



Aktindsigt i korrespondance på e-mailserver

En forening klagede til ombudsmanden over Økonomi- og Erhvervsministeriets afslag på aktindsigt i e-mail-korrespondance på Søfartsstyrelsens e-mails-server. Ombudsmanden mente ikke der var grundlag for at tvivle på myndighedernes oplysninger om at de ikke var i besiddelse af materialet, hverken fysisk eller elektronisk. Ombudsmanden mente heller ikke at Søfartsstyrelsen var forpligtet til at gennemgå styrelsens edb-backup (sikkerhedskopi) for at lede efter korrespondancen, da de oplysninger som lå i Søfartsstyrelsens backupbånd, efter ombudsmandens opfattelse ikke var indgået til eller oprettet af styrelsen som led i administrativ sagsbehandling. Derfor var oplysningerne i backupbåndene ikke omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 4. Ombudsmanden mente derfor ikke der var grundlag for at kritisere Økonomi- og Erhvervsministeriets afslag på aktindsigt. (J.nr. 2005-3629-701).

A rettede i 2004 på vegne af gruppen B henvendelse til Søfartsstyrelsen og bad om aktindsigt i beslutningsgrundlaget for søfartsaftalen af 4. juni 2004 om reform af det maritime uddannelsessystem, herunder bl.a. lukning af et uddannelsescenter, X. Efterfølgende fik A tilsendt kopi af en række bilag. I e-mail af 4. april 2005 til Søfartsstyrelsen oplyste A at B ønskede aktindsigt i den elektroniske korrespondance i kalenderårene 2003 og 2004 mellem de navngivne personer C, D og E. Korrespondancen skulle indeholde aspekter, omtale og referencer til lukningen af uddannelsescentret X og Søfartspolitisk vækststrategi.

Den 13. april 2005 skrev Søfartsstyrelsen bl.a. følgende til A:

25. april 2007

2007-19-1

Forvaltningsret:
11241.3

"I forhold til din forrige henvendelse om aktindsigt af 23. marts 2005 beder du i din seneste henvendelse også om aktindsigt i kommunikation mellem de tre nævnte personer vedrørende Søfartspolitisk Vækststrategi. Vi har i lyset heraf endnu en gang gennemgået de relevante sager og har ikke fundet noget yderligere materiale, der vedrører din seneste anmodning om aktindsigt.

Det er derfor heller ikke muligt for os at fremsende materiale, udover det vi allerede har sendt til dig som svar på dine tidligere anmodninger om aktindsigt. Sagen giver dog os anledning til på ny at understrege, at såfremt du selv er i besiddelse af nærmere oplysninger, der kan hjælpe os med at identificere eksistensen af de dokumenter, som du har interesse i, vil det være en klar fordel for dig, hvis du kan give os disse oplysninger.

Hvis du i lyset af ovenstående ønsker at drøfte sagen, er du meget velkommen til at kontakte mig."

Ved e-mail af 13. april 2005 klagede A til Økonomi- og Erhvervsministeriet og anførte i den anledning at den omtalte korrespondance skulle "findes på Søfartsstyrelsens e-mail-server". A oplyste endvidere at han havde modtaget papirkopier af den journaliserede sagsbehandling, men manglede "den elektroniske korrespondance, der har fundet sted i forbindelse med udarbejdelsen af beslutningsforslaget til ministeren og som indeholder argumentationen for, at det netop blev uddannelsescentret (X) der skulle lukkes."

I anledning af klagen anmodede ministeriet Søfartsstyrelsen om en udtalelse. Af styrelsens udtalelse af 25. august 2005 til ministeriet fremgår dette:

"I f.m. (A)'s anmodning om aktindsigt af 4. april 2005 undersøgte Søfartsstyrelsen sit journalsystem for at finde kommunikation i 2003 og 2005 mellem (C), (D) og (E) indeholdende aspekter, omtale og referencer til lukningen af (X) og Søfartspolitisk Vækststrategi. Som nævnt i styrelsens svar til (A) af 13. april 2005 har Søfartsstyrelsen ikke kunnet finde nogen korrespondance mellem de tre nævnte personer vedrørende lukning af (X) eller Søfartspolitisk Vækststrategi i 2003 og 2004.

Søfartsstyrelsen har på grund af (A)'s klage af 13. april 2005 endnu en gang gennemgået sit journalsystem med samme resultat.

Søfartsstyrelsen er derfor alene af den grund ikke i stand til at give aktindsigt i den korrespondance som (A) nævner, der har været mellem de tre nævnte personer.

Med hensyn til (A)'s bemærkning om, at korrespondancen skal findes på Søfartsstyrelsens e-mailserver kan det oplyses, at de relevante personer i Søfartsstyrelsen ikke har nogen erindring om, at der har fundet en sådan elektronisk korrespondance sted. Det kan i øvrigt oplyses, at en eventuel gennemgang af korrespondancen på Søfartsstyrelsens e-mailserver fra kalenderårene 2003 og 2004 vil være særdeles omkostningskrævende. I lyset af de nævnte forhold kan Søfartsstyrelsen ikke anbefale, at der iværksættes en sådan gennemgang."

Ministeriet skrev herefter den 25. august 2005 bl.a. følgende til A:

"Økonomi- og Erhvervsministeriet har ligeledes undersøgt ministeriets arkiver i forbindelse med Deres klage over afslag på aktindsigtsanmodning. Økonomi- og Erhvervsministeriet er heller ikke i besiddelse af eventuel kommunikation mellem (C), (D) og (E) i 2003 og 2004 indeholdende aspekter, omtalt om referencer til lukningen af (X) og Søfartspolitisk Vækststrategi.

Hverken Søfartsstyrelsen eller Økonomi- og Erhvervsministeriet er således i besiddelse af eventuel kommunikation mellem (C), (D) og (E) i 2003 og 2004 indeholdende aspekter, omtale og referencer til lukningen af (X) og Søfartspolitisk Vækststrategi. Allerede af den grund er det derfor ikke muligt at give Dem aktindsigt heri.

Med hensyn til Deres bemærkning om, at ovenstående korrespondance eventuelt kan findes på Søfartsstyrelsens e-mailserver, skal det bemærkes, at den ret til aktindsigt, den enkelte borger har efter offentlighedslovens §§ 4-6 udelukkende omfatter allerede eksisterende materiale. En offentlig myndighed har således ikke pligt til at udarbejde nyt materiale, som eventuelt kan indgå i svaret på en aktindsigtsanmodning, da dette ofte vil være særdeles omkostningskrævende."

Den 5. oktober 2005 klagede A til mig over myndighedernes behandling af anmodningen om aktindsigt.

I brev af 22. november 2005 uddybede A sin klage og anførte at B ønskede aktindsigt i materiale på styrelsens e-mailserver da der var sket en "korrespondance på det medie i forbindelse med et avisinterview" som D gav i en nærmere angiven avis på en angiven dato. A anførte bl.a. at den pågældende korrespondance var særdeles interessant fordi den indeholdt henvisninger til tidligere aftaler som B på den vis kunne rulle baglæns i.

Den 9. januar 2006 bad jeg ministeriet og styrelsen om en udtalelse. Jeg skrev i den forbindelse bl.a. således:

"Af John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer (1998), side 134, fremgår bl.a. følgende:

'Retten til aktindsigt gælder, uanset på hvilken måde myndigheden opbevarer dokumenterne. Opbevares den pågældende skrivelse ikke i papirform, men f.eks. alene på mikrofilm eller på et edb-datalager, må myndigheden gøre skrivelsen teknisk tilgængelig for den, der har begæret aktindsigten, f.eks. i form af en udskrift eller ved at den pågældende får adgang til et skærbillede i forbindelse med aktindsigt på stedet. Det er i den forbindelse uden betydning, at meddelelsen aldrig har foreligget som et dokument i sædvanlig forstand, men alene er blevet udfærdiget og modtaget på et elektronisk dataanlæg, når blot meddelelsen rent faktisk opbevares på en sådan måde, at myndigheden har rådighed over den.'

Jeg beder om at myndighederne i udtalelserne forholder sig til det jeg har citeret ovenfor fra Offentlighedsloven med kommentarer sammenholdt med det af ministeriet i brev af 25. august 2005 anførte.

..."

I en udtalelse af 10. marts 2006 skrev Søfartsstyrelsen bl.a. dette:

"Efter en gennemgang af alle journaliserede sager vedrørende den politiske aftale om en reform af det maritime uddannelsessystem, herunder beslutningen om lukning af maritime uddannelsesinstitutioner, kan det oplyses, at Søfartsstyrelsen ikke er i besiddelse af nogen korrespondance mellem (D) og Søfartsstyrelsen med direkte eller indirekte relation til (D)'s udtalelser i [den nærmere angivne avis på en angiven dato]. Dette gælder såvel dagene op til som tiden efter (...), at den citerede artikel blev bragt.

Med hensyn til, at en sådan (ikke journaliseret) korrespondance skulle findes på Søfartsstyrelsens e-mailserver kan det præciserende oplyses, at de relevante personer i Søfartsstyrelsen ikke har kendskab til, at der har fundet en sådan e-mailkorrespondance sted.

Søfartsstyrelsen er derfor alene af den grund ikke i stand til at give aktindsigt i den korrespondance (A) nævner, der skulle have været mellem (D) og Søfartsstyrelsen, og som (A) – på trods af gentagne opfordringer – ikke har været i stand til nærmere at identificere og præcisere eksistensen af.

Begrundelsen er derfor, at styrelsen ikke mener, at en sådan korrespondance har fundet sted, og at denne derfor ikke findes i styrelsens journaler eller e-mailserver. Der er således ikke tale om, at Søfartsstyrelsen ligger inde med en sådan e-mailkorrespondance, som styrelsen ikke vil udlevere.

Økonomi- og Erhvervsministeriets Koncern-IT, der er ansvarlig for driften af Søfartsstyrelsens IT-systemer, har i øvrigt over for styrelsen oplyst, at der kun er bevaret årlige sikkerhedskopier (en såkaldt backup-fil) fra styrelsens e-mailserver, der [er] lavet i henholdsvis januar 2004 og januar 2005. E-mailkorrespondance, der er foregået i tidsrummet imellem, at disse to sikkerhedskopier blev taget, er således kun bevaret, idet omfang de enkelte brugere i Søfartsstyrelsen ikke har slettet denne.

En eventuel gendannelse af en sikkerhedskopi fra styrelsens e-mails server fra januar 2005 og en efterfølgende gennemgang heraf, ville i øvrigt svare til en gennemgang af alle styrelsens e-mails uden hensyntagen til sagsområder. En sådan anmodning går efter styrelsens opfattelse videre end de citerede kommentarer og efter styrelsens opfattelse også videre, end hvad man kan kræve af en offentlig myndighed. En sådan gennemgang ville desuden være særdeles omkostningskrævende. Søfartsstyrelsen har således af Økonomi- og Erhvervsministeriets Koncern-IT fået oplyst, at en gendannelse af den nævnte sikkerhedskopi formentlig vil koste mindst 300.000 kr.”

Af ministeriets udtalelse af 6. juli 2006 fremgik bl.a. følgende:

”Økonomi- og Erhvervsministeriets departement har som anmodet indhentet en udtalelse fra Søfartsstyrelsen om sagen sammenholdt med det af Folketingets Ombudsmand anførte citat. Søfartsstyrelsen udtalelse af 10. marts 2006 vedlægges.

Økonomi- og Erhvervsministeriet forstår henvendelsen fra Folketingets Ombudsmand således, at Folketingets Ombudsmand ikke anfægter Søfartsstyrelsens oplysning om, at der ikke har været en sådan korrespondance, som Søfartsstyrelsen følgelig ikke er i besiddelse af.

Ministeriet skal bekræfte, at man ikke er i besiddelse af sådan korrespondance fysisk eller elektronisk, og at det heller ikke formodes, at man på noget tidspunkt har været i besiddelse af sådan korrespondance.

...

Økonomi- og Erhvervsministeriet er enig i den retsopfattelse, der fremgår af det anførte sted i den kommenterede offentlighedslov.

Passagen i Økonomi- og Erhvervsministeriets brev af 25. august 2005 skal ses i sammenhæng med, at (A) nævner, at den korrespondance, han mener, der har fundet sted, kan findes i Søfartsstyrelsens 'e-mail-server'. Passagen er udtryk for, at Økonomi- og Erhvervsministeriet for fuldstændighedens skyld nævner, at e-mails der ikke er journaliseret eller gemt hos den enkelte bruger i visse tilfælde og efter en helt særlig procedure kan genskabes via særlige sikkerhedskopier over e-mail korrespondancen.

Angående elektroniske sikkerhedskopier af e-mail servere skal ministeriet i relation til det sidste punkt om den i citatet nævnte betingelse 'rådighed' over dokumenter mv. oplyse, at en sikkerhedskopi af en e-mail server *ikke* er at betragte som et arkiv, der kan søges i efter dokumenter og e-mails på almindelig vis. Dette beror på selve karakteren af en sikkerhedskopi, hvis tekniske indretning og formål i det følgende skal forsøges forklaret.

En sikkerhedskopi kan udelukkende bruges af en særlig 'back-up applikation' til at *genskabe systemet*. Der er således ikke umiddelbart tilgængelighed til de e-mails og dokumenter, som kan genskabes ved hjælp af en sikkerhedskopi.

Det er væsentligt at holde sig for øje, at Søfartsstyrelsens sikkerhedskopier af e-mail serveren skal tjene tre hovedformål:

For det første skal en sikkerhedskopi af e-mailserveren skabe data- og driftsikkerhed, idet det i tilfælde af fuldstændigt systemnedbrud, brand, eksplosion, og lignende skal være muligt at retablere styrelsens e-mail 'miljø', dvs. alle brugernes postkasser.

Sikkerhedskopier tjener yderligere det formål, at en enkelt e-mail eller postkasse kan genskabes, hvis den er gået tabt fra brugerens postkasse. Mulighed for gendannelse er pt. kun til rådighed 6 dage bagud i tid grundet lagringsproceduren. Der må således sondres mellem den løbende back-up af e-mail serveren, dvs. sikkerhedskopier der løbende slettes, og de årlige sikkerhedskopier, der opbevares i 5 år.

Proceduren for opbevaring af sikkerhedskopier, der er godkendt af Rigsrevisionen, er som følger:

- Der kører 20 lagringsbånd i en cyklus, hvor der tages backup hver aften.

- 1 gang om ugen (torsdag morgen) pilles et bånd ud og gemmes i 4 uger.
- Den første torsdag i hver måned tages 1 bånd ud og gemmes i 3 måneder.
- Den første torsdag i hvert kvartal tages et bånd ud og gemmes 1 år.
- Den første torsdag i året tages 1 bånd ud og gemmes i 5 år.

Hvis en bruger ønsker genskabt en bestemt e-mail eller postkasse, foregår det på den måde, at der etableres en ny postkasse (fiktiv bruger), hvor den ønskede postkasse genskabes på baggrund af sikkerhedskopien. I denne genskabte postkasse ledes så efter den ønskede mail, som forhåbentlig stadig forefindes. Hvis den ønskede e-mail imidlertid ikke findes i denne postkasse, gentages proceduren med den næste eller forrige sikkerhedskopi. Hvis den ønskede mail findes, bliver den kopieret over i den 'rigtige' brugers elektroniske postkasse.

Det er ikke muligt at genskabe en e-mail, som er slettet samme dag, som den er afsendt eller modtaget, idet der alene tages backup hver aften.

Det er således et stort arbejde bare at finde en enkelt e-mail, hvor endog afsenderens/modtagerens identitet, indholdet og tidspunktet for afsendelse/modtagelse er kendt. Det vanskelige og tidskrævende er i særdeleshed, at det er nødvendigt at genskabe en eller flere sikkerhedskopier, og at der derefter skal søges i hver enkelt postkasse efter den specifikke e-mail, eftersom det ikke er muligt at søge på tværs af serveren. For at kunne genskabe en fuld sikkerhedskopi af e-mail serveren, vil det være nødvendigt at benytte en helt anden server, end den der benyttes til den aktuelle drift. Søfartsstyrelsen råder pt. ikke over en sådan ekstra server.

Endeligt tjener en sikkerhedskopi det formål, at den – gennem genskabelse af en enkelt brugers postkasse som ovenfor beskrevet – eventuelt kan danne grundlag for strafferetlig eller disciplinær forfølgning mod en enkelt ansat.

Sikkerhedskopierne er således helt uegnede til at fremfinde e-mails til brug for sagsbehandling eller dokumentation. Derfor fremgår det også af Søfartsstyrelsens e-postpolitik, at e-mails skal journaliseres i 'Doculive', hvis indholdet er sagsrelevant, og at det er den enkelte sagsbehandler, der har ansvar herfor.

Sammenfattende er Økonomi- og Erhvervsministeriet af den principielle opfattelse, at en myndighed ikke har 'rådighed' over et elektronisk dokument eller en e-mail, som alene måtte forefindes på en sikkerhedskopi af myndighedens e-mail server.

Følgelig er en myndighed ikke på baggrund af en anmodning om aktindsigt i dokumenter eller meddelelser, som alene gisnes at eksistere, pligtig til at genskabe en eller flere elektroniske postkasser på baggrund af en eller flere sikkerhedskopier med henblik på at søge efter det formodede dokument."

A fremsendte den 26. juli 2006 bemærkninger til udtalelserne og anførte i den anledning at notatpligten i medfør af offentlighedslovens § 6 også gælder for elektronisk korrespondance, og at den manglende registrering af korrespondancen i sig selv var kritisabel og ikke i overensstemmelse med god forvaltningsskik; ekstraomkostningerne i forbindelse med gendannelsen af den elektroniske post var således efter A's opfattelse selvforskyldt.

Ombudsmandens udtalelse

"Udgangspunktet er at enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed. Dokumentet skal dog være indgået til eller oprettet af myndigheden som led i administrativ sagsbehandling. Dette følger af offentlighedslovens § 4, stk. 1.

De har bedt om aktindsigt i en elektronisk korrespondance der angiveligt skulle have fundet sted i kalenderårene 2003 og 2004 mellem tre navngivne personer vedrørende lukning af uddannelsescenteret (X).

Det fremgår af sagen at Søfartsstyrelsen har gennemgået de relevante sager og journalsystem uden at kunne finde den ønskede korrespondance mellem de 3 personer vedrørende lukning af (X) mv. Økonomi- og Erhvervsministeriet har ligeledes undersøgt ministeriets arkiver i forbindelse med Deres klage. Heller ikke ministeriet er i besiddelse af den ønskede kommunikation, hverken fysisk eller elektronisk.

Jeg har ikke grundlag for at tvivle på myndighedernes oplysninger om at de ikke er i besiddelse af materialet.

De har i den forbindelse særligt gjort gældende at Søfartsstyrelsen er forpligtet til at lede efter korrespondancen på 'styrelsens e-mailserver'. Jeg har ved min behandling af sagen lagt til grund at De derved mener at styrelsen er forpligtet til at gennemgå styrelsens edb-backup (sikkerhedskopi) for at lede efter korrespondancen.

Formålet med styrelsens backup er at skabe data- og driftssikkerhed i tilfælde af systemnedbrud. Derudover tjener backup'en det formål at den enkelte e-mail mv. kan genskabes hvis den er gået tabt fra brugerens postkasse. Muligheden for genskabelse i den sidste relation er dog kun til rådighed i 6 dage bagud i tid på grund af lagringsproceduren. Se nærmere beskrivelsen i sagsfremstillingen. Proceduren for opbevaring af sikkerhedskopier er ligeledes beskrevet i sagsfremstillingen ovenfor.

De oplysninger som ligger i Søfartsstyrelsens backupbånd, er efter min opfattelse ikke indgået til eller oprettet af styrelsen som led i administrativ sagsbehandling. Derfor er oplysningerne i backupbåndene ikke omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 4.

I lyset heraf har jeg ikke grundlag for at pålægge Søfartsstyrelsen at kontrollere om der på backupbåndet ligger en korrespondance som De kan få indsigt i.

En myndighed kan imidlertid efter omstændighederne være forpligtet til at forsøge at rekonstruere et forsvundet dokument. Se f.eks. Folketingets Ombudsmands beretning for 2005, s. 474*, og for 1991, s. 107*. En sådan rekonstruktion kunne f.eks. ske ved hjælp af backupbånd.

Økonomi- og Erhvervsministeriet har imidlertid over for mig oplyst at der ikke er nogen formodning om at man på noget tidspunkt har været i besiddelse af korrespondance som den De ønsker aktindsigt i. Derfor har jeg ikke grundlag for at foretage mig videre vedrørende en eventuel pligt til at forsøge at rekonstruere korrespondancen.

Jeg har herefter ikke grundlag for at kritisere at De fik afslag på Deres anmodning om aktindsigt. Jeg har dog ikke taget stilling til myndighedernes sagsbehandling.”

NOTER: (*) FOB 1991, s. 107, og FOB 2005, s. 474.