



2016-15

Ikke aktindsigt i e-mails i mailboks, som Tilsynet ikke havde umiddelbar adgang til, selv om Tilsynet kendte koden

21. marts 2016

En tidligere regionsrådsformand havde givet Statsforvaltningen, Tilsynet koden til den mailboks, som han havde brugt i forbindelse med sin valgkamp op til folketingsvalget i 2015. Han havde på eget initiativ givet koden til Tilsynet til brug for behandlingen af en tilsynssag, som angik den daværende regionsrådsformands brug af en af regionens ansatte i forbindelse med valgkampen. Tilsynet havde dog ikke haft brug for at skaffe sig adgang til mailboksen for at kunne behandle sagen.

Forvaltningsret
11241.9

En borger bad efterfølgende om aktindsigt i indholdet af de e-mails, der lå i den tidligere regionsrådsformands kampagne-mailboks. Tilsynet afviste at give aktindsigt, fordi Tilsynet ikke havde åbnet mailboksen.

I forbindelse med ombudsmandens behandling af sagen oplyste Tilsynet, at det ikke havde modtaget et link eller en e-mailadresse, hvortil koden kunne anvendes. Under disse omstændigheder mente ombudsmanden ikke, at mailboksens indhold var "indgået til eller oprettet af" Tilsynet, jf. offentlighedslovens § 7, stk. 1. Situationen kunne efter ombudsmandens opfattelse sidestilles med den situation, hvor en myndighed kun har adgang til dokumenter via en ekstern database.

Ombudsmanden havde på den baggrund ikke grundlag for at kritisere, at Tilsynet havde afvist borgerens anmodning om aktindsigt.

(Sag nr. 15/05316)

Herunder gengives ombudsmandens udtalelse i sagen efterfulgt af en sagsfremstilling:

Ombudsmandens udtalelse

1. Indledning

Sagen handler om, hvorvidt Statsforvaltningen, Tilsynet kan afvise din anmodning om aktindsigt i de enkelte e-mails i den mailboks, som var knyttet til en kampagnemail, som en tidligere regionsrådsformand brugte i forbindelse med valgkampen op til folketingsvalget i juni 2015. Statsforvaltningen har afvist din begæring om aktindsigt med henvisning til, at Tilsynet ikke har åbnet mailboksen, selv om den tidligere regionsrådsformand den 26. september 2015 gav Tilsynet adgangskoden hertil.

Det centrale spørgsmål er, om de enkelte e-mails i mailboksen kan anses for at være "indgået til eller oprettet af" Statsforvaltningen, Tilsynet "som led i administrativ sagsbehandling". Dette er en forudsætning for, at et dokument er omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 7, stk. 1.

2. Regler mv.

2.1. Offentlighedslovens § 7, stk. 1, har følgende ordlyd (se lov nr. 606 af 12. juni 2013):

"§ 7. Enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed."

Af forarbejderne til bestemmelsen (jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) fremgår bl.a. følgende:

"Bestemmelsen fastslår endvidere, at retten til aktindsigt omfatter dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed som led i en *administrativ sagsbehandling* i forbindelse med dens virksomhed. Retten til aktindsigt omfatter således alle dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v., bortset fra sådanne, det typisk på grund af deres indhold er myndighedens løbende administrative virksomhed helt uvedkommende.

...

Bestemmelsen i stk. 1 fastsætter ikke et egentligt tidspunkt for, hvornår retten til aktindsigt indtræder, men fastslår blot, at retten til aktindsigt omfatter dokumenter, når de er *indgået til* eller *oprettet af* en myndighed m.v. Det indebærer, at retten indtræder i forbindelse med, at den pågældende myndighed har modtaget eller oprettet dokumentet. Det er således

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

uden betydning, om dokumentet er foreløbigt, foreligger i udkastform, om det er journaliseret, eller om dokumentet er lagt på den pågældende sag. Det er ligeledes uden betydning, hvordan dokumentet er modtaget, herunder om det er sket pr. almindelig post eller e-mail.

...

Et dokument, som en myndighed alene har adgang til gennem en ekstern database, kan hverken betragtes som indgået til eller oprettet af den pågældende myndighed, medmindre dokumentet foreligger i form af en udskrift på sagen eller på anden måde er tilgået sagen.”

2.2. Om begrebet ”indgået til eller oprettet af (...) som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed” fremgår bl.a. følgende af Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 181:

”Ombudsmanden har i sin praksis nærmere præciseret, hvilke kriterier der skal lægges vægt på ved vurderingen af, om et dokument er indgået til eller oprettet af en myndighed som led i administrativ sagsbehandling. Det følger af denne praksis, at det afgørende for vurderingen er, *om dokumentet er tillagt eller kan tillægges betydning* for myndighedens administrative virksomhed på området. Dette kriterium fører til, at det typisk kun vil være dokumenter, hvis indhold er myndighedens *almindelige løbende administrative virksomhed helt uvedkommende*, der vil kunne undtages fra aktindsigt med henvisning til, at dokumentet ikke er indgået til myndigheden ’som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed’.

Det forhold, at et dokument er *journaliseret* af en forvaltningsmyndighed, er et indicium for, at dokumentet er indgået som led i administrativ sagsbehandling, jf. § 7, stk. 1, jf. Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret (2. udgave, 2002) side 389. Er dokumentet *lagt på en sag*, indebærer det, at dokumentet som udgangspunkt må anses for indgået som led i administrativ sagsbehandling, jf. FOB 1998, side 431, cfr. dog 3.4. ovenfor vedrørende domme og faglitteratur, der lægges på sagen.”

2.3. Fra ombudsmandens praksis kan jeg bl.a. henvise til sagen, som er omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1995, s. 132. Her udtalte ombudsmanden bl.a. følgende vedrørende den tidligere bestemmelse i § 4, stk. 1, i offentlighedsloven (lov nr. 572 af 19. december 1985):

”Som det fremgår [af forarbejderne til § 4, stk. 1] er der snævre grænser for hvilke dokumenter der ikke er omfattet af bestemmelsen, og på baggrund af forarbejderne må det efter min opfattelse lægges til grund at den nævnte passus i § 4, stk. 1, – om at dokumenterne skal være indgået til

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

myndigheden 'som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed' – kun udeholder dokumenter som ikke er tillagt eller kan tillægges betydning for myndighedens administrative virksomhed på området. Det skal med andre ord typisk være dokumenter hvis indhold er myndighedens almindelige løbende administrative virksomhed helt uvedkommende.”

Sagen er fulgt op af flere efterfølgende ombudsmandsudtalelser om forståelsen af den tidligere offentlighedslovs § 4, stk. 1. Se bl.a. sag nr. 4-2 i Folketingets Ombudsmands beretning for 2011.

3. Min vurdering

Som det fremgår, er det en forudsætning for, at et dokument er omfattet af aktindsigt efter offentlighedslovens § 7, stk. 1, at det er ”indgået til eller oprettet af” en myndighed som led i administrativ sagsbehandling.

Statsforvaltningen, Tilsynets behandling af sagen om bistand til den tidligere regionsrådsformand i forbindelse med dennes valgkamp blev afsluttet med Tilsynets udtalelse af 20. november 2015 (offentliggjort på Statsforvaltningens hjemmeside). Statsforvaltningen, Tilsynet har i udtalelsen bl.a. anført følgende:

”Den 26. september 2015 fremsendte den tidligere regionsrådsformand på eget initiativ koden til denne kampagnemail til Statsforvaltningen.

...

Det er Statsforvaltningens opfattelse, at den redegørelse og det bilagsmateriale, som Statsforvaltningen har modtaget fra regionen i sagen, udgør et tilstrækkeligt grundlag for Statsforvaltningens vurdering af de spørgsmål, som er relevante for tilsynssagen.

Statsforvaltningen har på den baggrund ikke fundet anledning til at søge sagen yderligere oplyst, herunder ved anmodning til regionen om udtræk af det oplyste yderligere meget store antal mails fra perioden 18. august 2014 til 26. maj 2015 eller ved åbning af ovennævnte kampagnemail.”

Jeg må på den baggrund lægge til grund, at der rent faktisk ikke er hentet dokumenter fra kampagnemailen til brug for sagen, og at sådanne dokumenter således heller ikke er lagt eller journaliseret på sagen.

Ud fra Statsforvaltningen, Tilsynets udtalelse af 8. januar 2016 må jeg desuden lægge til grund, at Tilsynet ikke fra den tidligere regionsrådsformand har

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

modtaget et link eller en e-mailadresse, hvortil koden kan anvendes, og Tilsynet har derfor ikke umiddelbart fra sin sag kunnet tilgå kampagnemailboksen ved hjælp af den tilsendte kode.

Hvis Statsforvaltningen, Tilsynet ville hente oplysninger fra kampagnemailen, skulle Statsforvaltningen således først fremskaffe oplysninger om mailadressen og herefter via internettet tilgå kampagnemailen ved hjælp af den fremsendte kode.

Selv om der har været presseomtale af den tidligere regionsrådsformands kampagnemail – herunder e-mailadressen – og adressen således formentlig må anses for offentligt kendt, mener jeg ikke, at indholdet af kampagnemailen under disse omstændigheder kan anses for at være indgået til eller oprettet af Statsforvaltningen. Efter min opfattelse kan situationen sidestilles med den situation, der er beskrevet i forarbejderne, om dokumenter, som myndigheden kun har adgang til via en ekstern database.

Jeg har på den baggrund ikke anledning til at tage stilling til, om betingelsen om, at materialet er indgået til eller oprettet ”som led i administrativ sagsbehandling”, er opfyldt.

Samlet set har jeg derfor ikke grundlag for at kritisere, at Statsforvaltningen, Tilsynet har afvist din anmodning om aktindsigt.

Jeg har sendt en kopi af dette brev til Statsforvaltningen, Tilsynet til orientering.

Jeg foretager mig ikke mere i sagen.

Sagsfremstilling

Du skrev den 15. oktober 2015 til Statsforvaltningen, Tilsynet, at du via pressen havde erfaret, at en tidligere regionsrådsformand havde givet Statsforvaltningen, Tilsynet adgang til sin private kampagnemail. Du bad om aktindsigt i dette elektroniske materiale.

Din anmodning om aktindsigt vedrørte Statsforvaltningen, Tilsynets sag om, hvorvidt en ansat i en region havde ydet bistand til den daværende regionsrådsformand i forbindelse med dennes valgkamp ved folketingsvalget i 2015. Adgang til den private mailboks var således givet i forbindelse med Statsforvaltningen, Tilsynets behandling af denne sag.

Ved afgørelse af 20. oktober 2015 gav Statsforvaltningen, Tilsynet dig aktindsigt i e-mail af 26. september 2015, hvori den nu tidligere regionsrådsformand sendte koden til mailboksen til Tilsynet. Dog var selve koden undtaget med henvisning til offentlighedslovens § 30, nr. 1, om undtagelse af enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold.

E-mailen af 26. september 2015 blev sendt fra den tidligere regionsrådsformand til en afdelingschef i Statsforvaltningen og havde følgende indhold:

”I forlængelse af min mail med kode til min kampagnemail – afsendt i går fredag kl. 15.15 – sender jeg lige igen efter vores snak d.d., da jeg kan forstå, at den ikke er kommet frem.

Koden er (...)”

Du klagede den 23. oktober 2015 til mig over Statsforvaltningens afgørelse. Du anførte bl.a., at Statsforvaltningen var forpligtet til at forholde sig til spørgsmålet om aktindsigt i de enkelte e-mails i mailboksen.

Jeg sendte den 28. oktober 2015 din klage til Statsforvaltningen som en anmodning fra dig om, at Statsforvaltningen forholdt sig til det, som du havde anført.

Statsforvaltningen fastholdt i et brev af 17. november 2015, at der ikke var yderligere dokumenter i sagen, som var omfattet af din anmodning om aktindsigt.

Du klagede samme dag til mig igen, og den 25. november 2015 videresendte jeg din klage til Statsforvaltningen, Tilsynet som en anmodning fra dig om, at Statsforvaltningen, Tilsynet tog stilling til din anmodning om aktindsigt i de enkelte e-mails i den mailboks, som den tidligere regionsrådsformand den 26. september 2015 gav Tilsynet adgang til.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

I afgørelse af 1. december 2015 afviste Statsforvaltningen, Tilsynet at meddele aktindsigt i de enkelte e-mails med henvisning til, at Tilsynet ikke havde åbnet den mailboks, som den tidligere regionsrådsformand havde givet adgang til, og at der derfor ikke var andre dokumenter end e-mailen af 26. september 2015, der var "indgået til eller oprettet af" Tilsynet i sagen.

Tilsynet henviste i den forbindelse til bestemmelsen i offentlighedslovens § 7, stk. 1, hvorefter 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.

I afgørelsen af 1. december 2015 henviste Statsforvaltningen, Tilsynet også til udtalelsen af 20. november 2015 i sagen, som din anmodning om aktindsigt angik (bistand til tidligere regionsrådsformand i forbindelse med valgkamp ved folketingsvalget i juni 2015). Af udtalelsen fremgår, at Tilsynet ikke havde fundet grundlag for yderligere oplysning af sagen, herunder ved åbning af den tidligere regionsrådsformands mailboks. Det fremgår også af udtalelsen, at den tidligere regionsrådsformand den 26. september 2015 sendte koden til sin kampagnemail til Statsforvaltningen, Tilsynet på eget initiativ.

Du klagede den 2. december 2015 til mig over Statsforvaltningen, Tilsynets afgørelse, idet du bl.a. henviste til uddrag af betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt dokumenter er indgået til eller oprettet af en myndighed som led i dennes administrative sagsbehandling. Du gjorde gældende, at Tilsynet havde haft adgang til de e-mails, du søgte om aktindsigt i, men at Tilsynet efter eget valg ikke havde fundet anledning til at gøre brug af denne adgang.

Du mente derfor ikke, at Statsforvaltningen, Tilsynets begrundelse for det delvise afslag på aktindsigt var i overensstemmelse med lovgivningen.

Jeg bad den 18. december 2015 Statsforvaltningen, Tilsynet om en udtalelse om sagen. I brevet til Tilsynet skrev jeg bl.a. følgende:

"Jeg beder Statsforvaltningen, Tilsynet i udtalelsen til mig nærmere at redegøre for forløbet i forbindelse med, at den tidligere regionsrådsformand sendte koden til mailboksen til Statsforvaltningen, Tilsynet, herunder redegøre for den kontakt, der ifølge e-mailen af 26. september 2015 var forud for afsendelsen heraf.

Jeg går ud fra, at det er denne kontakt, der har ført til, at Statsforvaltningen, Tilsynet i udtalelsen af 20. november 2015 har anført, at den tidligere regionsrådsformand sendte koden til mailboksen på eget initiativ. Jeg beder Statsforvaltningen, Tilsynet om nærmere at redegøre herfor.

2.2. Statsforvaltningen, Tilsynets afgørelse af 1. december 2015 er truffet i medfør af § 7, stk. 1, i offentlighedsloven. Efter denne bestemmelse er det en forudsætning for at få aktindsigt, at det eller de dokumenter, der anmodes om aktindsigt i, er indgået til eller oprettet af en myndighed mv. som led i administrativ sagsbehandling som led i dens virksomhed.

I afgørelsen af 1. december 2015 er henvist til, at Statsforvaltningen, Tilsynet ikke har åbnet den omhandlende mailboks, som den tidligere regionsrådsformand har givet adgang til.

Jeg forstår umiddelbart sagens oplysninger sådan, at Statsforvaltningen, Tilsynet hele tiden har haft adgang til den omhandlende mailboks og har kunnet tilgå denne ved brug af den tilsendte kode. Jeg beder Tilsynet bekræfte, at det er korrekt forstået.

Om begrebet 'indgået til eller oprettet af (...) som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed' fremgår bl.a. følgende af Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 181:

'Ombudsmanden har i sin praksis nærmere præciseret, hvilke kriterier der skal lægges vægt på ved vurderingen af, om et dokument er indgået til eller oprettet af en myndighed som led i administrativ sagsbehandling. Det følger af denne praksis, at det afgørende for vurderingen er, *om dokumentet er tillagt eller kan tillægges betydning* for myndighedens administrative virksomhed på området. Dette kriterium fører til, at det typisk kun vil være dokumenter, hvis indhold er myndighedens *almindelige løbende administrative virksomhed helt uvedkommende*, der vil kunne undtages fra aktindsigt med henvisning til, at dokumentet ikke er indgået til myndigheden 'som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed'.'

Jeg kan også henvise til sagen omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1995, s. 132, hvor ombudsmanden bl.a. udtalte følgende vedrørende den tidligere bestemmelse i § 4, stk. 1, i offentlighedsloven (lov nr. 572 af 19. december 1985):

'Som det fremgår [af forarbejderne til § 4, stk. 1] er der snævre grænser for hvilke dokumenter der ikke er omfattet af bestemmelsen, og på baggrund af forarbejderne må det efter min opfattelse lægges til grund at den nævnte passus i § 4, stk. 1, – om at dokumenterne skal være indgået til myndigheden 'som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed' – kun udeholder dokumenter som ikke er tillagt eller kan tillægges betydning for myndighedens administrative virksomhed på området. Det skal med andre ord typisk være dokumenter hvis indhold er

BILAG – SAGSFREMSTILLING

myndighedens almindelige løbende administrative virksomhed helt uvedkommende.'

Jeg beder på den baggrund Statsforvaltningen, Tilsynet om i udtalelsen til mig nærmere at redegøre for Tilsynets vurdering af, at de enkelte e-mails i mailboksen ikke kan anses for at være dokumenter, der er indgået til eller oprettet af Tilsynet som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med Tilsynets virksomhed."

Af Statsforvaltningen, Tilsynets udtalelse af 8. januar 2016 fremgår bl.a. følgende:

"Som det fremgår af de vedlagte to notater henvendte den tidligere regionsrådsformand sig telefonisk til Statsforvaltningen den 25. september 2015 med henblik på en afklaring af rammerne for Statsforvaltningens oplysning af sagen vedrørende bistand til den tidligere regionsrådsformand i forbindelse med valgkamp ved folketingsvalget i juni 2015. Statsforvaltningen oplyste blandt andet, at vi havde bedt regionen om en udtalelse, og at vi efter modtagelsen af udtalelsen ville tage stilling til, om sagen hermed var tilstrækkeligt oplyst, eller om vi havde brug for at indhente yderligere oplysninger. Statsforvaltningen oplyste også, at private ikke har pligt til at meddele os oplysninger. Den tidligere regionsrådsformand oplyste blandt andet, at han var indforstået med at stille oplysninger, som Statsforvaltningen måtte ønske, til rådighed. Statsforvaltningen svarede, at den tidligere regionsrådsformand var velkommen hertil, såfremt han ønskede det.

Som det videre fremgår ringede en afdelingschef i Statsforvaltningen herefter til den tidligere regionsrådsformand med henblik på at få præciseret, om den tidligere regionsrådsformand havde til hensigt af egen drift at sende oplysninger vedrørende sin kampagnemail til Statsforvaltningen. Den tidligere regionsrådsformand bekræftede dette, og oplyste, at han havde til hensigt at sende en mail til Statsforvaltningen indeholdende en kode til kampagnemailen. Afdelingschefen oplyste, at det var den tidligere regionsrådsformands eget valg at sende oplysninger til Statsforvaltningen.

Den tidligere regionsrådsformand ringede til afdelingschefen den 26. september 2015 for at få bekræftet, at Statsforvaltningen havde modtaget en mail fra ham med kodeord til kampagnemailen, som han havde sendt den 25. september 2015. Afdelingschefen oplyste, at han ikke umiddelbart kunne se, at en sådan mail var modtaget. Den tidligere regionsrådsformand oplyste, at han ville genfremsende oplysningerne fra en anden mailadresse.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Som det fremgår af notatet af 25. og 26. september 2015 modtog afdelingschefen umiddelbart efter telefonsamtalen den omhandlede mail fra den tidligere regionsrådsformand med oplysning om kode til kampagne-mailen.

Den tidligere regionsrådsformand har således sendt koden til mailboksen til Statsforvaltningen på eget initiativ.

Statsforvaltningen modtog udtalelse fra regionen den 9. oktober 2015 og Statsforvaltningen fandt det på baggrund af denne udtalelse godtgjort, at den omhandlede bistand til førelse af valgkamp har været ulovlig.

Statsforvaltningen har ikke fundet det nødvendigt at søge den rejste tilsynssag yderligere oplyst ved at søge at få adgang til og herefter inddrage materiale, der måtte fremgå af den tidligere regionsrådsformands mailboks.

Statsforvaltningen har i øvrigt ikke modtaget et link, en mailadresse eller lignende, hvortil koden skal anvendes, og vi har således heller ikke kunnet afprøve om den tilsendte kode giver adgang til den tidligere regionsrådsformands mailboks.

Som det fremgår ovenfor har vi heller ikke fundet anledning til at indhente yderligere oplysninger, herunder oplysninger om link eller mailadresse.

Det er på den baggrund Statsforvaltningens opfattelse, at indholdet af mailboksen ikke er indgået til os, jf. offentlighedslovens § 7, stk. 1, og som oplyst i vores brev af 1. december 2015 er der ikke indgået andre dokumenter vedrørende mailboksen end den mail af 26. september 2015, der er givet aktindsigt i. Der er således ikke tale om, at indholdet af mailboksen er indgået til Statsforvaltningen, hvorefter vi har undtaget det fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 7, stk. 1, fordi vi ikke betragter det som indgået som led i administrativ sagsbehandling.”

Du har i et brev af 20. januar 2016 kommenteret Statsforvaltningen, Tilsynets udtalelse. I dit brev er omtalt flere artikler, hvori kampagnemaiens mailadresse er omtalt, og som også er vedlagt dit brev.