



JUSTITSMINISTERIET

Dato: 11. januar 2022
Kontor: Forvaltningsretskontoret
Sagsbeh: Fie Clement Beisheim
Sagsnr.: 2021-0035-0265
Dok.: 2200159

UDKAST TIL TALE

til brug for besvarelse af samrådsspørgsmål J, P og Q fra Folketingets
Retsudvalg stillet den 3. november 2021

Spørgsmål J

”Vil ministeren redegøre for, hvilke typer kommunikation, der er omfattet af journaliseringspligten internt i ministerierne og ministerierne imellem herunder for ministre, særlige rådgivere samt ansatte i centraladministrationen? Vil ministeren desuden oplyse, hvordan der generelt rådgives om sikkerhedsmæssige foranstaltninger i forbindelse med kommunikation via digitale platforme herunder sms-beskeder, iMessage-beskeder samt e-mail?”

Spørgsmålet er stillet efter ønske af Britt Bager (KF).

Spørgsmål P:

”Vil ministeren - idet journaliseringspligten beror på en konkret vurdering af en sms' indhold, form og karakter af den vedrørende sag, og idet en lang række slettede sms'er i minksagen havde et konkret indhold i relation til den generelle sag om aflivning af mink og ikke fremstod som formløse - tilkendegive, om det efter ministerens overbevisning er vildledende og misvisende med henvisning til offentlighedslovens dokumentbegreb på pressemødet i Statsministeriet den 3. november 2021 at udtale, at sms'er kun undtagelsesvist skal journaliseres?”

Spørgsmålet er stillet efter ønske af Peter Skaarup (DF).

Spørgsmål Q:

”Vil ministeren - idet journaliseringspligten efter god forvaltningsskik supplerer og går videre end pligten efter offentlighedslovens regler - tilkendegive, om det efter ministerens overbevisning er vildledende og misvisende på pressemødet i Statsministeriet den 3. november 2021 ikke at oplyse om den fulde udstrækning af journaliseringspligten?”

Spørgsmålet er stillet efter ønske af Peter Skaarup (DF).

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 7226 8400
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

[Indledning]

Tak for ordet.

Samrådet i dag handler om i alt tre samrådsspørgsmål. Jeg vil begynde med at besvare de to, der handler om journalisering, og så vil jeg slutte med det, der handler om sikkerhedsrådgivningen vedrørende digital kommunikation.

[Generelt om journaliseringspligten]

Først til den del, der handler om journalisering:

Det er rigtigt, at jeg på pressemødet den 3. november sidste år kort redegjorde for reglerne om journalisering.

Der bliver så spurgt til, om min redegørelse var misvisende og vildledende. Det var den ikke. Det kan jeg forsikre spørgeren om.

Justitsministeriet har allerede udførligt redegjort for reglerne om journalisering i forhold til SMS'er i det svar, som blev givet på spørgsmål nr. 110 fra Retsudvalget.

På pressemødet redegjorde jeg for *hovedpointerne* i det svar, og jeg vil med min tale i dag sætte flere ord på. Men hvis man interesserer sig for de finere detaljer omkring

journalisering af SMS'er, vil jeg henvise til svaret på spørgsmål nr. 110 fra Retsudvalget.

[Journalisering og god forvaltningsskik]

Journaliseringspligten følger i dag af § 15 i offentlighedsloven. Loven trådte i kraft den 1. januar 2014. Før loven trådte i kraft, var spørgsmålet om journalisering ikke reguleret ved lov – det fulgte i stedet af principperne om god forvaltningsskik.

Formålet med at lovfæste journaliseringspligten var navnlig at skabe klarhed om, hvilke dokumenter der skal journaliseres. Et andet formål var at understrege journaliseringspligtens betydning.

Siden 2014 har journaliseringspligten for ministerier og styrelser altså fulgt direkte af offentlighedsloven. For disse myndigheder spiller journalisering efter principperne om god forvaltningsskik derfor ikke nogen rolle.

Dermed har jeg vist også svaret på, hvorfor det hverken var misvisende eller vildledende, at jeg ikke under pressemødet kom ind på journalisering efter principperne om god forvaltningsskik [samrådsspørgsmål Q].

For fuldstændighedens skyld kan jeg dog oplyse, at der er myndigheder og forvaltningsenheder, der f.eks. træffer afgørelser, men som ikke er omfattet af offentlighedslovens § 15. Her følger pligten til at journalisere fortsat principperne om god forvaltningsskik.

Det gælder blandt andet visse kommunale og regionale myndigheder som plejecentre og vuggestuer. Og visse selvejende institutioner som ATP og Udbetaling Danmark.

Men Minkkommissionens undersøgelse omfatter som bekendt ikke den type myndigheder og forvaltningsenheder.

[Offentlighedslovens § 15 – betingelserne]

Herefter vil jeg vende mig mod indholdet af journaliseringspligten efter offentlighedslovens § 15.

Bestemmelsen fastsætter en pligt for forvaltningsmyndigheder til at journalisere dokumenter i myndighedens journalsystem. Denne pligt til at journalisere følger bestemte betingelser:

Det er for det første en betingelse, at der er tale om et *dokument* i offentlighedslovens forstand. Og hvad betyder det så?

Dokumentbegrebet omfatter *egentlige skriftlige dokumenter*. Det er de dokumenter, som myndighederne opretter til brug for behandlingen af en sag. Det kan for eksempel være de dokumenter, som en sagspart sender til myndigheden til brug for behandling af sagen.

I hverdagen giver det typisk ikke anledning til tvivl, hvornår der er tale om et dokument i lovens forstand. Det er eksempelvis oplagt, når der er tale om afgørelser og notater.

Også fotografier, billeder og kort kan være omfattet af dokumentbegrebet. Det samme gælder materiale, der træder i stedet for skriftlige dokumenter, f.eks. lydclip og videooptagelser.

Det er altså ikke formen [e-mail, SMS, Facebook-opslag mv.], men derimod indholdet, der er afgørende for, om der er tale om et dokument i lovens forstand. Det gælder uanset, om der er tale om kommunikation mellem ministre eller medarbejdere – og uanset om disse medarbej-

dere er ansat i et departement eller en styrelse. Reglerne er de samme.

Det var den første betingelse for journaliseringspligten og samtidig svaret på første del af samrådsspørgsmål J.

Den anden betingelse er, at dokumentet har betydning for sagen eller sagsbehandlingen, og at dokumentet er modtaget eller afsendt som led i administrativ sagsbehandling.

Det samme gælder interne dokumenter, der foreligger i endelig form.

Det kan måske lyde simpelt, når man opremser betingelserne, men det konkrete skøn over, om en SMS, e-mail mv. har betydning for en sag kan være vanskelig.

Derfor er det også forudsat i forarbejderne til loven, at der må overlades en *vis margin* til den enkelte myndighed, når den vurderer, om et dokument er ”af betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt”.

[Journalisering af SMS-beskeder]

I forhold til den seneste tids debat, der navnlig har handlet om journalisering af SMS'er, kan jeg gentage, at SMS'er *kan* være journaliseringspligtige.

Om det er tilfældet, vil bero på en konkret vurdering af det nærmere indhold af SMS'en, karakteren af den sag, som SMS'en vedrører, og indholdet af det øvrige materiale, der er journaliseret på sagen, herunder om oplysningerne i SMS'en indgår i andre sagsakter.

Som jeg også har sagt flere gange, vil det i praksis dog have undtagelsens karakter, at en SMS skal journaliseres.

Det hænger sammen med, at SMS'er i praksis ofte vil have en formløs karakter.

Lovforslaget om offentlighedsloven blev fremsat i 2013. Det er forudsat i bemærkningerne til lovforslaget, at noget skriftligt materiale har en så formløs karakter, at det ikke er omfattet af dokumentbegrebet.

Det gælder eksempelvis post-its og andre løse lapper, som man bruger til notere stikord fra en telefonsamtale.

Og særligt om SMS'er står der i forarbejderne [de specielle bemærkninger til § 7] – og her citerer jeg – at:

”SMS’er i praksis efter deres karakter som oftest vil være så formløse, at de i almindelighed ikke vil være at anse som dokumenter omfattet af loven.” Citat slut.

Hvis en SMS ikke betragtes som et dokument i lovens forstand, vil den allerede derfor ikke skulle journaliseres.

Dermed har jeg også svaret på, hvorfor heller ikke denne del af min tale på pressemødet var misvisende eller vildledende [samrådsspørgsmål P].

Samrådsspørgsmål P synes i øvrigt at stå på en forkert præmis om, at jeg har haft et kendskab til indholdet af de slettede SMS’er i minksagen. Det har jeg ikke.

Mine udtalelser under pressemødet den 3. november, i svaret på spørgsmål nr. 110 fra Retsudvalget og i min tale i dag handler om, hvordan retstilstanden er generelt.

[Fokus på journalisering, men fejl begås]

Når det er sagt, så siger det sig selv, at myndigheder skal have fokus på korrekt journalisering. Men som jeg har sagt før, kan jeg ikke udelukke, at der kan være eksempler på, at både e-mails og SMS’er ikke er blevet journaliseret korrekt.

Men jeg forstår omvendt også, at journalsystemet indeholder et meget stort antal dokumenter, som er blevet journaliseret, selv om der ikke var pligt til det.

Og jeg forstår det i øvrigt sådan, at der hverken journaliseres mindre eller på en anden måde nu, end hvad der har gjort sig gældende under tidligere regeringer. Heller ikke i forhold til SMS'er.

[Sikkerhedsrådgivning vedrørende digital kommunikation]

Så når vi frem til spørgsmålet om, hvordan der generelt rådgives om sikkerhedsmæssige foranstaltninger i forbindelse med kommunikation via digitale platforme.

Generelt er det vigtigt med en høj informationssikkerhed omkring de oplysninger, centraladministrationen behandler. Formålet er, at følsomme oplysninger ikke utilsigtet kommer i de forkerte hænder – uanset om de forkerte hænder er kriminelle, fremmede magter eller noget helt tredje. Og uanset om vi taler SMS'er, e-mails eller andre brug af digitale platforme.

Center for Cybersikkerhed har i sin seneste trusselsvurdering [”Cybertruslen mod Danmark 2021” fra juni 2021] konkluderet, at både truslen fra cyberspionage og

fra cyberkriminalitet mod danske myndigheder, virksomheder og borgere er MEGET HØJ. Det understreger behovet for, at vi beskytter vores digitale platforme og oplysninger.

I Danmark er det Center for Cybersikkerhed – CFCS – der varetager funktionen som Danmarks nationale it-sikkerhedsmyndighed.

CFCS hører under Forsvarsministeriet. På Justitsministeriets område er det PET, der varetager opgaven som national it-sikkerhedsmyndighed. Men det er klart, at PET trækker meget på ekspertisen hos CFCS.

Jeg vil derfor efter bedste evne naturligvis svare så fyldestgørende på spørgsmålet som muligt, men håber på forståelse for, at der kan være spørgsmål, som jeg ikke vil kunne svare detaljeret på.

Overordnet set varetager CFCS som national it-sikkerhedsmyndighed en række opgaver af forebyggende, vejledende og afhjælpende karakter, herunder rådgivning af statslige myndigheder om informationssikkerhed. CFCS rådgiver bl.a. om truslerne og om de organisatoriske og tekniske foranstaltninger til at øge informationssikkerheden.

I den forbindelse har CFCS bl.a. udgivet en række vejledninger. Blandt andet har CFCS i samarbejde med PET lavet udgivelsen ”Råd om sikkerhed på mobile enheder” fra 2018. Vejledningen henvender sig især til centraladministrationens embedsfolk og it-enheder og beskriver en række organisatoriske, tekniske og adfærdsmæssige tiltag, der kan styrke sikkerheden omkring den enkelte brugers anvendelse af mobile enheder såsom mobiltelefoner og tablets. Vejledningen omhandler ikke journalisering.

Behovet for sikkerhed, når man anvender mobile enheder, afhænger af, hvem man er, og hvilke trusler man står overfor. Ikke alle har den samme sikkerhedsrisiko.

For eksempel anbefales det at bruge krypterede SMS-løsninger som iMessage, hvor det er muligt.

Hvis man vil have en bedre beskyttelse, bør man anvende en besked-app med såkaldt end-to-end-kryptering som for eksempel Signal eller endnu bedre at anvende en besked-tjeneste, hvor it-afdelingen administrerer end-to-end-krypteringen.

I tillæg til CFCS's rådgivning yder PET bl.a. rådgivning og bistand til offentlige myndigheder og private i sikkerhedsspørgsmål, herunder om fysisk sikring, den menneskelige faktor i informationssikkerhed samt håndtering og opbevaring af dokumenter med udgangspunkt i sikkerhedscirkulæret.

[Afslutning]

Afslutningsvis vil jeg gerne fremhæve, at det ikke er i strid med hverken regler eller retningslinjer at slette SMS'er, så længe journaliseringspligten overholdes.

Vi står i en ny virkelighed. Og derfor laver vi også nogle nye retningslinjer, som tager højde for, i hvilken udstrækning og hvordan SMS'er fremadrettet skal opbevares.

Tak for ordet.