



Svar til medie

Statsministeriets afgørelse af 27. juni 2024

Jeg har nu færdigbehandlet sagen om aktindsigt i kommunikation mellem et PR-bureau og Statsministeriet i perioden fra den 1. juni 2024 til og med den 20. juni 2024 vedrørende den ”på det tidspunkt ansatte i (PR-bureau) (...) og/eller andre ansatte i PR-bureauets optræden i medierne i samme periode”.

Ved en afgørelse af 27. juni 2024 afviste Statsministeriet at give aktindsigt i en SMS-besked sendt fra en særlig rådgiver i ministeriet til en ansat i et PR-bureau med henvisning til, at beskeden ikke er omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 7, stk. 1.

På baggrund af din klage bad jeg den 2. juli 2024 Statsministeriet om en udtalelse om sagen.

I en udtalelse af 8. august 2024 har Statsministeriet anført, at der ved en søgning i ministeriets elektroniske journalsystem mv. og ved kontakt til de særlige rådgivere i Statsministeriet ikke blev identificeret dokumenter omfattet af anmodningen. En særlig rådgiver i Statsministeriet oplyste dog, at vedkommende havde sendt en SMS-besked til en ansat i et PR-bureau. Den omtalte SMS-besked er imidlertid ifølge Statsministeriet ikke omfattet af retten til aktindsigt. Det skyldes ifølge ministeriet dels, at SMS'en er af formløs karakter, og dels, at beskeden er af privat eller rent partimæssig karakter.

Det følger af § 7, stk. 1, i offentlighedsloven (lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020), at enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed mv. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. Efter § 7, stk. 2, nr. 1, omfatter retten til aktindsigt med de i §§ 19-35 nævnte undtagelser alle dokumenter, der vedrører den pågældende sag.

22. august 2024

Sag nr. 24/03796

**Folketingets
Ombudsmand**
Gammeltorv 22
1457 København K
33 13 25 12
www.ombudsmanden.dk
post@ombudsmanden.dk

Oplysning om telefontid og mulighed for personlig henvendelse findes på ombudsmanden.dk/kontakt

Dokumentbegrebet er ikke defineret nærmere i loven, men omfatter egentlige skriftlige dokumenter og såkaldte aktstykker (fotografier, billeder, kort, rids mv.). Lovens dokumentbegreb er teknologineutralt.

Af forarbejderne til § 7 fremgår bl.a. følgende om dokumentbegrebet:

”Det afgørende for, om (...) materiale er omfattet af lovens dokumentbegreb, er således, om det pågældende materiale kan sidestilles med egentlige skriftlige dokumenter, og om det har været undergivet administrativ sagsbehandling i den pågældende myndighed m.v.

Det anførte indebærer, at formløse noteringer, som en offentligt ansat nedfælder på f.eks. gule 'post-it'-etiketter og lignende løse lapper – f.eks. under en sags behandling, under en telefonsamtale eller under et møde – ikke kan anses for omfattet af lovens dokumentbegreb. 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 (...). [S]ms-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. (...) 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.”

Spørgsmålet om e-mails og SMS-beskeders uformelle (formløse) karakter er også behandlet i forarbejderne til § 15 om journaliseringspligt og i den bagvedliggende betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven. Der fremgår af betænkningen i den forbindelse bl.a. følgende:

”Der kan i den forbindelse i øvrigt peges på, at e-mails og sms-beskeders uformelle (formløse) karakter også er tillagt betydning ved afgrænsningen af dokumentbegrebet, idet det er anerkendt, at e-mails og sms-beskeder kan have en sådan formløs karakter, at de slet ikke er omfattet af lovens dokumentbegreb (...).

Det er på denne baggrund og under hensyn til det indholdsmæssige kriterium i lovudkastets § 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 – kommissionens opfattelse, at ganske mange e-mails og sms-beskeder, som en offentlig ansat modtager, ikke vil skulle journaliseres.

Det er således kommissionens opfattelse, at bl.a. følgende typer af e-mails mv. (og i øvrigt også, hvis dokumenterne foreligger i papirbaseret form) i almindelighed ikke vil skulle journaliseres: bekræftelse af et mødetidspunkt, flytning af mødelokaler, orientering om, at et papirbaseret dokument er indgået eller afsendt, besked om, at en person ønsker en opringning (telefonbesked), almindelige forespørgsler fra andre offentligt ansatte om, hvordan det skrider frem med behandlingen af en bestemt sag, herunder hvornår sagen kan forventes færdigbehandlet, henvendelser fra andre offentligt ansatte om, hvorvidt man har kendskab til en bestemt sag mv.”

Jeg henviser til betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 874 f., samt til forarbejderne til § 7 i lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, s. 70. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2012-13, tillæg A.

Statsministeriet har vurderet, at SMS-beskeden er af så formløs karakter, at den ikke kan anses for omfattet af offentlighedslovens dokumentbegreb. Ministeriet har i den forbindelse anført, at beskeden ikke indeholder oplysninger om faglige vurderinger eller oplysninger om en sags faktiske grundlag, ligesom beskeden ikke indeholder oplysninger, der er omfattet af notatpligt. Endvidere har ministeriet henvist til, at det af forarbejderne fremgår, 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.

Statsministeriet har derudover anført, at det er åbenbart, at beskeden ikke er tænkt eller fremstår som sendt som led i den særlige rådgivers arbejde som særlig rådgiver i ministeriet, og at beskeden ikke var sendt på ministeriets vegne. Beskeden er ifølge ministeriet derimod af privat eller rent partimæssig karakter.

Efter at have set den pågældende SMS-besked er der efter min opfattelse tale om en formløs besked, der utvivlsomt ikke har karakter af et dokument i offentlighedslovens forstand. Jeg har herved lagt vægt på det konkrete indhold af den pågældende besked. Det har ikke for min vurdering haft betydning, at der er tale om en SMS-besked.

Jeg har på den baggrund ikke grundlag for at kritisere Statsministeriets afslag på at give dig aktindsigt i SMS-beskeden.

Som følge heraf har jeg ikke fundet anledning til at tage stilling til det anførte af Statsministeriet om, at beskeden er af privat eller rent partimæssig karakter.

Jeg bemærker dog, at jeg ikke er enig med Statsministeriet i, at man ud fra SMS-beskedens indhold kan lægge til grund, at der er tale om en SMS-besked af privat eller rent partimæssig karakter.

En sådan vurdering vil skulle foretages konkret på grundlag af en samlet vurdering af beskedens indhold og form, den kontekst, korrespondancen udveksles i, herunder om emnet for beskeden har tilknytning til den særlige rådgivers arbejdsopgaver i Statsministeriet, om beskeden har til formål eller virkning at udøve indflydelse på, hvordan enten den særlige rådgiver eller modtageren af beskeden agerer arbejdsmæssigt i relation til det diskuterede, og om den særlige rådgiver og modtageren af beskeden har en aktuel arbejdsmæssig relation vedrørende emnet for korrespondancen. Jeg henviser til [FOB 2020-39](#) på ombudsmandens hjemmeside.

Henset til min vurdering af SMS-beskedens karakter har jeg dog som nævnt ikke fundet anledning til at foretage en undersøgelse af dette spørgsmål. Jeg har heller ikke fundet grundlag for at gå ind i spørgsmålet om muligheden for at meddele meroffentlighed.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Med venlig hilsen



Niels Fenger

Kopi til:

Statsministeriet