

**2009 11-1****Afslag på anmodning om fuldstændigt udtræk af data fra Det Centrale HusdyrbrugsRegister****Brug af søgerobot**

En journalist klagede til ombudsmanden over at Fødevarestyrelsen og Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender (nu Fødevareministeriet) havde afslået hans anmodning om et fuldstændigt udtræk af data fra Det Centrale HusdyrbrugsRegister (CHR).

Ombudsmanden kritiserede at myndighederne slet ikke var kommet ind på bestemmelsen i § 6, stk. 1, i lov om hold af dyr, som udtrykkeligt bestemmer at der er adgang til at få masseoplysninger fra CHR. I afslaget havde myndighederne henvist til en aftale mellem Fødevarestyrelsen og Erhvervs- og Selskabsstyrelsen. Aftalen betød at Fødevarestyrelsen skulle betale et større beløb til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen hvis journalistens anmodning om indsigt blev imødekommet. Ombudsmanden mente ikke at det økonomiske hensyn kunne begrunde et afslag. Journalisten havde i øvrigt foreslået selv at trække oplysningerne ud af CHR ved hjælp af en søgerobot.

Ombudsmanden kunne ikke kritisere at Fødevarestyrelsen havde afslået at medvirke til journalistens brug af søgerobotten. Hvis journalisten ville bruge søgerobotten på egen hånd, kunne myndighederne imidlertid efter ombudsmandens opfattelse ikke kræve en forudgående tilladelse. Ombudsmanden henviste journalisten til selv at vurdere den belastningsmæssige risiko ved at foretage udtrækket på egen hånd i lyset af de oplysninger som myndighederne var kommet med i sagen.

Ombudsmanden henstillede til myndighederne at træffe en ny afgørelse efter § 6, stk. 1, i lov om hold af dyr.

(J.nr. 2007-1784-301).

Den 21. maj 2007 klagede journalist A til mig over at Fødevarestyrelsen og Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender (nu Fødevareministeriet) havde afslået en anmodning fra ham om et fuldstændigt udtræk af data fra Det Centrale HusdyrbrugsRegister (CHR). CHR er Fødevarestyrelsens centrale database til registrering af besætninger af husdyr.

30. januar 2009

Erhvervsret
1.1

Forvaltningsret
1124.9
123.1

Landbrug mv.
6

Det fremgik af sagen at A i marts 2006 havde klaget til Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender (nu Fødevareministeriet) over Fødevarestyrelsens sagsbehandling i forbindelse med udtræk af data fra CHR og efterfølgende afslag af 14. marts 2006 på hans anmodning om udtræk af samtlige data i registeret.

A præciserede senere klagen over for ministeriet og anførte at det ikke var muligt for ham at konkretisere anmodningen om aktindsigt nærmere. Hvis der ikke kunne opnås adgang til udtræk af hele databasen, ønskede A ret til udtræk i en så omfattende del som muligt. Endelig ønskede A, hvis det heller ikke kunne lade sig gøre, adgang til med sit eget program (en såkaldt søgerobot) i samarbejde med Fødevarestyrelsen at foretage udtrækket fra de dele af databasen der er offentliggjort via Fødevarestyrelsens hjemmeside (på adressen www.glr-chr.dk).

Den 23. april 2007 stadfæstede ministeriet styrelsens afslag både i forhold til offentlighedsloven og i forhold til lov om aktindsigt i miljøoplysninger. Ministeriet fastslog endvidere at det på grund af en aftale som Fødevarestyrelsen havde indgået med Erhvervs- og Selskabsstyrelsen om betaling for brug af oplysninger fra Det Centrale Virksomhedsregister (CVR) i forbindelse med enkeltopslag i CHR, ikke var muligt for Fødevarestyrelsen at medvirke til at A med eget software kopierede den samlede offentlige del af databasen.

Efter at have indhentet udtalelser fra myndighederne og A skrev jeg i en udtalelse af 30. januar 2009 sådan til A:

Ombudsmandens udtalelse

”1. Afgrænsning af min undersøgelse

Min undersøgelse omfatter for det første ministeriets afslag på din anmodning om et fuldstændigt udtræk af data fra CHR. Det spørgsmål behandler jeg nedenfor i afsnit 2. Dernæst undersøger jeg ministeriets svar på dit ønske om adgang til selv at hente oplysningerne fra den offentlige del af databasen ved hjælp af en søgerobot. Det spørgsmål behandler jeg nedenfor i afsnit 3. Afsnit 4 indeholder min sammenfatning og konklusion.

2. Ministeriets afslag på din anmodning om et fuldstændigt udtræk af data fra CHR

a. Myndighedernes valg af retsgrundlag

Det fremgår af ministeriets afgørelse af 23. april 2007 at ministeriet har behandlet anmodningen i henhold til offentlighedsloven og lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

For så vidt angår offentlighedsloven, begrundet ministeriet afslaget med henvisning til lovens § 5, stk. 2. Bestemmelsen og den tilhørende bestemmelse i stk. 3 lyder således:

§ 5.

...

Stk. 2. Retten til aktindsigt omfatter ikke registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af elektronisk databehandling, dog bortset fra fortegnelser som nævnt i stk. 1, nr. 2.

Stk. 3. Vedkommende minister kan fastsætte regler om offentlighedens adgang til at blive gjort bekendt med fortegnelser som nævnt i stk. 2, der ikke er omfattet af lov om behandling af personoplysninger. Der kan herunder fastsættes regler om betaling.'

De nævnte fortegnelser i stk. 1, nr. 2, består i indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter og er ikke relevante for denne sag.

Jeg er enig med ministeriet i at CHR i medfør af offentlighedslovens § 5, stk. 2, ikke er omfattet af retten til aktindsigt efter loven da der netop er tale om et register hvor der gøres brug af elektronisk databehandling.

Spørgsmålet er imidlertid om der eksisterer et krav på adgang til registeret i medfør af anden lovgivning (ud over lov om aktindsigt i miljøoplysninger).

I betænkning nr. 857/78 om offentlighedslovens revision, som ligger til grund for den nugældende offentlighedslov, har offentlighedsudvalget s. 112-113 bl.a. udtalt følgende om offentlig registervirksomhed:

'Efter udvalgets opfattelse må det dernæst erkendes, at den umiddelbare adgang til EDB-lagrede oplysninger i sig selv er forbundet med sådanne problemer af overvejende teknisk karakter, at en særskilt regulering heraf må foretrækkes. Denne kan på baggrund af den nu gennemførte lov om offentlige myndigheders registre samt det forhold, at elektronisk opbevarede oplysninger som nævnt ikke uden videre sidestilles med sædvanlige dokumenter, bedst foretages ved særskilt lovgivning. Der henvises herom nærmere til det nedenfor i kapitel VII side 158 ff anførte. Udvalget foreslår derfor udtrykkeligt fastsat i loven, at denne ikke gælder for indførelser i registre eller andre syste-

matiske fortegnelser, hvor der gøres brug af elektronisk databehandling, dog bortset fra journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende en sags dokumenter, jf. i det hele lovudkastets § 5, stk. 2.'

Af bemærkningerne til offentlighedslovens § 5, stk. 3, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 215, fremgår at bestemmelsen er indsat for at undgå at den forventede øgede brug af edb-tekniske hjælpemidler i forbindelse med løsningen af administrative opgaver skulle medføre en udhuling af offentlighedsprincippet for den offentlige forvaltning.

Jeg har på denne baggrund tidligere udtalt at adgang til edb-oplysninger i offentlige registre nødvendiggør en særskilt regulering også for edb-registre som ikke er omfattet af lov om offentlige myndigheders registre, men at den minister som registrene vedkommer, er bemyndiget til at fastsætte nærmere regler herom. Jeg henviser til den sag som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1991, s. 32 ff*.

Adgangen til oplysninger i CHR er netop særskilt reguleret i lov nr. 432 af 9. juni 2004 om hold af dyr, jf. lovens § 6:

§ 6. Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri kan fastsætte regler om pligten til at afgive oplysninger om husdyrbrug til Det Centrale Husdyrbrugsregister (CHR). Enhver har adgang til at få meddelt oplysninger fra registeret. Adgangen omfatter såvel enkeltstående oplysninger som masseoplysninger. Ministeren kan på ethvert tidspunkt, herunder periodisk, videregive såvel enkeltstående oplysninger som masseoplysninger til en ubestemt kreds af modtagere.

Stk. 2. Ministeren kan fastsætte regler om registerets drift, vedligeholdelse og begrænsninger i adgangen til at få oplysninger fra registeret samt om opkrævning af betaling i forbindelse med træk af oplysninger fra registeret. Reglerne kan indeholde bestemmelser om udsendelse af erindringskrivelser, når indberetning til registeret ikke er sket inden udløbet af en fastsat frist. For udsendelse af erindringskrivelsen kan opkræves et beløb, der reguleres med tilpasningsprocenten i lov om en satsreguleringsprocent. Beløbet afrundes til nærmeste med 10 delelige kronebeløb.'

Bestemmelsen nævnes ikke i ministeriets afgørelse af 23. april 2007 eller styrelsens afgørelse af 14. marts 2006. I mit brev til ministeriet af 23. juli 2008 bad jeg myndighederne oplyse hvorfor de ikke havde inddraget § 6, stk. 1, under deres tidligere behandling af sagen.

I sin supplerende udtalelse af 12. november 2008 besvarede ministeriet spørgsmålet således på baggrund af et bidrag som ministeriet havde indhentet fra Fødevarestyrelsen:

' ...

Fødevarestyrelsen skal hertil bemærke, at adgangen til CHR sker gennem enkelttopslag. Dette er dels nødvendiggjort af den måde som softwaren til registreret er opbygget på og dels af hensyn til overholdelse af den indgåede aftale i henhold til CVR-lovgivningen. Der er imidlertid ikke begrænsninger i adgangen til oplysningerne ved enkelttopslag, idet der herved kan opnås adgang til oplysninger for alle besætninger i DK. Adgangen sker via internettet www.glr-chr.dk og enhver har adgang, jf. herved nedenfor udmøntningen af § 6, stk. 2 i § 11 i bekendtgørelse nr. 815 af 14. juli 2006. På det foreliggende grundlag findes kravet om adgang til masseoplysninger i CHR således at være efterkommet, da cvr-reglerne findes ufravigelige.

Ved udlevering af masseoplysninger fra CHR kan Fødevarestyrelsen opkræve betaling enten pr. udleveret kopi eller de direkte omkostninger, jf. § 2, stk. 2 og § 3 i bekendtgørelse nr. 16 af 12. januar 1995 om betaling for udlevering af oplysninger fra GLR/CHR Generelt LandbrugsRegister/Centralt Husdyrbrugsregister. Fødevarestyrelsen har oplyst, at ved anmodning til Fødevarestyrelsen oplyses spørgeren om, at oplysningerne kan rekvireres direkte hos den driftsansvarlige for registeret (B) mod betaling, og at man derved kan spare udgifterne til Fødevarestyrelsens behandling af sagen. I praksis vælger spørgerne selv at hente oplysningerne direkte hos (B).

Spørgsmålet i nærværende sag drejede sig ikke om adgang ved enkelttopslag på den anførte hjemmeside, men om elektronisk adgang til alle de ikke tavshedsbelagte oplysninger i CHR. Enten ved tapning via en robot eller gennem elektronisk overførsel af oplysninger til (journalist (A)'s arbejdsplads), som ville kræve opbygning af særligt software. Der var således ikke tale om et spørgsmål vedr. adgang til alle oplysninger i registeret, men mere et spørgsmål om en særlig adgang til oplysningerne. Dette spørgsmål findes der ikke at være taget stilling til i § 6, stk. 1, i dyreholdsloven. Nævnte spørgsmål er direkte omhandlet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger, jf. herved bestemmelsen i nævnte lovs § 4, stk. 2.

' ...

CVR-reglernes betydning for adgangen til masseoplysninger fra CHR behandler jeg nedenfor. Foreløbig vil jeg her blot knytte nogle bemærkninger til det ministeriet anfører sidst i sin supplerende udtalelse om at der ikke i § 6, stk. 1, i lov om hold af dyr er taget stilling til det spørgsmål som denne sag vedrører. Jeg forstår at det er myndighedernes primære begrundelse for ikke at have inddraget bestemmelsen under deres tidligere behandling af sagen.

I den forbindelse har myndighederne særligt henvist til at der 'således ikke [var] tale om et spørgsmål vedr. adgang til alle oplysninger i registeret, men mere et spørgsmål om en særlig adgang til oplysningerne'.

Myndighederne synes at have den opfattelse at din anmodning om at få indsigt ved hjælp af en søgerobot eller ved elektronisk overførsel er en så speciel måde at få meddelt indsigt i masseoplysninger på at spørgsmålet ikke er reguleret i § 6 i lov om hold af dyr.

Den opfattelse er jeg ikke enig i. Du har bedt myndighederne om at få et fuldstændigt udtræk af data fra CHR. Din anmodning må derfor efter min opfattelse være omfattet af § 6, stk. 1, der generelt bestemmer at enhver har adgang til at få meddelt oplysninger fra registeret, og at adgangen omfatter såvel enkeltstående oplysninger som masseoplysninger. Det må gælde uafhængigt af hvilken metode der konkret skal anvendes for at få de ønskede oplysninger.

I den anledning bemærker jeg for god ordens skyld at adgangen til at få meddelt masseoplysninger fra CHR efter § 6, stk. 1, i lov om hold af dyr ikke kan afslås med henvisning til eventuelle begrænsninger i opbygningen af den eksisterende hjemmeside. Opfyldelsen af lovens krav kan efter omstændighederne altså forudsætte etableringen af en særlig adgang ud over den hjemmesiden tilbyder. Det kan f.eks. være tilfældet hvis hjemmesiden ikke muliggør meddelelse af masseoplysninger i det omfang loven kræver det.

Derfor mener jeg at din anmodning om et fuldstændigt udtræk af data fra CHR i første række burde have været behandlet efter § 6, stk. 1, i lov om hold af dyr. Jeg anser det for kritisabelt at myndighederne i forbindelse med deres afgørelser end ikke er kommet ind på denne bestemmelse, der udtrykkeligt hjemler et krav om adgang til at få meddelt masseoplysninger fra CHR.

Jeg har ikke taget konkret stilling til om den eksisterende adgang til CHR via enkeltopslag på hjemmesiden i sig selv opfylder lovens krav om adgang til at få meddelt masseoplysninger fra registeret. Af ministeriets supplerende udtalelse af 12. november 2008 fremgår det således at meddelelse af masseoplysninger fra registeret under alle omstændigheder er mulig mod betaling af de direkte omkostninger efter reglerne i bekendtgørelse nr. 16 af 12. januar 1995 om betaling for udlevering af oplysninger fra GLR/CHR Generelt LandbrugsRegister/Centralt HusdyrbrugsRegister.

Da myndighedernes afslag på din anmodning om et fuldstændigt udtræk af data fra CHR i det hele bygger på et forkert hjemmelsgrundlag, har jeg endvidere ikke forholdt mig nærmere til myndighedernes anvendelse af offentlighedsloven og af lov om aktindsigt i miljøoplysninger.

Sagen giver mig dog anledning til nogle generelle bemærkninger om myndighedernes henvisning til CVR-reglerne.

b. Forholdet til CVR-reglerne

Aftalen i henhold til CVR-reglerne, som ifølge ministeriet har gjort det nødvendigt at indskrænke adgangen til CHR via hjemmesiden til enkeltopslag, er nærmere beskrevet i ministeriets supplerende udtalelse af 16. juni 2008:

' ...

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen og Fødevarestyrelsen har således indgået aftale om, at oplysninger fra CVR-registret kun må videregives via Fødevarestyrelsens hjemmeside ved enkelt opslag, og denne aftale giver ikke Fødevarestyrelsen mulighed for at masseudlevere CVR-oplysninger. Såfremt udlevering skal ske vil det være nødvendigt at honorere Erhvervs- og Selskabsstyrelsen for udtrækningen af de konkrete oplysninger, hvilket vil være særdeles bekosteligt for Fødevarestyrelsen. Efter den nuværende prislister, vil Fødevareministeriet være forpligtet til at betale Erhvervs- og Selskabsstyrelsen 0,30 kr. pr. oplyst navn, adresse og CVR-nr. pr. besætning.

Der er pt. 53.869 aktive besætninger i CHR. Hver af disse er registreret med både en ejer og en bruger (den der passer dyrene). Bruger- og ejeroplysninger kommer fra CVR. Ved 0,30 kr. pr. navn og adresse er det altså 0,60 kr. pr. besætning for udtræk af alle besætninger. Det antages her, at der ikke skal betales for udleverede CVR-numre.

Af de aktive besætninger er 12.582 registreret med en ejer under CPR-nummer. Dvs. der resterer 41.287 besætninger med en ejer under CVR-nummer, som der skal betales for. Ved 0,60 kr. pr. besætning er dette 24.772,20 kr.

Af disse godt 41.000 besætninger har 39.872 samme ejer og bruger dvs. næsten dem alle. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen har dog oplyst, at der stadig skal betales to gange for samme CVR-nr. hos ejer og bruger.

Ved udlevering af alle data fra den offentligt tilgængelige del af registret vil det således – udover udgifterne til tilvejebringelse af nyt software, koste Fødevarestyrelsen ca. kr. 24.772,20 kr. pr. udtræk af hele databasen.

Efter Fødevareministeriets opfattelse er ministeriet heller ikke forpligtet til at afholde sådanne omkostninger, når der er tale om meroffentlighed, og ministeriet finder derfor, at der er tale om et sagligt hensyn at lægge vægt på administrative omkostninger i forbindelse med en meroffentlighedsvurdering.

' ...'

Som det fremgår heraf, henviser ministeriet til aftalen som begrundelse for at afslå anmodningen om adgang til CHR i henhold til meroffentlighedsprincippet efter offentlighedslovens § 4, stk. 2.

Jeg har ikke vurderet spørgsmålet om meroffentlighed på det foreliggende grundlag. Det skyldes at jeg som nævnt ikke anser din anmodning om adgang til CHR for omfattet af offentlighedsloven, men derimod af § 6, stk. 1, i lov om hold af dyr.

Derimod har jeg hæftet mig ved det ministeriet anfører i sin supplerende udtalelse af 12. november 2008 om at kravet om adgang til masseoplysninger i CHR i henhold til den sidstnævnte lovbestemmelse er efterkommet da CVR-reglerne findes ufravigelige. Udtalelsen er gengivet ovenfor, s. 4-5.

Jeg forstår at ministeriet herved sigter til den del af CVR-reglerne som omhandler betaling for udlevering af oplysninger, og som danner grundlag for aftalen med Erhvervs- og Selskabsstyrelsen. Nærmere bestemt fremgår det at Fødevarestyrelsens betaling til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen i forbindelse med et fuldstændigt udtræk af data fra den offentligt tilgængelige del af CHR ville udgøre ca. 24.772,20 kr.

Som sagen er oplyst for mig, må jeg således lægge til grund at den hindring ifølge CVR-lovgivningen som ministeriet henviser til, først og fremmest er af økonomisk karakter.

Hverken lov om hold af dyr eller lovens forarbejder giver efter min opfattelse imidlertid holdepunkt for at antage at lovens krav om adgang til at få meddelt masseoplysninger fra registeret er betinget af at det kan ske omkostningsfrit i forhold til andre myndigheder.

Spørgsmålet om omkostningernes fordeling, eventuelt ved opkrævning af betaling for udlevering af oplysninger fra CHR, må i stedet afgøres efter betalingsreglerne i henhold til lov om hold af dyr, jf. i den forbindelse ministeriets supplerende udtalelse af 12. november 2008 og min omtale af den supplerende udtalelse ovenfor, s. 6.

Jeg mener derfor ikke at den del af CVR-reglerne til omhandler betaling for udlevering af oplysninger, og som danner grundlag for aftalen med Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, kan begrunde et afslag på indsigt.

3. Brug af søgerobot

a. Ministeriets behandling af din anmodning

Det fremgår af ministeriets afgørelse af 23. april 2007 at det på grund af Fødevarestyrelsens aftale med Erhvervs- og Selskabsstyrelsen i henhold til CVR-reglerne ikke er muligt for Fødevarestyrelsen at medvirke til at du med eget software kopierer den samlede offentlige del af CHR.

I mit brev til ministeriet af 4. juli 2007 bad jeg myndighederne oplyse hvad det var for tekniske og/eller retlige forhold som efter deres opfattelse afskar dig fra selv at trække de ønskede oplysninger uden styrelsens medvirken. Hvis ministeriets afgørelse skulle forstås sådan at udtrækket ligefrem måtte antages at forudsætte myndighedernes tilladelse, bad jeg myndighederne oplyse hjemmelen for et sådant krav.

Ministeriet besvarede i sin udtalelse af 12. september 2007 spørgsmålet sådan:

'Familie- og Forbrugerministeriets departement har indhentet følgende udtalelse fra Fødevarestyrelsen, som departementet kan henholde sig til:

'Fødevarestyrelsen kan af tekniske årsager ikke acceptere, at der foretages udtræk fra CHR uden styrelsens godkendelse. Det er nødvendigt, at opgaver med udtræk fra databasen koordineres i forhold til de af IT-leverandøren planlagte opdateringer og kørsler, da disse ellers kan risikere at fejle. Et eksempel på dette er det store udtræk fra ekstern part på CHR, der fandt sted natten til 11. november 2005, hvor de planlagte natlige opdateringer dumpede. Da CHR er et vitalt register i forhold til opsporing af dyr i forbindelse med udbrud af husdyrsygdomme, er det af stor vigtighed, at databasen til stadighed er ajourført og tilgængelig, hvorfor udefrakommende uvarslet udtræk ikke kan accepteres.'

Fødevarestyrelsen fastslår i ovennævnte udtalelse, at der ikke bør foretages masseudtræk i større omfang fra CHR-registret uden styrelsens medvirken, eftersom dette må antages at indebære en risiko for overbelastning af registret.

Da der imidlertid er tale om et offentligt tilgængeligt register, har Fødevarestyrelsen ikke umiddelbart nogen mulighed for at forhindre klageren i at foretage det nævnte udtræk.

Familie- og Forbrugerministeriet bemærker dog, at et udtræk i den størrelsesorden klageren ønsker, som anført af Fødevarestyrelsen, kan føre til en (midlertidig) overbelastning af CHR-databasen. Såfremt klageren foretager udtræk af store datamængder uden Fødevarestyrelsens medvirken, kan det således føre til 'nedbrud' af databasen, hvilket efter omstændighederne kan indebære at det ikke er muligt for Fødevarestyrelsen at råde over databasen i en kortere eller længere periode. Dette kan efter omstændighederne resultere i, at ger-

ningsindholdet i straffelovens § 293, stk. 2, realiseres. Efter bestemmelsen straffes den, der uberettiget hindrer en anden i helt eller delvis at råde over en ting, med bøde eller fængsel indtil et år. Straffelovens § 293, stk. 2, omfatter efter bestemmelsens forarbejder både fysisk og elektronisk rådighedshindring, jf. herved Folketingstidende 2003-04, Tillæg A, side 1893 (lovforslag nr. L 55). Det skal i øvrigt bemærkes, at Fødevarestyrelsen gentagne gange over for (A) har oplyst om faren for nedbrud på grund af overbelastning.

Endelig skal det for en ordens skyld bemærkes, at Familie- og Forbrugerministeriet ikke i denne udtalelse har behandlet spørgsmålet om muligheden for, at Fødevarestyrelsen bistår klageren med at foretage udtræk fra CHR-registret.¹

I mit brev til ministeriet af 21. november 2007 bemærkede jeg at jeg forstod den udtalelse som ministeriet havde indhentet fra Fødevarestyrelsen, sådan at styrelsens medvirken ved udenforståendes masseudtræk fra CHR først og fremmest er nødvendig for at sikre at udtrækket sker på et tidspunkt hvor der ikke foretages opdateringer eller andre planlagte kørsler af databasen da de ellers risikerer at fejle. Jeg bad myndighederne bekræfte at den eneste medvirken der således forudsættes fra styrelsens side, er at meddele dig et tidspunkt hvor udtrækket uden yderligere foranstaltninger må anses for forsvarligt at foretage.

I sin supplerende udtalelse af 16. juni 2008 besvarede ministeriet spørgsmålet således:

' ...

Fødevarerministeriet har afholdt møde med (B) (Fødevarestyrelsens IT-leverandør). I forlængelse af mødet har ministeriet anmodet om en udtalelse fra (B), der vedlægges som bilag 1.

(B) anfører i udtalelsen af 30. januar 2008 bl.a. følgende:

'Konsekvenserne i forbindelse med anvendelse af en søgerobot er afhængige af hvilken søgerobot der anvendes samt hvordan søgerobotten anvendes. De vigtigste parametre er hvorvidt der anvendes en flertrådet opsætning hvor søgerobotten kan simulere mange (eks. flere tusinde) brugere, og derved belastte systemet i et omfang som vil gøre systemet utilgængelig. Såfremt en søgerobot skal anvendes skal der stilles skarpe krav til hvilken belastning (antal forespørgsler) robotten må stille pr. sekund.'

Som det endvidere følger af udtalelsen vil det ifølge (B) tage 5999 timer for en søgerobot, som udgiver sig for at være en enkeltbruger at kopiere hele databasen. For at en søgerobot kan udtrække hele databasen inden for et over-

skueligt tidsrum, vil det følgelig være nødvendigt at mangedoble antallet af søgninger (tråde), foretaget af søgerobotten på én gang.'

(B) anfører nærmere om dette følgende:

'En fordobling af antallet af tråde, vil i princippet medføre en halvering af tiden der skal anvendes til at hente alle søgeresultater. Dertil skal det dog bemærkes at belastningen af serveren også stiger, og på et tidspunkt medfører langsomme svartider. En mere præcis opgørelse over den maksimale udnyttelse af den eksisterende løsning vil kræve en egentlig analyse. En sådan analyse vurderes til at kunne gennemføres for kr. 15.000 – 20.000.'

På spørgsmålet om (A)'s adgang til den software, som anvendes internt i Fødevarestyrelsen bemærkes, at en sådan adgang vil skabe de samme problemer, som (B) (...) har redegjort for i forbindelse med anvendelse af søgerobot på CHR Internet, jf. bilag 1 'Vurdering af risici i forbindelse med anvendelse af søgerobot på CHR Internet'. Det vil sige, at Fødevarestyrelsen risikerer et sløvt og utilgængeligt system. Hertil skaber anvendelse af den interne software yderligere problemer, idet følsomme oplysninger som f.eks. beskyttede adresser vil kunne komme til uvedkommendes kendskab.

Foruden de tekniske vurderinger har Fødevarestyrelsens beredskabschef følgende veterinærfaglige betragtninger ved brug af søgerobot på CHR Internet:

'Et af formålene med den offentlige tilgængelighed af data i CHR er, at brugere skal kunne tjekke sundhedsstatus på en hvilken som helst besætning med henblik på at undgå spredning af veterinære problemer. Hvis brugernes oplevelser af, at CHR Internet virker sløvt og utilgængeligt, gør, at brugere undlader at bruge databasen, så reduceres nytteværdien af systemet. Fødevareregionerne skal endvidere anvende CHR i forbindelse med mistanker om veterinære kriser (f.eks. fugleinfluenza, mund- og klovesyge eller svinepest) som led i besøgsforberedelsen i besætninger. Disse besøg skal hver gang planlægges og gennemføres indenfor en meget kort tidsramme på 4 timer. Derfor bør data altid være hurtig tilgængelige.'

Fødevareministeriets departement konkluderer på den baggrund, at Folketingets Ombudsmands spørgsmål om, hvorvidt der blot kan meddeles et tidspunkt for anvendelse af søgerobot, må besvares benægtende. Det er således ikke umiddelbart muligt at tillade en sådan søgning, medmindre der sker undersøgelse og en egentlig analyse af systemet.

Fødevareministeriet kan desuden oplyse, at bekendtgørelse nr. 815 af 14. juli 2006 om registrering af husdyrbrug i CHR angiver oplysninger, som enhver kan få fra CHR. Disse oplysninger vises på CHR Internet. Den software, som anvendes af Fødevarestyrelsens medarbejdere, indeholder – foruden de op-

lysninger, der gives adgang til via bekendtgørelsen og enkelte andre oplysninger – en række øvrige oplysninger, som offentligheden ikke har hjemmel til at få adgang til. Derfor er CHR Internet – i forhold til kun at få adgang til oplysninger hjemlet i bekendtgørelse nr. 815 – den mest velegnede brugergrænseflade at tilgå for udefrakommende.

Der tages i dag ikke en backup af CHR-Internet, som kun indeholder offentligt tilgængelige oplysninger. Skal der etableres en ny backup, som kun indeholder disse oplysninger vil det kræve nyudvikling med økonomiske omkostninger til følge.

...'

Jeg behandler først spørgsmålet om hvorvidt styrelsen, eventuelt som et udslag af god forvaltningsskik, bør medvirke i forbindelse med din brug af søgerobotten. Dernæst vurderer jeg om du har krav på at kunne foretage udtrækket ved hjælp af søgerobotten på egen hånd, dvs. uden at styrelsen medvirker.

b. Bør styrelsen aktivt medvirke til udtrækket?

Det fremgår af ministeriets supplerende udtalelse at en mere præcis opgørelse over den maksimale udnyttelse af den eksisterende løsning vil kræve en egentlig analyse der vurderes at kunne gennemføres for 15.000-20.000 kr. Det fremgår endvidere at en sådan analyse er nødvendig for at 'tillade' søgningen af hensyn til den belastningsrisiko der ellers ville være forbundet hermed.

Ifølge reglerne for ombudsmandens virksomhed kan jeg kun i begrænset omfang tage stilling til afgørelser der helt eller delvis bygger på særlig fagkyndig viden. En kontrol af myndighedernes vurdering af de nødvendige analyser for at sikre en forsvarlig brug af søgerobotten kræver en fagkundskab som ombudsmanden ikke har.

På den baggrund, og da jeg således må lægge til grund at de nævnte analyser ville være ganske omkostningskrævende for styrelsen at få foretaget, kan jeg ikke kritisere styrelsens afslag på at medvirke til din brug af søgerobotten.

c. Kan du foretage udtrækket på egen hånd?

Når ministeriet i sin udtalelse af 12. september 2007 anfører at styrelsen ikke 'umiddelbart' har nogen mulighed for at hindre dig i at foretage udtrækket, forstår jeg at ministeriet herved alene sigter til de mulige strafferetlige konsekvenser af at foretage udtrækket på egen hånd.

Derfor undrer det mig umiddelbart når ministeriet i sin supplerende udtalelse af 16. juni 2008 anfører at det ikke umiddelbart er muligt at *tillade* søgningen

(min fremhævelse) medmindre der sker undersøgelse og en egentlig analyse af systemet.

Jeg er usikker på hvad der nærmere skulle ligge i et sådant krav om tilladelse. Et eventuelt efterfølgende strafferetligt ansvar for brugen af søgerobotten som det ministeriet nævner i sin udtalelse af 12. september 2007, kan under alle omstændigheder ikke begrunde et selvstændigt sanktioneret, forudgående krav om tilladelse.

Uanset hvordan ministeriets seneste tilkendegivelse må forstås, bemærker jeg for god ordens skyld derfor at et sådant forudgående krav om tilladelse ikke vil kunne stilles i forhold til dig.

Jeg har ikke foretaget en vurdering af om du efterfølgende risikerer at blive gjort ansvarlig hvis du foretager udtrækket på egen hånd.

Jeg må derfor henvise dig til så vidt muligt selv at vurdere den belastningsmæssige risiko ved at foretage udtrækket på egen hånd i lyset af de oplysninger som myndighederne er fremkommet med til brug for min behandling af sagen.

Jeg foretager mig herefter ikke mere vedrørende dette spørgsmål.

4. Sammenfatning og konklusion

Jeg mener at din anmodning om et fuldstændigt udtræk af data fra CHR i første række burde have været behandlet efter § 6, stk. 1, i lov om hold af dyr. Jeg anser det for kritisabelt at myndighederne i forbindelse med deres afgørelser end ikke er kommet ind på denne bestemmelse der udtrykkeligt hjemler et krav om adgang til at få meddelt masseoplysninger fra CHR.

Jeg mener endvidere ikke at den del af CVR-reglerne som omhandler betaling for udlevering af oplysninger, og som danner grundlag for aftalen med Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, kan begrunde et afslag på indsigt.

Jeg har gjort myndighederne bekendt med min opfattelse og henstillet til dem nu at træffe afgørelse om din anmodning i medfør af § 6, stk. 1, i lov om hold af dyr i lyset af det jeg har anført.

Afslutningsvis bemærker jeg at jeg ikke kan kritisere styrelsens afslag på at medvirke til din brug af søgerobotten. Jeg må derfor henvise dig til så vidt muligt selv at vurdere den belastningsmæssige risiko ved at foretage udtrækket på egen hånd i lyset af de oplysninger som myndighederne er fremkommet med til brug for min behandling af sagen.”

NOTE: (*) FOB 1991, s. 32.