



JUSTITSMINISTERIET

Folketinget
Retsudvalget
Christiansborg
1240 København K

Dato: 31. august 2018
Kontor: Databeskyttelseskontoret
Sagsbeh: Christian Birkmose Eri-
chsen
Sagsnr.: 2018-0030-1281
Dok.: 814676

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 916 (Alm. del), som Folketin-
gets Retsudvalg har stillet til justitsministeren den 22. juni 2018. Spørgsmå-
let er stillet efter ønske fra Peter Skaarup (DF).

Søren Pape Poulsen

/

Jakob Lundsager

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 7226 8400
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Spørgsmål nr. 916 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg:

”Vil ministeren redegøre for, om politiet efter de gældende regler havde pligt til at journalisere eller på anden måde gemme de slettede e-mails, der nu er kommet frem i Tibet-sagen, og i bekræftende fald hvor længe disse e-mails skulle gemmes?”

Svar:

Tibetkommissionen blev som bekendt gennedsat den 4. juli 2018. Kommissionen har bl.a. til opgave at gennemføre en supplerende undersøgelse af de forhold, der blev undersøgt af den oprindelige Tibetkommission, og at undersøge og redegøre for politiets håndtering af demonstrationer mv. i forbindelse med officielle kinesiske besøg i Danmark siden 1995. Det forudsættes i kommissoriet, at myndigheder mv. giver kommissionen fuld adgang til at søge i e-mail-systemer, eventuelle andre IT-systemer og filservere mv. samt at iværksætte forsøg på genskabelse af e-mails mv., som ikke er umiddelbart tilgængelige. Bl.a. derfor finder Justitsministeriet det rigtigst ikke på nuværende tidspunkt at bede politiet vurdere spørgsmålet om, hvorvidt de pågældende e-mails burde have været journaliseret eller gemt. Justitsministeriet kan dog mere generelt oplyse følgende:

1. Offentlige myndigheders pligt til at journalisere eller på anden måde gemme e-mails følger af forvaltningsretten, arkivlovgivningen og – i det omfang en e-mail indeholder personoplysninger – databeskyttelseslovgivningen.

2. Hvilke regler for journalisering, der gælder, afhænger af, hvornår et dokument er indgået til, oprettet af eller udgået fra en myndighed. Før 1. januar 2014 var spørgsmålet om journalisering reguleret af god forvaltningsskik, mens reglerne om journalisering efter 1. januar 2014 følger af offentlighedslovens § 15, stk. 1.

Før 1. januar 2014 var der ikke i lovgivningen fastsat regler om forvaltningsmyndigheders pligtmæssige journalisering. Derimod fulgte det af god forvaltningsskik, at forvaltningsmyndigheder i første række skulle foretage en systematisk (og løbende) journalisering af ind- og udgående post.

Det var dog ikke antaget, at god forvaltningsskik indebar, at alle afsendte eller modtagne e-mails skulle journaliseres, men den nærmere afgrænsning

af, hvilke e-mails der skulle (eller ikke skulle) journaliseres, var dog ikke fastlagt nærmere.

Kravene til journalisering i medfør af god forvaltningsskik blev kodificeret og nuanceret med offentlighedslovens § 15, stk. 1. Journaliseringspligten efter offentlighedslovens § 15, stk. 1, gælder for alle dokumenter, herunder e-mails, der er udvekslet efter 1. januar 2014.

Efter offentlighedslovens § 15, stk. 1, 1. pkt., skal dokumenter, der er modtaget eller afsendt af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, journaliseres, i det omfang dokumentet har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt. Det samme gælder interne dokumenter, der foreligger i endelig form, jf. bestemmelsens 2. pkt.

Offentlighedslovens § 15, stk. 1, om journalisering varetager en række forskellige hensyn, herunder bl.a. kontrollensyn, bevis- og dokumentationshensyn, offentlighedshensyn samt bevarings- og arkivmæssige hensyn. Disse hensyn medfører dog ikke, at ethvert dokument, der er omfattet af offentlighedslovens anvendelsesområde, er omfattet af pligten til at journalisere efter offentlighedslovens § 15, stk. 1, 1. pkt.

E-mails er som udgangspunkt omfattet af lovens dokumentbegreb, men kan dog efter omstændighederne have en sådan »formløs« karakter, at de ikke kan sidestilles med egentlige skriftlige dokumenter, og dermed ikke anses for at være et dokument i lovens forstand. Om det er tilfældet beror på en konkret vurdering af indholdet og karakteren af den enkelte e-mail sammenholdt med indholdet og karakteren af den sag som e-mailen vedrører.

Journaliseringspligten gælder endvidere under forudsætning af, *at* dokumentet er modtaget eller afsendt af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, og *at* det pågældende dokument har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt.

Bestemmelsens krav om, at dokumentet skal være indgået som led i administrativ sagsbehandling indebærer bl.a., at bøger, aviser, tidsskrifter, reklamer, tryksager, kort, brochure, ind- og udgående takkeskrivelser, kursustilbud samt mødeindkaldelser ikke skal journaliseres. Det samme gælder dokumenter, som en forvaltningsmyndighed blot modtager til opbevaring.

Kravet efter offentlighedslovens § 15, stk. 1, 1. pkt., om at dokumentet skal have ”betydning for en sag” eller ”betydning for [...] sagsbehandlingen i øvrigt” medfører, at dokumentet enten skal have betydning for sagens indholdsmæssige del, eller at dokumentet i forhold til den pågældende sag skal have en dokumentations- eller bevismæssig værdi.

For så vidt angår modtagne eller afsendte e-mails er disse – ligesom papirbaserede dokumenter – omfattet af journaliseringspligten, hvis den enkelte e-mail er indgået som led i administrativ sagsbehandling og har haft betydning for sagen eller sagsbehandlingen i øvrigt. Det kan eksempelvis være e-mails, der indeholder oplysninger om en sags faktiske omstændigheder eller eksterne faglige vurderinger af betydning for sagen.

Det indholdsmæssige kriterium – sammenholdt med e-mailens uformelle karakter – indebærer dog, at ganske mange e-mails, som en forvaltningsmyndighed (eller den enkelte ansatte) modtager, ikke skal journaliseres. Det kan eksempelvis være e-mails om bekræftelse af mødetidspunkt, anmodninger om at blive ringet op eller henvendelser fra andre offentlige ansatte om, hvornår en sag kan forventes færdigbehandlet.

3. Persondataloven, der nu er ophævet, indeholdt i § 5 en række grundlæggende databeskyttelsesretlige principper. Disse principper finder i vid udstrækning fortsat anvendelse på behandlingen af personoplysninger i dag i medfør af artikel 5 i databeskyttelsesforordningen og retshåndhævelseslovens § 4.

Det fremgik af persondatalovens § 5, stk. 5, at indsamlede oplysninger ikke måtte opbevares på en måde, der gav mulighed for at identificere den registrerede i et længere tidsrum end det, der var nødvendigt af hensyn til de formål, hvortil oplysningerne blev behandlet.

Persondatalovens § 5, stk. 5, bidrog til at sikre mod unødvendig ophobning af data, idet en dataophobning principielt altid indebærer en forøget risiko for krænkelse af de registrerede, f.eks. derved at oplysningerne kommer uvedkommende i hænde.

Det fremgik af bemærkningerne til persondataloven, at oplysningerne ikke måtte opbevares i identificerbar form i længere tid end, hvad der var nødvendigt af hensyn til de formål, hvortil oplysningerne blev indsamlet, eller i forbindelse med hvilke oplysningerne senere blev behandlet. Ifølge bemærkningerne var det ikke muligt generelt at beskrive, for hvilke tidsrum

opbevaring af identificerbare oplysninger ville kunne ske. Dette måtte afgøres i den enkelte situation. Det forudsattes dog, at der gennem vedkommende tilsynsmyndigheds virksomhed ville blive fastsat nogle generelle kriterier for, hvor længe den dataansvarlige i almindelighed måtte opbevare identificerbare oplysninger.

Registerudvalget havde i betænkning nr. 1345/1997 om behandling af personoplysninger udtalt, at det forudsattes, at der gennem Datatilsynets virksomhed etableredes en praksis, som gjorde det muligt for forvaltningsmyndigheder at opbevare oplysninger, så længe der var et administrativt behov herfor. Ved vurderingen af dette spørgsmål ville der ofte kunne hentes støtte i særlovgivningen, idet denne kunne indeholde regler herom. Under alle omstændigheder var det vigtigt, at myndighederne ikke blev tvunget til at slette oplysninger, der fortsat var et sagligt behov for at opbevare.

Datatilsynet havde i flere sager haft spørgsmål om en arbejdsgivers behandling af en medarbejders e-mailkonto i tilfælde, hvor en medarbejder forlod arbejdspladsen.

Datatilsynet fastlagde derfor i 2011 retningslinjer, for så vidt angår fratrådte medarbejders e-mailkonti og længden på den periode, hvor disse kunne holdes aktive. Retningslinjerne blev senest opdateret i 2015.

Retningslinjerne fastslog, at når en medarbejder forlod arbejdspladsen og ikke længere kunne få adgang til sin personlige e-mailkonto på arbejdspladsen, måtte e-mailkontoen kun holdes aktiv i en periode, der var så kort som muligt.

Det fulgte endvidere af Datatilsynets retningslinjer, at periodens længde skulle fastsættes under hensyntagen til den fratrådte medarbejders stilling og funktion og maksimalt kunne være på 12 måneder.

Justitsministeriet har – med inddragelse af Datatilsynet – taget initiativ til at udarbejde generelle retningslinjer for statslige myndigheders praksis for opbevaring og sletning af medarbejders e-mails. Justitsministeriet har i tilknytning hertil endvidere taget initiativ til at udarbejde nogle anbefalinger om, hvordan statslige myndigheder bør forholde sig med hensyn til sletning og backup af e-mails, når der er udsigt til, at der skal nedsættes en undersøgelseskommission, som myndigheden må forventes at skulle levere materiale til. Der henvises bl.a. til justitsministerens besvarelser af 18. april 2018

af spørgsmål nr. 514 REU (alm. del) og af 19. april 2018 af samrådsspørgsmål Q fra Folketingets Retsudvalg.

Det skal herudover bemærkes, at i forhold til opbevaring til arkivmæssige formål så fremgik det af persondatalovens § 14, at oplysninger, der var omfattet af denne lov, kunne overføres til opbevaring i arkiv efter reglerne i arkivlovgivningen. I det omfang en opbevaringspligt fulgte af disse regler, ville opbevaring være berettiget. I de situationer, hvor det ikke længere var nødvendigt for en dataansvarlig myndighed at opbevare oplysninger i personhenførbart form, jf. den gældende regel i persondatalovens § 5, stk. 5, kunne der således som alternativ til sletning eller anonymisering ske arkivering efter reglerne i arkivlovgivningen.

4. Arkivloven indeholder regler om myndigheders opbevaring af dokumenter og oplysninger. Det følger af arkivlovgivningens regler og principper, herunder arkivlovens § 8, stk. 1 og 2, at en myndighed ikke er berettiget til at kassere (destruere) dokumenter eller slette oplysninger, medmindre lovgivningen indeholder udtrykkelig hjemmel hertil.

Hvor længe en myndighed skal opbevare et dokument afhænger således i første række af arkivforskrifterne om kassation, der netop indeholder en udtrykkelig regulering af kassationsadgangen. Rigsarkivaren udsteder således jævnligt bevarings- og kassationsbestemmelser for konkrete myndighedsområder, som nærmere afgrænser, hvilke arkivalier der henholdsvis skal kasseres og bevares, jf. arkivbekendtgørelsens § 5¹.

Det grundlæggende synspunkt er, at dokumenter først må kasseres, når der ikke længere er noget administrativt eller retligt behov for dem, jf. arkivlovens § 4, nr. 2. Hvornår dette tidspunkt indtræder beror på en konkret vurdering, hvor bl.a. de almindelige forældelsesregler må indgå.

5. Det beroede således på en konkret vurdering af hver enkelt af de e-mails, der omtales i spørgsmålet, om politiet efter de gældende regler havde en pligt til at journalisere eller på anden måde gemme disse e-mails, ligesom det beroede på en konkret vurdering efter databeskyttelseslovgivningen, hvornår en e-mail med personoplysninger burde slettes.

¹ Bekendtgørelse nr. 591 af 26. juni 2003 om offentlige arkivalier og om offentlige arkivers virksomhed.