



JUSTITSMINISTERIET

Folketingets Retsudvalg
Christiansborg
1240 København K
DK Danmark

Dato: 1. november 2021
Kontor: Forvaltningsretskontoret
Sagsbeh: Fie Clement Beisheim
Sagsnr.: 2021-0030-6790
Dok.: 2190564

Besvarelse af spørgsmål nr. 110 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 110 (Alm. del), som Folketingets Retsudvalg har stillet til justitsministeren den 27. oktober 2021. Spørgsmålet er stillet efter ønske fra ikke-medlem af udvalget (MFU) Alex Vanopslagh (LA).

Nick Hækkerup

/

Rasmus Krogh Pedersen

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 3392 3340
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Spørgsmål nr. 110 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg:

”Vil ministeren oplyse, om det er i overensstemmelse med gældende regler, at en embedsmand sætter sin telefon til at slette sms’er efter en bestemt periode, og vil ministeren i bekræftende fald oplyse, om der for hver enkelt sms skal foretages en vurdering af, om indholdet ligger inden for offentlighedslovens dokumentbegreb og hvorvidt, der bør foretages journalisering, og vil ministeren endelig oplyse, om det er almindelig praksis at slette e-mails, sms’er eller anden digital kommunikation efter f.eks. 3 måneder i den offentlige forvaltning?”

Svar:

1. SMS-beskeder er omfattet af offentlighedslovens regler om journaliseringspligt. Der er ikke derudover fastsat regler eller fællesstatslige retningslinjer, som generelt begrænser medarbejderes adgang til at slette SMS-beskeder.

Det er således i overensstemmelse med gældende regler, hvis en medarbejder, f.eks. af hensyn til informationssikkerhed, lagringskapacitet, overblik etc., løbende, herunder automatisk efter en bestemt periode, sletter SMS-beskeder fra sin telefon, så længe der sker journalisering i overensstemmelse med journaliseringspligten.

Det vil efter Justitsministeriets opfattelse i praksis generelt have undtagelses karakter, at en SMS-besked er journaliseringspligtig. I såkaldt generelle sager, hvor myndigheden ikke skal træffe en forvaltningsretlig afgørelse, vil dette i særdeleshed været tilfældet.

Det bemærkes, at SMS-beskeder, der undtagelsesvist måtte være journaliseringspligtige, i almindelig bør være journaliseret senest syv arbejdsdage efter modtagelsen eller afsendelsen.

2. Det følger af offentlighedslovens § 15, stk. 1, 1. pkt., at 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.

3. Journaliseringspligten efter offentlighedslovens § 15, stk. 1, forudsætter bl.a., at der er tale om et "dokument" i offentlighedslovens forstand.

3.1. Offentlighedslovens dokumentbegreb er beskrevet i bemærkningerne til lovens i § 7, stk. 2, nr. 1 (jf. lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013). Det fremgår heraf, at dokumentbegrebet er teknologineutralt, og at det afgørende for, om noget bestemt materiale er omfattet af begrebet, er, om materialet kan sidestilles med egentlige skriftlige dokumenter, og om det har været undergivet administrativ sagsbehandling i myndigheden mv.

For så vidt angår forholdet mellem offentlighedslovens dokumentbegreb og SMS-beskeder fremgår følgende af bemærkningerne til bestemmelsen:

"Endvidere kan sms-beskeder og e-mails have en sådan "formløs" karakter, at de ikke kan anses for omfattet af lovens dokumentbegreb. Om det er tilfældet vil bero på en konkret vurdering af indholdet og karakteren af den enkelte sms-besked eller e-mail sammenholdt med indholdet og karakteren af den sag, som sms-beskeden eller e-mailen vedrører [...]. Det kan i den forbindelse f.eks. nævnes, at sms-beskeder og e-mails, som vedrører en sag i den pågældende forvaltningsmyndighed, vil være omfattet af lovens dokumentbegreb, hvis den enkelte sms-besked eller e-mail indeholder oplysninger om faglige vurderinger eller oplysninger om en sags faktiske grundlag. Hvis der i forhold til den enkelte sms-besked eller e-mail gælder en notatpligt, vil sms-beskeden eller e-mailen også være omfattet af dokumentbegrebet. Det samme gælder, hvis en borger meddeles en afgørelse i form af en e-mail. Navnlig for så vidt angår sms-beskeder bemærkes det, at sms-beskeder 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." (fremhævet her)

Der kan i den forbindelse også henvises til Folketingets Ombudsmands udtalelse af 27. maj 2015 (FOB 2015-30), hvor ombudsmanden ikke fandt tilstrækkeligt grundlag for at kritisere, at Udenrigsministeriet ikke havde anset nogle SMS-beskeder, der var udvekslet mellem en tidligere udviklingsminister og en tidligere formand for en international organisation, for at være omfattet af offentlighedslovens dokumentbegreb. Det fremgår af udtalelsen, at det overordnede emne for korrespondancen var håndtering af kritik af den tidligere formands person og de rejser, som den pågældende havde foretaget som formand for organisationen. Det fremgår endvidere, at Udenrigsministeriet ved sin vurdering af SMS-korrespondancen havde lagt til grund, at korrespondancen var en aktivitet inden for den offentlige forvaltning, dvs.

at korrespondancen ikke havde en rent privat karakter, og at ombudsmanden lagde denne vurdering til grund ved sin vurdering af sagen. Det fremgår i øvrigt af udtalelsen, at de pågældende SMS-beskeder ikke var blevet journaliseret af Udenrigsministeriet, hvilket imidlertid ikke blev gjort til et selvstændigt tema for ombudsmandens undersøgelse.

Der kan også henvises til Folketingets Ombudsmands udtalelse af 1. september 2015 (FOB 2015-48), hvor ombudsmanden fandt det beklageligt, at en SMS-besked fra forsvarschefen til forsvarsministeren ikke var blevet journaliseret på det tidspunkt, hvor Forsvarsministeriet traf afgørelse vedrørende en anmodning om aktindsigt, som SMS-beskeden var omfattet af. Den manglende journalisering havde således medført, at der ikke var blevet taget stilling til SMS-beskeden, da Forsvarsministeriet traf afgørelse i sagen, hvilket ombudsmanden også fandt beklageligt. Udtalelsen indeholder ikke oplysninger om det nærmere indhold af den pågældende SMS-besked eller en stillingtagen til, om SMS-beskeden var et dokument i offentlighedslovens forstand og i bekræftende fald journaliseringspligtig, men det fremgår, at aktindsigtsanmodningen angik korrespondance mellem Forsvarsministeriet eller forsvarsministeren på den ene side og forsvarschefen på den anden side vedrørende et presseinterview med forsvarschefen. Det fremgår endvidere, at Forsvarsministeriet selv beklagede forholdet vedrørende den pågældende SMS-besked i en udtalelse til ombudsmanden, og at ombudsmanden tilsluttede sig denne beklagelse.

Endvidere kan der henvises til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 2. udgave (2020), s. 220 f., hvor det under henvisning til bemærkningerne til offentlighedslovens § 7, stk. 2, nr. 1, anføres, at SMS-beskeder, bortset fra tilfælde, hvor der i forhold til SMS-beskeden gælder notatpligt, eller hvis en afgørelse meddeles ved SMS-besked, kun rent undtagelsesvist kan anses for dokumenter i offentlighedslovens forstand.

3.2. Om notatpligten kan Justitsministeriet generelt oplyse, at det følger af offentlighedslovens § 13, stk. 1 og 2, at en myndighed i afgørelsessager, dvs. i sager hvor en myndighed skal træffe en afgørelse om f.eks. at tildele en ydelse eller en tilladelse, under visse betingelser er forpligtet til at gøre notat om oplysninger, som den mundtligt eller på anden måde bliver bekendt med.

Der gælder derudover på ulovbestemt grundlag en notatpligt i visse andre sager. Der henvises i den forbindelse til Mohammad Ahsan, a.st., s. 301, hvor der anføres følgende:

”[Der] gælder en ulovbestemt forvaltningsretlig grundsætning om, at der også i *andet end afgørelsessager* – såkaldte ”traditionelle” administrative sager, der har en vis indgribende og væsentlig betydning for borgeren – skal gøres notat om væsentlige sagsekspeditionsskridt, såfremt de pågældende oplysninger ikke fremgår af sagens dokumenter.

Endelig følger det af god forvaltningsskik, at der – uden for § 13’s tilfælde og uden for rammerne af den ulovbestemte retsgrundsætning – bør tages notat af visse sagsekspeditionsskridt.”

Om notatpligten i mere generelle sager anføres desuden følgende i Mohammad Ahsan, a.st., s. 304:

”Der er i forskellige sammenhænge rejst spørgsmål om, hvorvidt *notatpligten er blevet tilsidesat i mere generelle (politiske) sager*. I den forbindelse bemærkes, at de pågældende sager typisk ikke vil have karakter af afgørelsessager, og notatpligten efter § 13, stk. 1 og 2, vil allerede af den grund ikke gælde for disse sager. Det samme gælder notatpligten efter den ulovbestemte retsgrundsætning herom, da den alene gælder i forhold til ’traditionelle’ administrative sager, der har en vis indgribende og væsentlig betydning for borgeren, og hvor der er særlig grund til at stille krav om, der tages notat om væsentlige sagsekspeditionsskridt [...]. Tilbage står herefter blot, om det følger af principperne om god forvaltningsskik, at der skal tages notat af væsentlige sagsekspeditionsskridt eller lignende i sådanne generelle (politiske) sager. Det kan i almindelighed ikke antages at være tilfældet, da notatpligten efter god forvaltningsskik navnlig hviler på et synspunkt om, at der skal skabes et tillidsforhold *mellem borgeren og forvaltningen* – hvilket forhold typisk ikke foreligger i politiske sager – og et sådant tillidsforhold skabes bl.a. ved, at forvaltningen sikrer sig bevis og herved undgår tvivl om, hvad der er foregået og sagt i en foreliggende sag. Det kan dog ikke afvises, at hensynet til at sikre sig dokumentation for, hvad der er foregået i en generel (politisk) sag, efter omstændighederne i særlige tilfælde kan bevirke, at der bør tages et notat herom efter principperne om god forvaltningsskik.”

Som det fremgår, antages notatpligten hverken efter offentlighedslovens § 13 eller på ulovbestemt grundlag i almindelighed at gælde i såkaldt generelle sager. Det indebærer, at der heller ikke i almindelighed kan antages at

gælde en notatpligt i forhold til SMS-beskeder, der udveksles som led i et sagsforløb om en generel sag, jf. herved også FOB 2015-30.

4. Journaliseringspligten forudsætter desuden, 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. For så vidt angår en myndigheds interne dokumenter, forudsætter journaliseringspligten desuden, at dokumenterne foreligger i endelig form.

At dokumentet skal være ”indgået som led i administrativ sagsbehandling” indebærer bl.a., at SMS-beskeder, der er modtaget eller afsendt i privat øjemed, ikke skal journaliseres.

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. Det kan eksempelvis være SMS-beskeder, der vedrører egentlige processkridt mv., f.eks. hvis en afgørelse meddeles via en SMS-besked.

At journaliseringspligten i forhold til interne dokumenter alene gælder for dokumenter i endelig form, indebærer desuden, at udkast til et internt dokument ikke er omfattet af journaliseringspligten. Heller ikke udkast til ministerbetjeningsdokumenter omfattet af offentlighedslovens § 24 er omfattet af journaliseringspligten, jf. Mohammad Ahsan, a.st., s. 359. Det medfører bl.a., at SMS-beskeder, der udveksles mellem medarbejdere i forskellige ministerier som led i ministerbetjening, kun vil være omfattet af journaliseringspligten, hvis de foreligger i endelig form. Journaliseringspligten vil i en sådan situation desuden forudsætte, at der er tale om et dokument i offentlighedslovens forstand, hvilket – som nævnt – i almindelighed ikke vil være tilfældet.

5. Der kan også henvises til, at spørgsmålet om journaliseringspligt i forhold til SMS-beskeder er behandlet af Offentlighedskommissionen i betænkning 1510/2009 (s. 874 f.). Det fremgår af betænkningen (s. 874), at kommissionen inddrog en række modsatrettede hensyn i sine overvejelser af spørgsmålet, herunder at ”sms-beskeder har en mere uformel karakter end ’almindelige’ papirbaserede dokumenter, og at de i øvrigt – bl.a. på grund af denne uformelle karakter – i et vist omfang bliver løbende slettet af den enkelte

sagsbehandler. Der kan i forlængelse heraf peges på, at e-mails og sms-beskeders i vidt omfang synes at have erstattet telefonsamtaler.” (fremhævet her)

Det fremgår desuden af betænkningen (s. 875), at på baggrund af bl.a. det ovenfor anførte om SMS-beskeders uformelle karakter og under hensyn til det indholdsmæssige kriterium i offentlighedslovens § 15, stk. 1, hvorefter det afgørende for journaliseringspligtens indtræden er, om dokumentet har betydning for sagen eller sagsbehandlingen – sammenholdt med betingelsen i § 15, stk. 1, om, at dokumentet skal være indgået til eller oprettet som led i administrativ sagsbehandling – efter kommissionens opfattelse indebærer, at ganske mange SMS-beskeders, som en offentlig ansat modtager, ikke vil skulle journaliseres. Dette gælder – ifølge kommissionen – navnlig i de mere generelle sager, der ikke har karakter af traditionel administrativ virksomhed som f.eks. afgørelsessager og lignende.

6. Tidspunktet for journalisering er reguleret i offentlighedslovens § 15, stk. 2, hvoraf det fremgår, at et dokument omfattet af bestemmelsens stk. 1, som forvaltningsmyndigheden har modtaget eller afsendt, skal journaliseres snarest muligt efter dokumentets modtagelse eller afsendelse.

Det følger af bemærkningerne til bestemmelsen i § 15, stk. 2 (jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013), at udtrykket *snarest* i relation til ”almindelige” papirbaserede dokumenter, f.eks. breve fra eller til en borger, indebærer, at sådanne dokumenter i almindelighed bør være journaliseret inden for 3-4 arbejdsdage efter modtagelsen eller afsendelsen, mens e-mails i almindelighed bør være journaliseret inden for syv arbejdsdage efter modtagelsen eller afsendelsen.

Interne dokumenter er ikke omfattet af § 15, stk. 2, hvilket skyldes bl.a., at sådanne dokumenter kun skal journaliseres, hvis de foreligger i endelig form. Der er således ikke med offentlighedsloven fastsat en endelig frist for, hvornår interne dokumenter i endelig form skal journaliseres.

Der er ikke i forarbejderne til offentlighedsloven taget eksplicit stilling til, hvornår SMS-beskeders, som en forvaltningsmyndighed har modtaget eller afsendt, i almindelighed bør være journaliseret. Efter Justitsministeriets opfattelse må det imidlertid antages, at SMS-beskeders i denne henseende skal behandles på samme måde som e-mails. Det indebærer, at der i almindelighed vil skulle tages stilling til, om en SMS-besked skal journaliseres inden

for syv arbejdsdage efter modtagelsen eller afsendelsen. Som nævnt indledningsvist er der ikke, ud over reglerne om journaliseringspligt, fastsat regler, eller fællesstatslige retningslinjer, som generelt begrænser medarbejderes adgang til at slette SMS-beskeder.

Særligt for så vidt angår bevaring af formløse SMS-beskeder, kan der henvises til Mohammad Ahsan, a.st., s. 234, hvorefter det fremgår bl.a., at det i offentlighedsloven er lagt til grund, at formløse SMS-beskeder ikke har karakter af dokumenter i lovens forstand, og at dette forhold i almindelighed må antages at indebære, at myndighederne ikke er forpligtede til at bevare de pågældende SMS-beskeder.

7. Justitsministeriet har ikke kendskab til praksis i den offentlige forvaltning mere generelt for så vidt angår opbevaring og sletning af digital kommunikation, herunder SMS-beskeder og e-mails. Som det fremgår ovenfor, vil det efter ministeriets opfattelse dog i praksis generelt have undtagelsens karakter, at en SMS-besked er journaliseringspligtig. I såkaldt generelle sager, hvor myndigheden ikke skal træffe en forvaltningsretlig afgørelse, vil dette i særdeleshed været tilfældet. I overensstemmelse hermed journaliseres SMS-beskeder kun i meget begrænset omfang i Justitsministeriet.

Justitsministeriet kan i øvrigt oplyse, at i forhold til personoplysninger gælder databeskyttelsesforordningens artikel 5, stk. 1, litra e, hvorefter det fremgår, at personoplysninger skal opbevares på en sådan måde, at det ikke er muligt at identificere de registrerede personer i længere tidsrum end det, der er nødvendigt. Reglen bidrager til at sikre mod en unødvendig ophobning af data.

Endvidere kan Justitsministeriet oplyse, at ministeriet ud fra bl.a. informationssikkerhedshensyn efter fast praksis sletter alt indhold på tjenestetelefoner, hvorved også eventuelle SMS-beskeder på telefonerne slettes, når medarbejdere returnerer disse i forbindelse med f.eks. fratrædelse, orlov eller telefonskift. Det gælder også for telefoner, der har været benyttet af ministre, departementschefer eller andre ledende embedsmænd. Telefonerne vil herefter i visse tilfælde blive udleveret til nye medarbejdere. Denne praksis medfører, at SMS-beskeder og andet indhold fra sådanne telefoner f.eks. ikke efterfølgende er tilgængelige.

Det bemærkes i forlængelse heraf, at det er Justitsministeriets opfattelse, at den beskrevne praksis også følges i andre ministerier.

Særligt for så vidt angår e-mails kan Justitsministeriet også oplyse, at ministeriet for nylig har udstedt retningslinjer for statslige myndigheders opbevaring af slettede e-mails, hvoraf det fremgår, at myndighederne anbefales at opbevare nuværende medarbejders, chefers (kontorchefer og højere stillinger) samt ministres, departementschefer og særligere rådgiveres slettede e-mails samt fratrådte medarbejders – herunder fratrådte chefers mv. – e-mailkonti i en vis periode.

Retningslinjerne, der blev udsendt i september 2021, begrænser ikke ministrenes, chefernes eller medarbejdernes adgang til at slette e-mails i deres e-mailsystem, men retningslinjerne anbefaler myndighederne at etablere systemer til at sikre, at slettede e-mails opbevares i en vis periode. Retningslinjerne indeholder også generelle anbefalinger til den fremadrettede sikring af materiale, herunder materiale på tjenestetelefoner, f.eks. SMS-beskeder, når der er truffet beslutning om, at der skal nedsættes en undersøgelseskommission eller en granskningskommission.

Endelig kan Justitsministeriet oplyse, at ministeriet vil igangsætte et arbejde i forhold til at fastsætte generelle retningslinjer for, i hvilken udstrækning og hvordan SMS-beskeder skal opbevares.