesse."

I en senere e-mail af 7. september 2012 skrev du bl.a. således til Moderniseringsstyrelsen:

"Tak, jeg ønsker venligst også oplyst evt. timepris for hvert selskab, såfremt det ligger i materialet.

Da det behandles som aktindsigt, vil jeg venligst gøre opmærksom på, at oplysninger formelt er sendt fra et ministerium til et andet."

I en afgørelse af 17. september 2012 skrev Moderniseringsstyrelsen sådan til dig:

"Ved e-mail af henholdsvis 4. og 7. september 2012 har du anmodet Moderniseringsstyrelsen om aktindsigt i følgende:

'1. En oversigt over hvor mange penge hvert ministerium har brugt på it-konsulenter.

2. En oversigt over hvert it-konsulentfirmas procentvise andel af omsætningen for forbruget af it-konsulenter i staten.

3. En opgørelse over it-konsulentytelserne opdelt på kategorier af forskellige typer af it-konsulentytelser.

4. Eventuel timepris for hvert selskab.

Du har anført, at det – hvis det er lettere for Moderniseringsstyrelsen at sende dig selve datasættet i sin helhed – naturligvis også kunne have interesse.

Moderniseringsstyrelsen har behandlet din ansøgning efter reglerne i offentlighedsloven.

Anmodningen om aktindsigt kan ikke imødekommes.

Begrundelsen herfor er følgende:

Moderniseringsstyrelsen har undersøgt, om der tidligere skulle være udarbejdet dokumenter, der indeholder de oversigter og opgørelser, du efterspørger. Moderniseringsstyrelsen har ikke ved en gennemgang af sit journalsystem kunnet identificere sådanne oversigter eller opgørelser. De oplysninger, som du ønsker oversigter eller opgørelser over, findes alene i Moderniseringsstyrelsens indkøbsdatabase. Der indgår dog ikke i databasen oplysninger om timepriser eller oplysninger, der gør det muligt at beregne timepriser.

Offentlighedslovens § 5, stk. 2, fastslår, at retten til aktindsigt ikke omfatter databaser (registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af elektronisk databehandling). Bestemmelsen indebærer, at indholdet af en database ikke anses for et dokument i offentlighedslovens forstand og dermed ikke er undergivet aktindsigt, jf. Betænkning nr. 1510/2009, hvoraf følgende fremgår:

'Dokumentbegrebet er teknologineutralt og omfatter alle typer af dokumenter, uanset form og bærende medie. Heroverfor står, at forvaltningsmyndighedernes databaser – dvs. bl.a. registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af edb – ikke er omfattet af dokumentbegrebet, og der gælder således ikke efter gældende ret en adgang til aktindsigt i sådanne dokumenter.'

Denne bestemmelse skal sammenholdes med offentlighedslovens § 4, stk. 1, der fastsætter, at offentlighedsloven alene giver ret til aktindsigt i eksisterende dokumenter.

Herom anføres i den nævnte betænkning, s. 370, følgende:

'Offentlighedsloven giver alene ret til aktindsigt i dokumenter, der eksisterer på det tidspunkt, hvor anmodningen om aktindsigt fremsættes.

[...]

Den, der søger aktindsigt, har således bl.a. ikke krav på, at en forvaltningsmyndighed foretager en sammenstilling på grundlag af oplysninger i myndighedens database, som myndigheden ikke allerede har foretaget.'

Bestemmelsen i § 5, stk. 2, indebærer, at Moderniseringsstyrelsen ikke har pligt til at foretage udtræk fra databaser med henblik på at imødekomme ansøgninger om aktindsigt, hvorfor der efter offentlighedslovens bestemmelser ikke er pligt til at imødekomme din ansøgning. Moderniseringsstyrelsen er heller ikke forpligtet til at udlevere den samlede database.

Moderniseringsstyrelsen har overvejet, om der på baggrund af princippet om meroffentlighed bør foretages et udtræk fra databasen med indkøbsdata med henblik på at imødekomme din ansøgning.

I den forbindelse skal Moderniseringsstyrelsen bemærke, at indrapporteringsordningen er etableret for at sikre et overordnet datagrundlag for indgåelse af fællesstatslige indkøbsaftaler. Dataene anvendes således i forbindelse med opfølgningen på anvendelsen af fælles statslige indkøbsaftaler og forberede udbud af nye indkøbsaftaler og i forbindelse med strategiske overvejelser. Formålet med ordningen er således ikke at tilvejebringe eksakte regnskabsmæssige data vedrørende eksempelvis anvendelsen af konsulenter.

Inden dataene af Moderniseringsstyrelsen anvendes til strategiske overvejelser mv., overvejes det, om dataene skal valideres, eventuelt ved høring af de enkelte ministerier. Validering kan fx være nødvendig, hvis data skal anvendes i forbindelse med udbud af kun en del af en indkøbskategori, eller der erfaringsmæssigt har vist sig at være tale om et område med uensartet eller usikker registreringspraksis hos myndighederne, der indebærer, at indkøbsrapporteringen kan være behæftet med usikkerhed.

Særligt vedrørende indkøbskategorierne, der vedrører konsulentydelse, herunder 'Konsulentydelse (ej IT)' og [...] 'IT Konsulenter' skal Moderniseringsstyrelsen bemærke, at kategorierne er tænkt anvendt på rådgivningsydelse, men indkøbskategoriernes opbygning medfører, at et køb af ministeriet kan blive kategoriseret som konsulentydelse, såfremt der ikke er andre kategorier, der umiddelbart beskriver købet bedre. Således omfatter konsulentydelse fx også installering af it samt tolkning, som ik-

ke i almindelighed betragtes som konsulentydelse, og som for nogle institutioner udgør betydelige poster. Kategorierne kan endvidere omfatte interne statslige salg af ydelser.

Ligeledes overlades et vist element af skøn til institutionerne i forbindelse med registreringen, og således bliver eksempelvis oprensning af vandløb samt laboratorieprøver ofte registreret som konsulentydelse.

Validiteten af de indrapporterede oplysninger vedrørende konsulenter omtales i øvrigt i revisionsberetning 15/2009 om statens anvendelse af private konsulenter (<http://www.ft.dk/statsrevisor/20091/beretning/SB15/892832.PDF>).

Det vil på baggrund af det ovenfor anførte ikke være muligt for Moderniseringsstyrelsen at udarbejde de af dig ønskede oversigter og opgørelser, hvis validitet Moderniseringsstyrelsen kan stå inde for, uden blandt andet at foretage en ressourcekrævende validering i form af høring af de ministerier, som har leveret data til databasen.

Moderniseringsstyrelsen finder på den baggrund, at der ikke er grundlag for at give aktindsigt efter princippet om meroffentlighed.”

Den 17. september 2012 klagede du til mig over Moderniseringsstyrelsens afgørelse. Du skrev bl.a. således:

”Computerworld har efter aftale konkretiseret anmodning om aktindsigt (bilag 1 og 2).

Heri beder Computerworld om aktindsigt i oplysninger, der på forskellig vis relaterer sig til det, der viser sig at være en indkøbsdatabase, som landets ministerier indrapporterer til.

Baggrunden er, at landets [finansminister] har anvendt data herfra i forbindelse med svar på spørgsmål i Folketinget.

Computerworld vil således klage over følgende:

- 1) Styrelsen bør udlevere de data som hvert ministerium har tilsendt styrelsen. Spørgsmål om datas validitet har aldrig været indskrevet i forvaltningsloven eller offentlighedsloven. Tværtimod taler det vel-sagtens for øget åbenhed omkring netop disse tal, at landets finansminister åbenbart helt valid kan videregive oplysninger om data på summeret niveau.

- 2) Styrelsen bør som følge af den dialog der har været med Computerworld om konkretisering fremvise ALLE de lister/journallister over de udtræk, der er blevet foretaget fra databasen igennem det sidste år. Herunder udtræk til internt brug. Ligeledes bør styrelsen som minimum udlevere de lister, som finansministeren har måtte fået tilsendt (herunder særligt hvis han er blevet præsenteret for yderligere tal om it-konsulenter, end de par håndfulde tal, som det har været fremme)."

Den 25. september 2012 bad jeg Moderniseringsstyrelsen om en udtalelse i anledning af din klage.

I en udtalelse af 14. november 2012 skrev Moderniseringsstyrelsen følgende:

"Sagsgangen

Sagsgangen i forbindelse med Kristian Hansens anmodning om aktindsigt har været følgende:

Kristian Hansen henvendte sig ved e-mail af 23. august 2012 til Moderniseringsstyrelsen, idet han under henvisning til finansministerens svar på spørgsmål S 3731 anmodede om udlevering af en analyse af brugen af konsulenter, som ifølge svaret er foretaget af Finansministeriet. Ligeledes ønskede Kristian Hansen at blive sat i kontakt med en medarbejder, der kunne give ham oplysninger om, hvilke data vedrørende ministeriernes brug af it-konsulentydelse, Moderniseringsstyrelsen ligger inde med.

Det fremgår af anmodningen, at Kristian Hansen ved e-mail af 22. august 2012 havde rettet en tilsvarende henvendelse til Finansministeriet, der havde henvist Kristian Hansen til at rette henvendelse til Moderniseringsstyrelsen.

Moderniseringsstyrelsen videresendte den 23. august 2012 henvendelsen til Digitaliseringsstyrelsen, hvorunder sagen vedrørende Finansministeriets analyse af brugen af konsulenter henhører. Digitaliseringsstyrelsen har herefter behandlet henvendelsen vedrørende udlevering af analysen som en anmodning om aktindsigt.

Digitaliseringsstyrelsen henviste ved e-mail af 24. august Kristian Hansen til at rette henvendelse vedrørende spørgsmålene om data om it-konsulentydelse til en medarbejder i Moderniseringsstyrelsen.

Ved e-mail af 27. august 2012 rettede Kristian Hansen herefter henvendelse til Moderniseringsstyrelsen med en forespørgsel om, hvorvidt det var muligt at modtage en oversigt over brugen af it-konsulenter fordelt på ministerier, herunder hvilke firmaer der er tale om, samt om data ligger i Excel eller lignende. Umiddelbart stod det på baggrund af e-mail-kor-

respondancen ikke Moderniseringsstyrelsen klart, hvorvidt Kristian Hansens henvendelse skulle anses for en aktindsigtsbegæring.

Moderniseringsstyrelsen forsøgte herefter forgæves at kontakte Kristian Hansen telefonisk, jf. e-mail af 4. september 2012 til Kristian Hansen.

Den 4. september 2012 drøftede Moderniseringsstyrelsen og Kristian Hansen sagen telefonisk. Kristian Hansen anmodede på baggrund af denne samtale samme dag pr. e-mail Moderniseringsstyrelsen om aktindsigt i:

- 1) En oversigt over hvor mange penge hvert ministerium har brugt på it-konsulenter.
- 2) En oversigt over hvert it-konsulentfirmas procentvise andel af omsætningen for forbruget af it-konsulenter i staten
- 3) En opgørelse over it-konsulentydelse op delt på kategorier af forskellige typer af it-konsulentydelse.

Ved e-mail af 7. september 2012 udbyggede Kristian Hansen sin anmodning om aktindsigt ved at anmode om at få oplyst timepris for hvert konsulentfirma.

Moderniseringsstyrelsen traf afgørelse om aktindsigt den 17. september 2012.

Samme dag henvendte Kristian Hansen sig til Moderniseringsstyrelsen med anmodning om klagevejledning.

Moderniseringsstyrelsen besvarede henvendelsen samme dato.

Moderniseringsstyrelsens afgørelse af 17. september 2012

Moderniseringsstyrelsens afgørelse af 17. september 2012 vedrører Kristian Hansens aktindsigtsanmodning af 4. september 2012 og Supplerende anmodning af 7. september 2012.

Moderniseringsstyrelsen kan henholde sig til den trufne afgørelse, hvorved Moderniseringsstyrelsen afslog at imødekomme det ansøgte.

Moderniseringsstyrelsen skal i den forbindelse henvise til beskrivelsen i vedlagte notat af 30. august om indkøbsrapporteringen til Statens Indkøb og Indkøbsdatabasen.

Som det fremgår af afgørelsen, undersøgte Moderniseringsstyrelsen i forbindelse med afgørelsen, om der i Moderniseringsstyrelsens sager indgik dokumenter, herunder udtræk fra Indkøbsdatabasen, der indeholdt

de efterspurgte oplysninger. Sådanne dokumenter kunne ikke identificeres. I øvrigt bemærkes, at timepriser og timeforbrug ikke fremgår af Indkøbsdatabasen og således ikke er i Moderniseringsstyrelsens besiddelse. Som det videre fremgår af afgørelsen, overvejede Moderniseringsstyrelsen efter princippet om meroffentlighed at foretage udtræk fra Indkøbsdatabasen med henblik på at imødekomme aktindsigtsanmodningen.

Moderniseringsstyrelsen fandt imidlertid, som det fremgår af afgørelsen, ikke grundlag herfor, idet det ikke ville være muligt for Moderniseringsstyrelsen at indestå for oplysningernes validitet uden blandt andet at foretage en ressourcekrævende høring af de ministerier, som dataene vedrører. Der henvises i den forbindelse til beskrivelsen af validiteten af oplysningerne i Indkøbsdatabasen i vedlagte notat om indkøbsrapporteringen til Statens Indkøb.

I den forbindelse bemærkes yderligere, at formålet med den eksisterende offentlighedsordning blandt andet er, at pressen skal kunne orientere befolkningen korrekt om aktuelle sager, jf. betænkning nr. [1510/2009] om offentlighedsloven, s. 745, eller som det anføres i forordet til Justitsministeriets vejledning af 3. november 1986 om lov om offentlighed i forvaltningen, at 'pressen kan informere befolkningen på et rigtigt faktisk grundlag'.

Til Kristian Hansens bemærkning om, at det bør tale for øget åbenhed, at finansministeren '*... helt valid[t] kan videregive oplysninger om data på summeret niveau*', skal Moderniseringsstyrelsen bemærke, at de oplysninger, Kristian Hansen har anmodet Moderniseringsstyrelsen om, befinder sig på et meget detaljeret niveau, og i visse tilfælde vedrører enkeltstående indkøb. De tal, der indgår i finansministerens svar af 21. august 2012 på spørgsmål S 3731, befinder sig – som Kristian Hansen selv anfører – på et overordnet, summeret niveau. Finansministeren understreger således i sit svar følgende:

'Det skal bemærkes, at indkøbsrapporteringen er etableret for at bidrage til et overordnet datagrundlag for indgåelse af fællesstatslige indkøbsaftaler; ikke for at tilvejebringe eksakte regnskabsmæssige data for eksempelvis anvendelsen af konsulenter.'

Finansministeren redegjorde således for, at svaret vedrørte det af ministerierne indrapporterede indkøb, samt for de usikkerheder, som er nævnt i aktindsigtsafgørelsen, og som medfører, at Moderniseringsstyrelsen ikke kan være sikker på, at data er valide på det detaljeringsniveau, som Kristian Hansen efterspørger."

Af det omtalte notat af 30. august 2012 om indkøbsrapporteringen fremgår følgende:

"Generelt om indkøbsrapporteringen

Efter § 2, stk. 5, i Finansministeriets cirkulære af 20. marts 2012 om indkøb i staten (indkøbscirkulæret), skal alle ministerier registrere data for ministerområdets indkøb. Ministerierne skal hvert kvartal sikre, at data er tilgængelige for Moderniseringsstyrelsen og give uddybende oplysninger om ministeriets indkøbsdata på forespørgsel fra Moderniseringsstyrelsen. Bestemmelsen er videreført uændret fra tidligere gældende udgaver af cirkulæret.

Ordnningen er etableret for at sikre et overordnet datagrundlag for indgåelse af fællesstatslige indkøbsaftaler. Dataene anvendes således i forbindelse med opfølgningen på anvendelsen af fælles statslige indkøbsaftaler og forberede udbud af nye indkøbsaftaler og i forbindelse med strategiske overvejelser. Formålet med ordningen er således ikke at tilvejebringe eksakte regnskabsmæssige data vedrørende eksempelvis anvendelsen af konsulenter.

Det er ministeriernes pligt at sikre, at alle myndigheder i ministeriet, som er omfattet af indkøbscirkulæret, lever op til rapporteringskravet, men ministerområderne kan selv tilrettelægge dataindsamlingen, så længe rapporteringskravet opfyldes.

Kravene til indkøbsrapporteringen fremgår af Statens Indkøbs hjemmeside (statensindkob.dk/Statens-Indkobsprogram/indkobsrapportering), der blandt andet indeholder vejledning af 20. december 2010 til indkøbsrapportering.

De indkøbsdata, ministerierne har stillet til rådighed for Moderniseringsstyrelsen, samles i en access-database ('Indkøbsdatabasen'), der er oprettet af Statens Indkøb i Moderniseringsstyrelsen med det formål at kunne lave udtræk af data, der giver informationer om det statslige indkøb.

For institutioner, der anvender Navision 5, stilles indkøbsdata til rådighed via Statens Koncernsystem (SKS), jf. den nærmere beskrivelse af SKS nedenfor, hvorfra dataene overføres til Indkøbsdatabasen.

Institutioner med andre regnskabssystemer end Navision 5 afleverer elektroniske indkøbsdata direkte til Moderniseringsstyrelsen, da indkøbsrapporteringen for disse institutioner ikke kan foregå i SKS. Institutioner, der anvender Navision 5, kan også på denne måde aflevere andre data-

sæt end dem, der indgår i SKS, hvis institutionerne finder, at disse data-sæt er mere retvisende.

De data, ministerierne har stillet til rådighed for Moderniseringsstyrelsen, samles som nævnt i Indkøbsdatabasen. Det er således kun denne database, der indeholder de samlede, indrapporterede indkøbsdata.

Inden dataene anvendes til strategiske overvejelser mv., overvejes det, om dataene skal valideres, eventuelt ved høring af de enkelte ministerier. Validering kan fx være nødvendig, hvis data skal anvendes i forbindelse med udbud af kun en del af en indkøbskategori, eller der erfaringsmæssigt har vist sig at være tale om et område med uensartet eller usikker registreringspraksis hos myndighederne, jf. omtalen af uklare snitflader i forbindelse med konsulentydelse i nedenstående afsnit om validiteten af indkøbsdataene vedrørende konsulenter. Der henvises til afsnittet nedenfor om validiteten af indkøbsdataene.

Statens Koncernsystem (SKS)

SKS er en database, hvori institutionerne elektronisk registrerer regnskabstal og efterfølgende godkender deres månedlige, kvartalsvise og årlige regnskab i henhold til bestemmelserne i §§ 34-37 i bekendtgørelse nr. 70 af 27. januar 2011 om statens regnskabsvæsen (regnskabsbekendtgørelsen). Endvidere anvendes SKS til opstilling af statsregnskabet, jf. regnskabsbekendtgørelsens § 42.

Efter regnskabsbekendtgørelsens § 11 er alle statsinstitutioner forpligtet til elektronisk at udveksle regnskabsdata med SKS. Regnskabsbekendtgørelsens §§ 34-35 indeholder endvidere bestemmelser om, hvilke data institutionerne skal aflevere til SKS, samt en forpligtelse for institutionerne til at kontrollere, at de afleverede data stemmer med den decentrale bogføring.

For institutioner, der anvender Navision 5, foregår dette i praksis ved, at alle bogføringstransaktioner dagligt replikeres til SKS. Afstemning sker en gang om måneden på sumniveau efter statens kontoplan, jf. regnskabsbekendtgørelsens § 27, stk. 8 og §§ 34-35. Institutioner, der har dispensation til at anvende egne systemer, jf. § 11, stk. 4, afleverer sumposter på det af Moderniseringsstyrelsen i statens kontoplan autoriserede 4-cifrede finanskontoniveau for hver enkelt bogføringskreds.

For de institutioner, der anvender Navision 5, indeholder databasen alle de samme oplysninger, som findes i institutionernes eget regnskab, men rapporter dannes normalt udelukkende på et niveau svarende til finanslovens bevillingsniveau og statens kontoplan, da det er det nødvendige niveau i forhold til institutionernes eksterne regnskab og statsregnskabet.

Det er også på dette niveau, der sker offentliggørelse i Finansministeriets regnskabsdatabase på internettet i forbindelse med aflæggelsen af statsregnskabet.

Som nævnt ovenfor stiller ministerier, der anvender Navision 5, indkøbsdata til rådighed for Moderniseringsstyrelsen via Statens Koncernsystem (SKS).

Særligt om validiteten af indkøbsdataene i Indkøbsdatabase

De ovenfor nævnte overvejelser om nødvendigheden af validering af de data, der er stillet til rådighed for Moderniseringsstyrelsen, skyldes, at indkøbsrapporteringen kan være behæftet med usikkerhed.

Indkøbskategorierne, der vedrører konsulentydelse, er 'Konsulentydelse (ej IT)' og [...] 'IT Konsulenter'. Kategorierne er primært tænkt anvendt på rådgivningsydelser, men indkøbskategorierne opbygning medfører, at et køb kan blive placeret i en af kategorierne, såfremt der ikke er andre kategorier, der umiddelbart beskriver købet bedre. Således omfatter konsulentydelse fx også installering af it samt tolkning, som ikke i almindelighed betragtes som konsulentydelse, og som for nogle institutioner udgør betydelige poster. Kategorierne kan endvidere omfatte interne statslige salg af ydelser.

Ligeledes overlades et vist element af skøn til institutionerne i forbindelse med registreringen, og således bliver eksempelvis oprensning af vandløb samt laboratorieprøver ofte registreret som konsulentydelse.

Endvidere kan der i forbindelse med registrering af konsulentopgaver, hvor regningen deles mellem flere institutioner, opstå fejl, hvor en myndighed registrerer hele købet uden at udligne den del, som viderefaktureres til den anden myndighed. Såfremt den anden myndighed derefter registrerer et køb hos den første myndighed, vil sumtallet være for stort. Dette er det muligt at korrigere for i en valideringsproces eller ved manuelt at rense udtræk for store, interne statslige køb.

Validiteten af de indrapporterede oplysninger vedrørende konsulenter omtales i revisionsberetning 15/2009 om statens anvendelse af private konsulenter
(<http://www.ft.dk/statsrevisor/20091/beretning/SB15/892832.PDF>).

I beretningen anføres følgende:

'26. Økonomistyrelsens [nu Moderniseringsstyrelsens] indkøbsdatabase indeholder oplysninger, som gør det muligt at opgøre statens samlede

udgifter til konsulenter på institutioner og indkøbskategorier. Statslige institutioner skal indberette oplysninger om køb af konsulentydelse til Økonomistyrelsen på 2 obligatoriske hovedkategorier. Kategorierne angiver køb af 'it-konsulenter' og 'konsulentydelse (ej it)', hvor sidstnævnte kategori omfatter forskellige typer af rådgivnings- og managementydelse og teknisk specialiserede ydelser.

Statslige institutioner kan derudover vælge at specificere køb af 'konsulentydelse (ej it)' ved at anvende 4 frivillige underkategorier, der angiver køb af:

- managementydelse
- HR- og ledelsesydelser
- økonomiydelser
- bodyshopping (dvs. 'køb' af en specifik medarbejder hos en ekstern leverandør til at udføre et på forhånd fastlagt arbejde i institutionen).

Ikke alle statslige institutioner anvender de 4 underkategorier, og indkøbsdatabasen giver derfor ikke grundlag for en valid opgørelse for de 4 underkategorier. Statens samlede udgifter ved brug af konsulenter kan dermed kun opgøres for de 2 obligatoriske hovedkategorier. En mere detaljeret opgørelse er ikke mulig. Det er heller ikke muligt at sige noget om, hvordan udgifterne er fordelt på store og små projekter.

27. Økonomistyrelsen har oplyst, at flere og mere specifikke indkøbskategorier på konsulentområdet i endnu højere grad ville understøtte strategiske overvejelser om, hvilke konsulentydelse der er egnet til fællesstatslige indkøbsaftaler. Merværdien ved flere og mere præcise indkøbskategorier skal imidlertid afvejes i forhold til de administrative byrder herved, herunder fx større resurseforbrug i forbindelse med registreringen af konsulentkøb og større usikkerhed om, hvilke indkøbskategorier der mest præcist dækker et konkret køb.

28. Økonomistyrelsen har videre oplyst, at det ikke kan undgås, at der til en vis grad er uklare snitflader mellem indkøbskategorierne, hvilket bevirker, at opgørelsen over statens samlede udgifter til konsulenter altid vil være behæftet med en vis usikkerhed. I nogle tilfælde kan det fx være vanskeligt at afgøre, om der er tale om en it-driftsopgave eller en it-udviklingsopgave. Fx når en it-operatør får til opgave at opdatere et it-system, så det opfylder nye lovkrav. I sådanne tilfælde vil det ofte bero på en konkret vurdering, om der er tale om en it-udviklingsopgave, som tilfører systemet ny funktionalitet, eller en it-driftsopgave, der holder systemet ved lige.'

Det anførte gør sig – som det fremgår af det ovenfor anførte – fortsat gældende."

Den 21. november 2012 sendte jeg en kopi af Moderniseringsstyrelsens udtalelse af 14. november 2012 samt Moderniseringsstyrelsens notat af 30. august 2012 til dig med henblik på at modtage dine eventuelle bemærkninger inden 4 uger. Jeg har ikke modtaget bemærkninger fra dig i den anledning.



Rasmus Bøttcher Christensen
Nordre Fasanvej 130B, 2. th.
2000 Frederiksberg

Gammeltorv 22
DK-1457 København K
Tlf. +45 33 13 25 12
Fax +45 33 13 07 17

www.ombudsmanden.dk
post@ombudsmanden.dk

Personlig henvendelse: 10-14
Telefonisk henvendelse:
Man.-tors. 9-16, fre. 9-15

Aktindsigt hos Moderniseringsstyrelsen

02-04-2013

Jeg har nu færdigbehandlet din sag.

Dok.nr. 12/02053-20/LPU
Bedes oplyst ved henvendelse

Jeg kan ikke kritisere Moderniseringsstyrelsens anvendelse af offentlighedslovens § 5, stk. 2, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter forvaltningsmyndighedernes databaser, og offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt., hvorefter der kun er adgang til aktindsigt i eksisterende dokumenter.

I det omfang, der måtte være indeholdt miljøoplysninger i Indkøbsdatabasen, som er omfattet af din aktindsigtsanmodning, og som Moderniseringsstyrelsen har mulighed for at identificere, er det imidlertid miljøoplysningsloven, der regulerer spørgsmålet om indsigt i disse oplysninger. Miljøoplysningsloven gælder tillige for miljøoplysninger, der er indeholdt i databaser. Moderniseringsstyrelsen ses ikke at have forholdt sig til dette spørgsmål.

Hvis du ønsker, at Moderniseringsstyrelsen tager særskilt stilling til spørgsmålet om indsigt i eventuelle miljøoplysninger i Indkøbsdatabasen, henviser jeg dig til selv at rette henvendelse til Moderniseringsstyrelsen.

Moderniseringsstyrelsens inddragelse af hensyn til oplysningernes validitet som grundlag for at afslå meroffentlighed rejser efter min opfattelse et principielt og uafklaret spørgsmål, der giver anledning til væsentlig tvivl. På den baggrund og under hensyn til den igangværende proces om udarbejdelse af en ny offentlighedslov har jeg fundet det mest korrekt at orientere Justitsministeriet – under hvis sagsområde loven hører – om sagen med henblik på, at ministeriet kan overveje en lovgivningsmæssig afklaring af spørgsmålet. Jeg har bedt ministeriet om at orientere mig om det videre forløb i anledning af min henvendelse.

Jeg har endvidere orienteret Folketingets Retsudvalg om min behandling af sagen.

I lyset heraf har jeg valgt ikke at tage endelig stilling til din klage over Moderniseringsstyrelsens afslag på meroffentlighed.

Nedenfor kan du læse nærmere om begrundelsen for resultatet af min undersøgelse. Fra s. 11 har jeg lavet en sagsfremstilling.

Ombudsmandens udtalelse

1. Moderniseringsstyrelsens anvendelse af offentlighedslovens § 5, stk. 2, sammenholdt med § 4, stk. 1, 1. pkt.

1.1. Ikke aktindsigt i databaser efter offentlighedsloven

Det fremgår af sagen, at Moderniseringsstyrelsen har givet dig aktindsigt i opgørelser over konsulentydelse for 2008 og 2009, men ikke i tilsvarende oplysninger om konsulentydelse for 2010 og 2011.

Moderniseringsstyrelsens afslag på aktindsigt er i første række begrundet med, at der er tale om oplysninger i en database omfattet af offentlighedslovens § 5, stk. 2. Bestemmelsen i offentlighedslovens § 5, stk. 1 og 2, lyder sådan:

”§ 5. Retten til aktindsigt omfatter

- 1) alle dokumenter, der vedrører sagen, herunder genpart af de skrivelser, der er udgået fra myndigheden, når skrivelserne må antages at være kommet frem til adressaten, og
- 2) indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.

Stk. 2. Retten til aktindsigt omfatter ikke registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af elektronisk databehandling, dog bortset fra fortegnelser som nævnt i stk. 1, nr. 2.”

Bestemmelsen i § 5, stk. 2, indebærer, at retten til aktindsigt ikke omfatter forvaltningsmyndighedernes databaser. Adgangen til aktindsigt efter offentlighedsloven er således – bortset fra de elektroniske fortegnelser mv., der er nævnt i lovens § 5, stk. 1, nr. 2 (aktlisten) – afgrænset til at gælde for dokumenter, se s. 354 i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, som Moderniseringsstyrelsen også har henvist til. Om forholdet mellem dokumentbegrebet og databasebegrebet, se samme betænkning, s. 339 f.

Jeg må lægge til grund, at de oplysninger, som du har søgt om aktindsigt i, er indeholdt i en database (Indkøbsdatabasen) omfattet af offentlighedslovens § 5, stk. 2. Der er derfor som udgangspunkt ikke adgang til aktindsigt i disse oplysninger.

Om miljøoplysninger, der måtte være indeholdt i Indkøbsdatabasen, se nærmere nedenfor under pkt. 2.

1.2. Kun aktindsigt i eksisterende dokumenter

Uanset at der ikke er adgang til aktindsigt i databaser efter offentlighedsloven, vil der være adgang til oplysninger, der er indeholdt i sådanne databaser, hvis der hos myndigheden eksisterer dataudtræk mv. fra databasen, som indgår i en sag i forvaltningen, eller som på anden måde underkastes administrativ sagsbehandling, se bl.a. John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 146. Sådanne dokumenter vil være omfattet af det "almindelige" dokumentbegreb i offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 1.

Der skal imidlertid – som Moderniseringsstyrelsen også har redegjort for – være tale om dataudtræk mv., som (allerede) eksisterer i forbindelse med sagen på det tidspunkt, hvor afgørelsen om aktindsigt træffes. Dette følger af offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt., hvorefter enhver med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-14, kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. Se bl.a. betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 324.

Se endvidere min udtalelse om en kommunes opkrævning af gebyr for udlevering af kopi af ejendomsskattebillet, der er offentliggjort som sag 2012-11 på min hjemmeside, www.ombudsmanden.dk, og ombudsmandens udtalelse i Folketingets Ombudsmands beretning for 1991, s. 107, om aktindsigt i ikke længere eksisterende lister over medhjælpere for statsadvokat.

Der påhviler således ikke myndighederne en pligt til at foretage dataudtræk mv. til brug for besvarelsen af en aktindsigtssag.

Jeg må lægge Moderniseringsstyrelsens oplysning til grund om, at styrelsen på tidspunktet for aktindsigtssagen ikke var i besiddelse af dokumenter med de ønskede oplysninger for årene 2010 og 2011.

Herefter er der ikke ret til aktindsigt i oplysningerne, jf. offentlighedslovens § 5, stk. 2, sammenholdt med samme lovs § 4, stk. 1, 1. pkt.

På den baggrund kan jeg ikke kritisere Moderniseringsstyrelsens anvendelse af offentlighedslovens § 5, stk. 2, sammenholdt med § 4, stk. 1, 1. pkt.

2. Aktindsigt i miljøoplysninger indeholdt i Indkøbsdatabasen

Miljøoplysninger er defineret i § 3 i miljøoplysningsloven (lovbekendtgørelse nr. 660 af 14. juni 2006 om aktindsigt i miljøoplysninger). Definitionen er me-

get bred, se bl.a. ombudsmandens udtalelse i den nedenfor omtalte sag om indsigt i Danmarks Højdemodel, der er offentliggjort som sag 2009-9-1 på ombudsmandens hjemmeside. Se endvidere ombudsmandens udtalelse i sag 2011-14-5, hvor ombudsmanden fandt, at databasen Vetstat var en administrativ foranstaltning omfattet af miljøoplysningsloven.

Miljøoplysningsloven gælder tillige for miljøoplysninger, der er indeholdt i databaser, jf. miljøoplysningslovens § 3. Dokumentkravet i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt., gælder derfor ikke i forhold til miljøoplysninger.

I det omfang, der måtte være indeholdt miljøoplysninger i Indkøbsdatabasen, som er omfattet af din aktindsigtsanmodning, og som Moderniseringsstyrelsen har mulighed for at identificere, er det herefter miljøoplysningsloven, der regulerer spørgsmålet om indsigt i disse oplysninger.

Moderniseringsstyrelsen ses ikke at have forholdt sig til dette spørgsmål.

Jeg har gjort Moderniseringsstyrelsen bekendt med min opfattelse.

Hvis du ønsker, at Moderniseringsstyrelsen tager særskilt stilling til spørgsmålet om indsigt i eventuelle miljøoplysninger i Indkøbsdatabasen, henviser jeg dig til selv at rette henvendelse til Moderniseringsstyrelsen.

3. Meroffentlighed

Generelt

Moderniseringsstyrelsen har overvejet, om der "på baggrund af princippet om meroffentlighed bør foretages et udtræk fra databasen" med henblik på at imødekomme din ansøgning, jf. Moderniseringsstyrelsens afgørelse af 26. april 2012. Moderniseringsstyrelsen har imidlertid ikke fundet grundlag herfor.

Princippet om meroffentlighed er lovfæstet i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt. Ifølge bestemmelsen kan en forvaltningsmyndighed give aktindsigt i videre omfang, end myndigheden er forpligtet til, medmindre andet følger af reglerne om tavshedspligt mv.

Bestemmelsen blev indsat for at understrege, at offentlighedslovens regler ikke er til hinder for, at myndighederne efter eget skøn giver oplysninger i videre omfang, herunder på anden måde eller i anden form, end loven forpligter til (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 211.) Som anført i betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, s. 70, blev det endvidere anset for ønskeligt, at myndighederne ikke blot nøjes med at undersøge, om en anmodning om aktindsigt kan afslås af formelle grunde eller med hjemmel i of-

fentlighedslovens undtagelsesbestemmelser, men at de mere frit overvejer, om hemmeligholdelse i konkrete tilfælde overhovedet er påkrævet.

Spørgsmålet om meroffentlighed er i øvrigt af særlig betydning for pressen, se bl.a. betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 750 ff., der bl.a. henviser til pkt. 7 i Justitsministeriets vejledning om offentlighedsloven (vejledning nr. 11687 af 3. november 1986 i Retsinformation). Også vejledningens forord fremhæver meroffentlighedsprincippet betydning i forhold til pressen.

Offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., gælder ikke direkte i forhold til ikke-eksisterende dokumenter, se bl.a. betænkning nr. 1510/2009, s. 757. Moderniseringsstyrelsen ses derfor at have foretaget sin vurdering på ulovbestemt grundlag efter et princip svarende til meroffentlighedsprincippet i § 4, stk. 1, 2. pkt.

Jeg kan tilslutte mig, at der i tilfælde som det foreliggende bør foretages en sådan vurdering. Se i øvrigt nærmere om meroffentlighedsprincippet i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, kap. 20 (s. 745 ff.), Jens Garde mfl., Forvaltningsret, Sagsbehandling, 6. udgave (2007), s. 296 ff., og John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 119 ff.

Meroffentlighedsprincippet praktiske betydning er i første række, at en forvaltningsmyndighed kan vælge at give aktindsigt på trods af, at nogle af eller alle de omhandlede dokumenter eller oplysninger kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser. Ved vurderingen af, om der i sådanne tilfælde bør gives meroffentlighed, må der foretages en afvejning af på den ene side hensynet til de beskyttelsesinteresser, der ligger bag den pågældende undtagelsesbestemmelse (samt andre lovlige hensyn, f.eks. det offentliges ressourcer), og på den anden side hensynet til de interesser, der ligger bag begæringen om aktindsigt. Der må således foretages en afvejning af modstående interesser. Se betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 748 ff.

Meroffentlighedsprincippet betydning for pressen må i øvrigt antages at indebære, at forvaltningsmyndighederne ved afvejningen af, om der bør gives aktindsigt som meroffentlighed til pressen, bør tage særligt hensyn til pressens mulighed for at kunne belyse spørgsmål, som har almen interesse, jf. samme betænkning, s. 751.

Ved behandlingen af klagesager om meroffentlighed kan ombudsmanden efterprøve, om myndigheden har overvejet meroffentlighed, og om myndigheden har inddraget relevante og lovlige hensyn i interesseafvejningen.

Derimod vil ombudsmanden normalt være tilbageholdende med at efterprøve resultatet af en lovlig afvejning. Det skyldes, at afgørelsen af, hvorvidt en an-

modning om aktindsigt bør imødekommes efter offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt. – eller på ulovbestemt grundlag – i vidt omfang beror på en skønsmæssigt præget vurdering. En sådan vurdering kan jeg efter de regler, der gælder for min virksomhed, ikke kritisere, medmindre der foreligger særlige omstændigheder. Se bl.a. ombudsmandens udtalelse i Folketingets Ombudsmands beretning for 2004, s. 114, og den ovenfor omtalte udtalelse i Folketingets Ombudsmands beretning for 1991, s. 107.

Som eksempel på ombudsmandens prøvelse af spørgsmål om meroffentlighed kan nævnes den sag, der er trykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2005, s. 165. I denne sag havde Sundhedsstyrelsen givet en redaktør afslag på aktindsigt i et elektronisk regneark med henvisning til, at der var tale om internt arbejdsmateriale. Styrelsen ville kun give aktindsigt i papirform i hver enkelt af de 1.100 indberetninger.

Redaktøren klagede til Indenrigs- og Sundhedsministeriet over afslaget. Redaktøren anførte, at udlevering af indberetningerne enkeltvis ville betyde et væsentligt arbejde for ham, idet han i så fald selv ville skulle foretage en inddatering af oplysningerne i et regneark. Afslaget blev stadfæstet af Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Under ombudsmandens behandling af sagen oplyste ministeriet, at myndighederne havde overvejet, men afslået, aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet af hensyn til den interne beslutningsproces. Efter ombudsmandens opfattelse ville indsigt i regnearket imidlertid ikke røbe oplysninger om styrelsens interne overvejelser mv. På den baggrund mente ombudsmanden ikke, at myndighederne med rette kunne afslå meraktindsigt i regnearket af hensyn til den interne beslutningsproces. Da myndighedernes afslag på meraktindsigt ikke var begrundet i andre forhold, henstillede ombudsmanden til Indenrigs- og Sundhedsministeriet at genoptage sagen.

Særligt om hensyn til oplysningers validitet

Som begrundelse for at afslå meroffentlighed har Moderniseringsstyrelsen anført, at det ikke vil være muligt for styrelsen at indestå for oplysningernes validitet uden bl.a. at foretage en ressourcekrævende høring af de ministerier, som dataene vedrører. Moderniseringsstyrelsen har herved henvist til beskrivelsen af validiteten af oplysningerne i Indkøbsdatabasen i notatet af 30. august 2012 om indkøbsrapporteringen til Statens Indkøb, jf. Moderniseringsstyrelsens udtalelse af 30. august 2012 til mig.

Jeg lægger til grund, at det ikke i sig selv vil være særligt ressourcekrævende for Moderniseringsstyrelsen at udlevere de oplysninger om konsulentydelse for 2010 og 2011, som Moderniseringsstyrelsen er i besiddelse af. Det særligt ressourcekrævende ligger således – som jeg forstår det – i den høring af mi-

nisterierne, som efter Moderniseringsstyrelsens opfattelse er nødvendig for, at Moderniseringsstyrelsen kan indestå for oplysningernes validitet.

Hertil skal jeg bemærke følgende:

Du har over for Moderniseringsstyrelsen ikke fremsat et ønske om, at oplysningerne skal være valide i den forstand, som Moderniseringsstyrelsen har redegjort for. Du ønsker blot at modtage (udtræk af) oplysningerne i deres nuværende "form".

Ombudsmanden har tidligere taget stilling til spørgsmålet om aktindsigt i oplysninger, der ikke var kvalitetsgodkendte, eller som kunne misforstås mv., jf. nedenfor. Sagerne omhandlede dog ikke meroffentlighed, men vedrørte spørgsmålet om, hvorvidt der var hjemmel til at undtage oplysningerne efter undtagelsesbestemmelser i offentlighedsloven.

I sagen om indsigt i Danmarks Højdemodel, som er offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside som sag 2009-9-1, fremgik det (pkt. 2.3.2. i udtalelsen), at Kort & Matrikelstyrelsen og Miljøministeriet i afslaget på indsigt bl.a. havde lagt vægt på, at data om højdemodellen hidtil kun var videregivet til parter, som – ud over at deltage i finansieringen af indkøbet af højdemodellen – havde en sådan faglig indsigt, at de forstod betydningen af forbeholdet om, at data endnu ikke var kvalitetsgodkendte. Styrelsen havde også på et møde med journalisten påpeget det uforsvarlige ved at videregive ikke-kvalitetskontrollerede data til mulig videredistribution, ligesom der blev informeret om, at det var en fagligt kompliceret opgave uden for Kort & Matrikelstyrelsens ansvarsområde at anvende højdemodellen til at vurdere konsekvenserne af mulige vandstandsstigninger som følge af klimaforandringer.

Hertil anførte ombudsmanden, at der normalt ikke vil kunne stilles krav om, at den, der søger aktindsigt, skal have en særlig faglig indsigt, ligesom der ikke kan stilles krav om, at han eller hun skal have en særlig interesse (retlig interesse) i sagen eller oplysningerne. Se bl.a. John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 117. Hverken Kort & Matrikelstyrelsen eller Miljøministeriet havde henvist til nogen specifik bestemmelse ved omtalen af dette hensyn. Ombudsmanden mente derfor, at myndighederne ikke kunne anses for at have foretaget en konkret vurdering og afvejning i overensstemmelse med offentlighedsloven, sammenholdt med miljøoplysningslovens § 2.

Se endvidere ombudsmandens udtalelse i sag 2007-10-1 på ombudsmandens hjemmeside. I denne sag havde myndighederne meddelt afslag på aktindsigt i navne på dyrlæger, der havde udskrevet meget penicillin. Bl.a. på grundlag af hørings svarene fra dyrlægerne var det myndighedernes opfattelse, at der var en nærliggende risiko for, at aktindsigt i navnene ville føre til

negativ offentlig omtale i en sådan grad, at det påvirkede dyrlægenes erhvervsudøvelse – og dermed kunne have alvorlige indvirkninger på dyrlægenes konkurrenceevne og resultere i økonomiske konsekvenser, jf. offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2. Det var således myndighedernes opfattelse, at der var en nærliggende risiko for, at dyrlægerne i den offentlige omtale, som aktindsigt i navnene måtte give anledning til, ville kunne opfattes eller fremstå som dyrlæger, hvis ordination af antibiotika var ulovlig og/eller uforholdsmæssigt stor. Myndighederne havde således lagt vægt på risikoen for, at oplysningerne kunne blive misbrugt, misforstået eller give anledning til ubegrundede antagelser om ulovligheder mv., hvis der blev givet indsigt i dem.

Ombudsmanden anførte hertil, at risikoen for, at en ansøger eller andre misbruger eller misforstår de oplysninger, som ansøgeren efter offentlighedsloven vil opnå indsigt i, i almindelighed ikke kan tillægges betydning ved myndighedernes stillingtagen til ansøgninger om aktindsigt. Dette må navnlig ses i lyset af, at offentlighedsloven tillægger 'enhver' adgang til aktindsigt, og at loven ikke stiller krav om, at ansøgninger om aktindsigt skal begrundes, jf. betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, s. 129. Ombudsmanden fandt ikke, at risikoen for væsentlige skadevirkninger var underbygget og sandsynliggjort på en sådan måde og i en sådan grad, at myndighederne med rette havde kunnet meddele afslag på aktindsigt efter bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 2.

I overensstemmelse med denne praksis – og således som undtagelsesbestemmelserne i lovens §§ 7-14 er udformet – er det min principielle opfattelse, at validitetshensyn ikke i sig selv kan være grundlag for at afslå aktindsigt i tilfælde, hvor der efter offentlighedsloven i øvrigt er krav på indsigt. Validitetshensyn kan således efter min opfattelse kun inddrages, hvis der i den konkrete situation måtte være grundlag for det efter de relevante undtagelsesbestemmelser.

Det anførte kan tale for, at validitetshensyn heller ikke i forbindelse med en vurdering af meroffentlighed i sig selv kan inddrages som et relevant og sagligt kriterium. Jeg bemærker i den forbindelse, at Moderniseringsstyrelsen ved udlevering af de ønskede oplysninger til dig ville have mulighed for at tage en række forbehold for oplysningernes validitet, sådan som styrelsen også i forbindelse med sin beskrivelse af de omhandlede oplysninger har gjort i sin afgørelse over for dig og i sin udtalelse med tilhørende notat af 30. august 2012 over for mig. Herved vil de muligt u hensigtsmæssige konsekvenser af offentliggørelse af oplysninger, der ikke er validerede, i hvert fald til en vis grad kunne imødegås.

Der er således efter min opfattelse forhold, der kan tale for, at validitetshensyn ikke i sig selv kan inddrages som et sagligt og relevant kriterium ved vurdering af spørgsmål om meroffentlighed.

Der kan imidlertid også anføres forhold til støtte for det modsatte. Der kan således bl.a. peges på, at vurderingen af spørgsmål om meroffentlighed er meget skønsmæssig, og at det kan forekomme vidtgående helt generelt at frakende hensyn til validitet relevans og saglighed i den forbindelse. Jeg bemærker i den forbindelse, at forarbejderne til offentlighedsloven ikke omtaler spørgsmålet.

Hertil kommer, at spørgsmålet ikke nødvendigvis kan besvares på samme måde i alle praktisk forekommende tilfælde. Det kan f.eks. umiddelbart forekomme mere naturligt at lægge vægt på validitetshensyn i tilfælde, hvor der er en konkret formodning for, at de pågældende oplysninger er decideret forkerte eller misvisende, end i tilfælde, hvor der ikke er en sådan formodning, men hvor der blot (endnu) ikke har været lejlighed til at gennemføre en egentlig valideringsproces.

Det kan formentlig efter omstændighederne også gøre en forskel for relevansen af validitetshensyn, hvilke hensyn der ligger bag, at der i den pågældende situation ikke er krav på aktindsigt (og at spørgsmålet om aktindsigt derfor skal afgøres efter meroffentlighedsprincippet). Der kan endvidere argumenteres for, at det må indgå, om myndighederne på en let og simpel måde kan gennemføre den relevante validering, eller om en sådan validering må antages at være mere ressourcekrævende.

Samlet vurdering

Som anført ovenfor er spørgsmålet om inddragelse af validitetshensyn ved afgørelser om meroffentlighed ikke omtalt i forarbejderne til offentlighedsloven. Spørgsmålet ses heller ikke omtalt i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven eller i den juridiske litteratur, ligesom der ikke ses at være offentliggjort praksis herom.

Sammenfattende er det derfor min opfattelse, at spørgsmålet om inddragelse af hensyn til validitet i forbindelse med vurdering af meroffentlighed er et principielt og uafklaret spørgsmål, der giver anledning til væsentlig tvivl.

Under disse omstændigheder og under hensyn til den igangværende proces om udarbejdelse af en ny offentlighedslov har jeg fundet det mest korrekt at orientere Justitsministeriet – under hvis sagsområde loven hører – om sagen med henblik på, at ministeriet kan overveje en lovgivningsmæssig afklaring af spørgsmålet. Jeg har bedt ministeriet om at orientere mig om det videre forløb i anledning af min henvendelse.

Jeg har endvidere orienteret Folketingets Retsudvalg om min behandling af sagen.

På den baggrund har jeg valgt ikke at tage endelig stilling til, om Moderniseringsstyrelsen i den foreliggende sag var berettiget til at afslå meroffentlighed med henvisning til hensyn til validitet. Jeg bemærker i den forbindelse, at den foreslåede bestemmelse i § 11 i lovforslag nr. L 144 om offentlighed i forvaltningen (fremsat den 7. februar 2013) bl.a. ses at tage sigte på aktindsigtsansøgninger som den i sagen omhandlede. Bestemmelsen vedrører ret til sammenstilling af oplysninger i databaser (dataudtræk). Du vil således under alle omstændigheder kunne fremsætte din begæring om aktindsigt på ny, når det fremsatte lovforslag måtte være vedtaget og trådt i kraft.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Med venlig hilsen



Jørgen Steen Sørensen

Kopi til:
Moderniseringsstyrelsen
Folketingets Retsudvalg
Justitsministeriet

Sagsfremstilling

I en e-mail af 24. april 2012 skrev du således til Moderniseringsstyrelsen:

"Jeg søger hermed aktindsigt i de statslige myndigheders udgifter til private konsulenter i 2008, 2009, 2010 og 2011, som er opgivet via Statens koncernsystem [SKS].

Rigsrevisionen har i en beretning til Statsrevisorerne i september 2010 fået adgang til oplysninger om statens samlede udgifter til konsulenter i 2008 og 2009. Her fremgår det, at statens samlede udgifter til it-konsulenter og konsulentydelse (ej it) udgjorde ca. 4,2 mia. kr. i 2008 og ca. 3,9 mia. kr. i 2009. Tallene er indhentet fra Økonomistyrelsens database over statens indkøb (herefter indkøbsdatabasen).

I beretningen står: 'Undersøgelsen er afgrænset til køb af konsulentydelse, herunder køb af it-konsulentydelse, rådgivnings- og managementydelse og teknisk specialiserede ydelse. Undersøgelsen omfatter ikke køb af it-driftsydelse'.

Jeg søger nu om de samme tal for årene 2008-2011.

..."

I en afgørelse af 26. april 2012 skrev Moderniseringsstyrelsen sådan til dig:

"Moderniseringsstyrelsen modtog d. 24. april 2012 følgende anmodning om aktindsigt:

[Gengivelse af din aktindsigtsanmodning; *min bemærkning*].

Moderniseringsstyrelsen har forstået din anmodning om aktindsigt i udgifter til private konsulenter i 2008, 2009, 2010 og 2011, som er opgivet via Statens Koncernsystem (SKS), som en anmodning om aktindsigt i samtlige oplysninger i Moderniseringsstyrelsens indkøbsdatabase vedrørende konsulenter for årene.

Således antager Moderniseringsstyrelsen ikke, at du ønsker at begrænse din anmodning til kun at vedrøre forbruget af *private* konsulenter i de statslige myndigheder, der *kan* indberette via Statens Koncernsystem (SKS) i den *periode*, hvor dette har været en mulighed.

Moderniseringsstyrelsen har valgt at forstå din anmodning således, eftersom Moderniseringsstyrelsen ikke ville kunne imødekomme en anmodning om aktindsigt, der alene vedrører private konsulenter. Baggrunden

herfor er, at der ikke skelnes [...] mellem private og ikke-private konsulenter i oplysningerne i databasen.

Herudover skal Moderniseringsstyrelsen bemærke, at data fra Statens Koncernsystem ikke har været tilgængelige før medio 2010, samt at det ikke er alle statslige myndigheder, der kan anvende Statens Koncernsystem. Således ville aktindsigtsanmodningen, såfremt Moderniseringsstyrelsen valgte at opfatte den helt bogstaveligt, i praksis begrænse sig til oplysninger fra visse ministerier og perioden medio 2010 til 2011.

Moderniseringsstyrelsen har behandlet din ansøgning efter reglerne i offentlighedsloven.

Anmodningen om aktindsigt kan delvist imødekommes.

Moderniseringsstyrelsen har i forbindelse med Rigsrevisionens beretning til Statsrevisorerne om statens anvendelse af private konsulenter (15/2009) udarbejdet opgørelser for årene 2008 og 2009. Disse vedlægges.

Som det fremgår af Rigsrevisionens beretning bygger opgørelserne for årene 2008 og 2009 på indberetninger fra de enkelte ministerier og omfatter både udgifter til konsulenter, som institutionerne bogfører som løbende drift, og udgifter til større udviklingsprojekter. Det betyder fx, at tolkning og andre ydelser, der i daglig tale måske ikke betragtes som konsulentydelse, også er omfattet af opgørelsen.

Som det ligeledes fremgår af beretningen, er der usikkerheder i de rapporterede tal og i ministeriernes anvendelse af indkøbskategorierne mv., hvorfor Rigsrevisionen har undersøgt de udvalgte myndigheders udgifter via mere detaljerede opgørelser og i dialog med myndighederne for at afklare de fejlkilder, som der uundgåeligt vil være i rapporteringen.

Moderniseringsstyrelsen kan ikke imødekomme anmodningen om aktindsigt for så vidt angår årene 2010 og 2011.

Baggrunden herfor er følgende:

Efter offentlighedslovens § 5, stk. 2, omfatter retten til aktindsigt ikke registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af elektronisk databehandling. Derimod er foreliggende udtræk af sådanne registre (databaser) omfattet af de almindelige regler om aktindsigt.

Moderniseringsstyrelsen har undersøgt, om der tidligere skulle være udarbejdet konsoliderede opgørelser for 2010 og 2011 med de oplysninger, du ønsker. Der foreligger ikke sådanne opgørelser.

Bestemmelsen i § 5, stk. 2, indebærer, at Moderniseringsstyrelsen ikke har pligt til at foretage udtræk fra databaser med henblik på at imødekomme ansøgninger om aktindsigt, hvorfor der efter offentlighedslovens bestemmelser ikke er pligt til at imødekomme din ansøgning.

Moderniseringsstyrelsen har overvejet, om der på baggrund af princippet om meroffentlighed bør foretages et udtræk fra indkøbsdatabasen med henblik på at imødekomme din ansøgning.

Det vil imidlertid ikke være muligt for Moderniseringsstyrelsen at udarbejde en oversigt, hvis validitet Moderniseringsstyrelsen kan stå inde for, uden blandt andet at foretage en ressourcekrævende høring af de ministerier, som dataene vedrører.

Moderniseringsstyrelsen finder på den baggrund, at der ikke er grundlag for at give aktindsigt efter princippet om meroffentlighed."

Den 3. maj 2012 klagede du til mig over Moderniseringsstyrelsens afgørelse. Efter din opfattelse kunne det ikke være afgørende, at de ønskede oplysninger lå i en database.

Den 21. maj 2012 bad jeg Moderniseringsstyrelsen om en udtalelse i anledning af din klage.

I en udtalelse af 30. august 2012 til mig skrev Moderniseringsstyrelsen bl.a. følgende:

"Moderniseringsstyrelsen skal indledningsvis henvise til beskrivelsen i vedlagte notat om indkøbsrapporteringen til Statens Indkøb.

Som det fremgår af notatet, stiller ministerierne elektroniske oplysninger til rådighed for Moderniseringsstyrelsen. Oplysningerne samles i Indkøbsdatabasen, hvorfra der foretages udtræk til nærmere bestemte formål.

Som det fremgår af notatet, stiller ministerierne elektroniske oplysninger til rådighed for Moderniseringsstyrelsen. Oplysningerne samles i Indkøbsdatabasen, hvorfra der foretages udtræk til nærmere bestemte formål.

Som det fremgår af Moderniseringsstyrelsens afgørelse, var Moderniseringsstyrelsen ikke i besiddelse af dokumenter med de ønskede oplysninger på tidspunktet for aktindsigtssagen.

Som det endvidere fremgår af afgørelsen, er det styrelsens opfattelse, at Indkøbsdatabasen er omfattet af offentlighedslovens § 5, stk. 2.

Offentlighedslovens § 5, stk. 2, fastslår, at retten til aktindsigt ikke omfatter registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af elektronisk databehandling. Bestemmelsen indebærer, at indholdet af en database ikke anses for et dokument i offentlighedslovens forstand og dermed ikke er undergivet aktindsigt, jf. Betænkning nr. 1510/2009, hvoraf følgende fremgår:

'Dokumentbegrebet er teknologineutralt og omfatter alle typer af dokumenter, uanset form og bærende medie. Heroverfor står, at forvaltningsmyndighedernes databaser – dvs. bl.a. registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af edb – ikke er omfattet af dokumentbegrebet, og der gælder således ikke efter gældende ret en adgang til aktindsigt i sådanne databaser.'

Denne bestemmelse skal sammenholdes med offentlighedslovens § 4, stk. 1, der fastsætter, at offentlighedsloven alene giver ret til aktindsigt i eksisterende dokumenter.

Herom anføres i den nævnte betænkning, s. 370, følgende:

'Offentlighedsloven giver alene ret til aktindsigt i dokumenter, der eksisterer på det tidspunkt, hvor anmodningen om aktindsigt fremsættes.'

[...]

Den, der søger aktindsigt, har således bl.a. ikke krav på, at en forvaltningsmyndighed foretager en sammenstilling på grundlag af oplysninger i myndighedens databaser, som myndigheden ikke allerede har foretaget.'

Moderniseringsstyrelsen havde således ikke pligt til at foretage udtræk fra Indkøbsdatabasen for at imødekomme anmodningen om aktindsigt fra Rasmus Bøttcher Christensen. Det bemærkes i den forbindelse, at det af Rasmus Bøttcher Christensen påberåbte citat fra den nævnte betænkning vedrører adgang til dokumenter i elektronisk arkiverede sager og ikke adgang til oplysninger i databaser, hvorfra der udtrækkes oplysninger til brug i administrativ sagsbehandling.

Som det fremgår af afgørelsen overvejede Moderniseringsstyrelsen at foretage udtræk fra Indkøbsdatabasen for 2010 og 2011 med henblik på at imødekomme aktindsigtsbegæringen for disse år.

Moderniseringsstyrelsen fandt imidlertid ikke grundlag herfor idet det ikke ville være muligt for Moderniseringsstyrelsen at indestå for oplysningernes validitet uden blandt andet at foretage en ressourcekrævende høring af de ministerier, som dataene vedrører. Der henvises i den forbindelse til beskrivelsen af validiteten af oplysningerne i Indkøbsdatabasen i vedlagte notat om indkøbsrapporteringen til Statens Indkøb."

Af det omtalte notat af 30. august 2012 om indkøbsrapporteringen fremgår følgende:

"Generelt om indkøbsrapporteringen

Efter § 2, stk. 5, i Finansministeriets cirkulære af 20. marts 2012 om indkøb i staten (indkøbscirkulæret), skal alle ministerier registrere data for ministerområdets indkøb. Ministerierne skal hvert kvartal sikre, at data er tilgængelige for Moderniseringsstyrelsen og give uddybende oplysninger om ministeriets indkøbsdata på forespørgsel fra Moderniseringsstyrelsen. Bestemmelsen er videreført uændret fra tidligere gældende udgaver af cirkulæret.

Ordnningen er etableret for at sikre et overordnet datagrundlag for indgåelse af fællesstatslige indkøbsaftaler. Dataene anvendes således i forbindelse med opfølgningen på anvendelsen af fælles statslige indkøbsaftaler og forberede udbud af nye indkøbsaftaler og i forbindelse med strategiske overvejelser. Formålet med ordningen er således ikke at tilvejebringe eksakte regnskabsmæssige data vedrørende eksempelvis anvendelsen af konsulenter.

Det er ministeriernes pligt at sikre, at alle myndigheder i ministeriet, som er omfattet af indkøbscirkulæret, lever op til rapporteringskravet, men ministerområderne kan selv tilrettelægge dataindsamlingen, så længe rapporteringskravet opfyldes.

Kravene til indkøbsrapporteringen fremgår af Statens Indkøbs hjemmeside (statensindkob.dk/Statens-Indkobsprogram/indkobsrapportering), der blandt andet indeholder vejledning af 20. december 2010 til indkøbsrapportering.

De indkøbsdata, ministerierne har stillet til rådighed for Moderniseringsstyrelsen, samles i en access-database ('Indkøbsdatabasen'), der er oprettet af Statens Indkøb i Moderniseringsstyrelsen med det formål at

kunne lave udtræk af data, der giver informationer om det statslige indkøb.

For institutioner, der anvender Navision 5, stilles indkøbsdata til rådighed via Statens Koncernsystem (SKS), jf. den nærmere beskrivelse af SKS nedenfor, hvorfra dataene overføres til Indkøbsdatabasen.

Institutioner med andre regnskabssystemer end Navision 5 afleverer elektroniske indkøbsdata direkte til Moderniseringsstyrelsen, da indkøbsrapporteringen for disse institutioner ikke kan foregå i SKS. Institutioner, der anvender Navision 5, kan også på denne måde aflevere andre datasæt end dem, der indgår i SKS, hvis institutionerne finder, at disse datasæt er mere retvisende.

De data, ministerierne har stillet til rådighed for Moderniseringsstyrelsen, samles som nævnt i Indkøbsdatabasen. Det er således kun denne database, der indeholder de samlede, indrapporterede indkøbsdata.

Inden dataene anvendes til strategiske overvejelser mv., overvejes det, om dataene skal valideres, eventuelt ved høring af de enkelte ministerier. Validering kan fx være nødvendig, hvis data skal anvendes i forbindelse med udbud af kun en del af en indkøbskategori, eller der erfaringsmæssigt har vist sig at være tale om et område med uensartet eller usikker registreringspraksis hos myndighederne, jf. omtalen af uklare snitflader i forbindelse med konsulentydelse i nedenstående afsnit om validiteten af indkøbsdataene vedrørende konsulenter. Der henvises til afsnittet nedenfor om validiteten af indkøbsdataene.

Statens Koncernsystem (SKS)

SKS er en database, hvori institutionerne elektronisk registrerer regnskabstal og efterfølgende godkender deres månedlige, kvartalsvise og årlige regnskab i henhold til bestemmelserne i §§ 34-37 i bekendtgørelse nr. 70 af 27. januar 2011 om statens regnskabsvæsen (regnskabsbekendtgørelsen). Endvidere anvendes SKS til opstilling af statsregnskabet, jf. regnskabsbekendtgørelsens § 42.

Efter regnskabsbekendtgørelsens § 11 er alle statsinstitutioner forpligtet til elektronisk at udveksle regnskabsdata med SKS. Regnskabsbekendtgørelsens §§ 34-35 indeholder endvidere bestemmelser om, hvilke data institutionerne skal aflevere til SKS, samt en forpligtelse for institutionerne til at kontrollere, at de afleverede data stemmer med den decentrale bogføring.

For institutioner, der anvender Navision 5, foregår dette i praksis ved, at alle bogføringstransaktioner dagligt replikeres til SKS. Afstemning sker

en gang om måneden på sumniveau efter statens kontoplan, jf. regnskabsbekendtgørelsens § 27, stk. 8 og §§ 34-35. Institutioner, der har dispensation til at anvende egne systemer, jf. § 11, stk. 4, afleverer sumposter på det af Moderniseringsstyrelsen i statens kontoplan autoriserede 4-cifrede finanskontoniveau for hver enkelt bogføringskreds.

For de institutioner, der anvender Navision 5, indeholder databasen alle de samme oplysninger, som findes i institutionernes eget regnskab, men rapporter dannes normalt udelukkende på et niveau svarende til finanslovens bevillingsniveau og statens kontoplan, da det er det nødvendige niveau i forhold til institutionernes eksterne regnskab og statsregnskabet.

Det er også på dette niveau, der sker offentliggørelse i Finansministeriets regnskabsdatabase på internettet i forbindelse med aflæggelsen af statsregnskabet.

Som nævnt ovenfor stiller ministerier, der anvender Navision 5, indkøbsdata til rådighed for Moderniseringsstyrelsen via Statens Koncernsystem (SKS).

Særligt om validiteten af indkøbsdataene i Indkøbsdatabasen

De ovenfor nævnte overvejelser om nødvendigheden af validering af de data, der er stillet til rådighed for Moderniseringsstyrelsen, skyldes, at indkøbsrapporteringen kan være behæftet med usikkerhed.

Indkøbskategorierne, der vedrører konsulentydelse, er 'Konsulentydelse (ej IT)' og [...] 'IT Konsulenter'. Kategorierne er primært tænkt anvendt på rådgivningsydelser, men indkøbskategorierne opbygning medfører, at et køb kan blive placeret i en af kategorierne, såfremt der ikke er andre kategorier, der umiddelbart beskriver købet bedre. Således omfatter konsulentydelse fx også installation af it samt tolkning, som ikke i almindelighed betragtes som konsulentydelse, og som for nogle institutioner udgør betydelige poster. Kategorierne kan endvidere omfatte interne statslige salg af ydelser.

Ligeledes overlades et vist element af skøn til institutionerne i forbindelse med registreringen, og således bliver eksempelvis oprensning af vandløb samt laboratorieprøver ofte registreret som konsulentydelse.

Endvidere kan der i forbindelse med registrering af konsulentopgaver, hvor regningen deles mellem flere institutioner, opstå fejl, hvor en myndighed registrerer hele købet uden at udligne den del, som viderefaktureres til den anden myndighed. Såfremt den anden myndighed derefter registrerer et køb hos den første myndighed, vil sumtallet være for stort.

Dette er det muligt at korrigere for i en valideringsproces eller ved manuelt at rense udtræk for store, interne statslige køb.

Validiteten af de indrapporterede oplysninger vedrørende konsulenter omtales i revisionsberetning 15/2009 om statens anvendelse af private konsulenter (<http://www.ft.dk/statsrevisor/20091/beretning/SB15/892832.PDF>).

I beretningen anføres følgende:

'26. Økonomistyrelsens [nu Moderniseringsstyrelsens] indkøbsdatabase indeholder oplysninger, som gør det muligt at opgøre statens samlede udgifter til konsulenter på institutioner og indkøbskategorier. Statslige institutioner skal indberette oplysninger om køb af konsulentydelse til Økonomistyrelsen på 2 obligatoriske hovedkategorier. Kategorierne angiver køb af 'it-konsulenter' og 'konsulentydelse (ej it)', hvor sidstnævnte kategori omfatter forskellige typer af rådgivnings- og managementydelser og teknisk specialiserede ydelser.

Statslige institutioner kan derudover vælge at specificere køb af 'konsulentydelse (ej it)' ved at anvende 4 frivillige underkategorier, der angiver køb af:

- *managementydelser*
- *HR- og ledelsesydelser*
- *økonomiydelser*
- *bodyshopping (dvs. 'køb' af en specifik medarbejder hos en ekstern leverandør til at udføre et på forhånd fastlagt arbejde i institutionen).*

Ikke alle statslige institutioner anvender de 4 underkategorier, og indkøbsdatabase giver derfor ikke grundlag for en valid opgørelse for de 4 underkategorier. Statens samlede udgifter ved brug af konsulenter kan dermed kun opgøres for de 2 obligatoriske hovedkategorier. En mere detaljeret opgørelse er ikke mulig. Det er heller ikke muligt at sige noget om, hvordan udgifterne er fordelt på store og små projekter.

27. Økonomistyrelsen har oplyst, at flere og mere specifikke indkøbskategorier på konsulentområdet i endnu højere grad ville understøtte strategiske overvejelser om, hvilke konsulentydelser der er egnet til fællesstatslige indkøbsaftaler. Merværdien ved flere og mere præcise indkøbskategorier skal imidlertid afvejes i forhold til de administrative byrder herved, herunder fx større resurseforbrug i forbindelse med registreringen af konsulentkøb og større usikkerhed om, hvilke indkøbskategorier der mest præcist dækker et konkret køb.

28. Økonomistyrelsen har videre oplyst, at det ikke kan undgås, at der til en vis grad er uklare snitflader mellem indkøbskategorierne, hvilket bevirker, at opgørelsen over statens samlede udgifter til konsulenter altid vil være behæftet med en vis usikkerhed. I nogle tilfælde kan det fx være vanskeligt at afgøre, om der er tale om en it-driftsopgave eller en it-udviklingsopgave. Fx når en it-operatør får til opgave at opdatere et it-system, så det opfylder nye lovkrav. I sådanne tilfælde vil det ofte bero på en konkret vurdering, om der er tale om en it-udviklingsopgave, som tilfører systemet ny funktionalitet, eller en it-driftsopgave, der holder systemet ved lige.'

Det anførte gør sig – som det fremgår af det ovenfor anførte – fortsat gældende."

Den 4. september 2012 sendte jeg en kopi af Moderniseringsstyrelsens udtalelse af 30. august 2012 samt Moderniseringsstyrelsens notat af 30. august 2012 til dig/Politiken med henblik på at modtage dine eventuelle bemærkninger inden 4 uger.

Den 17. oktober 2012 ringede du og oplyste over for en af mine medarbejdere, at du ikke længere var ansat på Politiken, men at du selv ønskede at videreføre sagen. Du havde ikke modtaget mit tidligere brev af 4. september 2012.

Den 17. oktober 2012 sendte jeg en kopi af mit brev af 4. september 2012 med bilag til dig og bad om at modtage dine eventuelle bemærkninger inden 4 uger. Jeg har ikke modtaget bemærkninger fra dig i den anledning.



Toke Gade Crone Kristiansen
Bogøvej 5, st. tv.
2000 Frederiksberg

Gammeltoftvej 22
DK-1457 København K

Tlf. +45 33 13 25 12
Fax +45 33 13 07 17

www.ombudsmanden.dk
post@ombudsmanden.dk

Personlig henvendelse: 10-14
Telefonisk henvendelse:
Man.-tors. 9-16, fre. 9-15

Aktindsigt hos Moderniseringsstyrelsen

02-04-2013

Jeg har nu færdigbehandlet din sag.

Dok.nr. 12/01874-17/LPU
Bedes oplyst ved henvendelse

Jeg kan ikke kritisere Moderniseringsstyrelsens anvendelse af offentlighedslovens § 5, stk. 2, hvorefter retten til aktindsigt ikke omfatter forvaltningsmyndighedernes databaser, og offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt., hvorefter der kun er adgang til aktindsigt i eksisterende dokumenter.

I det omfang, der måtte være indeholdt miljøoplysninger i Indkøbsdatabasen, som er omfattet af din aktindsigtsanmodning, og som Moderniseringsstyrelsen har mulighed for at identificere, er det imidlertid miljøoplysningsloven, der regulerer spørgsmålet om indsigt i disse oplysninger. Miljøoplysningsloven gælder tillige for miljøoplysninger, der er indeholdt i databaser. Moderniseringsstyrelsen ses ikke at have forholdt sig til dette spørgsmål.

Hvis du ønsker, at Moderniseringsstyrelsen tager særskilt stilling til spørgsmålet om indsigt i eventuelle miljøoplysninger i Indkøbsdatabasen, henviser jeg dig til selv at rette henvendelse til Moderniseringsstyrelsen.

Moderniseringsstyrelsens inddragelse af hensyn til oplysningernes validitet som grundlag for at afslå meroffentlighed rejser efter min opfattelse et principielt og uafklaret spørgsmål, der giver anledning til væsentlig tvivl. På den baggrund og under hensyn til den igangværende proces om udarbejdelse af en ny offentlighedslov har jeg fundet det mest korrekt at orientere Justitsministeriet – under hvis sagsområde loven hører – om sagen med henblik på, at ministeriet kan overveje en lovgivningsmæssig afklaring af spørgsmålet. Jeg har bedt ministeriet om at orientere mig om det videre forløb i anledning af min henvendelse.

Jeg har endvidere orienteret Folketingets Retsudvalg om min behandling af sagen.

I lyset heraf har jeg valgt ikke at tage endelig stilling til din klage over Moderniseringsstyrelsens afslag på meroffentlighed.

Nedenfor kan du læse nærmere om begrundelsen for resultatet af min undersøgelse. Fra s. 11 har jeg lavet en sagsfremstilling.

Ombudsmandens udtalelse

1. Moderniseringsstyrelsens anvendelse af offentlighedslovens § 5, stk. 2, sammenholdt med § 4, stk. 1, 1. pkt.

1.1. Ikke aktindsigt i databaser efter offentlighedsloven

Det fremgår af sagen, at Moderniseringsstyrelsen har givet dig aktindsigt i en opgørelse over konsulentydelser for 2009 (Moderniseringsstyrelsens afgørelse af 7. marts 2012), men ikke i tilsvarende oplysninger om konsulentydelser for 2010 og 2011 (Moderniseringsstyrelsens afgørelse af 30. marts 2012).

Moderniseringsstyrelsens afslag på aktindsigt er i første række begrundet med, at der er tale om oplysninger i en database omfattet af offentlighedslovens § 5, stk. 2. Bestemmelsen i offentlighedslovens § 5, stk. 1 og 2, lyder sådan:

”§ 5. Retten til aktindsigt omfatter

- 1) alle dokumenter, der vedrører sagen, herunder genpart af de skrivelser, der er udgået fra myndigheden, når skrivelserne må antages at være kommet frem til adressaten, og
- 2) indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.

Stk. 2. Retten til aktindsigt omfatter ikke registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af elektronisk databehandling, dog bortset fra fortegnelser som nævnt i stk. 1, nr. 2.”

Bestemmelsen i § 5, stk. 2, indebærer, at retten til aktindsigt ikke omfatter forvaltningsmyndighedernes databaser. Adgangen til aktindsigt efter offentlighedsloven er således – bortset fra de elektroniske fortegnelser mv., der er nævnt i lovens § 5, stk. 1, nr. 2 (aktlisten) – afgrænset til at gælde for dokumenter, se s. 354 i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 354, som Moderniseringsstyrelsen også har henvist til. Om forholdet mellem dokumentbegrebet og databasebegrebet, se samme betænkning, s. 339 f.

Jeg må lægge til grund, at de oplysninger, som du har søgt om aktindsigt i, er indeholdt i en database (Indkøbsdatabasen) omfattet af offentlighedslovens § 5, stk. 2. Der er derfor som udgangspunkt ikke adgang til aktindsigt i disse oplysninger.

Om miljøoplysninger, der måtte være indeholdt i Indkøbsdatabasen, se nærmere nedenfor under pkt. 2.

1.2. Kun aktindsigt i eksisterende dokumenter

Uanset at der ikke er adgang til aktindsigt i databaser efter offentlighedsloven, vil der være adgang til oplysninger, der er indeholdt i sådanne databaser, hvis der hos myndigheden eksisterer dataudtræk mv. fra databasen, som indgår i en sag i forvaltningen, eller som på anden måde underkastes administrativ sagsbehandling, se bl.a. John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 146. Sådanne dokumenter vil være omfattet af det "almindelige" dokumentbegreb i offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 1.

Der skal imidlertid – som Moderniseringsstyrelsen også har redegjort for – være tale om dataudtræk mv., som (allerede) eksisterer i forbindelse med sagen på det tidspunkt, hvor afgørelsen om aktindsigt træffes. Dette følger af offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt., hvorefter enhver med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-14, kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. Se bl.a. betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 324.

Se endvidere min udtalelse om en kommunes opkrævning af gebyr for udlevering af kopi af ejendomsskattebillet, der er offentliggjort som sag 2012-11 på min hjemmeside, www.ombudsmanden.dk, og ombudsmandens udtalelse i Folketingets Ombudsmands beretning for 1991, s. 107, om aktindsigt i ikke længere eksisterende lister over medhjælpere for statsadvokat.

Der påhviler således ikke myndighederne en pligt til at foretage dataudtræk mv. til brug for besvarelsen af en aktindsigtssag.

Jeg må lægge Moderniseringsstyrelsens oplysning til grund om, at styrelsen på tidspunktet for aktindsigtssagen ikke var i besiddelse af dokumenter med de ønskede oplysninger for årene 2010 og 2011.

Herefter er der ikke ret til aktindsigt i oplysningerne, jf. offentlighedslovens § 5, stk. 2, sammenholdt med samme lovs § 4, stk. 1, 1. pkt.

På den baggrund kan jeg ikke kritisere Moderniseringsstyrelsens anvendelse af offentlighedslovens § 5, stk. 2, sammenholdt med § 4, stk. 1, 1. pkt.

2. Aktindsigt i miljøoplysninger indeholdt i Indkøbsdatabasen

Miljøoplysninger er defineret i § 3 i miljøoplysningsloven (lovbekendtgørelse nr. 660 af 14. juni 2006 om aktindsigt i miljøoplysninger). Definitionen er me-

get bred, se bl.a. ombudsmandens udtalelse i den nedenfor omtalte sag om indsigt i Danmarks Højdemodel, der er offentliggjort som sag 2009-9-1 på ombudsmandens hjemmeside. Se endvidere ombudsmandens udtalelse i sag 2011-14-5, hvor ombudsmanden fandt, at databasen Vetstat var en administrativ foranstaltning omfattet af miljøoplysningsloven.

Miljøoplysningsloven gælder tillige for miljøoplysninger, der er indeholdt i databaser, jf. miljøoplysningslovens § 3. Dokumentkravet i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt., gælder derfor ikke i forhold til miljøoplysninger.

I det omfang, der måtte være indeholdt miljøoplysninger i Indkøbsdatabasen, som er omfattet af din aktindsigtsanmodning, og som Moderniseringsstyrelsen har mulighed for at identificere, er det herefter miljøoplysningsloven, der regulerer spørgsmålet om indsigt i disse oplysninger.

Moderniseringsstyrelsen ses ikke at have forholdt sig til dette spørgsmål.

Jeg har gjort Moderniseringsstyrelsen bekendt med min opfattelse.

Hvis du ønsker, at Moderniseringsstyrelsen tager særskilt stilling til spørgsmålet om indsigt i eventuelle miljøoplysninger i Indkøbsdatabasen, henviser jeg dig til selv at rette henvendelse til Moderniseringsstyrelsen.

3. Meroffentlighed

Generelt

Moderniseringsstyrelsen har overvejet, om der "på baggrund af princippet om meroffentlighed bør foretages et udtræk fra databasen med indkøbsrapporteringer" med henblik på at imødekomme din ansøgning, jf. Moderniseringsstyrelsens afgørelse af 30. marts 2012. Moderniseringsstyrelsen har imidlertid ikke fundet grundlag herfor.

Princippet om meroffentlighed er lovfæstet i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt. Ifølge bestemmelsen kan en forvaltningsmyndighed give aktindsigt i videre omfang, end myndigheden er forpligtet til, medmindre andet følger af reglerne om tavshedspligt mv.

Bestemmelsen blev indsat for at understrege, at offentlighedslovens regler ikke er til hinder for, at myndighederne efter eget skøn giver oplysninger i videre omfang, herunder på anden måde eller i anden form, end loven forpligter til (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 211.) Som anført i betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, s. 70, blev det endvidere anset for ønskeligt, at myndighederne ikke blot nøjes med at undersøge, om en anmodning om aktindsigt kan afslås af formelle grunde eller med hjemmel i of-

fentlighedslovens undtagelsesbestemmelser, men at de mere frit overvejer, om hemmeligholdelse i konkrete tilfælde overhovedet er påkrævet.

Spørgsmålet om meroffentlighed er i øvrigt af særlig betydning for pressen, se bl.a. betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 750 f., der bl.a. henviser til pkt. 7 i Justitsministeriets vejledning om offentlighedsloven (vejledning nr. 11687 af 3. november 1986 i Retsinformation). Også vejledningens forord fremhæver meroffentlighedsprincippet betydning i forhold til pressen.

Offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt., gælder ikke direkte i forhold til ikke-eksisterende dokumenter, se bl.a. betænkning nr. 1510/2009, s. 757. Moderniseringsstyrelsen ses derfor at have foretaget sin vurdering på ulovbestemt grundlag efter et princip svarende til meroffentlighedsprincippet i § 4, stk. 1, 2. pkt.

Jeg kan tilslutte mig, at der i tilfælde som det foreliggende bør foretages en sådan vurdering. Se i øvrigt nærmere om meroffentlighedsprincippet i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, kap. 20 (s. 745 ff.), Jens Garde mfl., Forvaltningsret, Sagsbehandling, 6. udgave (2007), s. 296 ff., og John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 119 ff.

Meroffentlighedsprincippet praktiske betydning er i første række, at en forvaltningsmyndighed kan vælge at give aktindsigt på trods af, at nogle af eller alle de omhandlede dokumenter eller oplysninger kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser. Ved vurderingen af, om der i sådanne tilfælde bør gives meroffentlighed, må der foretages en afvejning af på den ene side hensynet til de beskyttelsesinteresser, der ligger bag den pågældende undtagelsesbestemmelse (samt andre lovlige hensyn, f.eks. det offentlige ressourcer), og på den anden side hensynet til de interesser, der ligger bag begæringen om aktindsigt. Der må således foretages en afvejning af modstående interesser. Se betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 748 ff.

Meroffentlighedsprincippet betydning for pressen må i øvrigt antages at indebære, at forvaltningsmyndighederne ved afvejningen af, om der bør gives aktindsigt som meroffentlighed til pressen, bør tage særligt hensyn til pressens mulighed for at kunne belyse spørgsmål, som har almen interesse, jf. samme betænkning, s. 751.

Ved behandlingen af klagesager om meroffentlighed kan ombudsmanden efterprøve, om myndigheden har overvejet meroffentlighed, og om myndigheden har inddraget relevante og lovlige hensyn i interesseafvejningen.

Derimod vil ombudsmanden normalt være tilbageholdende med at efterprøve resultatet af en lovlig afvejning. Det skyldes, at afgørelsen af, hvorvidt en an-

modning om aktindsigt bør imødekommes efter offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt. – eller på ulovbestemt grundlag – i vidt omfang beror på en skønmæssigt præget vurdering. En sådan vurdering kan jeg efter de regler, der gælder for min virksomhed, ikke kritisere, medmindre der foreligger særlige omstændigheder. Se bl.a. ombudsmandens udtalelse i Folketingets Ombudsmands beretning for 2004, s. 114, og den ovenfor omtalte udtalelse i Folketingets Ombudsmands beretning for 1991, s. 107.

Som eksempel på ombudsmandens prøvelse af spørgsmål om meroffentlighed kan nævnes den sag, der er trykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2005, s. 165. I denne sag havde Sundhedsstyrelsen givet en redaktør afslag på aktindsigt i et elektronisk regneark med henvisning til, at der var tale om internt arbejdsmateriale. Styrelsen ville kun give aktindsigt i papirform i hver enkelt af de 1.100 indberetninger.

Redaktøren klagede til Indenrigs- og Sundhedsministeriet over afslaget. Redaktøren anførte, at udlevering af indberetningerne enkeltvis ville betyde et væsentligt arbejde for ham, idet han i så fald selv ville skulle foretage en inddatering af oplysningerne i et regneark. Afslaget blev stadfæstet af Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Under ombudsmandens behandling af sagen oplyste ministeriet, at myndighederne havde overvejet, men afslået, aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet af hensyn til den interne beslutningsproces. Efter ombudsmandens opfattelse ville indsigt i regnearket imidlertid ikke røbe oplysninger om styrelsens interne overvejelser mv. På den baggrund mente ombudsmanden ikke, at myndighederne med rette kunne afslå meraktindsigt i regnearket af hensyn til den interne beslutningsproces. Da myndighedernes afslag på meraktindsigt ikke var begrundet i andre forhold, henstillede ombudsmanden til Indenrigs- og Sundhedsministeriet at genoptage sagen.

Særligt om hensyn til oplysningers validitet

Som begrundelse for at afslå meroffentlighed har Moderniseringsstyrelsen anført, at det ikke vil være muligt for styrelsen at indestå for oplysningernes validitet uden bl.a. at foretage en ressourcekrævende høring af de ministerier, som dataene vedrører. Moderniseringsstyrelsen har herved henvist til beskrivelsen af validiteten af oplysningerne i Indkøbsdatabasen i notatet af 30. august 2012 om indkøbsrapporteringen til Statens Indkøb, jf. Moderniseringsstyrelsens udtalelse af 30. august 2012 til mig.

Jeg lægger til grund, at det ikke i sig selv vil være særligt ressourcekrævende for Moderniseringsstyrelsen at udlevere de oplysninger om konsulentydelse for 2010 og 2011, som Moderniseringsstyrelsen er i besiddelse af. Det særligt ressourcekrævende ligger således – som jeg forstår det – i den høring af mi-

nisterierne, som efter Moderniseringsstyrelsens opfattelse er nødvendig for, at Moderniseringsstyrelsen kan indestå for oplysningernes validitet.

Hertil skal jeg bemærke følgende:

Du har over for Moderniseringsstyrelsen ikke fremsat et ønske om, at oplysningerne skal være valide i den forstand, som Moderniseringsstyrelsen har redegjort for. Du ønsker blot at modtage (udtræk af) oplysningerne i deres nuværende "form".

Ombudsmanden har tidligere taget stilling til spørgsmålet om aktindsigt i oplysninger, der ikke var kvalitetsgodkendte, eller som kunne misforstås mv., jf. nedenfor. Sagerne omhandlede dog ikke meroffentlighed, men vedrørte spørgsmålet om, hvorvidt der var hjemmel til at undtage oplysningerne efter undtagelsesbestemmelser i offentlighedsloven.

I sagen om indsigt i Danmarks Højdemodel, som er offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside som sag 2009-9-1, fremgik det (pkt. 2.3.2. i udtalelsen), at Kort & Matrikelstyrelsen og Miljøministeriet i afslaget på indsigt bl.a. havde lagt vægt på, at data om højdemodellen hidtil kun var videregivet til parter, som – ud over at deltage i finansieringen af indkøbet af højdemodellen – havde en sådan faglig indsigt, at de forstod betydningen af forbeholdet om, at data endnu ikke var kvalitetsgodkendte. Styrelsen havde også på et møde med journalisten påpeget det uforsvarlige ved at videregive ikke-kvalitetskontrollerede data til mulig videredistribution, ligesom der blev informeret om, at det var en fagligt kompliceret opgave uden for Kort & Matrikelstyrelsens ansvarsområde at anvende højdemodellen til at vurdere konsekvenserne af mulige vandstandsstigninger som følge af klimaforandringer.

Hertil anførte ombudsmanden, at der normalt ikke vil kunne stilles krav om, at den, der søger aktindsigt, skal have en særlig faglig indsigt, ligesom der ikke kan stilles krav om, at han eller hun skal have en særlig interesse (retlig interesse) i sagen eller oplysningerne. Se bl.a. John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (1998), s. 117. Hverken Kort & Matrikelstyrelsen eller Miljøministeriet havde henvist til nogen specifik bestemmelse ved omtalen af dette hensyn. Ombudsmanden mente derfor, at myndighederne ikke kunne anses for at have foretaget en konkret vurdering og afvejning i overensstemmelse med offentlighedsloven, sammenholdt med miljøoplysningslovens § 2.

Se endvidere ombudsmandens udtalelse i sag 2007-10-1 på ombudsmandens hjemmeside. I denne sag havde myndighederne meddelt afslag på aktindsigt i navne på dyrlæger, der havde udskrevet meget penicillin. Bl.a. på grundlag af høringssvarene fra dyrlægerne var det myndighedernes opfattelse, at der var en nærliggende risiko for, at aktindsigt i navnene ville føre til

negativ offentlig omtale i en sådan grad, at det påvirkede dyrlægernes erhvervsudøvelse – og dermed kunne have alvorlige indvirkninger på dyrlægernes konkurrenceevne og resultere i økonomiske konsekvenser, jf. offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2. Det var således myndighedernes opfattelse, at der var en nærliggende risiko for, at dyrlægerne i den offentlige omtale, som aktindsigt i navnene måtte give anledning til, ville kunne opfattes eller fremstå som dyrlæger, hvis ordination af antibiotika var ulovlig og/eller uforholdsmæssigt stor. Myndighederne havde således lagt vægt på risikoen for, at oplysningerne kunne blive misbrugt, misforstået eller give anledning til ubegrundede antagelser om ulovligheder mv., hvis der blev givet indsigt i dem.

Ombudsmanden anførte hertil, at risikoen for, at en ansøger eller andre misbruger eller misforstår de oplysninger, som ansøgeren efter offentlighedsloven vil opnå indsigt i, i almindelighed ikke kan tillægges betydning ved myndighedernes stillingtagen til ansøgninger om aktindsigt. Dette må navnlig ses i lyset af, at offentlighedsloven tillægger 'enhver' adgang til aktindsigt, og at loven ikke stiller krav om, at ansøgninger om aktindsigt skal begrundes, jf. betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision, s. 129. Ombudsmanden fandt ikke, at risikoen for væsentlige skadevirkninger var underbygget og sandsynliggjort på en sådan måde og i en sådan grad, at myndighederne med rette havde kunnet meddele afslag på aktindsigt efter bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 2.

I overensstemmelse med denne praksis – og således som undtagelsesbestemmelserne i lovens §§ 7-14 er udformet – er det min principielle opfattelse, at validitetshensyn ikke i sig selv kan være grundlag for at afslå aktindsigt i tilfælde, hvor der efter offentlighedsloven i øvrigt er krav på indsigt. Validitetshensyn kan således efter min opfattelse kun inddrages, hvis der i den konkrete situation måtte være grundlag for det efter de relevante undtagelsesbestemmelser.

Det anførte kan tale for, at validitetshensyn heller ikke i forbindelse med en vurdering af meroffentlighed i sig selv kan inddrages som et relevant og sagligt kriterium. Jeg bemærker i den forbindelse, at Moderniseringsstyrelsen ved udlevering af de ønskede oplysninger til dig ville have mulighed for at tage en række forbehold for oplysningernes validitet, sådan som styrelsen også i forbindelse med sin beskrivelse af de omhandlede oplysninger har gjort i sin afgørelse over for dig og i sin udtalelse med tilhørende notat af 30. august 2012 over for mig. Herved vil de muligt u hensigtsmæssige konsekvenser af offentliggørelse af oplysninger, der ikke er validerede, i hvert fald til en vis grad kunne imødegås.

Der er således efter min opfattelse forhold, der kan tale for, at validitetshensyn ikke i sig selv kan inddrages som et sagligt og relevant kriterium ved vurdering af spørgsmål om meroffentlighed.

Der kan imidlertid også anføres forhold til støtte for det modsatte. Der kan således bl.a. peges på, at vurderingen af spørgsmål om meroffentlighed er meget skønsmæssig, og at det kan forekomme vidtgående helt generelt at frakende hensyn til validitet relevans og saglighed i den forbindelse. Jeg bemærker i den forbindelse, at forarbejderne til offentlighedsloven ikke omtaler spørgsmålet.

Hertil kommer, at spørgsmålet ikke nødvendigvis kan besvares på samme måde i alle praktisk forekommende tilfælde. Det kan f.eks. umiddelbart forekomme mere naturligt at lægge vægt på validitetshensyn i tilfælde, hvor der er en konkret formodning for, at de pågældende oplysninger er decideret forkerte eller misvisende, end i tilfælde, hvor der ikke er en sådan formodning, men hvor der blot (endnu) ikke har været lejlighed til at gennemføre en egentlig valideringsproces.

Det kan formentlig efter omstændighederne også gøre en forskel for relevansen af validitetshensyn, hvilke hensyn der ligger bag, at der i den pågældende situation ikke er krav på aktindsigt (og at spørgsmålet om aktindsigt derfor skal afgøres efter meroffentlighedsprincippet). Der kan endvidere argumenteres for, at det må indgå, om myndighederne på en let og simpel måde kan gennemføre den relevante validering, eller om en sådan validering må antages at være mere ressourcekrævende.

Samlet vurdering

Som anført ovenfor er spørgsmålet om inddragelse af validitetshensyn ved afgørelser om meroffentlighed ikke omtalt i forarbejderne til offentlighedsloven. Spørgsmålet ses heller ikke omtalt i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven eller i den juridiske litteratur, ligesom der ikke ses at være offentliggjort praksis herom.

Sammenfattende er det derfor min opfattelse, at spørgsmålet om inddragelse af hensyn til validitet i forbindelse med vurdering af meroffentlighed er et principielt og uafklaret spørgsmål, der giver anledning til væsentlig tvivl.

Under disse omstændigheder og under hensyn til den igangværende proces om udarbejdelse af en ny offentlighedslov har jeg fundet det mest korrekt at orientere Justitsministeriet – under hvis sagsområde loven hører – om sagen med henblik på, at ministeriet kan overveje en lovgivningsmæssig afklaring af spørgsmålet. Jeg har bedt ministeriet om at orientere mig om det videre forløb i anledning af min henvendelse.

Jeg har endvidere orienteret Folketingets Retsudvalg om min behandling af sagen.

På den baggrund har jeg valgt ikke at tage endelig stilling til, om Moderniseringsstyrelsen i den foreliggende sag var berettiget til at afslå meroffentlighed med henvisning til hensyn til validitet. Jeg bemærker i den forbindelse, at den foreslåede bestemmelse i § 11 i lovforslag nr. L 144 om offentlighed i forvaltningen (fremsat den 7. februar 2013) bl.a. ses at tage sigte på aktindsigtsansøgninger som den i sagen omhandlede. Bestemmelsen vedrører ret til sammenstilling af oplysninger i databaser (dataudtræk). Du vil således under alle omstændigheder kunne fremsætte din begæring om aktindsigt på ny, når det fremsatte lovforslag måtte være vedtaget og trådt i kraft.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Med venlig hilsen



Jørgen Steen Sørensen

Kopi til:
Moderniseringsstyrelsen
Folketingets Retsudvalg
Justitsministeriet

Sagsfremstilling

I en e-mail af 27. februar 2012 skrev du således til Moderniseringsstyrelsen:

"Jeg ville som sagt gerne se de seneste tal (2009-2011) for statens indkøb af eksterne konsulenter jf. undersøgelsen i 2008, fordelt på de enkelte ressortområder. – Som jeg umiddelbart forstår det, må det være et spørgsmål om udtræk af de samme konti, som I gjorde under daværende undersøgelse. Er det muligt at få aktindsigt i det materiale og hvor skal jeg henvende mig i så fald? Jeg planlægger at skrive en artikel om emnet, som freelance journalist."

I en afgørelse af 7. marts 2012 skrev Moderniseringsstyrelsen sådan til dig:

"Ved e-mail af 27. februar 2012 til Moderniseringsstyrelsen har du bedt om aktindsigt på følgende måde:

[Gengivelse af din aktindsigtsanmodning; *min bemærkning*].

Moderniseringsstyrelsen har behandlet henvendelsen som en anmodning om aktindsigt efter reglerne i offentlighedsloven.

Moderniseringsstyrelsen har til brug for Rigsrevisionens beretning til Statsrevisorerne om statens anvendelse af private konsulenter (15/2009) udarbejdet en opgørelse for året 2009. Denne opgørelse vedlægges. Moderniseringsstyrelsen har ikke i anden sammenhæng udarbejdet konsoliderede opgørelser for 2010-2011 på det detaljeringsniveau, du efterspørger.

Som det fremgår af Rigsrevisionens beretning bygger opgørelsen for året 2009 på indberetninger fra de enkelte ministerier og omfatter både udgifter til konsulenter, som institutioner bogfører som løbende drift, og udgifter til større udviklingsprojekter. Det betyder fx, at tolkning og andre ydelser, der i daglig tale måske ikke betragtes som konsulentydelser, også er omfattet af opgørelsen.

Som det endvidere fremgår af Rigsrevisionens beretning, er det ikke formålet med Moderniseringsstyrelsens indsamling af indkøbsdata at understøtte opgørelser af udgifter til andet brug end understøttelse af indkøbsprogrammet – herunder tilrettelæggelse af nye udbud.

Som det ligeledes fremgår af beretningen, er der usikkerheder i de rapporterede tal og i ministeriernes anvendelse af indkøbskategorierne mv., hvorfor Rigsrevisionen har undersøgt de udvalgte myndigheders udgifter

via mere detaljerede opgørelser og i dialog med myndighederne for at afklare de fejlkilder, som der uundgåeligt vil være med i rapporteringen.

...”

Ved e-mail af 8. marts 2012 rettede du på ny henvendelse til Moderniseringsstyrelsen. Du skrev således:

” ...

Hvis ikke der kan gives indsigt i 2010, 2011, i forhold til det jeg efterspørger nederst, skal dette opfattes som en klage over aktindsigten kun er delvis efterkommet.

Du skriver:

1. 'Moderniseringsstyrelsen har ikke udarbejdet nogen rapporter på det detaljeringsniveau jeg forespørger om (2010-11)'

- Vil det sige at der er udarbejdet nogen konsoliderede undersøgelser om brugen af eksterne konsulenter i perioden, bare ikke på ressortniveau, eller institutionsniveau? – For i så fald vil jeg gerne se dem alligevel.

- Vil det endvidere sige at det ikke er muligt at få indsigt i statens forbrug på kategorikoder som vedrører eksterne konsulenter (som jeg forstår det, er der tale om kategorikoderne 5000, 5010, 5020, 5030, 5040), hvis ikke der er udarbejdet en konsolideret rapport på området?

Du refererer ligeledes til rigsrevisionens beretning 'det er ikke formålet med Moderniseringsstyrelsens indsamling, at understøtte andet end indkøbsprogrammet'

- Men formålet med registreringen og eventuelle formål som jeg kan bruge oplysningerne til, kan vel ikke forhindre, at man kan få indsigt i statens indkøb på forskellige områder?

For at opsummere vil jeg stadig gerne se på de konti der vedrører eksterne konsulentytelser for hhv. 2010 og 2011 på et detaljeringsniveau som svarer til institution eller ressort, og forestiller mig et simpelt udtræk fra jeres datasystem vil være nok.

Jeg vil gerne yderligere opfordre til at der gives indsigt i området, som jeg mener er af stor offentlig interesse både grundet beløbets historiske størrelse på ca. 4 mia, og på baggrund af den store debat om besparelser i den offentlige sektor. I fald offentlighedsloven ikke giver mig ret til aktind-

sigt, bør I overveje at give aktindsigt i henhold til bestemmelserne om meroffentlighed.”

I et brev af 16. marts 2012 skrev Moderniseringsstyrelsen sådan til dig:

”Moderniseringsstyrelsen traf den 7. marts 2012 afgørelse vedrørende din ansøgning af 27. februar 2012 i dokumenter med nærmere angivne oplysninger om statsligt indkøb.

Ved e-mail af 8. marts 2012 har du på ny rettet henvendelse hertil. Du anfører bl.a., at du anser afgørelsen af 7. marts 2012 for en delvis imødekommelse af din ansøgning, og at Moderniseringsstyrelsen – hvis der ikke gives dig aktindsigt i nærmere angivne oplysninger vedrørende 2010 og 2011 – skal anse din henvendelse som en klage over afgørelsen.

I den anledning bemærkes, at Moderniseringsstyrelsen anser afgørelsen af 7. marts 2012 som en fuldstændig imødekommelse af din ansøgning af 27. februar 2012, og dermed anser din henvendelse af 8. marts 2012 som en ny aktindsigtsanmodning.

Det bemærkes endvidere, at Moderniseringsstyrelsen, jf. Finansministeriets skrivelse af 1. marts 2012 om Moderniseringsstyrelsen, træffer afgørelse på finansministerens vegne, hvorfor styrelsens afgørelser ikke kan indbringes for finansministeren.

Moderniseringsstyrelsen forventer at træffe afgørelse vedrørende din aktindsigtsbegæring af 8. marts 2012 inden for 1-2 uger. Baggrunden for, at der ikke kan træffes afgørelse nu, er behovet for at identificere eventuelle konsoliderede opgørelser på området på det detaljeringsniveau, som du efterspørger i din e-mail af 8. marts 2012.”

I en afgørelse af 30. marts 2012 skrev Moderniseringsstyrelsen således:

”Moderniseringsstyrelsen traf d. 7. marts 2012 afgørelse vedrørende din ansøgning af 27. februar 2012 i dokumenter med nærmere angivne oplysninger om statslige indkøb.

Ved e-mail af 8. marts 2012 har du under henvisning til afgørelsen på ny rettet henvendelse til Moderniseringsstyrelsen, som du kommenterer på følgende måde:

[Gengivelse af din e-mail af 8. marts 2012; *min bemærkning*].

Moderniseringsstyrelsen anser som nævnt i brevet af 16. marts 2012 afgørelsen af 7. marts 2012 som en fuldstændig imødekommelse af din

ansøgning af 27. februar 2012 og har følgelig behandlet din e-mail af 8. marts 2012 som en ny anmodning om aktindsigt.

Moderniseringsstyrelsen har behandlet din ansøgning efter reglerne i offentlighedsloven.

Anmodningen om aktindsigt kan ikke imødekommes.

Begrundelsen herfor er følgende:

Efter offentlighedslovens § 5, stk. 2, omfatter retten til aktindsigt ikke registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af elektronisk databehandling. Derimod er foreliggende udtræk af sådanne registre (databaser) omfattet af de almindelige regler om aktindsigt.

Moderniseringsstyrelsen har undersøgt, om der tidligere skulle være udarbejdet dokumenter, der indeholder de oplysninger, du efterspørger. Der foreligger ikke sådanne opgørelser.

Bestemmelsen i § 5, stk. 2, indebærer, at Moderniseringsstyrelsen ikke har pligt til at foretage udtræk fra databaser med henblik på at imødekomme ansøgninger om aktindsigt, hvorfor der efter offentlighedslovens bestemmelser ikke er pligt til at imødekomme din ansøgning.

Moderniseringsstyrelsen har overvejet, om der på baggrund af princippet om meroffentlighed bør foretages udtræk fra databasen med indkøbsrapporteringer med henblik på at imødekomme din ansøgning.

Det vil imidlertid ikke være muligt for Moderniseringsstyrelsen at udarbejde en oversigt, hvis validitet Moderniseringsstyrelsen kan stå inde for, uden blandt andet at foretage en ressourcekrævende høring af de ministerier, som har indberettet data til databasen.

Moderniseringsstyrelsen finder på den baggrund, at der ikke er grundlag for at give aktindsigt efter princippet om meroffentlighed."

Den 24. april 2012 klagede du til mig over Moderniseringsstyrelsens afgørelse. Du gjorde bl.a. gældende, at Moderniseringsstyrelsen havde givet en irrelevant begrundelse, idet myndigheden vurderede relevansen af oplysningerne i forhold til dit formål med at indhente dem, og idet myndigheden ikke ønskede at udlevere oplysninger fra databasen, fordi de måske ikke var korrekte.

Den 21. maj 2012 bad jeg Moderniseringsstyrelsen om en udtalelse i anledning af din klage.

I en udtalelse af 30. august 2012 til mig skrev Moderniseringsstyrelsen bl.a. følgende:

”Sagsgangen og sagsbehandlingstiden

...

Moderniseringsstyrelsen traf afgørelse i sagen den 30. marts 2012.

Som følge af en beklagelig fejl blev afgørelsen ikke afsendt samme dag, men først fremsendt pr. e-mail den 23. april 2012, efter at klageren samme dag havde rykket for svar.

Moderniseringsstyrelsen beklagede i e-mailen af 23. april 2012 den skete fejl.

Moderniseringsstyrelsens afgørelse af 30. marts 2012 (afsendt 23. april 2012)

Moderniseringsstyrelsens afgørelse af 30. marts 2012 vedrører Toke Gade Crone Kristiansens ansøgning af 8. marts 2012 om aktindsigt i oplysninger om statens brug af eksterne konsulenter i årene 2010 og 2011.

Moderniseringsstyrelsen kan henholde sig til den trufne afgørelse, hvorved Moderniseringsstyrelsen afslog [at] imødekomme aktindsigtsbegæringen ved at foretage udtræk fra Moderniseringsstyrelsens Indkøbsdatabase vedrørende årene 2010 og 2011.

Moderniseringsstyrelsen skal indledningsvis henvise til beskrivelsen i vedlagte notat om indkøbsrapporteringen til Statens Indkøb.

Som det fremgår af notatet, stiller ministerierne elektroniske oplysninger til rådighed for Moderniseringsstyrelsen. Oplysningerne samles i Indkøbsdatabase, hvorfra der foretages udtræk til nærmere bestemte formål.

Som det fremgår af Moderniseringsstyrelsens afgørelse, var Moderniseringsstyrelsen ikke i besiddelse af dokumenter med de ønskede oplysninger på tidspunktet for aktindsigtssagen.

Som det endvidere fremgår af afgørelsen, er det styrelsens opfattelse, at Indkøbsdatabase er omfattet af offentlighedslovens § 5, stk. 2.

Offentlighedslovens § 5, stk. 2, fastslår, at retten til aktindsigt ikke omfatter registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af elektronisk databehandling. Bestemmelsen indebærer, at indholdet af

en database ikke anses for et dokument i offentlighedslovens forstand og dermed ikke er undergivet aktindsigt, jf. Betænkning nr. 1510/2009, hvoraf følgende fremgår:

'Dokumentbegrebet er teknologineutralt og omfatter alle typer af dokumenter, uanset form og bærende medie. Heroverfor står, at forvaltningsmyndighedernes databaser – dvs. bl.a. registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af edb – ikke er omfattet af dokumentbegrebet, og der gælder således ikke efter gældende ret en adgang til aktindsigt i sådanne databaser.'

Denne bestemmelse skal sammenholdes med offentlighedslovens § 4, stk. 1, der fastsætter, at offentlighedsloven alene giver ret til aktindsigt i eksisterende dokumenter.

Herom anføres i den nævnte betænkning, s. 370, følgende:

'Offentlighedsloven giver alene ret til aktindsigt i dokumenter, der eksisterer på det tidspunkt, hvor anmodningen om aktindsigt fremsættes.'

[...]

Den der søger aktindsigt, har således bl.a. ikke krav på, at en forvaltningsmyndighed foretager en sammenstilling på grundlag af oplysninger i myndighedens databaser, som myndigheden ikke allerede har foretaget.'

Moderniseringsstyrelsen havde således ikke pligt til at foretage udtræk fra Indkøbsdatabasen for at imødekomme anmodningen om aktindsigt.

Som det fremgår af afgørelsen, overvejede Moderniseringsstyrelsen at foretage udtræk fra Indkøbsdatabasen for 2010 og 2011 med henblik på at imødekomme aktindsigtsbegæringen for disse år.

Moderniseringsstyrelsen fandt imidlertid ikke grundlag herfor, idet det ikke ville være muligt for Moderniseringsstyrelsen at indestå for oplysningernes validitet uden blandt andet at foretage en ressourcekrævende høring af de ministerier, som dataene vedrører. Der henvises i den forbindelse til beskrivelsen af validiteten af oplysningerne i Indkøbsdatabasen i vedlagte notat om indkøbsrapporteringen til Statens Indkøb."

Af det omtalte notat af 30. august 2012 om indkøbsrapporteringen fremgår følgende:

"Generelt om indkøbsrapporteringen

Efter § 2, stk. 5, i Finansministeriets cirkulære af 20. marts 2012 om indkøb i staten (indkøbscirkulæret), skal alle ministerier registrere data for ministerområdets indkøb. Ministerierne skal hvert kvartal sikre, at data er tilgængelige for Moderniseringsstyrelsen og give uddybende oplysninger om ministeriets indkøbsdata på forespørgsel fra Moderniseringsstyrelsen. Bestemmelsen er videreført uændret fra tidligere gældende udgaver af cirkulæret.

Ordnningen er etableret for at sikre et overordnet datagrundlag for indgåelse af fællesstatslige indkøbsaftaler. Dataene anvendes således i forbindelse med opfølgningen på anvendelsen af fælles statslige indkøbsaftaler og forberede udbud af nye indkøbsaftaler og i forbindelse med strategiske overvejelser. Formålet med ordningen er således ikke at tilvejebringe eksakte regnskabsmæssige data vedrørende eksempelvis anvendelsen af konsulenter.

Det er ministeriernes pligt at sikre, at alle myndigheder i ministeriet, som er omfattet af indkøbscirkulæret, lever op til rapporteringskravet, men ministerområderne kan selv tilrettelægge dataindsamlingen, så længe rapporteringskravet opfyldes.

Kravene til indkøbsrapporteringen fremgår af Statens Indkøbs hjemmeside (statensindkob.dk/Statens-Indkobsprogram/indkobsrapportering), der blandt andet indeholder vejledning af 20. december 2010 til indkøbsrapportering.

De indkøbsdata, ministerierne har stillet til rådighed for Moderniseringsstyrelsen, samles i en access-database ("Indkøbsdatabasen"), der er oprettet af Statens Indkøb i Moderniseringsstyrelsen med det formål at kunne lave udtræk af data, der giver informationer om det statslige indkøb.

For institutioner, der anvender Navision 5, stilles indkøbsdata til rådighed via Statens Koncernsystem (SKS), jf. den nærmere beskrivelse af SKS nedenfor, hvorfra dataene overføres til Indkøbsdatabasen.

Institutioner med andre regnskabssystemer end Navision 5 afleverer elektroniske indkøbsdata direkte til Moderniseringsstyrelsen, da indkøbsrapporteringen for disse institutioner ikke kan foregå i SKS. Institutioner, der anvender Navision 5, kan også på denne måde aflevere andre datasæt end dem, der indgår i SKS, hvis institutionerne finder, at disse datasæt er mere retvisende.

De data, ministerierne har stillet til rådighed for Moderniseringsstyrelsen, samles som nævnt i Indkøbsdatabasen. Det er således kun denne database, der indeholder de samlede, indrapporterede indkøbsdata.

Inden dataene anvendes til strategiske overvejelser mv., overvejes det, om dataene skal valideres, eventuelt ved høring af de enkelte ministerier. Validering kan fx være nødvendig, hvis data skal anvendes i forbindelse med udbud af kun en del af en indkøbskategori, eller der erfaringsmæssigt har vist sig at være tale om et område med uensartet eller usikker registreringspraksis hos myndighederne, jf. omtalen af uklare snitflader i forbindelse med konsulenttydelser i nedenstående afsnit om validiteten af indkøbsdataene vedrørende konsulenter. Der henvises til afsnittet nedenfor om validiteten af indkøbsdataene.

Statens Koncernsystem (SKS)

SKS er en database, hvori institutionerne elektronisk registrerer regnskabstal og efterfølgende godkender deres månedlige, kvartalsvise og årlige regnskab i henhold til bestemmelserne i §§ 34-37 i bekendtgørelse nr. 70 af 27. januar 2011 om statens regnskabsvæsen (regnskabsbekendtgørelsen). Endvidere anvendes SKS til opstilling af statsregnskabet, jf. regnskabsbekendtgørelsens § 42.

Efter regnskabsbekendtgørelsens § 11 er alle statsinstitutioner forpligtet til elektronisk at udveksle regnskabsdata med SKS. Regnskabsbekendtgørelsens §§ 34-35 indeholder endvidere bestemmelser om, hvilke data institutionerne skal aflevere til SKS, samt en forpligtelse for institutionerne til at kontrollere, at de afleverede data stemmer med den decentrale bogføring.

For institutioner, der anvender Navision 5, foregår dette i praksis ved, at alle bogføringstransaktioner dagligt replikeres til SKS. Afstemning sker en gang om måneden på sumniveau efter statens kontoplan, jf. regnskabsbekendtgørelsens § 27, stk. 8 og §§ 34-35. Institutioner, der har dispensation til at anvende egne systemer, jf. § 11, stk. 4, afleverer sumposter på det af Moderniseringsstyrelsen i statens kontoplan autoriserede 4-cifrede finanskontoniveau for hver enkelt bogføringskreds.

For de institutioner, der anvender Navision 5, indeholder databasen alle de samme oplysninger, som findes i institutionernes eget regnskab, men rapporter dannes normalt udelukkende på et niveau svarende til finanslovens bevillingsniveau og statens kontoplan, da det er det nødvendige niveau i forhold til institutionernes eksterne regnskab og statsregnskabet.

Det er også på dette niveau, der sker offentliggørelse i Finansministeriets regnskabsdatabase på internettet i forbindelse med aflæggelsen af statsregnskabet.

Som nævnt ovenfor stiller ministerier, der anvender Navision 5, indkøbsdata til rådighed for Moderniseringsstyrelsen via Statens Koncernsystem (SKS).

Særligt om validiteten af indkøbsdataene i Indkøbsdatabase

De ovenfor nævnte overvejelser om nødvendigheden af validering af de data, der er stillet til rådighed for Moderniseringsstyrelsen, skyldes, at indkøbsrapporteringen kan være behæftet med usikkerhed.

Indkøbskategorierne, der vedrører konsulentydelse, er 'Konsulentydelse (ej IT)' og [...] 'IT Konsulenter'. Kategorierne er primært tænkt anvendt på rådgivningsydelser, men indkøbskategorierne opbygning medfører, at et køb kan blive placeret i en af kategorierne, såfremt der ikke er andre kategorier, der umiddelbart beskriver købet bedre. Således omfatter konsulentydelse fx også installering af it samt tolkning, som ikke i almindelighed betragtes som konsulentydelse, og som for nogle institutioner udgør betydelige poster. Kategorierne kan endvidere omfatte interne statslige salg af ydelser.

Ligeledes overlades et vist element af skøn til institutionerne i forbindelse med registreringen, og således bliver eksempelvis oprensning af vandløb samt laboratorieprøver ofte registreret som konsulentydelse.

Endvidere kan der i forbindelse med registrering af konsulentopgaver, hvor regningen deles mellem flere institutioner, opstå fejl, hvor en myndighed registrerer hele købet uden at udligne den del, som viderefaktureres til den anden myndighed. Såfremt den anden myndighed derefter registrerer et køb hos den første myndighed, vil sumtallet være for stort. Dette er det muligt at korrigere for i en valideringsproces eller ved manuelt at rense udtræk for store, interne statslige køb.

Validiteten af de indrapporterede oplysninger vedrørende konsulenter omtales i revisionsberetning 15/2009 om statens anvendelse af private konsulenter (<http://www.ft.dk/statsrevisor/20091/beretning/SB15/892832.PDF>).

I beretningen anføres følgende:

'26. Økonomistyrelsens [nu Moderniseringsstyrelsens] indkøbsdatabase indeholder oplysninger, som gør det muligt at opgøre statens samlede udgifter til konsulenter på institutioner og indkøbskategorier. Statslige in-

stitutioner skal indberette oplysninger om køb af konsulentydelse til Økonomistyrelsen på 2 obligatoriske hovedkategorier. Kategorierne angiver køb af 'it-konsulenter' og 'konsulentydelse (ej it)', hvor sidstnævnte kategori omfatter forskellige typer af rådgivnings- og managementydelse og teknisk specialiserede ydelser.

Statslige institutioner kan derudover vælge at specificere køb af 'konsulentydelse (ej it)' ved at anvende 4 frivillige underkategorier, der angiver køb af:

- managementydelse
- HR- og ledelsesydelser
- økonomiydelser
- bodyshopping (dvs. 'køb' af en specifik medarbejder hos en ekstern leverandør til at udføre et på forhånd fastlagt arbejde i institutionen).

Ikke alle statslige institutioner anvender de 4 underkategorier, og indkøbsdatabasen giver derfor ikke grundlag for en valid opgørelse for de 4 underkategorier. Statens samlede udgifter ved brug af konsulenter kan dermed kun opgøres for de 2 obligatoriske hovedkategorier. En mere detaljeret opgørelse er ikke mulig. Det er heller ikke muligt at sige noget om, hvordan udgifterne er fordelt på store og små projekter.

27. Økonomistyrelsen har oplyst, at flere og mere specifikke indkøbskategorier på konsulentområdet i endnu højere grad ville understøtte strategiske overvejelser om, hvilke konsulentydelse der er egnet til fællesstatslige indkøbsaftaler. Merværdien ved flere og mere præcise indkøbskategorier skal imidlertid afvejes i forhold til de administrative byrder herved, herunder fx større resurseforbrug i forbindelse med registreringen af konsulentkøb og større usikkerhed om, hvilke indkøbskategorier der mest præcist dækker et konkret køb.

28. Økonomistyrelsen har videre oplyst, at det ikke kan undgås, at der til en vis grad er uklare snitflader mellem indkøbskategorierne, hvilket bevirker, at opgørelsen over statens samlede udgifter til konsulenter altid vil være behæftet med en vis usikkerhed. I nogle tilfælde kan det fx være vanskeligt at afgøre, om der er tale om en it-driftsopgave eller en it-udviklingsopgave. Fx når en it-operatør får til opgave at opdatere et it-system, så det opfylder nye lovkrav. I sådanne tilfælde vil det ofte bero på en konkret vurdering, om der er tale om en it-udviklingsopgave, som tilfører systemet ny funktionalitet, eller en it-driftsopgave, der holder systemet ved lige.'

Det anførte gør sig – som det fremgår af det ovenfor anførte – fortsat gældende."

Den 4. september 2012 sendte jeg en kopi af Moderniseringsstyrelsens udtalelse af 30. august 2012 samt Moderniseringsstyrelsens notat af 30. august 2012 til dig med henblik på at modtage dine eventuelle bemærkninger inden 4 uger. Jeg har ikke modtaget bemærkninger fra dig i den anledning.

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

FOLKETINGETS
OMBUDSMAND



Gammeltorv 22
DK-1457 København K

Tlf. +45 33 13 25 12
Fax +45 33 13 07 17

www.ombudsmanden.dk
post@ombudsmanden.dk

Personlig henvendelse: 10-14
Telefonisk henvendelse:
Man.-tors. 9-16, fre. 9-15

Inddragelse af hensyn til validitet i forbindelse med vurdering af meroffentlighed

Idet jeg henviser til § 12 i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand, sender jeg en kopi af de tre breve, som jeg i dag har sendt til journalisterne Kristian Hansen, Toke Gade Crone Kristiansen og Rasmus Bøttcher Christensen.

Som det fremgår af brevene, drejer sagerne sig om Moderniseringsstyrelsens afslag på meroffentlighed i Indkøbsdatabasen. Som begrundelse for at afslå meroffentlighed har Moderniseringsstyrelsen anført, at det ikke vil være muligt at indestå for oplysningernes validitet.

Moderniseringsstyrelsens inddragelse af hensyn til oplysningernes validitet som grundlag for at afslå meroffentlighed rejser efter min opfattelse et principielt og uafklaret spørgsmål, der giver anledning til væsentlig tvivl.

På den baggrund og under hensyn til den igangværende proces om udarbejdelse af en ny offentlighedslov finder jeg det mest korrekt at orientere Justitsministeriet om sagen med henblik på, at ministeriet kan overveje en lovgivningsmæssig afklaring af spørgsmålet.

Jeg beder Justitsministeriet om at orientere mig om det videre forløb i anledning af min henvendelse.

Jeg har endvidere orienteret Folketingets Retsudvalg om min behandling af sagerne.

Med venlig hilsen

Jørgen Steen Sørensen

02-04-2013

Dok.nr. 13/01219-1/LPU
Bedes oplyst ved henvendelse

+ bilag

Kopi til:
Folketingets Retsudvalg
Moderniseringsstyrelsen