



2015-32

Journalisering af samlede svar førte til behandling af personoplysninger i strid med persondataloven. Kommune burde derfor have adskilt sine svar

15. juni 2015

En mand havde en omfattende korrespondance med kommunen om sin søn og sit engagement i handicappolitisk arbejde. Kommunen samlede sine svar til manden, så det enkelte brev vedrørte både sønnens sager og mandens generelle handicaprelaterede sager. Kommunen oprettede også en journalsag, hvor alle breve til og fra manden blev journaliseret.

Forvaltningsret

112.2 – 1123.1 – 115.4

Personspørgsmål

1

Kommunens samlede svar indebar, at der i forbindelse med bl.a. journalisering af svarene var behandlet oplysninger om sønnen på journalsagen og i visse tilfælde også på mandens generelle handicaprelaterede sager. Manden klagede til ombudsmanden over, at kommunen ikke ville adskille svarene vedrørende hans søn og hans handicaprelaterede sager.

Ombudsmanden lagde til grund, at oplysningerne om sønnen ikke var relevante for den indholdsmæssige behandling af mandens generelle handicaprelaterede sager. Behandlingen var heller ikke nødvendig af hensyn til koordinering og styring af korrespondancen, da journalsagen varetog dette formål.

Ombudsmanden udtalte, at det følger af forudsætningerne om nødvendighed efter §§ 6-8 i persondataloven og relevans efter § 5, stk. 3, at kommunen ikke burde behandle personoplysninger om mandens søn på hans generelle handicaprelaterede sager. Kommunen burde derfor have adskilt sine svar på mandens henvendelser, alt efter om besvarelsene vedrørte sønnens sager eller mandens generelle handicaprelaterede sager, således at der ikke i forbindelse med journalisering af de samlede besvarelser på mandens generelle handicaprelaterede sager blev behandlet personoplysninger om sønnen.

Ombudsmanden havde ikke bemærkninger til, at kommunens samlede svar var blevet journaliseret på journalsagen. Han havde heller ikke bemærkninger til, at mandens eventuelle breve om både sønnen og generelle handicappolitiske forhold var blevet journaliseret på både sønnens sag og mandens generelle sager.

(Sag nr. 14/01571)

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Herunder gengives ombudsmandens udtalelse i sagen:

Ombudsmandens udtalelse

1. Afgrænsning af min undersøgelse

Du har klaget til mig over, at X Kommune har afvist at adskille sine svar på dine henvendelser som henholdsvis værge for din søn og som led i dit engagement i handicappolitisk arbejde.

En konsekvens af kommunens beslutning om at sende dig samlede besvarelser på dine henvendelser har været, at der i forbindelse med bl.a. journalisering af disse besvarelser er sket behandling af oplysninger om din søn på en samlet journalsag og i visse tilfælde også på dine generelle handicaprelaterede sager.

...

Min undersøgelse indeholder således (...) en stillingtagen til, om kommunen har handlet i overensstemmelse med reglerne om behandling af personoplysninger i §§ 5-8 i persondataloven ved at besvare dine henvendelser samlet og ved at journalisere samlede besvarelser på både dine generelle handicaprelaterede sager og kommunens journalsag ud over på din søns konkrete sager.

Som et afledt spørgsmål har jeg tillige taget stilling til kommunens behandling af personoplysninger om din søn i forbindelse med journalisering af dine henvendelser.

2. Retsgrundlaget

Persondataloven (lov nr. 429 af 31. maj 2000) regulerer behandlingen af personoplysninger. Bestemmelserne i §§ 1, 3 og 5-8 har bl.a. følgende ordlyd:

”§ 1. Loven gælder for behandling af personoplysninger, som helt eller delvis foretages ved hjælp af elektronisk databehandling, og for ikke-elektronisk behandling af personoplysninger, der er eller vil blive indeholdt i et register. (...)”

”§ 3. I denne lov forstås ved:

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

1) Personoplysninger:

Enhver form for information om en identificeret eller identificerbar fysisk person (den registrerede).

2) Behandling:

Enhver operation eller række af operationer med eller uden brug af elektronisk databehandling, som oplysninger gøres til genstand for. (...)"

"§ 5. Oplysninger skal behandles i overensstemmelse med god databehandlingsskik.

...

Stk. 3. Oplysninger, som behandles, skal være relevante og tilstrækkelige og ikke omfatte mere, end hvad der kræves til opfyldelse af de formål, hvortil oplysningerne indsamles, og de formål, hvortil oplysningerne senere behandles."

"§ 6. Behandling af oplysninger må kun finde sted, hvis

...

3) behandlingen er nødvendig for at overholde en retlig forpligtelse, som påhviler den dataansvarlige,

...

6) behandlingen er nødvendig af hensyn til udførelsen af en opgave, der henhører under offentlig myndighedsudøvelse, som den dataansvarlige eller en tredjemand, til hvem oplysningerne videregives, har fået pålagt, eller (...)"

"§ 7. Der må ikke behandles oplysninger om racemæssig eller etnisk baggrund, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningsmæssige tilhørsforhold og oplysninger om helbredsmæssige og seksuelle forhold.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 finder ikke anvendelse, hvis

...

4) behandlingen er nødvendig for, at et retskrav kan fastlægges, gøres gældende eller forsvares. (...)"

"§ 8. For den offentlige forvaltning må der ikke behandles oplysninger om strafbare forhold, væsentlige sociale problemer og andre rent private

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

forhold end de i § 7, stk. 1, nævnte, medmindre det er nødvendigt for varretagelsen af myndighedens opgaver. (...)”

3. Kommunens overholdelse af persondatalovens regler ved behandling og besvarelse af dine henvendelser

3.1. Karakteren af oplysningerne om din søn og behandlingen af dem

Jeg har lagt til grund, at oplysningerne om din søn er personoplysninger, jf. persondatalovens § 3, nr. 1.

Jeg har også lagt til grund, at en række af oplysningerne – enten på grund af oplysningernes karakter eller på grund af den sammenhæng, som de indgår i – er helbredsoplysninger, som er omfattet af persondatalovens § 7, stk. 1, eller andre rent private oplysninger, herunder oplysninger om væsentlige sociale problemer som nævnt i § 8, stk. 1.

Jeg henviser i den forbindelse til, at det fremgår af bilagene til X Kommunes udtalelse af 29. oktober 2014, at kommunens samlede besvarelser bl.a. indeholder oplysninger om kommunens forpligtelse til at stille et aktivitetstilbud efter servicelovens § 104 til rådighed for din søn (kommunens brev af 10. april 2013), din søns kørestol (kommunens brev af 24. april 2013) og en lift til din søn (kommunens brev af 13. maj 2013).

Jeg henviser også til Lov om behandling af personoplysninger med kommentarer af Henrik Waaben og Kristian Korfits Nielsen, 2. udgave (2008), side 209, hvoraf følgende bl.a. fremgår:

”Personoplysninger kan være omfattet af § 7, stk. 1, eller af § 8, selv om oplysningstypen ikke er nævnt direkte, hvis den kan udledes af den sammenhæng, hvori den pågældende person er omtalt. F.eks. vil en oplysning om, at en person har eller har haft bopæl på et psykiatrisk hospital, udgøre en oplysning omfattet af § 7 (helbredsmæssige forhold), hvilket også vil kunne være tilfældet ved oplysning om tildeling af forskellige hjælpemidler.”

Herudover har jeg lagt til grund, at der foretages en behandling omfattet af persondataloven, når kommunen digitalt journaliserer og gemmer et brev med oplysninger om din søn på en sag, jf. persondatalovens § 1, stk. 1, og § 3, nr. 2.

Hver gang kommunen journaliserer og gemmer et brev med oplysninger om din søn på en sag, skal denne behandling af oplysninger derfor være i overensstemmelse med persondataloven. Det gælder, selvom der er tale om en intern anvendelse af personoplysningerne. Jeg henviser til Lov om behandling

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

af personoplysninger med kommentarer (jf. ovenfor), side 109, hvoraf følgende bl.a. fremgår:

”2.2. Intern anvendelse

Det brede behandlingsbegreb medfører, at den dataansvarliges *interne anvendelse* af oplysninger omfattes af persondataloven. Anvendelsen af lovligt indsamlede og registrerede oplysninger inden for en myndighed eller en virksomhed skal derfor i sig selv være i overensstemmelse med behandlingsreglerne.”

3.2. Adgangen til at behandle personoplysninger uden samtykke

Offentlige myndigheder har i et vist omfang adgang til at behandle personoplysninger – også uden samtykke – efter § 6, stk. 1, nr. 3 og § 7, stk. 1, nr. 4, og § 8, stk. 1.

Det er efter disse bestemmelser en betingelse, at behandlingen er *nødvendig*. Enten for at overholde en retlig forpligtelse, som påhviler den dataansvarlige, af hensyn til udførelsen af en opgave, der henhører under offentlig myndighedsudøvelse, for at et retskrav kan fastlægges mv., eller for varetagelsen af myndighedens opgaver.

Behandlinger af personoplysninger efter bestemmelserne i §§ 6-8 skal også være i overensstemmelse med de grundlæggende principper i persondatalovens § 5. Det gælder bl.a. princippet om, at oplysninger, som behandles, skal være relevante og tilstrækkelige, og at de ikke må omfatte mere, end hvad der kræves til opfyldelse af de formål, hvortil oplysningerne indsamles, og de formål, hvortil oplysningerne senere behandles, jf. persondatalovens § 5, stk. 3.

Det antages, at bestemmelsen i bl.a. persondatalovens § 5, stk. 3, ikke går videre, end hvad der allerede følger af almindelige forvaltningsretlige principper om saglighed og proportionalitet i forbindelse med forvaltningens virksomhed, jf. Forvaltningsloven med kommentarer af Niels Fenger, 1. udgave (2013), side 782, Lov om behandling af personoplysninger med kommentarer (jf. ovenfor), side 556, og Folketingets Ombudsmands beretning for 2011, sag nr. 15-1.

Det antages endvidere, at offentlige myndigheder ved indsamling af oplysninger i afgørelsessager må have en ganske betydelig margin for, hvornår oplysninger skønnes relevante efter § 5, stk. 3. Jeg henviser til Lov om behandling af personoplysninger med kommentarer (jf. ovenfor), side 153, og den dér anførte henvisning til side 59 i Forvaltningsloven med kommentarer af John Vogter, 3. udgave (2001), Forvaltningsloven med kommentarer af Niels Fenger, side 499, og Forvaltning og fællesskab af Niels Fenger, 1. udgave (2004), side 268.

3.3. Kommunens behandling af oplysninger om din søn på dine generelle handicaprelaterede sager

Kommunen har ifølge det oplyste i enkelte tilfælde journaliseret samlede besvarelser også på dine generelle handicaprelaterede sager og har derved behandlet personoplysninger om din søn på disse sager.

Efter det oplyste vedrører dine generelle sager spørgsmål om en række forskellige forhold. Der har bl.a. været tale om aktindsigt i regninger betalt af kommunen for kurser i konflikthåndtering (kommunens brev af 6. marts 2014), aktindsigt i kommunens budgetterede forbrug til aflastning til børn og unge (kommunens brev af 24. april 2013) og handicaprådets rolle i forhold til kommunalbestyrelsen (kommunens brev af 13. maj 2014).

Jeg har på den baggrund lagt til grund, at oplysningerne om din søn ikke er relevante for den indholdsmæssige behandling af dine generelle handicaprelaterede sager. Jeg har hermed også lagt til grund, at behandlingen af oplysningerne om din søn på disse sager som udgangspunkt ikke er nødvendig. Jeg henviser til pkt. 3.2 ovenfor om persondatalovens §§ 5-8.

Spørgsmålet er herefter, om behandlingen af oplysningerne om din søn på disse sager var nødvendig efter persondatalovens §§ 5-8 af andre grunde end af hensyn til behandling af sagerne.

Jeg har på baggrund af kommunens oplysninger i udtalelsen af 29. oktober 2014 (...) om bl.a. omfanget af dine henvendelser lagt til grund, at kommunen har behov for en vis koordinering og styring af besvarelsen af dine henvendelser.

Dette hensyn har kommunen imidlertid varetaget på anden vis. Jeg henviser til, at kommunen ved siden af dine generelle sager og din søns konkrete sager har oprettet en journalsag (samlesag), hvor de samlede henvendelser og besvarelser også er journaliseret på (jf. pkt. 3.4 nedenfor). Jeg må lægge til grund, at journalsagen netop er oprettet for at kunne koordinere og styre besvarelsen af dine henvendelser.

Hertil kommer, at registrering og opbevaring af følsomme personoplysninger på en sag, som oplysningerne ikke er relevante for, indebærer risici, som i et vist omfang svarer til de risici, der opstår, når dokumenter ved en fejl journaliseres på en forkert sag. I sag nr. 2012-4 i Folketingets Ombudsmands beretning for 2012 blev der bl.a. peget på følgende risici ved fejljournalisering:

”Generelt kan – og ofte vil – journalisering af oplysninger på en forkert sag medføre, at den eller de myndigheder, der efterfølgende inddrager oplysningerne, risikerer at misforstå, hvilken sag oplysningerne vedrører.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

...

Endelig vil en forkert journalisering af et dokument forøge risikoen for, at eventuelle fortrolige oplysninger i dokumentet ikke bliver behandlet som sådanne, eller at de pågældende oplysninger som følge af f.eks. en partshøring eller aktindsigtsanmodning uberettiget videregives til tredje-mænd.”

På den baggrund er det min opfattelse, at det følger af forudsætningerne om nødvendighed efter §§ 6-8 i persondataloven og relevans efter § 5, stk. 3, at kommunen ikke burde behandle personoplysninger om din søn på de sager, hvor oplysningerne ikke var relevante for sagens indhold, dvs. dine generelle handicaprelaterede sager.

Det fremgår i øvrigt af offentlighedslovens § 15, stk. 1, at dokumenter, der er modtaget eller afsendt af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, skal journaliseres, i det omfang dokumentet har betydning for en sag eller sagsbehandlingen. Der sondres ikke mellem oplysninger og dokumenter i offentlighedslovens § 15, stk. 1. Det må derfor lægges til grund, at det er dokumentet i sin helhed, der skal journaliseres på den eller de sager, som dokumentets indhold har betydning for.

Når der sendes samlede besvarelser i personsager og generelle sager, vil en overholdelse af offentlighedslovens § 15 i princippet indebære, at de samlede besvarelser journaliseres på alle de sager, som dokumentet har betydning for, hvorved der vil ske behandling af personoplysninger på generelle sager, hvor oplysningerne ikke er relevante.

Det er herefter min samlede opfattelse, at kommunen burde have adskilt sine besvarelser af dine henvendelser, alt efter om brevene vedrørte din søns eller dine generelle handicaprelaterede sager, således at der ikke i forbindelse med journalisering af de samlede besvarelser på dine generelle sager blev behandlet personoplysninger om din søn.

Jeg har gjort kommunen bekendt med min opfattelse.

I lyset af kommunens oplysninger om, at kommunen ikke længere samlet besvarer henvendelser fra dig som værge for din søn og som handicappolitisk engageret, foretager jeg mig ikke yderligere i anledning af dette spørgsmål.

3.4. Kommunens behandling af personoplysninger om din søn på en journalsag

X Kommune har som nævnt oprettet en journalsag, hvor alle breve til og fra dig journaliseres.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Jeg har forstået kommunens oplysninger sådan, at journalsagen alene tjener det formål at skabe et overblik over dine henvendelser til kommunen og kommunens besvarelser heraf.

Som nævnt ovenfor under pkt. 3.3 har jeg på baggrund af kommunens oplysninger om omfanget af dine henvendelser til kommunen lagt til grund, at kommunen har behov for en vis koordinering og styring af besvarelsen af dine henvendelser. Jeg har ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens vurdering af, at denne koordinering og styring bedst sker ved oprettelsen af en journalsag.

Jeg har herefter ikke bemærkninger til, at kommunen journaliserede sine samlede besvarelser på denne sag – og dermed også oplysninger om din søn. En samlet koordinering og styring af korrespondancen mellem kommunen og dig nødvendiggør ganske vist en behandling af også oplysninger om din søn, i det omfang korrespondancen vedrører ham. Betingelsen om, at en behandling af personoplysninger skal være relevant og nødvendig efter persondatalovens § 5, stk. 3, og §§ 6-8, må imidlertid i denne sammenhæng være opfyldt på grund af formålet med journalsagen. Jeg henviser i den forbindelse også til Niels Fenger, Forvaltning og Fællesskab, 1. udgave (2004), side 268.

Jeg forudsætter i den forbindelse, at det klart fremgår af journalsagens titel i kommunens journaliseringssystem, at der er tale om en journalsag, hvor alle breve til og fra dig journaliseres, så der ikke opstår en risiko for misforståelse af, hvad sagen drejer sig om, eller en forøget risiko for uberettiget videregivelse af oplysninger til tredjemand, jf. ovenfor under pkt. 3.3. Jeg bemærker i den forbindelse, at også journalsagen er underlagt reglerne om bl.a. aktindsigt i offentlighedsloven. Jeg henviser til Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), side 23.

Jeg foretager mig herefter ikke yderligere i anledning af kommunens brug af en journalsag.

3.5. Behandling af oplysninger om din søn i forbindelse med journalisering af dine breve til kommunen

Efter offentlighedslovens § 15, stk. 1, er det som nævnt *dokumenter*, der skal journaliseres (se pkt. 3.3 ovenfor).

I det omfang dine breve til kommunen måtte vedrøre både din søns sager og dine generelle sager, vil kommunen efter offentlighedslovens § 15, stk. 1, således have pligt til at journalisere brevene på både din søns sag og dine generelle sager, jf. også ovenfor under pkt. 3.3.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Af den grund giver det mig ikke anledning til bemærkninger, at kommunen har journaliseret de af dine breve, der både vedrører din søns forhold og generelle handicappolitiske forhold, på både din søns sag og dine generelle sager.

Jeg har herved også lagt vægt på, at jeg må forstå kommunens udtalelser således, at kommunen er opmærksom på, at oplysninger om din søn – i tilfælde af anmodninger om aktindsigt i dine generelle sager (og journalsagen) – er undtaget fra retten til aktindsigt efter offentlighedsloven, jf. lovens § 30, nr. 1. Jeg går ud fra, at kommunen tillige er opmærksom på, at kommunen er afskåret fra at give meraktindsigt i oplysningerne, da der er tale om fortrolige oplysninger, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i anledning af sagen.