

8-1. Forvalningsret 12.2. – Statsforfatningsret 2.2.

Ministers e-mail til sin folketingsgruppe var en aktivitet inden for den offentlige forvaltning

En journalist bad Miljøministeriet om aktindsigt i en e-mail som miljøministeren havde sendt til sin folketingsgruppe. E-mailen indeholdt ministerens kommentarer til en sag som var blevet overført fra Miljøministeriet til Justitsministeriet fordi der kunne være tvivl om miljøministerens habilitet. Miljøministeriet afslog aktindsigt i e-mailen og henviste i den forbindelse til at e-mailen var privat og dermed ikke en del af den offentlige forvaltnings virksomhed. Journalisten klagede til ombudsmanden over afslaget.

Ombudsmanden udtalte at miljøministeren, som andre der virker i den offentlige forvaltning, naturligvis som privatperson kunne kommentere en sag hun havde været involveret i under sit virke som minister. Da mailens indhold havde en klar tilknytning til en sag i ministeriet og til ministerens rolle som minister, var der efter ombudsmandens opfattelse dog en vis formodning for at e-mailen måtte anses for en aktivitet inden for den offentlige forvaltning. Denne formodning kunne svækkes eller afkræftes af andre omstændigheder i sagen.

Det fremgik ikke af mailen i hvilken rolle ministeren havde udarbejdet den. Det var f.eks. ikke angivet at den var udarbejdet af hende i rollen som minister. Det var heller ikke angivet at mailen var udarbejdet i anden egenskab, f.eks. som medlem af folketingsgruppen. I overensstemmelse med formodningen måtte mailen under disse omstændigheder anses for en aktivitet inden for den offentlige forvaltning.

Ombudsmanden henstillede på denne baggrund til Miljøministeriet at genoptage sagen og på ny tage stilling til anmodningen om aktindsigt. Ombudsmanden bemærkede at han ikke havde udtalt sig om hvorvidt der var ret til indsigt i mailen, eller om den var omfattet af undtagelsesbestemmelserne i offentlighedsloven.

(J.nr. 2005-2214-101).

Ved telefonisk henvendelse den 31. maj 2005 anmodede journalist A Miljøministeriet om aktindsigt i den e-mail som miljøminister Connie Hedegaard sendte til medlemmerne af den konservative folketingsgruppe den 30. maj 2005.

Miljøministeriet afslog i brev af 9. juni 2005 A's aktindsigtsanmodning. Ministeriet skrev bl.a. følgende til A:

"Den omtalte mail er udsendt af Connie Hedegaard personligt i egenskab af konservativt medlem af Folketinget og har derfor hverken været undergivet administrativ sagsbehandling eller indgået som led i virksomhed udøvet af den offentlige forvaltning.

På den baggrund kan din anmodning om aktindsigt ikke imødekommes."

I brev af 16. juni 2005 klagede A til mig over Miljøministeriets afslag på aktindsigt. I anledning af A's klage anmodede jeg i brev af 23. juni 2005 Miljøministeriet om en udtalelse og om udlån af sagens akter.

Jeg modtog den 5. september 2005 en udtalelse af 2. september 2005 fra Miljøministeriet. Ministeriet henholdt sig til afgørelsen af 9. juni 2005 og bemærkede yderligere følgende:

"Sagsforløb

Efter statsministerens indstilling blev det ved kgl. resolution af 27. maj 2005 bestemt at 'ressortansvaret for behandlingen af sager vedrørende Vejle Amts forslag til regionplantillæg nr. 36, varehus i Horsens af 1. april 2005 om, hvorledes Bilka i Horsens kan lovliggøres efter planloven overføres fra miljøministeren til justitsministeren, idet der kan rejses tvivl om miljøministerens habilitet i sagen'.

Connie Hedegaard udsendte herefter en kort skriftlig kommentar til pressen som kommentar til sagen.

Den 30. maj 2005 sender Connie Hedegaard en mail til medlemmerne af den konservative folketingsgruppe til fortrolig orientering for den følgende dags gruppemøde.

I forbindelse med gruppemødet den 31. maj 2005 spørger pressen til indholdet af den mail, som Connie Hedegaard har sendt til den konservative gruppe dagen inden. Hertil udtaler Connie Hedegaard til TV-2 nyhederne: 'Grunden til at jeg sender mailen rundt, er jo en helt intern debat. Jeg synes ikke der var grund til, at vi skulle have en stor og lang diskussion i dag – og det har vi heller ikke haft. Jeg har beskrevet nogle ting, som jeg fandt

behov for at præcisere.'

Endvidere udtaler gruppeformand Helge Adam Møller: 'Vi var enige om i gruppen, at vi ikke var godt nok orienteret i slutningen af sidste uge. Det vil jeg sørge for, vi er i fremtiden ...'

...

Miljøministeriets vurdering

Den mail, som anmodningen om aktindsigt vedrører, er sendt af Connie Hedegaard i egenskab af konservativt medlem af folketinget til medlemmerne af den konservative folketingsgruppe forud for et møde i folketingsgruppen. Mailen blev sendt som reaktion på en intern debat i folketingsgruppen, hvorfor det var forventeligt, at spørgsmålet kunne blive bragt op på gruppemødet.

Det følger af offentlighedsloven § 1, stk. 1, at loven gælder for hele den offentlige forvaltning og omfatter al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning. Adgangen til aktindsigt omfatter efter offentlighedsloven § 4, stk. 1, kun dokumenter, der undergives eller har været undergivet en administrativ sagsbehandling.

Det har i afgørelsen af spørgsmålet om aktindsigt været helt afgørende for Miljøministeriet, at den pågældende mail ikke er sendt som led i Miljøministeriets virksomhed eller på anden vis har været undergivet administrativ sagsbehandling i Miljøministeriets regi. Den omtalte mail betragtes som privat, jf. henvisningerne i den kommenterede offentlighedslov side 140 samt tilsvarende synspunkter side 194 (John Vogter, 3. udgave) om dokumenter, der må betragtes som de pågældende ministres private ejendom.

Det er i denne sag essentielt, at Connie Hedegaard bestrider 2 adskilte embeder. I det ene embede fungerer hun som miljøminister og udgør en del af forvaltningen, med de rammer som der gælder for denne virksomhed – herunder aktindsigtsreglerne efter offentlighedsloven. I det andet embede fungerer hun som privatperson og som medlem af folketinget og er i denne funktion ikke omfattet af regler om aktindsigt i sin korrespondance m.v.

Det fremgår helt klart af mailen til den konservative folketingsgruppe, at den vedrører en debat, som foregår i folketingsgruppen. Connie Hedegaard har i denne sammenhæng haft behov for at kommunikere med sine gruppefæller om en række spørgsmål af intern karakter.

Det er klart, at der her er tale om en ytring af rent privat karakter, som ikke er led i virksomhed udøvet af den offentlige forvaltning, jf. også henvisningen i den kommenterede offentlighedslov side 114 (John Vogter, 3. udgave) til Indenrigsministeriets afgørelser og udtalelser 1993, side 26 ff., om et talepapir udarbejdet af et kommunalbestyrelsesmedlem selv til støtte m.v. for et personligt indlæg i debatten.

Det bemærkes endvidere, at Miljøministeriet ikke har været orienteret eller involveret i udarbejdelsen af den omtalte mail – helt ligesom det gør sig gældende i Connie Hedegaards øvrige private korrespondance.

Det gøres ligeledes gældende, at såfremt det antages, at denne type korrespondance mellem et medlem af folketinget – der også er minister – og folketingsgruppen ikke kan ske uden for offentlighedslovens rammer, så vil det være en alvorlig begrænsning af ministres mulighed for at deltage i folketingsgruppens arbejde.

Det er et naturligt led i folketingsgruppens arbejde, at ministre deltager aktivt i gruppens diskussioner og bidrager på lige fod med de øvrige medlemmer – det være sig i skriftlig form såvel som mundtligt. En del af dette arbejde indebærer også orienteringer om begivenheder, der vedrører det ressort, som ministeren er ansvarlig for. Hensynet til den politiske beslutningsproces må også i denne sammenhæng betyde, at der er rum for en funktion som minister og en funktion som medlem af en folketingsgruppe. Yderligere kan det anføres, at Connie Hedegaard på tidspunktet for afsendelsen af mailen ikke var ansvarlig for den i mailen nævnte sag, idet sagen ved kgl. resolution den 27. maj 2005 var blevet overført til justitsministeren.

Konklusion

På baggrund af ovenstående fastholdes Miljøministeriets afgørelse af 9. juni 2005, hvorefter anmodningen om aktindsigt er afslået med henvisning til, at mailen er udsendt af Connie Hedegaard personligt i egenskab af konservativt medlem af folketinget, og at mailen derfor hverken har været undergivet administrativ sagsbehandling eller er indgået som led i virksomhed udøvet af den offentlige forvaltning.”

I brev af 22. december 2005 anmodede jeg Miljøministeriet om en supplerende udtalelse. Jeg skrev følgende:

”1. Den e-mail som Miljøminister Connie Hedegaard sendte til den konservative folketingsgruppe den 30. maj 2005, fremstår som afsendt fra en e-mail adresse som

ministeriet har tildelt Connie Hedegaard til brug for varetagelsen af hendes embede som miljøminister. Jeg beder Miljøministeriet af- eller bekræfte om denne opfattelse er rigtig.

2. Den omtalte e-mail er forfattet og afsendt af Connie Hedegaard. Så vidt jeg forstår, er det ministeriets opfattelse at e-mailen ikke er omfattet af Connie Hedegaards virksomhed som miljøminister. Jeg går ud fra at der til grund for denne vurdering kan foreligge en udtalelse fra Connie Hedegaard. En sådan findes imidlertid ikke blandt de sagsakter jeg har modtaget. På den baggrund anmoder jeg om en udtalelse om hvorvidt ministeriet har truffet afgørelse i sagen uden at indhente en udtalelse fra Connie Hedegaard. I givet fald vil jeg under min videre behandling af sagen vurdere om en sådan udtalelse burde have foreligget, jf. det almindelige forvaltningsretlige sagsoplysningsprincip. Såfremt der foreligger en skriftlig udtalelse fra Connie Hedegaard, anmoder jeg om udlån heraf. Foreligger der en mundtlig udtalelse, anmoder jeg om udlån af det notat som jeg går ud fra at ministeriet har udarbejdet herom, jf. offentlighedslovens § 6.

3. I afgørelsen af 9. juni 2005 skrev Miljøministeriet at e-mailen 'hverken har været undergivet administrativ sagsbehandling eller er indgået som et led i virksomhed udøvet af den offentlige forvaltning'. I udtalelsen til mig af 2. september 2005 har ministeriet anvendt en lignende formulering og har henvist både til offentlighedslovens § 1, stk. 1, og § 4, stk. 1. Anvendelsen af bestemmelsen i offentlighedslovens § 4, stk. 1, forudsætter at der i det hele taget er tale om virksomhed der udøves af den offentlige forvaltning, jf. § 1, stk. 1. Jeg beder på den baggrund ministeriet udtale sig om hvorvidt jeg kan lægge til grund at det er ministeriets opfattelse at Connie Hedegaards afsendelse af e-mailen var et led i virksomhed udøvet af den offentlige forvaltning, jf. offentlighedslovens § 1, stk. 1."

I udtalelse af 13. februar 2006 svarede Miljøministeriet følgende:

"Ad 1

Det er korrekt, at den e-mail, som Connie Hedegaard sendte til den konservative folketingsgruppe den 30. maj 2005, er afsendt fra en e-mail adresse, som ministeriet har tildelt Connie Hedegaard.

Alle i Miljøministeriet – herunder Connie Hedegaard – tildeles en e-mail adresse, som i overensstemmelse med ministeriets praksis også må anvendes til privat korrespondance.

Det kan endvidere oplyses, at Connie Hedegaard har yderligere én e-mail adresse (min@mim.dk). Det er også denne e-mail adresse, som fremgår af Folketingets

adresselister. Den e-mail adresse som Connie Hedegaard brugte i sin mail til den konservative folketingsgruppe, er ikke offentligt kendt og anvendes af Connie Hedegaard hovedsageligt til korrespondance, som er Miljøministeriet uvedkommende.

Miljøministeriet fastholder derfor, at der er tale om en mail sendt af Connie Hedegaard i egenskab af konservativt medlem af Folketinget, jf. udtalelse af 2. september 2005 til Folketingets Ombudsmand.

Ad 2

En række journalister rettede den 31. maj 2005 henvendelse til Miljøministeriet for at anmode om aktindsigt i den mail, som Connie Hedegaard ifølge avisen (...) havde sendt til den konservative folketingsgruppe.

Miljøministeriet forespurgte i den forbindelse Connie Hedegaard om den omtalte mail til brug for afgørelsen. Denne forespørgsel var mundtlig.

Connie Hedegaards synspunkter var allerede offentligt kendte – at mailen er skrevet som medlem af Folketinget til den konservative folketingsgruppe som led i en intern debat – i det Connie Hedegaard havde udtalt dette til TV-2 nyhederne den 31. maj 2005. Disse synspunkter fremgår derfor tillige af Miljøministeriets udtalelse af 2. september 2005 til Folketingets Ombudsmand.

Der blev ikke udarbejdet et selvstændigt notat herom, jf. offentlighedslovens § 6.

Ad 3

Det er *ikke* Miljøministeriets opfattelse, at Connie Hedegaards afsendelse af e-mailen var et led i virksomhed udøvet af den offentlige forvaltning.

Det fremgår også klart at Miljøministeriets udtalelse af 2. september 2005, at den pågældende mail må betragtes som privat.”

A havde ikke yderligere bemærkninger til sagen.

Den 19. juni 2000 afgav jeg følgende udtalelse i sagen:

Ombudsmandens udtalelse

”Offentlighedsloven omfatter al virksomhed der udøves inden for den offentlige forvaltning. Det fremgår af lovens § 1, stk. 1.

Begrebet ’al virksomhed’ omfatter naturligvis også fortrolige oplysninger. At

konstatere at et dokument er omfattet af offentlighedsloven, er derfor ikke det samme som at sige at dokumentet er undergivet aktindsigt. Om en myndighed har pligt til at give indsigt i dokumentet, beror på offentlighedslovens undtagelsesregler.

Det spørgsmål som foreligger i denne sag, er alene om Connie Hedegaards e-mail er en aktivitet inden for – eller uden for – den offentlige forvaltning. Ministeriet mener at aktiviteten falder uden for, og har allerede af den grund meddelt afslag på indsigt. Som en konsekvens af dette standpunkt har ministeriet ikke taget stilling til om der kunne gives indsigt i – eller afslag på indsigt i – dokumentet hvis e-mailen faktisk er en aktivitet inden for den offentlige forvaltning.

Jeg har læst den omhandlede e-mail. Den er stilet til 'KF-gruppen' og afsendt af Connie Hedegaard. Hun angiver at hun i mailen gerne vil præcisere et par ting i sagsforløbet 'forud for gruppemødet i morgen'. Det er angivet at den er 'til fortrolig orientering', og er underskrevet 'Connie'.

Som nævnt er også fortrolige oplysninger i den offentlige forvaltning omfattet af begrebet 'al virksomhed' i offentlighedslovens § 1, stk. 1, og det er derfor uden betydning for lovens anvendelse at det i mailen anføres at den er 'fortrolig'.

E-mailen indeholder Connie Hedegaards kommentarer til dele af sagsforløbet i den såkaldte 'Bilka-sag'. Ministerens og ministeriets behandling af denne Bilka-sag er utvivlsomt omfattet af offentlighedslovens § 1, stk. 1. Det gælder også den del af sagen som angår miljøministerens habilitet og sagens overførelse til Justitsministeriet.

Det er imidlertid ikke givet at dette også gælder for Connie Hedegaards kommentarer til sagen. Som andre der virker i den offentlige forvaltning, kan Connie Hedegaard naturligvis som privatperson (med respekt for en eventuel tavshedspligt) kommentere en sag hun har været involveret i under sit virke som minister. Men tilsvarende kommentarer kan Connie Hedegaard også komme med i rollen som minister.

Efter min mening er e-mailens indhold således af en karakter som Connie Hedegaard naturligt kan have udarbejdet såvel som led i sin rolle som minister som i roller uden forbindelse med ministerrollen, f.eks. som partipolitiker.

Den omstændighed at mailen alene er stilet til medlemmer af folketingsgruppen i forbindelse med et forestående gruppemøde, har ministeriet anført til støtte for at mailen er udarbejdet af Connie Hedegaard som medlem af denne gruppe og uden for rollen som

minister. Efter min mening kan Connie Hedegaard imidlertid også i rollen som minister rette en sådan henvendelse til gruppen. I overensstemmelse hermed har ministeriet da også udtalt at det er et naturligt led i folketingsgruppens arbejde at ministre deltager aktivt i folketingsgruppens diskussioner.

Når der yderligere henses til at mailens indhold har klar tilknytning til en sag i ministeriet og til Connie Hedegaards rolle som miljøminister, er der en vis formodning om at Connie Hedegaards mail som udgangspunkt må anses for en aktivitet inden for den offentlige forvaltning.

Denne formodning kan svækkes eller afkræftes hvis andre omstændigheder taler i modsat retning, navnlig hvis andet fremgår af eller kan udledes af mailen. Det forhold at sagen blev overført til Justitsministeriet, svækker efter min mening ikke i sig selv denne formodning.

Det fremgår ikke af mailen i hvilken rolle Connie Hedegaard har udarbejdet mailen. Det er f.eks. ikke angivet at mailen ikke er udarbejdet af Connie Hedegaard i rollen som miljøminister. Ej heller er det angivet at mailen er udarbejdet af Connie Hedegaard i en anden rolle, f.eks. som medlem af folketingsgruppen.

I overensstemmelse med den anførte formodning må mailen under disse omstændigheder efter min opfattelse anses for en aktivitet (virksomhed) inden for den offentlige forvaltning, jf. offentlighedslovens § 1, stk. 1.

Jeg har meddelt Miljøministeriet min opfattelse og har samtidig henstillet til ministeriet at genoptage sagen og på ny tage stilling til Deres aktindsigtsanmodning i lyset af det som jeg har anført. Jeg bemærker i den forbindelse at jeg ikke herved har udtalt mig om hvorvidt De har ret til indsigt i mailen, eller om den er omfattet af undtagelsesbestemmelserne i offentlighedsloven, f.eks. § 13, stk. 1, nr. 6.

Idet ministeriet således efter min opfattelse ikke har haft hjemmel i offentlighedslovens § 1, stk. 1, til at undtage e-mailen fra aktindsigt, har jeg ikke anledning til at tage stilling til spørgsmålet om hvorvidt oplysningsgrundlaget i sagen var tilstrækkeligt, eller til hvorvidt begrundelsen for afgørelsen levede op til kravene i forvaltningslovens § 24.

Jeg beder Dem afvente Miljøministeriets fornyede stillingtagen til sagen før De tager stilling til om der er grundlag for at klage til mig.”

