



JUSTITS MINISTERIET

Dato: 15. august 2024
Kontor: Forvaltningsretskontoret
Sagsbeh: Marie-Louise
Houvenaeghel Ostrowski
Sagsnr.: 2024-07430
Dok.: 3324661

UDKAST TIL TALE

Til brug for besvarelsen af samrådsspørgsmål AW-AY fra Folketingets Retsudvalg

Samrådsspørgsmål AW:

Vil ministeren redegøre for, hvor lang tid det har taget at udarbejde retningslinjerne for statslige myndigheders opbevaring af SMS-beskeder m.v., og vil ministeren i forlængelse heraf redegøre for, hvorfor det dog har taget så lang tid at fastsætte de lovede retningslinjer for journalisering af sms-beskeder trods tidligere løfter og eksperternes vurdering, at sådanne retningslinjer kunne udarbejdes hurtigt og enkelt, jf. artiklen ”“Grotesk”: Mette Frederiksen og Barbara Bertelsen vil ikke fremvise én eneste sms, knap to år efter regeringen lovede nye retningslinjer for opbevaring af sms'er” fra Frihedsbrevet.dk, den 23. april 2024?

Samrådsspørgsmål AX:

Vil ministeren redegøre for, hvorfor Statsministeriet og Justitsministeriet afviser at svare på tilsyneladende simple spørgsmål om, hvorvidt der er foretaget journalisering af sms-beskeder siden valget, vil ministeren redegøre for om der foretaget nogen journalisering af nogen sms'er siden valget, og vil ministeren redegøre for om der er foretaget nogen journalisering af nogen sms'er siden offentliggørelsen af retningslinjerne, jf. artiklen ”“Grotesk”:

Mette Frederiksen og Barbara Bertelsen vil ikke fremvise én eneste sms, knap to år efter regeringen lovede nye retningslinjer for opbevaring af sms'er” fra Frihedsbrevet.dk, den 23. april 2024?

Samrådsspørgsmål AY:

Vil ministeren i lyset af offentlighedsloven og kravene til gennemsigtighed i offentlig forvaltning redegøre for, hvordan det kan være muligt, at der angiveligt ikke er sendt en eneste sms-besked fra topembedsmænd eller ministre, der opfylder kriterierne for journaliseringspligt, jf. artiklen ”“Grotesk”: Mette Frederiksen og Barbara Bertelsen vil ikke fremvise én eneste sms, knap to år efter regeringen lovede nye retningslinjer for opbevaring af sms'er” fra Frihedsbrevet.dk, den 23. april 2024?

Spørgsmålene er stillet efter ønske fra Morten Messerschmidt (DF).

[Indledning]

Tak for ordet.

Samrådet i dag handler om tre spørgsmål, hvor der spørges til retningslinjerne for statslige myndigheders opbevaring af SMS'er og til journalisering af SMS'er.

Vi har diskuteret opbevaring og journalisering af SMS'er mange gange, siden Minkkommissionen som noget nyt anmodede om udlevering af ikke-journaliserede SMS'er.

Desværre bygger debatten ofte på forkerte antagelser og misforståelser. Det gælder også denne gang, hvor antagelserne synes at være:

- at retningslinjerne for opbevaring af SMS'er først forelå lige før sommerferien,
- at der per definition ikke journaliseres SMS'er, hverken i Stats- eller Justitsministeriet,
- og at ministerierne ikke vil svare på, om der journaliseres SMS'er.

Det er imidlertid forkert.

Helt grundlæggende er det sådan, at journaliseringspligten er reguleret i offentlighedsloven, der fastsætter nærmere regler om, hvilke dokumenter, der skal journaliseres. Og så er der spørgsmålet om opbevaring af SMS'er til brug for eventuelle

undersøgelles- og granskningskommissioner. Det er retningslinjerne, der regulerer det.

Lad mig starte med retningslinjerne.

[Behovet for retningslinjer om opbevaring af SMS'er]

Da Minkkommissionen bad om en bred og generel udlevering af SMS'er – også SMS'er, som ikke var journaliserede – var det et nybrud.

Det var ikke før set, at en kommission anmodede om en generel udlevering af samtlige ikke-journaliserede SMS'er fra alle relevante ministre og embedsmænd i forbindelse med materialeindsamling.

Før Minkkommissionen betragtede man ikke SMS'er som noget, der generelt skulle opbevares til senere dokumentation, herunder til brug for eventuelle kommissioner.

De statslige myndigheders praksis for opbevaring af arbejdsrelaterede SMS'er tog således ikke højde for Minkkommissionens nye tilgang. Hverken under den daværende S-regering eller under tidligere regeringer.

Og myndighederne lå således generelt ikke inde med f.eks. tidligere ministres SMS'er.

Der opstod på den baggrund behov for at sikre fremtidige kommissioners adgang til samtlige ikke-journaliserede SMS'er.

[Om tidsforbruget for udarbejdelsen af retningslinjerne]

Derfor udarbejdede Justitsministeriet foreløbige retningslinjer, der instruerede statslige myndigheder i at sikre arbejdsrelaterede SMS'er. Efter retningslinjerne måtte man ikke slette sine SMS'er, så længe man var ansat. Og visse medarbejdergrupperes beskeder ville endvidere blive lagret ved fratræden og telefonskift.

De foreløbige retningslinjer blev udsendt i juli 2022. Og de fandt anvendelse fra dette tidspunkt.

Retningslinjerne var foreløbige, fordi der samtidig blev igangsat et arbejde i regi af Statens It. Det arbejde gik ud på at afdække mulighederne for at etablere en backup-løsning, som kunne sikre central og automatisk opbevaring af SMS'er.

Ideelt set i form af en central og automatisk lagring på en server, som det er tilfældet for e-mails. I stedet for en lokal lagring på den enkelte telefon.

Statens It fandt desværre ikke en virksomhed, der kunne levere et dækkende produkt.

Det er endvidere vurderingen, at det er tvivlsomt, om det overhovedet er muligt at finde eller udvikle en sådan løsning. Det skyldes navnlig, at ansatte i staten bruger en række forskellige beskedtjenester. I overensstemmelse med Center for Cybersikkerheds retningslinjer benyttes f.eks. stærkt krypterede beskedtjenester for at beskytte kommunikationen. En backup-løsning skal derfor være kompatibel med flere beskedtjenester på én gang.

[De opdaterede retningslinjer om opbevaring af SMS'er]

Når retningslinjerne til at starte med var foreløbige, var det altså fordi man søgte en automatisk og brugeruafhængig løsning. Det viste sig som nævnt ikke muligt.

Som en naturlig konsekvens heraf var der ikke længere behov for, at retningslinjerne var foreløbige. Der var derudover behov for at opdatere retningslinjerne udvalgte steder. Og derfor blev der i maj i år udsendt opdaterede retningslinjer.

Opdateringerne begrænser sig overordnet til tre ting:

For det første: De opdaterede retningslinjer indeholder som noget nyt opbevaringsfrister. Opbevaringsfristerne følger de samme frister, som gælder for statslige myndigheders opbevaring af slettede e-mails. Det vil sige 5 år for medarbejdere, 10 år for chefer og 25 år for ministre, særlige rådgivere og departementschefer.

Retningslinjerne indsnævrer *for det andet* den personkreds, hvis SMS'er skal opbevares ved fratrædelse og telefonskift, således at kontorchefer i styrelser ikke er omfattet. Formålet med ændringen er at tage hensyn til det betydelige administrative besvær, der er forbundet med denne opbevaring. Hertil kommer, at undersøgelses- og granskningskommissioner historisk set oftest har været centreret omkring forhold i departementerne.

Og *for det tredje* indeholder retningslinjerne en opdatering for opbevaring af beskeder, der er sendt via den såkaldte SMART-app. Det er den app, der bruges til klassificerede samtaler. Ændringen afspejler, at beskeder i appen nu – i modsætning til tidligere – kan udlæses manuelt.

Der er altså ikke tale om de helt store justeringer i forhold til de foreløbige retningslinjer.

Retningslinjerne indebærer, at ansatte i statslige myndigheder skal undlade at slette arbejdsrelaterede SMS'er i henholdsvis 5, 10 eller 25 år – afhængig af den stilling, vedkommende bestrider. Når en medarbejder fratræder eller skifter telefon, skal SMS'erne gemmes for visse medarbejdergrupper. I departementerne skal SMS'er tilhørende ministre, særlige rådgivere og ansatte i chefstillinger fra kontorchefniveau og op således gemmes. I andre statslige myndigheder skal SMS'er

tilhørende chefer, der er ansat i lønramme 38 og op, gemmes.

Jeg anerkender, at det ikke er et perfekt system. I den ideelle verden havde en brugeruafhængig backup-funktion, ligesom med e-mails, været optimal. Det har desværre ikke været muligt at tilvejebringe. Men vi har retningslinjer – og lad mig gentage:

Det har vi haft siden 2022.

Så for at opsummere: Ved siden af journaliseringsreglerne, som jeg vender tilbage til om et øjeblik, har vi siden juli 2022 haft retningslinjer for opbevaring af SMS'er, der sikrer, at SMS'er opbevares, uanset om de er journaliseringspligtige eller ej.

Det beror altså som tidligere nævnt på en grundlæggende misforståelse, når der i nogle medier gives indtryk af, at der ikke før sommeren 2024 har været retningslinjer for opbevaring af SMS'er.

[Generelt om journaliseringspligten og udleveringspligten efter undersøgelseskommissionsloven]

Det leder mig videre til samrådsspørgsmål AY og AX, hvor der bliver spurgt nærmere ind til den konkrete journalisering af SMS'er.

Journaliseringspligten følger af offentlighedslovens § 15, som fastsætter en pligt for forvaltningsmyndigheder til at journalisere dokumenter i myndighedernes journalsystem.

Journaliseringspligten må ikke forveksles med den udleveringspligt, der gælder når en kommission anmoder om materiale til brug for en undersøgelse.

Udleveringspligten omfatter alt relevant materiale. Det er selvfølgelig en forudsætning, at materialet rent faktisk foreligger, og at myndigheden har rådighed over det. Men det er ikke afgørende for udleveringspligten, om myndigheden har en retlig forpligtelse til at opbevare materialet. Udleveringspligten er altså meget bredere end journaliseringspligten.

Journaliseringspligten følger bestemte betingelser:

Det er for det første en betingelse, at der er tale om et dokument i offentlighedslovens forstand.

Dokumentbegrebet er teknologineutralt og omfatter egentlige skriftlige dokumenter eller materiale, som kan sidestilles med et skriftligt dokument.

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. Men også fotos, lydclip og videooptagelser kan

være omfattet af dokumentbegrebet, hvis materialet træder i stedet for et skriftligt dokument.

Det er ikke formen [notat, e-mail, SMS, Facebook-opslag mv.] men derimod indholdet, der er afgørende for, om der er tale om et dokument i lovens forstand.

Det er altså – modsat hvad man kan få indtryk af i medierne – grundlæggende uden relevans for journaliseringspligten, om en embedsmand skriver et telefonnotat eller sender en e-mail eller en SMS. Det er telefonnotatets, e-mailens eller SMS'ens indhold, der er afgørende for, om der er tale om et dokument i offentlighedslovens forstand.

Det bringer mig til den anden betingelse, som er, at dokumentet også skal have betydning for sagen eller sagsbehandlingen, og at dokumentet er modtaget eller afsendt som led i administrativ sagsbehandling.

Det er 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'er]

I forhold til SMS'er betyder det, jeg netop har gennemgået, at SMS'er – helt ligesom e-mails og andre former for materiale – *kan* være journaliseringspligtige, men at de ikke altid er det.

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 oplyst i tidligere besvarelser af både udvalgsspørgsmål og samrådsspørgsmål vil det i praksis have undtagelsens karakter, at en SMS skal journaliseres.

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

Det er selvfølgelig ikke ensbetydende med, at SMS'er er undtaget fra journaliseringspligten.

Hvis vi ser mod forarbejderne til offentlighedsloven [de specielle bemærkninger til offentlighedslovens § 7], står der om SMS'er – og jeg citerer – 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.

At SMS'er ofte vil være formløse skyldes, at den egentlige sagsbehandling i langt højere grad foregår via et sagsbehandlingssystem eller via e-mail.

For en redegørelse for de juridiske detaljer om journalisering af SMS'er kan jeg i øvrigt henvide til Justitsministeriets besvarelse af 1. november 2021 af spørgsmål nr. 110 fra Retsudvalget.

[Er der foretaget journalisering af SMS'er?]

Jeg vil nu vende mig mod de konkrete spørgsmål om journalisering af SMS'er, der er stillet [i samrådsspørgsmål AX og AY].

Spørgeren henviser til en artikel i Frihedsbrevet, hvor eksperter citeres for, at Statsministeriets manglende svar på, om der er journaliseret SMS'er, tyder på, at der ikke er journaliseret én eneste SMS.

Jeg kan gøre det helt kort. Det er forkert.

Der er journaliseret SMS'er.

For så vidt angår Statsministeriet kan jeg henvide til statsministerens besvarelse af 23. maj 2024 af spørgsmål nr. 7 fra Udvalget for Forretningsordenen. Her bekræfter Statsministeriet, at der også i Statsministeriet er journaliseret indholdet af SMS'er fra bl.a. statsministeren, herunder også siden folketingsvalget i 2022.

Når Frihedsbrevet ikke via aktindsigt har kunnet få indblik i eventuelle journaliserede SMS'er, skyldes det

bl.a., at journaliseringssystemerne ikke er bygget op til at kunne søge på en specifik dokumenttype som SMS'er.

Man kan f.eks. heller ikke i systemerne søge efter alle journaliserede dokumenter af typen "e-mails".

Det er derfor ikke muligt at lave en søgning efter f.eks. journaliserede SMS'er i Justitsministeriet, Statsministeriet eller andre ministerier i centraladministrationen, som benytter lignende journaliseringssystemer.

Jeg kan tilføje, at offentlighedsloven ikke stiller krav om, at myndighederne skal kunne foretage sådanne søgninger.

Og det er nu engang sådan, at hele formålet med offentlighedsloven er at sikre åbenhed hos myndighederne. Det sker bl.a. gennem indsigt i de informationer, myndighederne er i besiddelse af. Om informationerne er at finde i et word-dokument, et excel-ark, en e-mail eller, ja, en SMS, er mindre vigtigt.

[Afrunding]

Afslutningsvist vil jeg gerne endnu engang understrege, at der selvfølgelig bliver journaliseret SMS'er. Både i Justitsministeriet og Statsministeriet.

Ligesom retningslinjerne også har sikret, at medarbejderne og ministrene er forpligtede til at

opbevare deres ikke-journaliserede SMS'er til brug for eventuelle fremtidige kommissioner.

Tak for ordet.