



2016-9

## Afslag på aktindsigt i datamateriale, der ligger til grund for ghettolisten

*En borger søgte aktindsigt i de data, der lå til grund for udarbejdelsen af den såkaldte ghettoliste, dvs. den liste over særligt udsatte boligområder, som Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet offentliggør på sin hjemmeside en gang om året.*

*Ministeriet afslog anmodningen, med henvisning til at retten til aktindsigt ikke omfatter materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik, jf. offentlighedslovens § 27, nr. 5. Ministeriet lagde vægt på, at det havde fået adgang til det bagvedliggende datamateriale via Danmarks Statistiks forskerordning, og at Danmarks Statistik havde oplyst i en udtalelse til ministeriet, at data fra forskerordningen var tilvejebragt som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik.*

*Ombudsmanden lagde til grund, at datamaterialet måtte anses for indgået til ministeriet, jf. offentlighedslovens § 7, stk. 1, uanset at det ikke fysisk i papirform var lagt på eller elektronisk var knyttet til en sag i ministeriet. Afgørende var efter ombudsmandens opfattelse, at materialet – på baggrund af en til formålet afgrænset bestilling af data hos Danmarks Statistik – var stillet til rådighed udelukkende for ministeriet til brug for ghettolisten og rent faktisk blev anvendt i forbindelse med ministeriets sag om listen. Det var derfor relevant at vurdere, om materialet var undtaget fra aktindsigt efter lovens § 27, nr. 5.*

*Det var ombudsmandens opfattelse, at materialet havde gennemgået en vis kvalificeret faglig statistisk bearbejdning i den proces, der førte frem til dannelsen af ghettolisten, og at slutproduktet – selve ghettolisten – måtte betegnes som offentlig statistik. Ombudsmanden var på den baggrund enig med ministeriet i, at materialet var undtaget fra aktindsigt efter lovens § 27, nr. 5.*

*Ombudsmanden kunne desuden ikke kritisere, at ministeriet havde afslået at udlevere materialet som meroffentlighed. Ombudsmanden henviste bl.a. til, at det efter det oplyste kunne være muligt at identificere enkeltpersoner i materialet, og at et af de centrale beskyttelseshensyn bag § 27, nr. 5, netop var at beskytte sådanne personhenførbare oplysninger. Endvidere fulgte det af persondatalovens § 10, stk. 2, at personhenførbare oplysninger, der var indsamlet med henblik på at udføre statistiske eller videnskabelige undersøgelser, ikke senere måtte behandles i andet øjemed.*

(Sag nr. 15/03796)

22. februar 2016

Forvaltningsret

11241.2 – 11241.9

Personspørgsmål

1

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse i sagen (oprindelig stilet til borgeren), efterfulgt af en sagsfremstilling.

### Ombudsmandens udtalelse

#### 1. Hvad handler sagen om?

Sagen handler om, hvorvidt Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet kunne afslå din anmodning om aktindsigt i datagrundlaget for den liste over særligt udsatte boligområder (herefter ghettolisten), som ministeriet årligt offentliggør i henhold til almenboliglovens § 61 a, stk. 2.

Af ministeriets afgørelse af 26. august 2015 fremgår, at ministeriet afslog aktindsigt med henvisning til offentlighedslovens § 27, nr. 5. Det følger af bestemmelsen, at retten til aktindsigt ikke omfatter materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser.

Ministeriet lagde vægt på, at ministeriet havde fået adgang til de data, som du ønskede indsigt i, via Danmarks Statistiks forskerordning, og at Danmarks Statistik i en udtalelse til ministeriet havde oplyst, at data fra forskerordningen var tilvejebragt som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik.

Jeg lægger til grund for min undersøgelse, at ministeriet har anset materialet for "indgået til" ministeriet i henhold til § 7, stk. 1, i offentlighedsloven (jf. nærmere pkt. 4.1 nedenfor).

Ministeriet overvejede, om materialet burde udleveres til dig efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1, men fandt efter en afvejning af modstående hensyn – dvs. din berettigede interesse i at få oplysningerne over for de hensyn, der ligger bag undtagelsesbestemmelsen – ikke grundlag for dette.

#### 2. Offentlighedslovens § 7, stk. 1, og § 27, nr. 5

##### 2.1. Offentlighedslovens § 7, stk. 1

§ 7, stk. 1, i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013) har følgende ordlyd:

”§ 7. Enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.”

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Af forarbejderne til bestemmelsen (jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) fremgår bl.a. følgende:

”Bestemmelsen i stk. 1 fastsætter ikke et egentligt tidspunkt for, hvornår retten til aktindsigt indtræder, men fastslår blot, at retten til aktindsigt omfatter dokumenter, når de er *indgået til* eller *oprettet af* en myndighed m.v. Det indebærer, at retten indtræder i forbindelse med, at den pågældende myndighed har modtaget eller oprettet dokumentet. Det er således uden betydning, om dokumentet er foreløbigt, foreligger i udkastform, om det er journaliseret, eller om dokumentet er lagt på den pågældende sag. Det er ligeledes uden betydning, hvordan dokumentet er modtaget, herunder om det er sket pr. almindelig post eller e-mail.

...

Et dokument, som en myndighed m.v. alene har adgang til gennem en ekstern database, kan hverken betragtes som indgået til eller oprettet af den pågældende myndighed, medmindre dokumentet foreligger i form af en udskrift på sagen eller på anden måde er tilgået sagen.

Heller ikke generelt materiale, der som f.eks. lov- og domssamlinger, faglitteratur m.v. er tilgængeligt for myndighedens ansatte på f.eks. et bibliotek eller intranet med henblik på at blive brugt, når det har relevans for myndighedens virksomhed, herunder i forbindelse med konkret sagsbehandling, kan anses for indgået til eller oprettet af den pågældende myndighed i § 7's forstand. Dette gælder også, selvom der måtte være lagt kopier af sådant materiale på en konkret sag. (...)

### 2.2. Offentlighedslovens § 27, nr. 5

2.2.1. § 27, nr. 5, i offentlighedsloven lyder således:

”§ 27. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

...

5) Materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser.”

Af forarbejderne til bestemmelsen (jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) fremgår, at bestemmelsen er identisk med § 10, nr. 5, i den tidligere gældende offentlighedslov (lov nr. 572 af 19. december 1985).

Af forarbejderne til 1985-lovens § 10, nr. 5, fremgår om bestemmelsen bl.a. følgende (Folketingstidende 1985/86, tillæg A, sp. 224 f.):

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

”Nr. 6 [svarende til § 10, nr. 5] svarer delvis til den gældende offentlighedslovs § 5, nr. 8 [lov nr. 280 af 10. juni 1970; min bemærkning], men er suppleret således, at også materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af videnskabelige undersøgelser, undtages fra retten til aktindsigt. Herved får offentligt ansatte videnskabsmænd i lighed med private mulighed for at tilsikre private og andre offentlige institutioner diskretion ved indsamling af materiale til brug for undersøgelser.

Undtagelsesbestemmelsen omfatter kun selve grundmaterialet, ikke resultatet af den statistiske eller videnskabelige bearbejdning heraf. I tilfælde, hvor en undersøgelse bygger på oplysning fra offentlige myndigheder, vil der imidlertid være adgang til ved henvendelse til vedkommende offentlige myndighed at blive gjort bekendt med oplysninger efter offentlighedslovens almindelige regler.”

Som det fremgår, blev bestemmelsen med 1985-loven udvidet til også at omfatte materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af videnskabelige undersøgelser.

Lovforslaget bygger på betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision. Af betænkningen fremgår bl.a. følgende (s. 240 f.):

”2. Om bestemmelsens rækkevidde kan anføres:

Det er alene det underliggende materiale, der har været benyttet ved udarbejdelsen af offentlig statistik, som kan undtages efter den nævnte bestemmelse, men derimod ikke den bearbejdede statistik i sig selv, der i reglen altid vil fremtræde i anonymiseret form. Det er uden betydning for bestemmelsens anvendelighed, om det pågældende materiale hidrører fra andre offentlige myndigheder (eventuelt myndigheden selv) eller fra private.”

Videre er i betænkningen s. 247 f. anført følgende:

”Offentlighedsloven [lov nr. 280 af 10. juni 1970; min bemærkning] indeholder yderligere en undtagelsesbestemmelse begrundet i dokumentets funktion, nemlig bestemmelsen i § 5, nr. 8, om materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik. Om begrundelsen for denne undtagelsesadgang henvises nærmere til det ovenfor side 241 anførte.

Udvalget finder, at hensynet til at sikre det offentlige mulighed for at indhente fuldstændige og rigtige oplysninger til brug for udarbejdelse af offentlig statistik utvivlsomt fortsat nødvendiggør en generelt affattet undta-

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

gelsesadgang, og at den nævnte bestemmelse derfor bør opretholdes i forbindelse med offentlighedslovens revision.

Som anført under beskrivelsen af gældende ret er det antaget, at bestemmelsen i § 2, stk. 2, nr. 4, [i lov nr. 280 af 10. juni 1970; min bemærkning] ud fra samme hensyn, som ligger bag bestemmelsen i § 5, nr. 8, kan begrunde, at oplysninger til brug for undersøgelser af videnskabelig karakter, f.eks. sociologiske eller lægevidenskabelige undersøgelser, undtages fra adgangen til aktindsigt. Baggrunden herfor er nærmere følgende:

En væsentlig forudsætning for, at det vil være muligt at tilvejebringe det for en videnskabelig – såvel som en statistisk – undersøgelse nødvendige grundmateriale, vil ofte vil være, at den pågældende forsker er i stand til på forhånd at sikre den enkeltperson eller virksomhed, der meddeler oplysninger, fuldstændig diskretion med hensyn til identiteten. På tilsvarende måde kan forskerens muligheder for at modtage fortroligt materiale, herunder internt arbejdsmateriale, fra offentlige myndigheder være afhængig af, at materialet ikke derved bliver tilgængeligt for andre. (...)

...

Udvalget er af den opfattelse, at undtagelsesbehovet må antages at gøre sig gældende med samme styrke i sådanne tilfælde som ved de statistiske undersøgelser, der er udtrykkeligt nævnt i den gældende offentlighedslovs § 5, nr. 8, og finder det derfor rigtigst, at bestemmelsen herom udvides til også at omfatte videnskabelige undersøgelser. Der kan dog være anledning til at understrege, at undtagelsesadgangen kun omfatter selve grundmaterialet i modsætning til undersøgelsesresultater, herunder resultaterne fra delundersøgelser, samt at undtagelsesadgangen i tilfælde, hvor undersøgelsen bygger på oplysninger fra offentlige myndigheder, ikke afskærer pressen eller andre interesserede fra ved henvendelse til de pågældende myndigheder at blive gjort bekendt med oplysningerne efter offentlighedslovens almindelige regler.”

Bestemmelsen er også beskrevet i betænkning nr. 1510/2009, som den gældende offentlighedslov bygger på. Se særligt betænkningen s. 549 ff.

2.2.2. Jeg henviser endvidere til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 474 f., hvor følgende bl.a. er anført:

”Bestemmelsen i § 27, nr. 5, kan alene anvendes under betingelse af, at (rå)materialet rent faktisk er indsamlet til brug for statistik eller videnskabelige undersøgelser, at det indsamlede (rå)materiale gennemgår en vis kvalificeret faglig statistisk bearbejdning eller indgår i en (egentlig) forskningsmæssig sammenhæng, og at det er meningen, at det bearbejdede

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

materiale skal offentliggøres. Det blotte forhold, at oplysninger og dokumenter bliver undergivet statistisk eller videnskabelig behandling, bringer således ikke materialet ind under § 27, nr. 5, ligesom en ren optælling eller opgørelse af materialet ikke er tilstrækkelig.”

2.2.3. Fra ombudsmandens praksis kan bl.a. henvises til sagen optaget i Folketingets Ombudsmands beretning for 2001, s. 504, hvor Undervisningsministeriet bl.a. havde påberåbt sig den dagældende offentlighedslovs § 10, nr. 5, som hjemmel for at tilbageholde oplysninger om grundskolers indberetninger til ministeriet om standpunktskarakterer og prøvekarakterer. Af sagen fremgik, at materialet i nogle tilfælde var blevet bearbejdet statistisk til intern brug.

Ombudsmanden bemærkede, at det er en betingelse for, at § 10, nr. 5, kan anvendes, at oplysningerne rent faktisk er indsamlet til brug for statistik eller videnskabelige rapporter, og at det er meningen, at materialet efter bearbejdning skal offentliggøres. Da disse betingelser ikke var opfyldt, kunne undtagelse af materialet ikke ske med hjemmel i § 10, nr. 5.

I sagen optaget i beretningen for 2011 som sag nr. 2011 16-2 havde Ankestyrelsen meddelt en borger afslag på aktindsigt i tre spørgeskemaer udfyldt af tre kommuner som led i styrelsens udarbejdelse af en rapport om kommuners og regioners tilsyn på botilbudsområdet.

Ombudsmanden udtalte, at der – for at en optælling og opgørelse af oplysninger kunne anses for en ”offentlig statistik” i § 10, nr. 5’s forstand – måtte være tale om en ”vis kvalificeret faglig statistisk bearbejdning af en mængde større – ofte talmæssigt – råmateriale, der bearbejdes med henblik på en statistisk offentliggørelse”. Henset til materialets karakter og formålet med undersøgelsen fandt ombudsmanden herefter ikke, at det kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 10, nr. 5.

### 3. Nærmere om det undtagne materiale

**3.1.** Genstanden for din aktindsigtsanmodning er ”al den data”, som ligger til grund for ghettolisten for 2014 og for tidligere år for ”alle boligområder i Danmark”, jf. din e-mail af 2. januar 2015.

**3.2.** Ghettolisten er en liste over almene boligafdelinger med mindst 1.000 beboere, hvor tre ud af fem kriterier om beboersammensætningen er opfyldt (f.eks. andel beboere med ikke-vestlig baggrund og andel beboere uden tilknytning til arbejdsmarked/uddannelse).

Listen offentliggøres én gang om året af Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet på ministeriets hjemmeside (<http://uibm.dk/filer/bolig/ghettolisten>),

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

jf. § 61 a, stk. 2, i almenboligloven (senest lovbekendtgørelse nr. 1278 af 18. november 2015).

Listen indeholder en tabel med rækker for hvert ghettoområde og kolonner for de relevante betingelser (kriterieværdier). Det fremgår således for hvert ghettoområde, i hvilken kommune området ligger, antallet af beboere samt procenttal for hver af de fem kriterieværdier.

Det kan af tallene læses for hvert boligområde, hvor mange og hvilke kriterier der er opfyldt. Det markeres på listen, hvis der er tale om et nyt boligområde på listen, og det angives under listen i en særskilt tabel med samme opbygning, hvilke områder der er udgået af listen siden sidste år. Det offentliggjorte materiale om ghettolisten indeholder ikke oplysninger eller data for almene boligområder, der ikke opfylder lovens definition eller opfyldte definitionen det foregående år.

Regler om, hvad der forstås ved et ghettoområde, og pligten til at offentliggøre en ghettoliste blev indsat i almenboligloven ved lov nr. 1610 af 22. december 2010 på baggrund af en politisk aftale af 8. november 2010 om styrket indsats i ghettoområderne og om anvendelsen af den almene boligsektors midler. I aftalen er anført, at Socialministeriet nøje skal følge udviklingen i ghettoområderne og hvert år den 1. oktober skal offentliggøre en liste over ghettoområderne.

I forarbejderne til lov nr. 1609 af 26. december 2013 – hvor en politisk aftale om nye kriterier for særligt udsatte boligområder blev udmøntet – er bl.a. anført følgende (jf. lovforslag nr. L 45 af 31. oktober 2013, de almindelige bemærkninger, pkt. 2):

”Siden 2011 er der hvert år udarbejdet en liste over ghettoområder på baggrund af en række kriterier. Listen offentliggøres hver den 1. oktober.

Regeringen finder, at det er vigtigt, at der holdes fokus på de boligområder, som er særligt udsatte og som har store udfordringer med sociale problemer, mange indvandrere og efterkommere samt mange uden for arbejdsmarkedet med ringe uddannelse. Der skal derfor fortsat måles på udviklingen i de udsatte boligområder med henblik på at kunne holde fokus og styrke indsatsen i disse områder yderligere.”

**3.3.** Det fremgår af Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets oplysninger, at det datamateriale, som ghettolisten dannes på baggrund af, består af udtræk fra en række registre i Danmarks Statistik, herunder bopælsregistret, indkomstregistret mv.

De pågældende udtræk stilles til rådighed for ministeriet under Danmarks Statistiks særlige forskerordning (”Forskningservice”) på grundlag af en kontrakt

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

indgået mellem ministeriet og Danmarks Statistik om levering af udtræk til brug for bl.a. ghettolisten. Adgang til data under forskerordningen gives kun til autoriserede forsknings- og analysemiljøer, jf. "Regler for adgang til afidentificerede mikrodata under Danmarks Statistiks forskerordninger" (18. juni 2008) og "Datafortrolighedspolitik i Danmarks Statistik" (8. december 2015), tilgængelige på [www.dst.dk](http://www.dst.dk).

Det samlede datasæt udleveres ikke fysisk, men stilles til rådighed elektronisk via internettet for autoriserede personer (i dette tilfælde de relevante medarbejdere i ministeriet). Datasættet består af rådata på mikroniveau (dvs. individniveau) i afidentificeret form. Ved afidentificerede data forstås data, hvor alle formelle identifikationsoplysninger såsom navn, identifikationsnummer og adresse er fjernet. Se bl.a. bilag 5 til Danmarks Statistiks datafortrolighedspolitik.

Det fremgår af ministeriets udtalelse af 11. december 2015, at det datasæt, som ministeriet får adgang til gennem forskerordningen, er organiseret således, at alle "variable" frit kan kombineres. Det betyder efter det oplyste, at det via sammenkædning af flere variable kan være muligt at identificere personer, altså uanset at de formelle identifikationsoplysninger er fjernet.

Ministeriet har under en telefonsamtale med en af mine medarbejdere uddybende oplyst, at ministeriet udelukkende har adgang til datasættet under Danmarks Statistiks forskerordning.

Jeg henviser også til pkt. 5.1 i Danmarks Statistiks datafortrolighedspolitik, hvor følgende fremgår:

"Karakteristisk for mikrodatasæt til forskningsprojekter er, at data opbevares i Danmarks Statistik. En autoriseret bruger har adgang til disse, men må ikke hjemtage dem."

Al bearbejdning af datasættet til brug for udarbejdelsen af ghettolisten foretages under forskerordningen efter det oplyste af ministeriet. Danmarks Statistik foretager ingen bearbejdning, inden data stilles til rådighed for ministeriet. Af ministeriets udtalelse af 11. december 2015 fremgår, at ministeriets bearbejdning består i aggregering (dvs. gruppering) af data og beregning af værdier.

Ministeriet har under telefonsamtalen med min medarbejder uddybende oplyst, at hele datasættet indgår i grundlaget for dannelsen af ghettolisten og således er genstand for en eller anden form for bearbejdning – herunder udvælgelse/selektion – fra ministeriets side.

I tilknytning til det sidste bemærkes, at datasættet, som stilles til rådighed under forskerordningen i henhold til aftalen med Danmarks Statistik, efter det oplyste også danner grundlag for to andre lister, som udarbejdes af ministeri-



## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

et: dels en liste over almene boligområder, hvor reglerne om kombineret udlejning kan anvendes (almenboliglovens § 51 b), dels en liste over boligområder, som kan søge infrastrukturstøtte (almenboliglovens § 92 b).

Den sidstnævnte liste omfatter boligområder, som opfylder mindst to af de fem kriterier, som danner grundlag for ghettolisten, og bliver således dannet på baggrund af de samme variable, som bruges til dannelse af ghettolisten. Listen over boligområder med kombineret udlejning dannes ud fra en delmængde af de variable, som bruges til dannelse af ghettolisten.

### 4. Min vurdering

**4.1.** Retten til aktindsigt gælder alene for dokumenter, der er *indgået til* eller *oprettet af* en myndighed, jf. offentlighedslovens § 7, stk. 1.

Det må derfor først vurderes, om det datamateriale, der stilles til rådighed for Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet i henhold til kontrakten med Danmarks Statistik, kan anses for indgået til ministeriet i bestemmelsens forstand. I modsat fald er materialet allerede af den grund ikke undergivet aktindsigt.

Ministeriet har ikke udtrykkeligt forholdt sig til spørgsmålet, men i lyset af at ministeriet har anvendt § 27, nr. 5 (og ikke § 7, stk. 1) som grundlag for undtagelsen fra aktindsigt, må jeg lægge til grund, at ministeriet har anset materialet for indgået til ministeriet.

Efter min gennemgang af sagen er jeg enig med ministeriet.

Det forhold, at materialet ikke fysisk i papirform er lagt på eller elektronisk er knyttet til en sag i ministeriet, fører efter min opfattelse således ikke til, at materialet ikke kan anses for indgået til ministeriet.

Det afgørende er efter min opfattelse, at materialet – på baggrund af en til formålet afgrænset bestilling af data hos Danmarks Statistik – er stillet til rådighed udelukkende for ministeriet til brug for dannelsen af (bl.a.) ghettolisten og rent faktisk anvendes i forbindelse med ministeriets sag om ghettolisten.

Situationen adskiller sig dermed bl.a. fra den situation, hvor et generelt materiale på en ekstern server – f.eks. en lov- eller domssamling – stilles til rådighed for myndighedens ansatte til brug for sagsbehandling, jf. herved Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, s. 172 f.

**4.2.** Hensynet bag bestemmelsen i offentlighedslovens § 27, nr. 5, er både at sikre offentlige myndigheder adgang til fuldstændige og rigtige oplysninger til

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

brug for udarbejdelse af bl.a. offentlig statistik og at sikre de enkeltpersoner mv., som oplysningerne indsamles hos eller vedrører, fuld anonymitet.

Bestemmelsen undtager på den baggrund råmateriale, som danner grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik, fra aktindsigt.

Som anført under pkt. 2 finder bestemmelsen alene anvendelse, *hvis* det pågældende råmateriale rent faktisk er indsamlet til brug for statistiske eller videnskabelige undersøgelser, *hvis* det gennemgår en vis kvalificeret faglig statistisk bearbejdning hos myndigheden, og *hvis* det er hensigten, at materialet efter bearbejdning skal offentliggøres.

Det er fastsat i almenboliglovens § 61 a, stk. 2, at ghettolisten skal offentliggøres.

Spørgsmålet er herefter, om det ubearbejdede råmateriale fra Danmarks Statistik er indsamlet til brug for offentlig statistik, og om det har gennemgået en (tilstrækkelig) kvalificeret faglig statistisk bearbejdning i ministeriet.

Som det fremgår af det ovenfor refererede fra sagen offentliggjort i Folketingets Ombudsmands beretning for 2011 (jf. pkt. 2.2.3), har de to betingelser en vis indbyrdes sammenhæng. Det forhold, at der er tale om en vis kvalificeret faglig statistisk bearbejdning af materiale, kan således også tale for, at materialet er indsamlet til brug for offentlig statistik.

Som anført under pkt. 3.3 er det ud fra de oplysninger, som jeg har modtaget fra ministeriet, min opfattelse, at hele datasættet er genstand for en eller anden form for bearbejdning i den proces, der fører frem til dannelsen af ghettolisten.

Endvidere er det efter gennemgang af sagen min opfattelse, at den bearbejdning, som materialet har gennemgået, må karakteriseres som en "vis kvalificeret faglig statistisk bearbejdning", og at slutproduktet – ghettolisten – må betegnes som offentlig statistik. At materialet er indsamlet til brug for statistiske undersøgelser, støttes også af lovgrundlaget for ghettolisten, hvoraf det fremgår, at den føres for at kunne måle og følge udviklingen i ghettoområderne, og af den måde, som listen rent faktisk er udformet på, se pkt. 3.2.

Det er på den baggrund samlet set min opfattelse, at materialet er omfattet af offentlighedslovens § 27, nr. 5.

Det forhold, at materialet danner grundlag for udarbejdelsen af to andre lister (hvoraf den ene bygger på de samme variable som ghettolisten og den anden på en delmængde heraf), bringer efter min opfattelse ikke materialet ud af anvendelsesområdet for § 27, nr. 5.

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

På den baggrund kan jeg ikke kritisere, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet med henvisning til offentlighedslovens § 27, nr. 5, har meddelt dig afslag på aktindsigt i datamaterialet, der danner grundlag for udarbejdelsen af ghettolisten.

**4.3.** Jeg bemærker, at jeg ikke har taget stilling til, om det materiale, der er stillet til rådighed for ministeriet under forskerordningen, har karakter af en selvstændig, intern database i ministeriet, jf. offentlighedslovens § 11, stk. 1, om dataudtræk.

Det skyldes, at dette ikke ville ændre på din adgang til aktindsigt, da retten til dataudtræk ikke gælder for oplysninger, som alene behandles med henblik på at udføre statistiske eller videnskabelige undersøgelser af væsentlig samfundsmæssig betydning, og hvis behandlingen er nødvendig for udførelsen af undersøgelserne. Det følger af offentlighedslovens § 11, stk. 2, som henviser til § 10 i lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger.

### 5. Meroffentlighed – offentlighedslovens § 14

Offentlighedslovens § 14 lyder således:

”§ 14. Det skal i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt overvejes, om der kan gives aktindsigt i dokumenter og oplysninger i videre omfang, end hvad der følger af §§ 23-35. Der kan gives aktindsigt i videre omfang, medmindre det vil være i strid med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt og regler i lov om behandling af personoplysninger.  
...”

Ministeriet overvejede i forbindelse med afgørelsen af 26. august 2015, om der efter princippet om meroffentlighed alligevel var grundlag for at give dig aktindsigt i datagrundlaget for ghettolisten.

Ministeriet foretog en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger bag undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 27, nr. 5, og på den anden side hensynet til den berettigede interesse, som du må antages at have i, at din anmodning imødekommes, men fandt ikke grundlag for at udlevere oplysningerne.

Jeg skal i den anledning bemærke følgende:

Hensynet bag offentlighedslovens § 27, nr. 5, er som nævnt at sikre offentlige myndigheder adgang til valide oplysninger til brug for udarbejdelse af bl.a. offentlig statistik og samtidig at beskytte identiteten på de personer mv., der har afleveret oplysningerne.

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Adgangen til meroffentlighed er – som det fremgår af bestemmelsens ordlyd – desuden generelt begrænset af regler om tavshedspligt og regler i lov om behandling af personoplysninger.

Du har i klagen til mig gjort gældende, at det materiale, som du ønsker aktindsigt i, ikke indeholder personlige oplysninger, og at ministeriet derfor burde udlevere det til dig som meroffentlighed.

Som anført under pkt. 3.3 består det datagrundlag, som er anvendt ved udarbejdelsen af ghettolisten, af rådata på individniveau. Uanset at alle formelle identifikationsoplysninger er fjernet, må det i overensstemmelse med ministeriets oplysninger og Danmarks Statistiks generelle regler og vilkår for adgang til afidentificerede mikrodata under forskerordningen lægges til grund, at det ved sammenkædning af flere variable kan være muligt at identificere enkeltpersoner.

Et af de centrale beskyttelseshensyn bag offentlighedslovens § 27, nr. 5, er som nævnt netop at beskytte sådanne personhenførbare oplysninger.

Det følger endvidere af persondatalovens § 10, stk. 2, at personhenførbare oplysninger, der er indsamlet med henblik på at udføre statistiske eller videnskabelige undersøgelser, ikke senere må behandles i andet end statistisk eller videnskabeligt øjemed. Se i den forbindelse bl.a. Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 2014, s. 475.

Det kan herefter ikke give mig anledning til kritik, at ministeriet har afslået at udlevere oplysningerne til dig efter princippet om meroffentlighed.

### **6. Danmarks Statistiks forskerordninger**

Jeg har noteret mig, at dit ønske om indsigt i datamaterialet bl.a. er begrundet i et ønske om at foretage forskning i indvandring og kontrol af ghettolistens rigtighed, herunder indhente viden om, hvilke boligområder der er tæt på at komme på listen.

Af de grunde, som jeg har redegjort for, har jeg ikke grundlag for at kritisere ministeriets afslag på aktindsigt. Jeg vil imidlertid for god ordens skyld gøre dig opmærksom på Danmarks Statistiks såkaldte Forskningservice, der hjælper og rådgiver om forskeradgang til data. Du kan læse mere om ordningen her: <http://www.danmarksstatistik.dk/da/TilSalg/Forskningservice>.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

### Sagsfremstilling

Ved e-mail af 2. januar 2015 anmodede du det daværende Ministerium for By, Bolig og Landdistrikter om aktindsigt på følgende måde:

”Jeg kunne godt tænke mig al den data som ligger bag jeres udgivelse 'Liste over særligt udsatte boligområder pr. 1. december 2014'.

Altså, jeg kunne godt tænke mig data for de fem kriterier\* efter alle boligområder i Danmark, ikke bare dem I viser i jeres faktaark. Jeg kunne godt tænke mig dem for alle de år I har data fra. I har jo publiceret 'ghettolisten' i flere år, så det ville være spændende at have data for alle år at sammenligne med.

Formålet er forskning og formidling.

...

\* De fem kriterier er:

1. Andelen af 18-64 årige uden tilknytning til arbejdsmarkedet eller uddannelse overstiger 40 pct. (gennemsnit for de seneste 2 år).
2. Andelen af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande overstiger 50 pct.
3. Antal dømt for overtrædelse af straffeloven, våbenloven eller lov om euforiserende stoffer overstiger 2,70 pct. af beboere på 18 år og derover (gennemsnit for de seneste 2 år).
4. Andelen af beboere i alderen 30-59 år, der alene har en grunduddannelse (inkl. uoplyst uddannelse), overstiger 50 pct. af samtlige beboere i samme aldersgruppe.
5. Den gennemsnitlige bruttoindkomst for skattepligtige i alderen 15-64 år i området eksklusive uddannelsessøgende er mindre end 55 pct. af den gennemsnitlige bruttoindkomst for samme gruppe i regionen.”

Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter afslog ved e-mail af 29. april 2015 at udlevere de ønskede data, med henvisning til at ministeriets analyser hvilede på data, der var købt hos Danmarks Statistik.

Ministeriet bemærkede, at du eventuelt kunne henvende dig til Danmarks Statistik med din anmodning.

## BILAG – SAGSFREMSTILLING

Ved e-mail af 30. april 2015 bad du om en nærmere forklaring på, hvorfor ministeriet ikke ville udlevere de ønskede data. Du henviste bl.a. til, at ministeriet som en del af den offentlige forvaltning var omfattet af offentlighedsloven. Du henviste sidst i e-mailen til, at der var tale om data, som ministeriet allerede lå inde med, og som var upersonlige.

Ministeriet optog herefter på ny sagen til behandling. Ved e-mail af 22. maj 2015 oplyste ministeriet, at det ikke havde været muligt at besvare din anmodning inden for offentlighedslovens frist, da anmodningen rejste en række juridiske spørgsmål om bl.a. videregivelse af oplysninger fra Danmarks Statistik, som krævede nærmere undersøgelse. Ministeriet forventede at kunne færdigbehandle anmodningen inden for 30 arbejdsdage.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet – som ved kongelig resolution af 28. juni 2015 havde overtaget ressortansvaret fra det tidligere Ministerium for By, Bolig og Landdistrikter – meddelte dig ved afgørelse af 26. august 2015 afslag på aktindsigt. Ministeriet begrundede afgørelsen således:

”Din aktindsigtsanmodning vedrører udlevering af data, som ministeriet har fået adgang til som en del af Danmarks Statistiks Forskningservice. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har derfor anmodet Danmarks Statistik om en udtalelse om aktindsigten.

Danmarks Statistik har i sin udtalelse af 23. juli 2015 anført: ’I henhold til offentlighedslovens § 27, stk. 5, er materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser ikke omfattet af retten til aktindsigt. Det er Danmarks Statistiks vurdering, at data fra Danmarks Statistiks Forskerordning er tilvejebragt som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik, hvorfor data skal undtages fra retten til aktindsigt’.

På denne baggrund er det ministeriets opfattelse, at din anmodning om aktindsigt må afvises i henhold til offentlighedslovens § 27, nr. 5, i lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen (’offentlighedsloven’). (Det bemærkes i den forbindelse, at Danmarks Statistiks henvisning til lovens § 27, stk. 5 er en fejl, da § 27 kun indeholder et stk.).

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har overvejet, om de undtagne dokumenter burde udleveres til Dem efter princippet om meroffentlighed, jf. Offentlighedslovens § 14. Ministeriet har i den forbindelse foretaget en afvejning af på den ene side det hensyn, der ligger bag den ovennævnte undtagelsesbestemmelse i offentlighedsloven, og på den anden side den berettigede interesse, De må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes. Ministeriet har på den bag-

## BILAG – SAGSFREMSTILLING

grund ikke fundet grundlag for at udlevere de undtagne dokumenter efter meroffentlighedsprincippet.”

Ved klageskema af 2. september 2015 klagede du til mig over afgørelsen. Du forklarede, at der var flere årsager til din anmodning om aktindsigt, herunder et ønske om at kontrollere ghettolistens rigtighed og indhente viden om udviklingen i områder, der ikke figurerer på listen, men som eventuelt er tæt på at komme på listen eller har været på listen flere år tilbage. Du nævnte, at du ønsker at bruge tallene til forskning i indvandring.

Du henviste i klagen bl.a. til, at som du havde forstået det, var formålet med offentlighedslovens § 27, nr. 5, at sikre, at virksomheder og personer turde udtale sig til Danmarks Statistik og andre lignende institutioner uden at skulle risikere at få deres følsomme oplysninger udleveret i aktindsigt. Du pegede i den forbindelse på, at din aktindsigtsanmodning kun drejede sig om ”aggregerede data”, og at der således ikke var personlige oplysninger, man burde holde skjult.

Du undrede dig endvidere over, at ministeriet ikke ville udlevere materialet efter meroffentlighedsprincippet, idet du bl.a. henviste til, at ministeriet havde det liggende, og at det derfor ikke ville medføre en merudgift at udlevere det. Du henviste også til, at tallene var upersonlige, og at udlevering således ikke ville være i strid med ”anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt og regler i lov om behandling af personoplysninger”.

Den 7. september 2015 bad jeg dig om at indsende en kopi af ministeriets afgørelse. Jeg modtog afgørelsen den 9. oktober 2015.

Ved brev af 12. oktober 2015 bad jeg Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om en udtalelse. Jeg skrev bl.a. således til ministeriet:

”Jeg beder om, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet udtaler sig om, hvorvidt det datamateriale, som ministeriet har indhentet fra Danmarks Statistik, er tilvejebragt af ministeriet som ’grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser’, jf. offentlighedslovens § 27, nr. 5 (lov nr. 606 af 12. juni 2015 om offentlighed i forvaltningen). Jeg henviser i den forbindelse bl.a. til, at A’s aktindsigtsanmodning også omfatter materiale om de boligområder, der ikke optræder på den offentliggjorte liste.”

Jeg modtog Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets udtalelse den 9. november 2015. Af udtalelsen fremgik bl.a. følgende:

”3. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har følgende bemærkninger til anvendelsen af offentlighedslovens § 27, nr. 5:

**3.1** Det følger af offentlighedslovens § 27, nr. 5, at retten til aktindsigt ikke omfatter materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser.

Følgende fremgår bl.a. af Ahsan Mohammad, offentlighedsloven med kommentarer (2014) side 474:

'Bestemmelsen i § 27, nr. 5, kan alene anvendes under betingelse af, at (rå) materialet rent faktisk er indsamlet til brug for statistik eller videnskabelige undersøgelser, at det indsamlede råmateriale gennemgår en vis kvalificeret faglig statistisk bearbejdning eller indgår i en (egentligt) forskningsmæssig sammenhæng, og at det er meningen, at det bearbejdede materiale skal offentliggøres. Det blotte forhold, at oplysninger og dokumenter bliver undergivet statistisk eller videnskabelig behandling, bringer således ikke materialet ind under 27, nr. 5, ligesom ren optælling eller opgørelse af materialet ikke er tilstrækkelig.'

Følgende fremgår bl.a. af Folketingets Ombudsmands beretning for 2011, s. 1602:

'Den gældende bestemmelse i offentlighedslovens § 10, nr. 5, blev indført ved lov nr. 572 af 19. december 1985. Af bemærkningerne til bestemmelsen, jf. Folketingstidende 1985/86, tillæg A, sp. 224 f. fremgår blandt andet følgende:

'Nr. 6 [svarende til § 10, nr. 5; min bemærkning] svarer delvist til den gældende offentlighedslovs § 5, nr. 8, men er suppleret således, at også materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af videnskabelige undersøgelser, undtages fra retten til aktindsigt. Herved får offentligt ansatte videnskabsmænd i lighed med private mulighed for at tilsikre private og andre offentlige institutioner diskretion ved indsamling af materiale til brug for undersøgelser.

[...]

En væsentlig forudsætning for, at det vil være muligt at tilvejebringe det for en videnskabelig – såvel som en statistisk – undersøgelse nødvendige grundmateriale, vil ofte være, at den pågældende forsker er i stand til på forhånd at sikre den enkeltperson eller virksomhed, der meddeler oplysninger, fuldstændig diskretion med hensyn til identitet. På tilsvarende måde kan forskerens muligheder for at modtage fortroligt materiale, herunder internt arbejdsmateriale, for offentlige myndigheder være afhængig af, at materialet ikke derved bliver tilgængeligt for andre (...)



[...]

Jeg har tidligere udtalt mig om bestemmelsen i § 10, nr. 5, jf. Folketingets Ombudsmands beretning for 2001, s. 504 ff (særligt side 5.11). [...]

Jeg udtalte i den forbindelse blandt andet følgende:

'Bestemmelsen i § 10, nr. 5, tilsigter at beskytte råmateriale der indsamles til brug for udarbejdelse af videnskabelige rapporter og statistikker som offentliggøres. Det er herved forudsat at det offentliggjorte materiale ikke i sig selv afslører oplysninger om enkeltpersoners forhold som imidlertid vil fremgå af det underliggende materiale. For at undtage oplysninger fra aktindsigt i henhold til § 10, nr. 5, kræves således at de pågældende oplysninger rent faktisk er indsamlet til brug for statistik eller videnskabelige rapporter, samt derudover at det er meningen at materialet efter bearbejdning skal offentliggøres.

...

Det tilføjes at det blotte forhold at oplysninger og dokumenter bliver undergivet statistisk eller videnskabelig behandling, naturligvis ikke bringer materialet ind under § 10, nr. 5. Denne bestemmelse gælder for materiale som indsamles til brug for statistik eller videnskabelige rapporter.'

[...]

Persondataloven bygger på betænkning nr. 1345, 1997 om behandling af personoplysninger, der i lovudkastet foreslog en bestemmelse svarende til den gældende bestemmelse i § 10. På s. 252 f i betænkningen er der blandt andet anført følgende:

'I lovudkastet anvendes udtrykkene 'i statistisk eller videnskabeligt øjemed og 'med henblik på udførelse af statistiske eller videnskabelige undersøgelser. Disse udtryk skal forstås på samme måde. Fælles for udtrykkene er, at der skal være tale om en videnskabelig bearbejdning af oplysninger som led i en undersøgelse eller statistisk belysning – af begrænset varighed eller eventuelt løbende – af bestemte forhold. Kendetegnende er, at bearbejdningen af oplysninger ikke har til formål at danne grundlag for konkrete retlige eller faktiske foranstaltninger over for de enkelte registrerede. Den senere brug af det anonymiserede resultat er i den forbindelse uden betydning'.

**3.2** Ministeren for by, bolig og landdistrikter (nu udlændinge-, integrations- og boligministeren) offentliggør én gang om året en liste over særligt udsatte boligområder (den såkaldte 'ghettoliste'), jf. § 61 a, stk. 2, i lov

## BILAG – SAGSFREMSTILLING

om almene boliger. Listen udarbejdes på baggrund af de kriterier, der er anført i § 61 a, stk. 1, i lov om almene boliger.

Følgende fremgår af forarbejderne til § 61 a, i lov om almene boliger, om formålet med listen over udsatte boligområder:

'Regeringen finder, at det er vigtigt, at der holdes fokus på de boligområder, som er særligt udsatte og som har store udfordringer med sociale problemer, mange indvandrere og efterkommere samt mange uden for arbejdsmarkedet med ringe uddannelse. Der skal derfor fortsat måles på udviklingen i de udsatte boligområder med henblik på at kunne holde fokus og styrke indsatsen i disse områder yderligere.'

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har udarbejdet den pågældende liste på baggrund af udtræk fra en række registre, herunder bopælsregistret, indkomstregistret, husstandsoplysninger mv. Ministeriet foretager alene udtræk af data i aggregeret form, således at identifikation af personer ikke er mulig. Materialet bearbejdes med henblik på en statistisk offentliggørelse, der illustrerer udviklingen af de udsatte boligområder.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet kan endvidere oplyse, at det følger af § 91 a, stk. 1, 1. pkt., i lov om almene boliger, at Landsbyggefonden i årene 2015-2018 af de midler, der er overført til landsdispositions-fonden, jf. § 89, inden for en årlig ramme på 465 mio. kr., kan give tilsagn om tilskud til en boligsocial indsats og til lokal koordinering og evaluering i områder med udsatte almene boligafdelinger, hvor der er konstateret væsentlige problemer af økonomisk, social eller anden karakter, herunder høj husleje, høj flyttefrekvens, stor andel af boligtagere med sociale problemer, vold, hærværk eller nedslidning af bygninger og friarealer.

Det følger videre af § 92 b, stk. 1, 2. pkt., i lov om almene boliger, at Landsbyggefonden i årene 2015-2020 af de midler, der er overført til landsdispositions-fonden, jf. § 89, inden for en årlig ramme på 160 mio. kr. med ministeren for by, bolig og landdistrikters godkendelse kan give tilsagn om tilskud til infrastrukturændringer, der gennemføres i områder, som opfylder mindst to af kriterierne i § 61 a.

Ministeriet udarbejder på baggrund af de indhentede data fra Danmarks Statistik derfor tillige en 'infrastrukturliste', der, ud over områder på listen over særligt udsatte boligområder, indeholder en oversigt over boligområder, der alene opfylder to af de i § 61 a, stk. 1, i lov om almene boliger, nævnte betingelser. Der er ikke lovkrav om offentliggørelse af den på-

gældende liste, men ministeriet har besluttet fremover at offentliggøre listen på ministeriets officielle hjemmeside.

**3.3** Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet bemærker, at materialet, som er indhentet fra Danmarks Statistik under Forskerordningens regelsæt efter ministeriets opfattelse er tilvejebragt med henblik på udarbejdelse af offentlig statistik i ministeriet.

Ministeriet har herved lagt vægt på, at listen over udsatte boligområder måler udviklingen af særligt udsatte boligområder, at det indsamlede materiale har gennemgået en kvalificeret faglig statistisk bearbejdning i ministeriet, og at listen i henhold til lov om almene boliger skal offentliggøres. Det forhold, at den pågældende liste efterfølgende tillige anvendes i administrativ henseende med henblik på uddeling af finansielle midler, medfører efter ministeriets opfattelse ikke, at betingelserne for anvendelsen af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 27, nr. 5, ikke kan anses for opfyldt. Ministeriet har herved lagt vægt på, at hovedformålet med udgivelsen af listen over udsatte boligområder fortsat må antages at være udarbejdelsen af statistik med henblik på at belyse udviklingen af disse områder som en almen orientering til samfundet.

I forbindelse med udarbejdelsen af listen over udsatte boligområder udarbejder Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet tillige en 'infrastrukturliste', der ikke hidtil har været offentliggjort. Ministeriet bemærker, at de rådata, der ligger til grund for udarbejdelsen af infrastrukturlisten, er identiske med de data, der er anvendt ved udarbejdelsen af listen over udsatte boligområder. Ministeriet finder ikke grundlag for at udlevere de pågældende data, selvom de er anvendt ved udarbejdelsen af infrastrukturlisten. Infrastrukturlisten er tidligere udleveret i henhold til offentlighedslovens regler om aktindsigt i forbindelse med en konkret anmodning. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har som ovenfor nævnt besluttet at offentliggøre listen på ministeriets hjemmeside.

**4.** Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har følgende bemærkninger til anvendelsen af offentlighedslovens § 28, stk. 1:

Det følger af offentlighedslovens § 28, stk. 1, at retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-4, uanset disse bestemmelser omfatter oplysninger om en sags faktiske grundlag, i det omfang oplysningerne er relevante for sagen. Det samme gælder oplysninger om eksterne faglige vurderinger, som findes i dokumenter, der er omfattet af § 23, § 24, stk. 1, § 25 og § 27, nr. 1-3.

Det er som anført ovenfor Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets opfattelse, at materialet fra Danmarks Statistiks Forskerordning er tilveje-

bragt med henblik på udarbejdelse af offentlig statistik, og at materialet på den baggrund kan undtages i henhold til offentlighedslovens § 27, nr. 5.

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 28, stk. 1, finder ikke anvendelse for så vidt angår dokumenter, der er omfattet af offentlighedslovens § 27, nr. 5. Ministeriet har på den baggrund ikke nærmere vurderet udstrækningen af ekstraheringsforpligtelsen i offentlighedslovens § 28, stk. 1.

**5. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har følgende bemærkninger til forholdet mellem offentlighedsloven og tavshedspligten:**

Det følger af offentlighedslovens § 35, at retten til at meddele oplysninger er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet finder, at der ikke er juridisk grundlag for at begrænse retten til aktindsigt i materiale fra Danmarks Statistik i medfør af offentlighedslovens § 35, idet adgangen for forskere til afidentificerede mikrodata fra Danmarks statistik ikke er omfattet af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste, jf. pkt. 2.1. i vedlagte pjece af 28. januar 2015 om Datafortrolighedspolitik i Danmarks Statistik. Ministeriet bemærker, at det forhold, at retten til aktindsigt ikke kan begrænses i medfør af offentlighedslovens § 35 med henvisning til særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste, ikke medfører, at de øvrige undtagelsesbestemmelser i offentlighedslovens §§ 19-33 ikke kan anvendes.

Det følger af offentlighedslovens § 14, stk. 1, at det i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt skal overvejes, om der kan gives aktindsigt i dokumenter og oplysninger i videre omfang, end hvad der følger af §§ 23-35. Der kan gives aktindsigt i videre omfang, medmindre det vil være i strid med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt og regler i lov om behandling af personoplysninger.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet bemærker, at princippet om meroffentlighed i offentlighedslovens 14, stk. 1, overlader myndighederne et lovfæstet skøn med hensyn til at overveje spørgsmålet om meroffentlighed. Bestemmelsen kan ikke antages at forpligte ministeriet til at udlevere dokumenter i henhold til meroffentlighedsprincippet, hvis anden lovgivning, herunder reglerne om tavshedspligt og regler i lov om behandling af personoplysninger, ikke afskærer myndighederne fra at meddele meroffentlighed.

6. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har overvejet, om datagrundlaget fra Danmarks Statistik, herunder særligt materialet om de boligområder, der ikke er bearbejdet i forbindelse med udarbejdelsen af listen over udsatte boligområder, vil kunne undtages i medfør af øvrige bestemmelser i offentlighedsloven. Ministeriet har i den forbindelse følgende bemærkninger:

Det følger af offentlighedslovens § 33, nr. 3, at retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed.

Af Ahsan Mohammad, offentlighedsloven med kommentarer (2014), side 235-236 (bemærkningerne til offentlighedslovens § 11 om dataudtræk), fremgår bl.a. følgende:

'Offentlighedslovens regler, herunder om ret til dataudtræk, gælder ikke i de tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed oppebærer en indtægt på grundlag af salg af det pågældende materiale, f.eks. i form af salg af dokumenter eller salg af sammenstilling af oplysninger. Som eksempel på det anførte kan nævnes Danmarks Statistik, der mod betaling fra f.eks. en erhvervsdrivende virksomhed udarbejder en ny statistik, der ikke er dækket af en eksisterende, offentliggjort statistik.

[...]

I de tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed (f.eks. et ministerium) måtte være i besiddelse af oplysninger fra en anden forvaltningsmyndighed, som denne myndighed oppebærer en indtægt på (f.eks. Danmarks Statistik), kan det ikke antages, at den første forvaltningsmyndighed (ministeriet) kan afslå anmodninger om dataudtræk med henvisning til, at der er tale om oplysninger, hvor der ikke ville være en ret til dataudtræk, hvis anmodningen blev indgivet til den anden forvaltningsmyndighed (Danmarks Statistik).'

Det fremgår af ovenstående, at offentlighedslovens regler ikke gælder i forhold til indtægtsdækket virksomhed (salg af statistik) i f.eks. Danmarks Statistik, når aktindsigtsanmodningen er indgivet til denne forvaltningsmyndighed.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet finder, at ministeriet vil kunne afslå retten til aktindsigt i de pågældende dataudtræk under henvisning til offentlighedslovens § 33, nr. 3.

## BILAG – SAGSFREMSTILLING

Det bemærkes i den forbindelse, at Danmarks Statistik i forbindelse med Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets behandling af aktindsigtsanmodningen har oplyst, at Danmarks Statistiks prismodel for opgaver under den indtægtsdækkede virksomhed følger Finansministeriets regler, hvilket vil sige, at der hverken må være overskud eller underskud ved opgavernes løsning. Reglerne tager højde for, at der er et vist antal kunder, og timeprisen udregnes derefter. Hvis data udleveres uden betaling til personer, der forlanger aktindsigt, kommer de kunder, der rekvirerer opgaver mod betaling, til at betale en højere pris for opgaverne. Resultatet kan blive en pris, der er så høj, at servicen må bortfalde. Efter det oplyste har Danmarks Statistik en omsætning på den indtægtsdækkede virksomhed på ca. 75 mio. kr. årligt. Ministeriet vedlægger i den forbindelse kopi af afgørelse om afslag på aktindsigt af 27. marts 2012 truffet af det tidligere Økonomi- og Indenrigsministerium, som Danmarks Statistik har fremsendt ved e-mail af 28. oktober 2015 til ministeriet, samt e-mail af 3. november 2015 fra Danmarks Statistik til ministeriet.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har lagt vægt på det af Danmarks Statistik anførte. Ministeriet finder således på baggrund af en konkret vurdering, at det er nødvendigt til beskyttelsen af Danmarks statistiks økonomiske interesser, at offentlighedslovens regler ikke giver adgang til de dataudtræk, som Danmarks Statistik leverer som led i sin indtægtsdækkede virksomhed.”

Ved brev af 27. november 2015 bad jeg Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om at uddybe udtalelsen på nogle punkter.

Jeg bad således for det første ministeriet om at oplyse, om det var korrekt forstået, at alt materiale, som var modtaget i ministeriet, var udtrukket fra Danmarks Statistiks registre på grundlag af den konkrete bestilling til brug for ghettolisten.

For det andet bad jeg ministeriet om at oplyse, om der var sket bearbejdning af materialet (rådata) i Danmarks Statistik inden levering til ministeriet, og i givet fald hvori en sådan bearbejdning bestod.

For det tredje anmodede jeg ministeriet om at uddybe udtalelsen på følgende punkt:

”c. Det fremgår af pkt. 6 i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets udtalelse, at ministeriet har overvejet, om 'datagrundlaget fra Danmarks Statistik, herunder særligt materialet om de boligområder, der ikke er bearbejdet i forbindelse med udarbejdelsen af listen over udsatte boligområder', vil kunne undtages efter andre bestemmelser (end § 27, nr. 5; min bemærkning) i offentlighedsloven. Ministeriet har på baggrund heraf fun-

## BILAG – SAGSFREMSTILLING

det, at der vil kunne gives afslag på aktindsigt i det nævnte materiale efter offentlighedslovens § 33, nr. 3.

Det står i lyset af ovenstående ikke klart for mig, om ministeriet har indhentet mere materiale fra Danmarks Statistik end det, som er tilvejebragt med henblik på udarbejdelse af ghettolisten.

Jeg beder ministeriet oplyse, om det er tilfældet. I givet fald beder jeg ministeriet om at redegøre nærmere for, hvilket materiale det drejer sig om, og til hvilket formål det så er indhentet.”

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet besvarede mine spørgsmål ved brev af 11. december 2015. Ministeriet skrev således:

”2.1. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet kan bekræfte, at alle data som anvendes i forbindelse med udarbejdelse af ghettolisten trækkes via forskerordningen i Danmarks Statistik. Ministeriet kan desuden bekræfte, at de data, som Danmarks Statistik stiller til rådighed for ministeriet på forskermaskinen, er udtrukket fra Danmarks Statistik på grundlag af en konkret bestilling fra ministeriet hos Danmarks Statistik, benævnt 'Forskningservice: Udtræk af data til opdatering af projekt 703855'. Der vedlægges en beskrivelse af de data, som Danmarks Statistik stiller til rådighed i bilag 1.

Datagrundlaget fra Danmarks Statistik anvendes til at danne følgende tre lister, som offentliggøres af udlændinge-, integrations- og boligministeren.

- Ghettolisten, som hvert år udarbejdes på baggrund af en række lovfæstede kriterier. Det er fastsat ved lov, at ghettolisten skal offentliggøres pr. 1. december, jf. ministeriets udtalelse af 9. november 2015 til Ombudsmanden.
- En liste med boligområder med kombineret udlejning, som omfatter de almene boligområder, hvor reglerne om kombineret udlejning kan anvendes. Listen over boligområder med kombineret udlejning bliver dannet ud fra en delmængde af de variable, som bruges til ghettolisten. Det fremgår af almenboligloven, at listen skal offentliggøres af ministeren, jf. lov om almene boliger m.v. § 51 b, stk. 5 (lovbekendtgørelse nr. 1278 af 18. november 2015). Listen offentliggøres hvert år den 1. december, jf. § 33, stk. 1, i bekendtgørelse om udlejning af almene boliger m.v. (bekendtgørelse nr. 1303 af 15. december 2009, som ændret ved bekendtgørelse nr. 869 af 3. juli 2014.)

## BILAG – SAGSFREMSTILLING

- Listen med boligområder som kan søge infrastrukturstøtte, omfatter de almene boligområder, hvor Landsbyggefonden med udlændinge-, integrations- og boligministerens godkendelse kan yde støtte i form af tilskud til infrastrukturændringer. Listen bliver dannet på baggrund af de samme variable, som bruges til dannelse af ghettolisten.

2.2. Danmarks Statistik leverer rådata på mikroniveau (jf. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets bestilling herom) til ministeriet på forskermaskinen. Betingelsen for den indgåede kontrakt herom er, at ministeriet opfylder Danmarks Statistiks krav angående forsker adgang. Danmarks Statistik foretager ingen videre bearbejdning af data på foranledning af ministeriet. Når der er åbnet for adgang til rådata på forskermaskinen, foretager ministeriet aggregering og beregning af værdier.

2.2. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har som anført ovenfor bestilt data i Danmarks Statistik med henblik på at udarbejde ghettolisten, listen over kombineret udlejning og listen vedr. infrastrukturstøtte. Ministeriet bestiller og bearbejder data fra Danmarks Statistik vedrørende et antal geografisk definerede almene boligområder i Danmark. Derefter beregner ministeriet, hvilke af boligområderne, der opfylder kriterierne for at komme på en eller flere af de tidligere nævnte lister.

2.3. For så vidt angår illustrative eksempler på data, som Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet får stillet rådighed på Danmarks Statistiks forskermaskine, bemærkes, at data er på mikroniveau. Det fremgår af bilag 1, at det samlede datasæt er sammensat af en række forskellige datakilder, der til dels indeholder følsomme personoplysninger. Datasættet er organiseret på en sådan måde, at alle 'variable' kan kombineres frit. Det betyder blandt andet, at det kan være muligt, via sammenkædning af flere variable, at identificere personer. Af hensyn til Danmark Statistiks diskretionsregler kan sådanne data og kombinationer af data ikke hjemtages fra forskermaskinen. Ministeriet hjemtager tidligst data til listerne efter aggregering. Bilag 2 er et eksempel på data, som ministeriet har aggregeret. Det viser antal beboere per udvalgt boligområde.”

Jeg sendte dig ved brev af 16. december 2015 en kopi af ministeriets udtalelser af 9. november og 11. december 2015, med henblik på at du fik lejlighed til at komme med eventuelle bemærkninger.

Jeg modtog ingen bemærkninger fra dig, og ved brev af 8. januar 2016 meddelte jeg dig, at sagen var klar til behandling.