



2014-16

Ikke ret til dataudtræk fra CPR's sikkerhedslog

En mand klagede til ombudsmanden over, at han havde fået afslag fra Økonomi- og Indenrigsministeriet på indsigt i CPR's sikkerhedslog vedrørende opslag foretaget på hans person i CPR.

Økonomi- og Indenrigsministeriet havde afvist mandens anmodning, med henvisning til at offentlighedslovens § 11 – hvorefter enhver kan forlange, at en forvaltningsmyndighed foretager og udleverer en sammenstilling af foreliggende oplysninger i myndighedens databaser (et såkaldt dataudtræk) – ikke gav ret til at få udleveret et udtræk af CPR's sikkerhedslog.

Ombudsmanden havde ikke grundlag for at kritisere ministeriets afgørelse. Ombudsmanden lagde ud fra forarbejderne til bestemmelsen – ligesom ministeriet – bl.a. vægt på, at retten til dataudtræk ikke var tiltænkt registreringer, der primært sker for at tjene interne, administrative formål. Sikkerhedslogningen, der alene havde til formål at opfylde lovgivningens krav om logning af alle anvendelser af personoplysninger, måtte efter ombudsmandens opfattelse anses som en systemmæssig facilitet, der var afledt af den egentlige behandling af oplysninger i CPR. Ombudsmanden var derfor enig med ministeriet i, at bestemmelsen ikke gav ret til et udtræk af CPR's sikkerhedslog.

Ombudsmanden foretog sig på den baggrund ikke mere i sagen.

(Sag nr. 14/01326)

I et brev af 16. juni 2014 skrev jeg således til manden (A):

Ombudsmandens udtalelse

"Spørgsmålet i sagen er, om offentlighedslovens § 11, stk. 1 – hvorefter enhver kan forlange, at en forvaltningsmyndighed foretager og udleverer en sammenstilling af foreliggende oplysninger i myndighedens databaser (dataudtræk) – indebærer en ret til indsigt i sikkerhedsloggen vedrørende opslag i

16. juni 2014

Forvaltningsret

11241.1 – 1124.9 – 12.2

Personspørgsmål

1

CPR på en nærmere angivet person, i dette tilfælde opslag på dig. Sikkerhedsloggen føres af Økonomi- og Indenrigsministeriets CPR-kontor.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har afvist din anmodning om aktindsigt i sikkerhedsloggen, med den overordnede begrundelse at det falder uden for formålet med offentlighedslovens § 11, stk. 1, at give offentligheden adgang til registreringer, der primært sker af systemtekniske grunde eller med henblik på at varetage administrative kontrolformål.

Ministeriet har overvejet, om ministeriet i medfør af et princip svarende til offentlighedslovens § 14 om meroffentlighed burde imødekomme din anmodning, men har ikke fundet grundlag herfor.

Du har til støtte for din påstand om ret til indsigt i udtræk fra sikkerhedsloggen bl.a. gjort gældende, at Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse på sundhed.dk giver borgerne adgang til indsigt i logfiler over, hvem der har foretaget opslag i borgernes patientjournal. Du har også henvist til, at det ikke er forbundet med en sikkerhedsrisiko at udlevere brugerkoden (brugernavnet på den ansatte, der har anvendt CPR-databasen i et givent tilfælde) som en del af et udtræk af sikkerhedsloggen, da den ansattes adgangskode ikke samtidig vil fremgå af udtrækket.

Endvidere har du henvist til, at brugerkoden nemt kan undtages fra aktindsigt i sikkerhedsloggen.

1. Retsgrundlaget

Offentlighedslovens § 11, stk. 1, fastsætter under visse nærmere betingelser en ret til indsigt i et udtræk fra myndighedens databaser. Bestemmelsen lyder således:

§ 11. Enhver kan forlange, at en forvaltningsmyndighed foretager og udleverer en sammenstilling af foreliggende oplysninger i myndighedens databaser, hvis sammenstillingen kan foretages ved få og enkle kommandoer. Såfremt oplysningerne er omfattet af §§ 19-35, gælder sammenstillingsretten kun, hvis de hensyn, der er nævnt i disse bestemmelser, kan tilgodeses gennem anonymisering el.lign., der kan foretages ved få og enkle kommandoer. Retten til at få foretaget en sammenstilling gælder ikke, hvis oplysningerne allerede er offentliggjort i egnet form eller format.'

Bestemmelsen blev indsat i offentlighedsloven ved lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 til lov om offentlighed i forvaltningen som en af de ændringer, der tilsigtede at udbygge princippet om åbenhed i den offentlige forvaltning (lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 2.3.1.2).

I de specielle bemærkninger til bestemmelsen i forarbejderne er bl.a. anført følgende:

'Bestemmelsen, der er ny, fastsætter i *stk. 1* en ret for offentligheden til under visse betingelser at kræve, at en forvaltningsmyndighed foretager og udleverer en sammenstilling af oplysninger i myndighedens databaser, som myndigheden ikke allerede har foretaget. Der er således tale om, at myndighederne – i modsætning til, hvad der følger af den gældende lov – i et vist omfang forpligtes til at udarbejde dokumenter, der ikke allerede foreligger, jf. herom bemærkningerne til § 7, stk. 1, samt betænkningens kapitel 10, pkt. 5 (side 324 ff.), og kapitel 11, pkt. 22 (side 355).

Det er en betingelse for, at offentligheden kan kræve en sammenstilling, at der er tale om allerede *foreliggende oplysninger* i myndighedens databaser. Det kan således ikke kræves, at en myndighed tilvejebringer (nye) oplysninger med henblik på at foretage en efterfølgende sammenstilling af oplysningerne.

Hvis de oplysninger, der ønskes sammenstillet, er omfattet af undtagelsesbestemmelserne i §§ 19-35, følger det af bestemmelsens 2. *pkt.*, at sammenstillingsretten kun gælder, hvis de hensyn, der er nævnt i disse bestemmelser (eller følger af bestemmelserne), kan tilgodeses gennem anonymisering eller lignende. Det gælder f.eks., hvis de oplysninger, der anmodes om at få sammenstillet, er omfattet af lovforslagets § 30, nr. 1, der undtager oplysninger om enkeltpersoners private forhold fra retten til aktindsigt. Det er i den forbindelse en betingelse, at sammenstillingen og anonymiseringen m.v. for en samlet betragtning kan foretages ved få og enkle kommandoer, jf. om dette udtryk nedenfor. Herudover er det en betingelse, at en eventuel anonymisering m.v. er tilstrækkelig effektiv. Der henvises herom til betænkningens kapitel 11, pkt. 4.3.1 (side 370 ff.), og kapitel 17, pkt. 5.2.2 (side 703 ff.).

Det bemærkes, at der vil kunne meddeles afslag på en anmodning om sammenstilling af oplysninger, hvis det må antages, at de sammenstillede oplysninger vil blive anvendt i et *retsstridigt øjemed*.

...

Udtrykket *myndighedens databaser* dækker – foruden de databaser, som myndigheden selv har oprettet og fører – også forvaltningens databaser, hvor driften er udliciteret til en privat virksomhed.'

Som det fremgår, bygger § 11 på Offentlighedskommissionens betænkning 1510/2009 om offentlighedsloven (herefter betænkning 1510/2009), jf. herved også lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 4.5:

4.5. Nye regler om dataudtræk og indsigt i databeskrivelse

4.5.1. Offentlighedskommissionens forslag

4.5.1.1. (...)

Som noget nyt foreslår Offentlighedskommissionen imidlertid med lovudkastets § 11, at der indføres en ret til at få foretaget en sammenstilling af foreliggende oplysninger i myndighedens databaser (såkaldt dataudtræk). Offentlighedskommissionen har i den forbindelse bl.a. lagt vægt på, at den teknologiske udvikling har betydet, at den offentlige forvaltning i stigende omfang anvender databaser som grundlag for sin virksomhed, herunder i forbindelse med administrativ sagsbehandling, og at offentlighedsloven bør tilpasses denne teknologiske udvikling, jf. betænkningens kapitel 11, pkt. 4.3 (side 370 ff.), jf. pkt. 4.2 (side 366 ff.).

Kommissionen peger dog samtidig på, at retten til at få foretaget et dataudtræk – under hensyn til bl.a., at denne ret vil indebære et principielt brud med det hidtidige udgangspunkt i offentlighedsloven, hvorefter der alene gælder en ret til aktindsigt i eksisterende dokumenter – bør gælde under betingelse af, at dataudtrækket kan foretages ved enkle kommandoer (dvs. uden brug af væsentlige ressourcer), og at udtrækket, hvis det indeholder 'fortrolige' oplysninger omfattet af lovens undtagelsesbestemmelser (f.eks. oplysninger om enkeltpersoners private forhold), kan anonymiseres ved enkle kommandoer.

...

4.5.2. Justitsministeriets bemærkninger

4.5.2.1. Justitsministeriet kan tiltræde Offentlighedskommissionens udkast til bestemmelser om ret til dataudtræk og ret til indsigt i databeskrivelsen.

Justitsministeriet har dog i forhold til § 11 i Offentlighedskommissionens lovudkast fundet anledning til i bestemmelsen at fastsætte, at retten til at få foretaget et dataudtræk kun gælder, hvis udtrækket kan foretages ved 'få og enkle kommandoer' og ikke som anført i Offentlighedskommissionens lovudkast 'enkle kommandoer'.

...

4.5.2.2. (...)

...

Det bemærkes, at den foreslåede bestemmelse i § 11 ikke vil give ret til dataudtræk i forhold til en myndigheds journalregister, dvs. et register, der indeholder en systematisk og samlet fortegnelse over den pågældende forvaltningsmyndigheds sager samt dokumenter i de enkelte sager, herunder ind- og udgående post. Det skyldes navnlig det forhold, at et journalregister i første række føres med henblik på at tjene nogle interne, administrative formål, og at der ville være en risiko for, at en ret til at få udtræk fra journalregistre ville betyde, at myndighederne følte sig nødsaget til at føre registret på en måde, der dels indebar en tilsidesættelse af de nævnte administrative formål, dels efter omstændighederne var ressourcekrævende.'

Offentlighedskommissionen tog i sine overvejelser om, hvorvidt der skulle gælde en ret til udtræk fra myndighedernes databaser, udgangspunkt i de overvejelser, som kommissionen havde gjort sig om en eventuel ret til fysisk at få udleveret databaserne, jf. betænkning 1510/2009, s. 367 og s. 370:

'Om en ret til fysisk at få udleveret databasen bemærkes følgende:

Til støtte for, at offentligheden skal have ret til fysisk at få udleveret forvaltningens databaser eller eventuelt dele heraf kan mere overordnet anføres, at den teknologiske udvikling har betydet, at den offentlige forvaltning i stigende grad anvender forskellige typer af databaser som grundlag for sin virksomhed, herunder i forbindelse med administrativ sagsbehandling, jf. pkt. 3 ovenfor.

Endvidere kan der henvises til, at bestemmelsen i offentlighedslovens § 5, stk. 2 – hvori det fastslås, at retten til aktindsigt ikke omfatter registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af elektronisk sagsbehandling – er formuleret på et tidspunkt, hvor den teknologiske udvikling var på et helt andet stadie.

Det kunne på denne baggrund mere sammenfattende anføres, at offentlighedsloven bør tilpasses den teknologiske udvikling således, at offentligheden får ret til fysisk at få udleveret forvaltningsmyndighedernes databaser, og at hvis loven ikke tilpasses denne udvikling, vil omfanget af offentlighedens ret til indsigt for en praktisk betragtning blive formindsket.

...

Kommissionen finder imidlertid med henvisning til de argumenter, der kan anføres til støtte for ret til indsigt i forvaltningsmyndighedernes databaser, jf. pkt. 4.2 ovenfor, at der bør indføres en ret for offentligheden til at kræve en sammenstilling af oplysninger, der er lagret i forvaltningsmyndighedernes databaser, jf. lovudkastets § 11.'

Hverken bestemmelsens ordlyd eller de tilhørende forarbejder indeholder nogen nærmere definition af begrebet 'myndighedens databaser'.

Til brug for overvejelserne om, hvorvidt der burde være adgang til aktindsigt i databaser, gennemgik Offentlighedskommissionen i betænkningen de forskellige typer af databaser, som blev anvendt i den offentlige forvaltning, og opdelt dem i fire overordnede kategorier: databaser, der anvendes i forbindelse med administrativ sagsbehandling, databaser, der anvendes ved udarbejdelse af statistik, beregningsdatabaser og databaser, der benyttes til journalisering (betænkningen s. 356 ff.).

Kommissionen overvejede herefter (betænkningen s. 365-366), om der burde foretages en nærmere fastlæggelse af, hvad begrebet dækker over, men kommissionen forkastede dette, ud fra en betragtning om at det ville føre til en 'unødig fastlåsnings' af, hvilke databasetyper der er omfattet af begrebet, ligesom der efter kommissionens opfattelse ikke ville kunne tages højde for den fremtidige teknologiske udvikling.

Den nærmere afgrænsning af databasebegrebet måtte efter kommissionens opfattelse i stedet foretages gennem forvaltningsmyndighedernes praksis. Kommissionen skrev dog således:

'Kommissionen finder dog, at de eksisterende databaser kan beskrives således, at de indeholder en datamængde, der er organiseret og struktureret således, at der fra denne datamængde efter individuelle kriterier, som bestemmes af brugeren, kan fremkaldes bestemte data. Det skal i den forbindelse bemærkes, at det nævnte databasebegreb omfatter mere og andet end edb-baserede registre, idet sådanne registre – f.eks. det såkaldte gødningsregister – udgør en delmængde af de systemer, der kan betragtes som databaser. Det anførte indebærer bl.a., at den ret til at få foretaget dataudtræk, som kommissionen har foreslået i lovudkastets § 11, ikke blot vil omfatte edb-baserede registre, men også andre typer af databaser.'

Kommissionen tog som led i overvejelserne om den fremtidige retstilstand på området endvidere specifik stilling til, om der burde gælde en ret til aktindsigt i oplysninger om elektroniske spor – herunder oplysninger om, hvilke søgninger mv. der er foretaget med en myndigheds computer, og oplysninger om, hvilke opslag der er foretaget i en database (betænkningen s. 381 f.).

Offentlighedskommissionen fandt af flere grunde, at der ikke burde gælde en sådan ret. Kommissionen begrundede det således:

'Baggrunden for kommissionens opfattelse er, at der kan være tale om, at computeren af medarbejderen er blevet benyttet til personlige formål, og de pågældende oplysninger vil således vedrøre en aktivitet, som den offentligt

ansatte har udøvet som privatperson. Oplysningerne vil i et sådant tilfælde ikke være tilvejebragt som led i virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning, og offentlighedsloven gælder derfor ikke for de pågældende oplysninger, jf. herved lovens § 1, stk. 1 (lovudkastets § 2).

I de tilfælde, hvor de pågældende oplysninger stammer fra den offentligt ansattes brug af computeren som led i virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning, vil oplysninger om de omhandlede elektroniske spor i almindelighed ikke kunne siges at have været gjort til genstand for administrativ sagsbehandling i den pågældende forvaltningsmyndighed, jf. lovudkastets § 7, stk. 1. F.eks. vil de mapper i computeren, hvor 'cookies' lagres, og de mapper, hvor oplysninger om de hjemmesider, som medarbejderen har besøgt samt de søgninger på internettet, der er foretaget med computeren, lagres, i reglen ikke blive undergivet administrativ sagsbehandling.

Det er kommissionens opfattelse, at også andre mere generelle hensyn indebærer, at der ikke bør gælde en ret til indsigt i de pågældende oplysninger. Det vil f.eks. ikke helt sjældent være vanskeligt at skille oplysninger, der stammer fra den offentligt ansattes brug af computeren til personlige formål, fra de oplysninger, der stammer fra brugen af computeren som led i arbejdets udførelse. Endvidere vil en ret til indsigt i de pågældende oplysninger kunne få karakter af en overvågning af den ansatte, og den eventuelle interesse, som offentligheden måtte have i at få indsigt i de pågældende oplysninger, ville ikke stå mål med den belastning, som en sådan overvågning vil kunne være for den ansatte.'

Økonomi- og Indenrigsministeriet henviste i sin afgørelse af 17. marts 2014 til en udtalelse afgivet af Datatilsynet den 22. juni 2005 om spørgsmålet om, hvorvidt CPR's sikkerhedslog var omfattet af retten til registerindsigt efter persondatalovens § 31. Af denne udtalelse fremgår bl.a. følgende:

'**3.2.** Efter persondatalovens § 31 har en registreret person ret til indsigt i oplysninger, der behandles om den pågældende selv. Ifølge persondatalovens § 41, stk. 3, skal den dataansvarlige træffe de fornødne tekniske og organisatoriske sikkerhedsforanstaltninger mod, at oplysninger hændeligt eller ulovligt tilintetgøres, fortabes eller forringes, samt mod, at de kommer til uvedkommendes kendskab, misbruges eller i øvrigt behandles i strid med loven.

For behandlinger af personoplysninger, der foretages for den offentlige forvaltning, er de nærmere krav til sikkerhedsforanstaltningerne fastsat i sikkerhedsbekendtgørelsen.

For anmeldelsespligtige behandlinger medfører sikkerhedsbekendtgørelsen bl.a. et krav om maskinel registrering (logning) af alle anvendelser af personoplysninger. Registreringen skal mindst indeholde oplysning om tidspunkt,

bruger, type af anvendelse og angivelse af den person, de anvendte oplysninger vedrørte, eller det anvendte søgekriterium. Loggen skal opbevares i 6 måneder, hvorefter den skal slettes. Myndigheder med et særligt behov kan opbevare loggen i op til 5 år.

Det må lægges til grund, at den omhandlede log over opslag i CPR har været ført, siden dette var et krav efter de registerforskrifter, som var fastsat i henhold til den tidligere gældende lov om offentlige myndigheders registre.

Datatilsynet lægger herefter samlet til grund, at formålet med den omhandlede log er sikkerhedsmæssigt. Tilsynet tillægger det i den forbindelse særlig vægt, at der ikke logges oplysninger ud over det, der for anmeldelsespligtige behandlinger kræves efter sikkerhedsbekendtgørelsen, ligesom loggen rent faktisk anvendes i overensstemmelse med sit formål. Datatilsynet anser derfor den log, som CPR-kontoret fører i forbindelse med CPR Søg, for en sikkerhedslog.

Efter Datatilsynets opfattelse er den omhandlede log en systemmæssig facilitet. Der er ikke som sådan tale om en tilsigtet og selvstændig behandling af de indeholdte data, men loggen er alene afledt af den egentlige behandling.

Under hensyn hertil er det Datatilsynets opfattelse, at oplysningerne i den omhandlede sikkerhedslog falder uden for det, som er omfattet af den registreredes indsigtsret.'

2. Nærmere om CPR's sikkerhedslog og grundlaget herfor

Økonomi- og Indenrigsministeriets CPR-kontor varetager (sammen med kommunerne) administrationen af CPR-loven (§ 2, stk. 1, i lovbekendtgørelse nr. 5 af 9. januar 2013 om Det Centrale Personregister med senere ændringer) og er systemejer af Det Centrale Personregister (CPR).

Formålet med CPR er bl.a. at sikre, at der registreres grundlæggende personoplysninger om enhver, der har et personnummer (lovens § 1, stk. 1, nr. 2), og at oplysningerne i CPR på en hensigtsmæssig måde kan videregives til offentlige myndigheder og private med en berettiget interesse heri (lovens § 1, stk. 1, nr. 4).

Oplysninger, der registreres i CPR, omfatter bl.a. oplysninger om personnummer, navn, adresse, civilstand og statsborgerskab, jf. CPR-lovens § 4, der henviser til bilag 1 til loven.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet som systemejer og dataansvarlig myndighed foretager logning af opslag i CPR på grundlag af

§ 19, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 528 af 15. juni 2000 om sikkerhedsforanstaltninger til beskyttelse af personoplysninger, som behandles for den offentlige forvaltning (sikkerhedsbekendtgørelsen).

Sikkerhedsbekendtgørelsen, der er udstedt med hjemmel i § 41, stk. 5, i persondataloven (lov nr. 429 af 31. maj 2000 med senere ændringer), forpligter den dataansvarlige myndighed til at iværksætte en række sikkerhedsforanstaltninger til beskyttelse af de personoplysninger, som myndigheden behandler. § 19, stk. 1, i bekendtgørelsen lyder således:

'§ 19. Der skal foretages maskinel registrering (logning) af alle anvendelser af personoplysninger. Registreringen skal mindst indeholde oplysning om tidspunkt, bruger, type af anvendelse og angivelse af den person, de anvendte oplysninger vedrørte, eller det anvendte søgekriterium. Loggen skal opbevares i 6 måneder, hvorefter den skal slettes. Myndigheder med et særligt behov kan opbevare loggen i op til 5 år.'

Økonomi- og Indenrigsministeriet har oplyst, at CPR's sikkerhedslog omfatter ethvert opslag i CPR, herunder opslag, der sker i forbindelse med myndighedernes ændringer af registreringer i CPR. Det kan f.eks. være en registrering af en vielse eller en ændret adresseoplysning.

Det overordnede formål med sikkerhedslogningen er beskyttelse af de personoplysninger, der behandles i myndighedens system.

Af vejledningen, der knytter sig til bekendtgørelsen (vejledning nr. 37 af 2. april 2001), fremgår i tilknytning hertil, at logningens egentlige formål er at 'tjene som et værktøj til brug ved efterforskning i forbindelse med mulig uberettiget anvendelse af oplysningerne'. Jeg henviser endvidere til Henrik Waaben og Kristian Korfits Nielsen, Lov om behandling af personoplysninger med kommentarer, 2. udgave (2008), s. 446, hvor formålet med loggen bl.a. beskrives således:

'Kravet om logning har navnlig til formål at sikre et *revisionsspor*, således at det efterfølgende kan klarlægges, hvilken bruger der har foretaget en bestemt anvendelse af et system, f.eks. har søgt bestemte oplysninger om en bestemt person.'

CPR's sikkerhedslog stilles efter det oplyste til rådighed for politiet til brug for efterforskning af konkrete sager om misbrug af adgangen til CPR. En myndighed, der har mistanke om, at en ansat har misbrugt sin adgang til CPR, har efter det oplyste endvidere mulighed for ved henvendelse til ministeriet at få tilsendt en logudskrift til brug ved stillingtagen til eventuelle ansættelsesretlige konsekvenser heraf.

Jeg må på grundlag af sagens oplysninger forstå det således, at logningen af opslag i CPR udelukkende foretages med henblik på at imødekomme kravet om sikkerhedslogning, og at behandlingen af oplysninger i loggen sker i overensstemmelse med det bagvedliggende kontrolformål. Jeg henviser i den forbindelse også til Datatilsynets udtalelse af 22. juni 2005 om ret til indsigt i sikkerhedsloggen, som er citeret ovenfor.

3. Økonomi- og Indenrigsministeriets afslag på aktindsigt i loggen

Økonomi- og Indenrigsministeriet har afslået at imødekomme din anmodning om indsigt i CPR's sikkerhedslog vedrørende opslag på dig i CPR, med den overordnede begrundelse at det falder uden for formålet med offentlighedslovens § 11, stk. 1, at give offentligheden adgang til registreringer, der primært sker af systemtekniske grunde eller med henblik på at varetage administrative kontrolformål.

Ministeriet har – på grundlag af bestemmelsens forarbejder – i den forbindelse henvist til, at formålet med retten til dataudtræk er at give offentligheden adgang til grundlaget for den offentlige forvaltnings virksomhed også i de tilfælde, hvor grundlaget alene foreligger i en database. Ministeriet har endvidere peget på, at retten til indsigt efter ministeriets opfattelse 'navnlig [synes] at være tiltænkt indholdsmæssige oplysninger, der indgår i databaser som en del af grundlaget for myndighedens sagsbehandling', og at 'det er selve CPR, og ikke sikkerhedsloggen, der udgør det egentlige grundlag for myndighedernes virksomhed'.

Ministeriet lægger i tilknytning hertil vægt på, at loggen efter ministeriets opfattelse alene er 'afledte data' af myndighedens anvendelse af CPR.

Ministeriet har i afgørelsen også henvist til, at sikkerhedsloggen ifølge Datatilsynets praksis ikke anses for omfattet af retten til indsigt efter persondatalovens § 31, jf. den ovennævnte udtalelse af 22. juni 2005. Ministeriet har herved henvist til, at Datatilsynet i den pågældende udtalelse bl.a. har lagt vægt på, at loggen udelukkende er en systemmæssig facilitet, at der ikke er tale om en 'tilsigtet og selvstændig behandling' af de indeholdte data, og at loggen 'alene er afledt af den egentlige behandling'.

Jeg er ud fra forarbejderne til offentlighedslovens § 11 enig med Økonomi- og Indenrigsministeriet i, at det overordnede formål med indførelsen af bestemmelsen har været at sikre, at muligheden for aktindsigt i praksis ikke begrænses, i takt med at den offentlige forvaltning i stigende omfang overgår til at anvende databaser som grundlag for sin virksomhed, herunder i forbindelse med administrativ sagsbehandling.

Jeg er også enig med ministeriet i, at retten til dataudtræk ikke er tiltænkt registreringer, der primært sker for at tjene interne, administrative formål. Jeg har i den forbindelse lagt vægt på beskrivelsen af de typer af offentlige myndigheders databaser, som danner grundlag for Offentlighedskommissionens overvejelser om den fremtidige retstilstand, og på bemærkningerne i forarbejderne om, hvorfor bestemmelsen ikke giver ret til dataudtræk fra myndighedernes journalregistre.

Som nævnt under pkt. 2 ovenfor lægger jeg til grund, at logning af opslag i CPR udelukkende sker for at opfylde det lovhjemlede krav om sikkerhedslogging af alle anvendelser af personoplysninger, og at behandlingen af oplysninger i loggen alene sker for at varetage det bagvedliggende kontrolformål. Logningen foretages således ikke for i øvrigt at danne grundlag for administrativ sagsbehandling i Økonomi- og Indenrigsministeriet, men må – som anført af Datatilsynet i udtalelsen af 22. juni 2005 – anses som en systemmæssig facilitet, der er afledt af den egentlige behandling af oplysninger i CPR.

Disse forhold taler i sig selv for, at der ikke er ret til udtræk af oplysninger i sikkerhedsloggen efter bestemmelsen i § 11.

Hertil kommer det, som Offentlighedskommissionen har anført om, at der ikke bør gælde en ret til indsigt i oplysninger om elektroniske spor – herunder oplysninger om, hvilke opslag der er foretaget i en database.

Offentlighedskommissionen har i den forbindelse ikke specifikt nævnt den situation, hvor lagring af oplysninger om opslag i en database er foretaget på grundlag af et (lov)krav om sikkerhedslogging, men det må efter min opfattelse lægges til grund, at kommissionen generelt har tilsigtet, at der ikke skal gælde en ret til indsigt i oplysninger om elektroniske spor – bl.a. ud fra den betragtning at hensynet til den offentligt ansattes privatlivsfred vejer tungere end hensynet til offentlighedens interesse i at få indsigt i oplysninger om bl.a. den ansattes opslag i forvaltningens databaser. Jeg er opmærksom på, at opslag i CPR kun kan ske tjenstligt og ikke privat, men jeg må forstå kommissionen således, at der er tale om et principielt synspunkt.

På denne baggrund mener jeg samlet ikke, at jeg kan kritisere Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, hvorefter retten til dataudtræk ikke omfatter udtræk af sikkerhedsloggen. Jeg kan dermed heller ikke kritisere ministeriets afgørelse om at meddele dig afslag på indsigt i sikkerhedsloggen vedrørende opslag på dig i CPR.

Det, som du har anført til støtte for din klage om, at Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse på hjemmesiden www.sundhed.dk giver borgerne adgang til indsigt i logfiler, der viser, hvem der har foretaget opslag i borgernes patientjournal, kan ikke ændre ved min vurdering. Det skyldes, at denne adgang til

indsigt i logoplysninger vedrørende opslag i patientoplysninger hviler på et særligt lovgrundlag:

Sundhedslovens § 42 c, stk. 2 (lovbekendtgørelse nr. 913 af 13. juli 2010 med senere ændringer), bemyndiger således ministeren for sundhed og forebyggelse til at fastsætte nærmere regler om patientens elektroniske adgang til oplysninger hos offentlige og private dataansvarlige om, hvem der har foretaget opslag i patientens elektroniske patientjournal, og på hvilket tidspunkt opslagene er foretaget.

Bemyndigelsen er delvist udnyttet ved ministerens udstedelse af bekendtgørelse nr. 460 af 8. maj 2014 om adgang til og registrering m.v. af lægemiddel- og vaccinationsoplysninger. Bekendtgørelsen giver bl.a. borgeren ret til indsigt i logoplysninger om sundhedspersoners opslag i borgerens medicindata m.v.

Bemyndigelsen til at udstede regler om borgerens adgang til logoplysninger om opslag i borgerens patientjournal er endnu ikke udnyttet, hvormed borgeren formelt set ikke har krav på indsigt i de oplysninger, der i praksis stilles til rådighed.

§ 42 c blev indsat i sundhedsloven ved ændringslov nr. 431 af 8. maj 2007. Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår i den forbindelse bl.a. følgende (tillægsbetænkning af 28. juni 2007 over forslag til lov om ændring af sundhedsloven, bemærkninger til ændringsforslagets § 1, nr. 11):

'Frem til udnyttelse af bemyndigelsen har patienter således ikke krav på indsigt i de i § 42 c nævnte log-oplysninger, men hvis der systemteknisk er mulighed herfor, kan en sådan adgang naturligvis etableres af den dataansvarlige.

...

De gældende regler i sundhedslovens § 37, stk. 1, om aktindsigt i patientjournaler giver patienten adgang til aktindsigt i vedkommendes patientjournal. Adgangen til aktindsigt i patientjournaler omfatter ikke adgang til aktindsigt i en eventuel tilhørende systemteknisk log.

Ligeledes giver de gældende indsigtsregler i persondatalovens § 31, stk. 1, ikke patienten ret til indsigt i den systemtekniske log, idet der alene er tale om en systemmæssig facilitet, som falder uden for persondatalovens behandlingsbegreb.'

Uanset at borgeren efter gældende ret formelt set ikke har krav på adgang til logoplysninger om opslag i borgerens patientjournal, må det tillægges betydning, at ordningen vedrørende indsigt i logoplysninger på sundhedsområdet

hviler på et særligt lovgrundlag. Jeg mener derfor ikke, at ordningen kan anføres til støtte for, at der skal gælde en ret til indsigt i logoplysninger vedrørende opslag i CPR (herunder opslag om borgeren selv).

I lyset af det anførte har jeg ikke grundlag for at tage stilling til, om betingelsen om, at sammenstillingen og en eventuel anonymisering skal kunne foretages ved få og enkle kommandoer, i det konkrete tilfælde er opfyldt.

Jeg har heller ikke anledning til at forholde mig til en eventuel betydning af de af ministeriet skitserede sikkerhedsrisici ved udlevering af logoplysninger vedrørende opslag foretaget af politiet eller ved udlevering af oplysninger om brugerkoden på de personer, der har foretaget opslag i CPR. Jeg har endvidere ikke grundlag for at forholde mig til, om det gør nogen forskel, at du alene har anmodet om logoplysninger vedrørende opslag foretaget i CPR på din egen person.

4. Meroffentlighed

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.

Stk. 2. Stk. 1 gælder også i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt i dokumenter og oplysninger, som indgår i sager, der er undtaget fra aktindsigt efter §§ 19-21.'

Der gælder ingen pligt til at overveje meroffentlighed ved afslag på udlevering af udtræk fra myndighedens databaser, da offentlighedslovens § 14 ikke henviser til lovens § 11.

Jeg har noteret mig, at Økonomi- og Indenrigsministeriet har overvejet, om ministeriet i medfør af et princip svarende til offentlighedslovens § 14 burde imødekomme din anmodning om aktindsigt, men at ministeriet ikke har fundet grundlag herfor. Ministeriet har henvist til, at formålet med loggen er at tjene som et redskab ved myndighedernes kontrol (af brugen af adgangen til CPR), og ikke at oplyse borgere om, i hvilket omfang offentlige myndigheder anvender CPR i deres arbejde.

Dette kan ikke give mig anledning til bemærkninger.

Samlet set kan jeg således ikke kritisere Økonomi- og Indenrigsministeriets afgørelse af 17. marts 2014, og jeg foretager mig derfor ikke mere i sagen.”

Sagsfremstilling

I en e-mail af 22. januar 2014 anmodede A Økonomi- og Indenrigsministeriets CPR-kontor om aktindsigt i ”de log filer, som skal føres efter sikkerhedsbekendtgørelsen, og som vedrører opslag på undertegnede i CPR”.

Økonomi- og Indenrigsministeriet bekræftede ved brev af 30. januar 2014 modtagelsen af A’s henvendelse. Ministeriet meddelte ham, at anmodningen gav anledning til principielle overvejelser om, hvorvidt sikkerhedslogging var omfattet af offentlighedslovens § 11, hvorfor ministeriet ikke kunne svare inden for fristen i lovens § 36, stk. 3. Ministeriet oplyste, at man ville bestræbe sig på at besvare A’s anmodning senest den 11. februar 2014.

Den 4. februar 2014 bad Økonomi- og Indenrigsministeriet Justitsministeriet om en udtalelse om rækkevidden af offentlighedslovens § 11, stk. 1, om ret til sammenstilling af oplysninger i en myndigheds databaser.

Det fremgik af brevet, at det var Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at sikkerhedsloggingen af opslag i CPR ikke var omfattet af bestemmelsen, idet logningen udelukkende blev foretaget på grundlag af sikkerhedsbekendtgørelsens § 19, stk. 1, og dermed ”specifikt med henblik på muligheden for kontrol ved mistanke om misbrug af adgang til CPR”. Ministeriet bemærkede i brevet bl.a., at ministeriet hidtil havde afvist anmodninger fra borgere om at få udleveret logudskrifter om dem selv, under henvisning til at sikkerhedsloggen ikke var omfattet af retten til indsigt efter persondatalovens § 31, hvilket var i overensstemmelse med Datatilsynets praksis.

Ministeriet skrev endvidere bl.a. følgende:

”Ministeriets opfattelse af spørgsmålet om aktindsigt i sikkerhedslog

...

2. Den aktuelle anmodning om aktindsigt vedrører aktindsigt i logoplysninger på vedkommende person selv.

Ministeriet kan generelt oplyse, at det vil fremgå af en sikkerhedslog vedrørende en bestemt person, hvis f.eks. politiet har slået op i CPR på vedkommende person, hvilket i givet fald kan give anledning til overvejelser

om, hvorvidt politiet skal kontaktes inden udlevering med henblik på, om dette kan udleveres til en borger, eller om det kan besluttes generelt at undtage oplysninger herom.

Herudover indeholder en sikkerhedslog brugerkoden på de personer, der har foretaget opslag i CPR, hvilket efter ministeriets opfattelse i sig selv kan udgøre en sikkerhedsrisiko.

En mulig ret til aktindsigt i logoplysninger efter offentlighedslovens § 11, stk. 1, vil herudover rejse spørgsmålet om, hvorvidt der også kan anmodes om aktindsigt i logoplysninger på opslag på andre personer og herudover i logoplysninger om den enkelte offentligt ansatte brugers opslag i CPR.

Det skal i den anledning bemærkes, at såfremt det er muligt at få udleveret logoplysninger på en anden person, kan alene det forhold, at en kommune har foretaget opslag i CPR, være med til at give en formodning om, at personen er flyttet til denne kommune, uanset at vedkommende har registreret navne- og adressebeskyttelse i CPR, og adressen derfor som udgangspunkt ikke kan udleveres til private fra CPR.

En sikkerhedslog på en bestemt bruger vedrørende dennes opslag i CPR indeholder herudover personnumre på alle de personer, som brugeren har søgt på. Et personnummer betragtes i den offentlige forvaltning som en fortrolig oplysning og vil som følge heraf ikke kunne udleveres. En udleveret sikkerhedslog på en bestemt bruger vil således alene vise antallet af vedkommendes opslag i CPR.”

Den 10. februar 2014 meddelte Økonomi- og Indenrigsministeriet A, at ministeriet nu forventede at kunne færdigbehandle sagen senest den 26. februar 2014.

A rykkede ministeriet for svar i en e-mail af 5. marts 2014. Samtidig bad han om aktindsigt i alle sagens akter.

Økonomi- og Indenrigsministeriet oplyste i brev af 6. marts 2014 A om, at ministeriet var i dialog med Justitsministeriet om sagen, og at ministeriet bestræbte sig på at færdigbehandle sagen senest den 19. marts 2014. Ministeriet meddelte samtidig A aktindsigt i sagen.

Ifølge et telefonnotat i Økonomi- og Indenrigsministeriet meddelte Justitsministeriet den 10. marts 2014, at Justitsministeriet ”er mest tilbøjeligt til at mene, at adgang til CPR’s sikkerhedslog ikke er omfattet af offentlighedslovens § 11”.

Ved brev af 17. marts 2014 meddelte Økonomi- og Indenrigsministeriet A afslag på hans anmodning. Ministeriet bemærkede indledningsvis, at der ikke i forarbejderne til offentlighedslovens § 11, stk. 1, er taget stilling til, om en sikkerhedslog er omfattet af retten til at få foretaget og udleveret en sammenstilling af oplysninger i en myndigheds databaser. Ministeriet bemærkede i den forbindelse, at der er tale om en nydannelse i forhold til den tidligere gældende offentlighedsordning, hvor der alene var ret til aktindsigt i myndighedens dokumenter, men derimod ikke i myndighedens databaser, bortset fra aktlisten.

Ministeriet bemærkede i fortsættelse heraf følgende:

”Af forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013), der henviser til Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510 fra 2009 om offentlighedsloven, fremgår af de almindelige bemærkninger, afsnit 4.5.1.1, at Offentlighedskommissionen med forslaget om ret til dataudtræk bl.a. lagde ’vægt på, at den teknologiske udvikling har betydet, at den offentlige forvaltning i stigende omfang anvender databaser som grundlag for sin virksomhed, herunder i forbindelse med administrativ sagsbehandling, og at offentlighedsloven bør tilpasses denne teknologiske udvikling’.

I Offentlighedskommissionens betænkning (s. 356 ff.) er der, som grundlag for kommissionens ovennævnte overvejelser, peget på forskellige typer af databaser, som den offentlige forvaltning i stigende omfang anvender. Kommissionen nævner databaser, der anvendes i forbindelse med administrativ sagsbehandling, databaser, der anvendes i forbindelse med udarbejdelse af statistik, databaser, der anvendes i forbindelse med beskrivelsen af komplekse sammenhænge (beregningsdatabaser) og databaser, der anvendes i forbindelse med journalisering.

Som eksempel på, hvad retten til sammenstilling af foreliggende oplysninger i myndighedens databaser omfatter, er der i bemærkningerne til lovforslaget nævnt oplysninger fra f.eks. Køretøjsregisteret om, hvor mange biler af et bestemt bilmærke, der er indregistreret i Danmark.

Det er i lovforslagets bemærkninger endvidere anført, at bestemmelsen i § 11 ’ikke vil give ret til dataudtræk i forhold til en myndigheds journalregister, dvs. et register, der indeholder en systematisk og samlet fortegnelse over den pågældende forvaltningsmyndigheds sager samt dokumenter i de enkelte sager, herunder ind- og udgående post. Det skyldes navnlig det forhold, at et journalregister i første række føres med henblik på at tjene nogle interne, administrative formål, og at der ville være en risiko for, at en ret til at få udtræk fra journalregistre ville betyde, at myndighederne følte sig nødsaget til at føre registret på en måde, der dels

indebar en tilsidesættelse af de nævnte administrative formål, dels efter omstændighederne var ressourcekrævende’.

Det fremgår af Offentlighedskommissionens betænkning (s. 381 f.), at kommissionen overvejede – men afviste – at der skulle gælde en ret til indsigt i oplysninger om de aktiviteter og søgninger mv., der er foretaget ved hjælp af forvaltningsmyndighedernes computere (elektroniske spor). Herved tænkte kommissionen bl.a. på oplysninger om, hvilke søgninger på internettet der er foretaget med en computer. Som et andet eksempel nævnes oplysninger om, hvilke opslag der er foretaget i en database.

2. CPR er et grundregister, der anvendes bredt i den offentlige forvaltning. Der kan således være tale om, at en myndighed foretager opslag i CPR for at kontrollere en adresse eller et navn i CPR ved en henvendelse i en kommunes borgerservice, et opslag ved en kommunes udlevering af enkeltoplysninger fra CPR, et opslag ved telefoniske henvendelser til enhver offentlig myndighed eller ved anden sagsbehandling m.m., hvor det ikke efterfølgende er muligt umiddelbart at kunne relatere et opslag til en konkret sag.

Ethvert opslag i CPR i forbindelse med en myndigheds registrering af oplysninger i CPR medfører en registrering i sikkerhedsloggen. En ændret registrering i CPR af et navn, en registrering af en vielse, en adresseregistrering, en registrering af forældremyndighed m.m. vil således fremstå som opslag i CPR alene på baggrund af en registrering af oplysninger i CPR som kommunen, sognet, henholdsvis Statsforvaltningen er forpligtet til at foretage i CPR.

Sikkerhedslogging af opslag i CPR har karakter af maskinel registrering (logging) af anvendelser af CPR’s personoplysninger. Logningen foretages i henhold til § 19, stk. 1, i sikkerhedsbekendtgørelsen (Bekendtgørelse nr. 528 af 15. juni 2000 om sikkerhedsforanstaltninger til beskyttelse af personoplysninger, som behandles for den offentlige forvaltning), der har følgende ordlyd:

’§ 19. Der skal foretages maskinel registrering (logging) af alle anvendelser af personoplysninger. Registreringen skal mindst indeholde oplysning om tidspunkt, bruger, type af anvendelse og angivelse af den person, de anvendte oplysninger vedrørte, eller det anvendte søgekriterium. Loggen skal opbevares i 6 måneder, hvorefter den skal slettes. Myndigheder med et særligt behov kan opbevare loggen i op til 5 år.’

Logging i henhold til sikkerhedsbekendtgørelsen § 19, stk. 1, foretages specifikt med henblik på muligheden for kontrol ved mistanke om misbrug af adgangen til CPR. Kravet om logging har således til formål at sik-

re et revisionsspor med henblik på efterfølgende at kunne klarlægge, hvilken bruger der har foretaget en bestemt anvendelse af CPR's data. Det er således ikke formålet med sikkerhedsloggen for CPR, at borgere skal kunne få oplyst, i hvilket omfang offentlige myndigheder anvender CPR i deres arbejde.

I praksis stilles sikkerhedsloggen for CPR til rådighed for politiet i forbindelse med politiets konkrete efterforskning af sager om misbrug af adgangen til CPR. Såfremt en myndighed har mistanke om, at en ansat har misbrugt sin adgang til CPR, kan myndigheden endvidere ved henvendelse til Økonomi- og Indenrigsministeriet få tilsendt en logudskrift til brug ved stillingtagen til eventuelle ansættelsesretlige konsekvenser heraf.

En sikkerhedslog dannes ved sammenstilling af logoplysninger på det tidspunkt, hvor der er konkret behov for at trække en sikkerhedslog. En logudskrift begrænses altid til den relevante periode og begrænses herudover ved manuel overstregning til alene at omfatte de for kontrolsagen relevante opslag.

En sikkerhedslog om opslag i CPR på en identificeret person eller vedrørende en bestemt bruger af CPR kan trækkes ved få og enkle kommandoer. Sikkerhedsloggen forældes automatisk og løbende, således at den altid alene indeholder logdata for de foregående 6 måneder.

3. Efter ministeriets opfattelse varetages hensynet til borgerens kendskab til den offentlige forvaltnings behandling af borgerens oplysninger bl.a. ved persondatalovens § 29 om oplysningspligt over for den registrerede i forbindelse med indsamling af oplysninger om den pågældende hos andre end den registrerede selv.

En registerindsigt efter persondatalovens § 31 om de oplysninger, som CPR indeholder om en borger, indeholder endvidere oplysninger om såvel offentlige myndigheders som private virksomheders abonnement på den pågældende persons data i CPR.

For så vidt angår enkeltpersoners adgang til logoplysninger om opslag i CPR vedrørende vedkommende selv, har ministeriet imidlertid hidtil afvist sådanne anmodninger om logudskrifter under henvisning til, at sikkerhedsloggen ikke er omfattet af retten til registerindsigt efter persondatalovens § 31, hvilken praksis Datatilsynet har tiltrådt ved udtalelse af 22. juni 2005. Udtalelsen er vedlagt som bilag til ministeriets afgørelse. Datatilsynet har i tilsynets udtalelse lagt vægt på, at formålet med den omhandlede sikkerhedslog for CPR udelukkende er sikkerhedsmæssigt, at loggen efter tilsynets opfattelse er en systemmæssig facilitet, og at der ikke som sådan er tale om en tilsigtet og selvstændig behandling af de

indeholdte data, men at loggen alene er afledt af den egentlige behandling.

Såfremt det antages, at en sikkerhedslog er omfattet af retten til dataudtræk efter offentlighedslovens § 11, stk. 1, vil en borger således derved få adgang til logoplysninger i videre omfang, end vedkommende efter Datatilsynets opfattelse har ret til registerindsigt efter persondataloven.

4. Spørgsmålet om, hvorvidt retten til dataudtræk efter offentlighedslovens § 11, stk. 1, omfatter ret til udtræk af sikkerhedslogningen af opslag i CPR, er principielt et spørgsmål om, hvorvidt enhver efter offentlighedslovens § 11, stk. 1, har ret til indsigt i logoplysninger om opslag på en hvilken som helst identificeret person eller foretaget af en hvilken som helst identificeret bruger af CPR, med de modifikationer som følger af offentlighedslovens §§ 19-35.

På baggrund af de ovennævnte forarbejder til bestemmelsen er det Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at formålet med retten til dataudtræk er, under visse nærmere betingelser, at give offentligheden adgang til grundlaget for den offentlige forvaltnings virksomhed, også når grundlaget alene foreligger i en database. Retten til indsigt synes navnlig at være tiltænkt indholdsmæssige oplysninger, der indgår i databaser som en del af grundlaget for myndighedens sagsbehandling. Retten synes derimod ikke at være tiltænkt registreringer, der primært sker af systemtekniske grunde eller med henblik på at tjene nogle administrative kontrol-formål.

Sikkerhedslogningens formål og særlige karakter er knyttet til, at loggen skal tjene som et redskab i forbindelse med myndighedernes kontrol. Det er selve CPR, og ikke sikkerhedsloggen, der udgør det egentlige grundlag for myndighedernes virksomhed. Loggen er alene afledte data af myndighedens anvendelse af CPR.

På det grundlag er det Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at retten til dataudtræk efter offentlighedslovens § 11, stk. 1, ikke omfatter udtræk af sikkerhedsloggen for CPR, og ministeriet finder derfor ikke grundlag for at imødekomme din anmodning om indsigt efter offentlighedslovens § 11, stk. 1, i de logfiler, der føres over opslag i CPR i henhold til sikkerhedsbekendtgørelsen, og som vedrører opslag på dig i CPR.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har overvejet, om ministeriet i medfør af et princip svarende til offentlighedslovens § 14 om meroffentlighed burde imødekomme din anmodning. Ministeriet har imidlertid ikke fundet grundlag herfor. Der er herved lagt vægt på sikkerhedslogningens formål

og særlige karakter. Loggen skal således tjene som et redskab i forbindelse med myndighedernes kontrol. Det er ikke formålet med sikkerhedsloggen for CPR, at borgere skal kunne få oplyst, i hvilket omfang offentlige myndigheder anvender CPR i deres arbejde.”

Den 20. marts 2014 klagede A til mig over afgørelsen. A knyttede bemærkninger til både Økonomi- og Indenrigsministeriets brev af 4. februar 2014 til Justitsministeriet (som han havde fået aktindsigt i) og til selve afgørelsen.

Til ministeriets bemærkning om, at eventuelle opslag i CPR fra politiets side ville give anledning til overvejelser om eventuel kontakt til politiet inden udlevering af et udtræk af sikkerhedsloggen, bemærkede A, at han havde forstået det således, at politiet – der abonnerede på oplysninger om ham i CPR – automatisk ville modtage ændringer i CPR, uden at dette ville medføre en logning.

For det andet var det A's opfattelse, at udlevering af brugerkoden (brugernet) på personer, der har foretaget opslag i CPR, ikke som antaget af ministeriet ville udgøre en sikkerhedsrisiko, idet adgangskoden ikke ville fremgå af udtrækket. Dertil kom, at brugerkoden nemt kunne undtages fra et udtræk.

A mente for det tredje ikke, at det var relevant at overveje, om der i medfør af offentlighedslovens § 11, stk. 1, også kunne anmodes om aktindsigt i logoplysninger på opslag om andre personer i CPR, da han alene havde anmodet om indsigt i logoplysninger vedrørende opslag foretaget på ham selv.

A knyttede for det fjerde følgende bemærkning til ministeriets afgørelse:

”I ministeriets afgørelse af 17. marts 2014 skriver ministeriet bl.a. at: ‘Det fremgår af Offentlighedskommissionens betænkning (s. 381), at kommissionen overvejede – men afviste – at der skulle gælde en ret til indsigt i oplysninger om aktiviteter og søgninger mv., der er foretaget ved hjælp af forvaltningsmyndighedernes computere (elektroniske spor). Herved tænkte Kommissionen bl.a. på oplysninger om, hvilke søgninger på internettet, der er foretaget med en computer. Som et andet eksempel nævnes oplysninger om, hvilke opslag der er foretaget i en database.’

Hertil ville det være meget relevant at citere hele afsnit 4.6 i kapitel 11 i Offentlighedskommissionens betænkning om offentlighedsloven (Betænkning nr. 1510/2009):

‘Kommissionen har i tilknytning til overvejelserne om omfanget af retten til aktindsigt som følge af den teknologiske udvikling overvejet spørgsmålet om, hvorvidt der bør gælde en ret til indsigt i oplysninger om de aktiviteter og søgninger mv., der er foretaget ved hjælp af forvaltningsmyndighedernes computere (elektroniske spor).

Der tænkes herved bl.a. på, at computeren indeholder oplysninger om, hvilke søgninger på internettet – f.eks. via Google – der er foretaget med computeren, hvilke hjemmesider på internettet der er besøgt, ligesom computeren elektronisk lagrer såkaldte 'cookies'.

Som et andet eksempel på elektroniske spor kan nævnes oplysninger om, hvilke opslag der er foretaget i en database.

Det er kommissionens opfattelse, at der ikke skal gælde en ret til indsigt i de nævnte typer af oplysninger.

Baggrunden for kommissionens opfattelse er, at der kan være tale om, at computeren af medarbejderen er blevet benyttet til personlige formål, og de pågældende oplysninger vil således vedrøre en aktivitet, som den offentligt ansatte har udøvet som privatperson. Oplysningerne vil i et sådant tilfælde ikke være tilvejebragt som led i virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning, og offentlighedsloven gælder derfor ikke for de pågældende oplysninger, jf. herved lovens § 1, stk. 1 (lovudkastets § 2).

I de tilfælde, hvor de pågældende oplysninger stammer fra den offentligt ansattes brug af computeren som led i virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning, vil oplysninger om de omhandlede elektroniske spor i almindelighed ikke kunne siges at have været gjort til genstand for administrativ sagsbehandling i den pågældende forvaltningsmyndighed, jf. lovudkastets § 7, stk. 1. F.eks. vil de mapper i computeren, hvor 'cookies' lagres, og de mapper, hvor oplysninger om de hjemmesider, som medarbejderen har besøgt samt de søgninger på internettet, der er foretaget med computeren, lagres, i reglen ikke blive undergivet administrativ sagsbehandling.

Det er kommissionens opfattelse, at også andre mere generelle hensyn indebærer, at der ikke bør gælde en ret til indsigt i de pågældende oplysninger. Det vil f.eks. ikke helt sjældent være vanskeligt at skille oplysninger, der stammer fra den offentligt ansattes brug af computeren til personlige formål, fra de oplysninger, der stammer fra brugen af computeren som led i arbejdets udførelse. Endvidere vil en ret til indsigt i de pågældende oplysninger kunne få karakter af en overvågning af den ansatte, og den eventuelle interesse, som offentligheden måtte have i at få indsigt i de pågældende oplysninger, ville ikke stå mål med den belastning, som en sådan overvågning vil kunne være for den ansatte.'

Eftersom loggen kun indeholder oplysninger om tidspunkt, bruger, type af anvendelse og angivelse af den person, de anvendte oplysninger vedrørte, eller det anvendte søgekriterium (sikkerhedsbekendtgørelsens § 19,

stk. 1), vil loggen ikke indeholde elektroniske spor om medarbejderes personlige forhold, hvorfor jeg er af den opfattelse at jeg har ret til indsigt i loggen efter offentlighedslovens § 11.”

Ved brev af 24. marts 2014 bad jeg Økonomi- og Indenrigsministeriet om en udtalelse i anledning af klagen, ligesom jeg bad om at låne akterne i aktindsigtssagen.

Jeg modtog materialet den 7. april 2014. Det fremgik af ministeriets udtalelse, at ministeriet i det hele kunne henholde sig til sin afgørelse af 17. marts 2014 og den deri angivne begrundelse. Ministeriet knyttede desuden bemærkninger til det, som A havde anført i klagen.

Ministeriet bemærkede, at et opslag i CPR altid vil medføre en logning, også i de tilfælde, hvor en myndighed abonnerer på den pågældende persons data i CPR. Videre bemærkede ministeriet, at et opslag i CPR foretaget af politiet i visse sammenhænge vil være forbundet med efterforskning, hvor udlevering af selve oplysningen om opslaget på den pågældende person kunne indebære vanskeligheder for den videre efterforskning.

A's synspunkter om mulige sikkerhedsrisici ved udlevering af brugerkoden gav ministeriet anledning til at bemærke følgende:

”Hertil skal ministeriet bemærke, at brugerkoderne (reelt et brugernavn) er personlige koder, som giver den pågældende bruger adgang til systemet, og som herudover anvendes i forbindelse med de enkelte offentligt ansattes registrering af oplysninger i CPR. Brugerkoder er en del af grundlaget for CPR-systemets sikkerhed og opbygning, og brugerkoden må ikke overlades til andre. Det er ministeriets opfattelse, at en udlevering af brugerkoder kan udgøre en sikkerhedsrisiko, da brugerkoden udgør en del af brugerens log-in, som anvendes til at pågå CPR-systemet.

Ministeriet er enig med klager i, at oplysninger om brugerkoder vil kunne undtages fra en mulig aktindsigt i sikkerhedsloggen, men kan oplyse, at dette i givet fald vil skulle ske ved manuel overstregning. Ministeriet bemærker i øvrigt, at brugerkoderne udgør et centralt element i de data, som sikkerhedsloggen indeholder, hvilket er medvirkende til, at sikkerhedsloggen efter ministeriets opfattelse ikke er egnet til at danne grundlag for aktindsigt.”

Til A's indsigelse om, at det ikke var relevant at diskutere, om der kunne anmodes om aktindsigt i logoplysninger på opslag på andre personer, bemærkede ministeriet følgende:

”Hertil bemærkes, at ministeriet – som det også fremgår af punkt 4 i ministeriets afgørelse af 17. marts 2014 til klager – finder, at spørgsmålet om, hvorvidt retten til dataudtræk efter offentlighedslovens § 11, stk. 1, omfatter ret til udtræk af sikkerhedslogging af opslag i CPR, principielt er et spørgsmål om, hvorvidt enhver efter offentlighedslovens § 11, stk. 1, har ret til indsigt i logoplysninger om opslag på en hvilken som helst identificeret person eller foretaget af en hvilken som helst identificeret bruger af CPR med de modifikationer som følger af offentlighedslovens §§ 19-35. Dette er efter ministeriets opfattelse en følge af den generelle opfattelse af bestemmelsen i offentlighedslovens § 11, stk. 1.

En eventuel sondring mellem en ret til dataudtræk af logoplysninger vedrørende borgeren selv henholdsvis andre borgere måtte derfor forudsætte, at retten til dataudtræk anses for generelt at omfatte udtræk af sikkerhedsloggen. Sondringen måtte herefter i givet fald bero på en forskellig vurdering af tilstedeværelsen af de hensyn, der ligger bag offentlighedslovens § 19-35 og mulighederne for at foretage relevant anonymisering mv. ved få og enkle kommandoer.

Som anført i ministeriets afgørelse af 17. marts 2014 er det imidlertid ministeriets opfattelse, at retten til dataudtræk efter offentlighedslovens § 11, stk. 1, ikke omfatter udtræk af sikkerhedsloggen fra CPR.”

Ministeriet kommenterede også det, som A havde konkluderet på grundlag af afsnit 4.6 i kapitel 11 i Offentlighedskommissionens betænkning:

”Klager konkluderer på det grundlag, at eftersom loggen kun indeholder oplysninger om tidspunkt, bruger, type af anvendelse og angivelse af den person, de anvendte oplysninger vedrørte, eller det anvendte søgekriterium, vil loggen ikke indeholde elektroniske spor om medarbejderes personlige forhold, hvorfor klager er af den opfattelse, at han har ret til indsigt i loggen efter offentlighedslovens § 11.

Økonomi- og Indenrigsministeriet skal hertil bemærke, at ministeriet indledningsvist i ministeriets afgørelse af 17. marts 2014 har peget på, at der ikke i forarbejderne til bestemmelsen i offentlighedslovens § 11, stk. 1, er taget stilling til, om en sikkerhedslog er omfattet af retten til at få foretaget og udleveret en sammenstilling af oplysninger i myndighedens databaser efter bestemmelsen.

Ministeriet har herefter peget på forhold i forbindelse med forarbejderne til bestemmelsen, som efter ministeriets opfattelse må tillægges betydning ved stillingtagen til, om udtræk af en sikkerhedslog er omfattet af offentlighedslovens § 11, stk. 1.

Ministeriet har som led heri bl.a. henvist til, at det fremgår af Offentlighedskommissionens betænkning (s. 381f), at kommissionen overvejede – men afviste – at der skulle gælde en ret til indsigt i oplysninger om aktiviteter og søgninger mv., der er foretaget ved hjælp af forvaltningsmyndighedernes computere (elektroniske spor). Herved tænkte Kommissionen bl.a. på oplysninger om, hvilke søgninger på internettet der er foretaget med en computer: Som et andet eksempel nævnes oplysninger om, hvilke opslag der er foretaget i en database.

Økonomi- og Indenrigsministeriet skal i forhold hertil supplerende bemærke, at kommissionen i det af klager fremhævede citat bl.a. henviser til, at oplysninger om elektroniske spor i almindelighed ikke vil kunne siges at have været gjort til genstand for administrativ sagsbehandling i den pågældende forvaltningsmyndighed, jf. offentlighedslovens § 7, stk. 1. Økonomi- og Indenrigsministeriet bemærker, at det samme i almindelighed må gøre sig gældende for logoplysninger om opslag i CPR, der må betegnes som afledte data af myndighedens anvendelse af CPR. Kun i de tilfælde, hvor der opstår mistanke om en brugers misbrug af CPR, vil logoplysningerne blive undergivet administrativ sagsbehandling.

Som anført i afgørelsen af 17. marts 2014 er det ministeriets samlede opfattelse på baggrund af de samlede forarbejder til bestemmelsen, at formålet med retten til dataudtræk er, under visse nærmere betingelser, at give offentligheden adgang til grundlaget for den offentlige forvaltnings virksomhed, også når grundlaget alene foreligger i en database. Retten til indsigt synes navnlig at være tiltænkt indholdsmæssige oplysninger, der indgår i databaser som en del af grundlaget for myndighedens sagsbehandling. Retten synes derimod efter ministeriets opfattelse ikke at være tiltænkt registreringer, der primært sker af systemtekniske grunde eller med henblik på at tjene nogle administrative kontrol-formål.”

Ministeriet bemærkede i tilknytning til spørgsmålet om aktindsigt efter princippet om meroffentlighed afslutningsvis, at den omstændighed, at A's anmodning om aktindsigt alene vedrørte aktindsigt i sikkerhedsloggens data om opslag på hans egne data i CPR, efter ministeriets opfattelse ikke kunne føre til et andet resultat.

Ved brev af 8. april 2014 bad jeg om A's eventuelle bemærkninger til Økonomi- og Indenrigsministeriets udtalelse.

A svarede den 22. april 2014 bl.a. således:

”Til spørgsmålet om hvorvidt oplysninger om brugernavnene på de personer, der har foretaget opslag i CPR på undertegnede vil udgøre en sikkerhedsrisiko, peger jeg igen på, at adgangskoden på de pågældende

brugere ikke vil fremgå af udtrækket. Et brugernavn bruges til unikt at identificere en bruger, og er derfor ikke en fortrolig oplysning. Jeg henviser i den forbindelse til praksis hos andre udbydere som f.eks. Google, Facebook og Paypal, hvor ens e-mail adresse bruges som brugernavn – det er alene adgangskoden, der er fortrolig. Ministeriet har også anført, at oplysninger om brugernavne vil kunne undtages fra en mulig aktindsigt i sikkerhedsloggen, men at dette i givet fald vil skulle ske ved manuel overstregning. For så vidt angår dette, er jeg meget uforstående overfor, hvorfor dette ikke vil kunne undtages ved udtrækket fra databasen og erstattes med brugerens fulde navn, f.eks. ved at 'joine' tabeller og kun udvælge ('SELECT') de relevante kolonner. Jeg ser gerne, at ministeriet kommer med tekniske oplysninger om, hvorfor det ikke er muligt at undtage oplysninger om brugernavne ved udtrækket fra databasen. Jeg bemærker også, at jeg ved e-mail af d.d. har anmodet ministeriet om aktindsigt i dokumenter vedrørende CPR-databasens struktur. (...) For så vidt angår ministeriets (og Datatilsynets) opfattelse af at loggen ikke er undergivet administrativ sagsbehandling og at der derfor ikke er ret til indsigt heri, kan jeg henvise til, at Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse på sundhed.dk giver adgang til log filer over hvem, der har foretaget opslag i ens patientjournal. Jeg henviser også til praksis i andre lande, f.eks. Canada, hvor enhver anvendelse af personlige oplysninger anses som personlige oplysninger, der skal gives aktindsigt i."

Den 25. april 2014 sendte jeg A's bemærkninger til Økonomi- og Indenrigsministeriet, så ministeriet kunne få lejlighed til at knytte eventuelle kommentarer hertil.

Ministeriet bemærkede dertil i brev af 1. maj 2014, at ministeriet ikke havde yderligere bemærkninger til materialet i sagen. Ministeriet henviste samtidig til det svar, som ministeriet samme dag havde sendt på A's anmodning om aktindsigt i dokumenter vedrørende CPR-databasens struktur mv.

Af dette svar fremgik bl.a. følgende:

"1. For så vidt angår dine bemærkninger til selve dannelsen af sikkerhedslogging af opslag i CPR kan ministeriet henvise til ministeriets tidligere brev af 17. marts 2014 til dig, særligt afsnit 2.

Økonomi- og Indenrigsministeriet kan uddybende oplyse, at sikkerhedsloggen kan trækkes på to forskellige parametre, nemlig dels vedrørende opslag foretaget af en bestemt bruger af CPR-systemet, dels vedrørende opslag på en identificeret person registreret i CPR. Økonomi- og Indenrigsministeriet har systemteknisk ikke mulighed for at trække loggen på andre måder. I begge tilfælde vil brugeren være identificeret ved en bru-

gerkode. Som anført i ministeriets brev af 17. marts 2014 vil undtagelse af brugerkoderne i givet fald skulle ske ved manuel overstregning.”

Den 8. maj 2014 sendte jeg A kopi af ministeriets bemærkninger, og jeg meddelte ham, at sagen nu var klar til behandling.