



FOLKETINGETS
OMBUDSMAND

FOB 2022-27

**Embedsværkets
bistand til indlæg
på ministres
private profiler
på sociale medier**

Resumé

10. november 2022

En borger klagede over, at han var blevet blokeret fra klima-, energi-, og forsyningsministerens profiler på Facebook og Twitter. Profilerne blev oprettet af ministeren som privatperson, før han blev minister, men borgeren mente, at profilerne nu reelt blev administreret af ministeren i sin egenskab af minister og ikke som privatperson, og at de dermed var omfattet af almindelige forvaltningsretlige regler i forhold til bl.a. blokering af brugere.

Forvaltningsret

1.4

Statsforfatningsret

9

Ombudsmanden kunne ikke kritisere Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets vurdering af, at profilerne fortsat blev ført af ministeren som privatperson. Ombudsmanden lagde vægt på bl.a., at embedsværket ikke bistod med administrationen af profilerne. Desuden indgik oplysninger om profilernes indhold og embedsværkets bistand til indlæg på profilerne i ombudsmandens vurdering.

Da ombudsmandens virksomhed alene omfatter ministres handlinger som ministre og ikke deres handlinger som privatpersoner og partipolitikere, kunne ombudsmanden ikke behandle borgerens klage over blokeringen.

Ombudsmanden udtalte imidlertid mere generelt, at sagen efter hans opfattelse rejste en række principielle spørgsmål. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets skøn over omfanget af embedsværkets bistand pegede således i retning af, at embedsværket i perioden fra juni 2019 til juni 2022 havde udarbejdet i alt over 1.000 udkast til opslag på ministerens private profiler.

Ombudsmanden mente, at sagen tegnede et billede af en udvikling, hvor embedsværket i stigende omfang anvendes til politisk virksomhed i bred forstand – herunder til personlig profilering og branding af deres minister – på private sociale profiler, der ikke er underlagt de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om bl.a. saglighed og lighed, og hvor ministeren frit kan vælge, hvem der skal kunne deltage i debatten.

(Sag nr. 22/01283)

I det følgende gengives ombudsmandens afsluttende brev til borgerens advokat:

1. Om sagen

A er sekretariatsleder i foreningen Klimabevægelsen Danmark. Han blev i december 2021 blokeret fra adgang til klima-, energi- og forsyningsministerens profiler på Facebook og Twitter.

Du har som advokat for A klaget til mig over blokeringen. Efter din opfattelse må de to profiler anses for administreret af ministeren i sin egenskab af minister og ikke som privatperson. Blokering af brugere på profilerne kan derfor kun ske i overensstemmelse med de forvaltningsretlige regler, hvilket du ikke mener er tilfældet i den foreliggende sag.

Heroverfor har Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet anført, at der er tale om private profiler, som ikke kan henregnes til ministeriet.

2. Nærmere om profilerne

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har oplyst, at ministeriet administrerer officielle ministerieprofiler på de sociale medier, der alene vedrører ministerens aktiviteter som minister og regeringsmedlem. Din klient er ikke blevet blokeret fra disse profiler. Pressemeddelelser og "officielle nyheder" udgives på ministeriets officielle profiler samt ministeriets hjemmeside og aldrig alene på de to profiler, som din klient er blevet blokeret fra.

De to profiler, som din klient er blevet blokeret fra, blev ifølge ministeriet oprettet af ministeren som privatperson, før han blev minister, og anvendes nu af ministeren som private "politikerprofiler". Det fremgår efter det oplyste af ministerens profil på Facebook, at den er oprettet som en politikerside, og at profilen på Twitter er "verificeret", da den er "relevant inden for offentlige myndigheder, nyheder, underholdning eller en anden bestemt kategori". Ministeriet har også oplyst, at profilerne ikke indeholder anden information for at klargøre, at de er private, og at ministeren vil tage initiativ til at tydeliggøre dette.

Ministeriet står ikke for driften af de to profiler, herunder i form af oprettelse, opdatering eller overførelse af opslag til profilerne. Blokeringen af din klient er endvidere ikke foretaget af en ansat i ministeriet.

Profilernes indhold vedrører ifølge ministeriet både ministerens aktiviteter som minister og regeringsmedlem, ministerens aktiviteter som politiker i almindelighed og begivenheder i ministerens privatliv i øvrigt. Ministeriet skønner, at ministeren siden sin tiltræden i juni 2019 samlet set har slået 1.000 indlæg op på Facebook og foretaget halvanden til to gange så mange tweets på Twitter.

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet udarbejder udkast til opslag på de to profiler vedrørende ministerielle forhold og dermed ministerens varetagelse af opgaver og funktioner som minister og regeringsmedlem. Udkastene består typisk af tekstbidrag, men indeholder nogle gange også billed- eller videomateriale. Opslag på de to profiler, der er baseret på embedsværkets udkast, overføres ikke "automatisk" til ministeriets profil.

Om det nærmere omfang af embedsværkets bistand til opslag på de to profiler har Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet oplyst, at embedsværket – baseret på en tomånedersstikprøve, som ministeriet vurderer er repræsentativ – har udarbejdet udkast til 43 pct. af opslagene. I forbindelse med en anmodning om aktindsigt i juli 2021 vedrørende de seneste 25 opslag på ministerens Facebook-profil blev det opgjort, at embedsværket havde ydet bistand til 28 pct. af opslagene. Ifølge ministeriet vil antallet af indlæg og udkast til opslag naturligt variere over tid og afspejle, hvad der sker i ministerens virke, samt udviklingen i den måde, politikere og ministre anvender sociale medier til kommunikation med omverdenen.

3. Dine synspunkter

Du har til støtte for, at de to omhandlede profiler må anses for administreret af ministeren i sin egenskab af minister og ikke som privatperson, anført, at embedsværket yder omfangsrig bistand til opslagene på profilerne.

Du har i den forbindelse tilkendegivet, at hvis ministeriets stikprøve er repræsentativ for ministerens embedsperiode, svarer det til, at ministeriet fra juni 2019 til juni 2022 har udarbejdet udkast til 430 opslag på ministerens politikerprofil på Facebook og 640-860 opslag på Twitter. Du har anført, at du ikke er bekendt med tidsforbruget for udarbejdelse af udkastene, men at embedsværket – hvis man antager, at der er medgået 1,5 time pr. udkast – har anvendt mellem 1.605 og 1.925 timer på at udarbejde udkastene. Ressourceforbruget svarer således til i hvert fald op mod og sandsynligvis også mere end et helt årsværk i den nævnte treårsperiode.

Efter din opfattelse må det have formodningen imod sig, at der er tale om private profiler, som ikke er underlagt de almindelige forvaltningsretlige regler med hensyn til blokering af borgeres adgang til profilerne, når ca. 43 pct. af

opslagene er baseret på embedsværkets udkast. Dette understøttes ifølge dig af, at ministeren ikke har gjort det klart på de relevante profiler, at de er private.

Du har tilføjet, at der er meget mere kommunikation og debat på ministerens profiler end på ministeriets officielle profiler. Som følge af blokeringerne forhindres din klient derfor i vidt omfang i at deltage i debatten om ministerens og regeringens officielle klimapolitik som led i hans virke for Klimabevægelsen Danmark. Blokeringerne indebærer også, at din klient ikke har adgang til alle opslag om ministerens virke som minister, der er baseret på udkast fra embedsmænd, idet sådanne opslag ikke automatisk overføres til ministeriets officielle profiler.

Såfremt din klient under disse omstændigheder frit kan blokeres fra opslag baseret på udkast fra embedsværket, åbnes der op for omgåelse af de forvaltningsretlige regler om saglighed og lighed mv.

4. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets synspunkter

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har anført, at de omhandlede profiler må anses for ministerens private profiler og således ikke drives som led i ministeriets virksomhed.

Ministeriet har herved henvist til, at det anføres i Statsministeriets og Justitsministeriets "Notat om retlige forhold ved ministres brug af sociale medier", at det almindelige embedsværk i et vist omfang kan bistå ministeren i forbindelse med dennes aktiviteter på profiler, der drives af ministeren som privatperson, hvis bistanden vedrører et emne inden for ministerens område, men at det forudsættes, at indlæg på den private profil ikke er baseret på udkast fra embedsmænd i et sådant omfang, at der reelt må siges at være tale om en ministerprofil. Ministeriet vurderer, at bistanden i den foreliggende situation ikke har antaget et sådant omfang, at dette er tilfældet.

Ministeriet har afslutningsvis oplyst, at ministeriet er bekendt med, at Statsministeriet og Justitsministeriet påtænker at opdatere notatet, bl.a. i lyset af udviklingen i brugen af sociale medier.

5. Min vurdering

Ombudsmandens kompetence er afgrænset til virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning og visse nærmere angivne private institutioner mv. (§ 7, stk. 1 og 4, i lov om Folketingets Ombudsmand, jf. lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013).

Jeg kan derfor kun behandle en klage over blokering af en person på de sociale medier, hvis der er tale om virksomhed udøvet af den offentlige forvaltning (eller af de særlige private institutioner, der falder ind under min kompetence).

En minister kan handle som både forvaltningschef, regeringsmedlem, partipolitiker og privatperson. Det er kun, når ministeren handler som forvaltningschef eller regeringsmedlem, at ministeren udøver virksomhed omfattet af den offentlige forvaltning. Til gengæld falder en ministers handlinger som partipolitiker og som privatperson uden for ombudsmandens kompetence. Jeg henviser til betænkning nr. 1354/1998 om forholdet mellem minister og embedsmænd, s. 202, betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand, s. 37, betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 281 f., og betænkning nr. 1537/2013 om ministrenes særlige rådgivere, s. 61.

Almindeligvis sondres der på den baggrund mellem forskellige typer sociale profiler. Et ministerium kan oprette egentlige ministerieprofiler, og i forhold til en minister kan en profil oprettes som en "ministerprofil", hvorved forstås en profil, der vedrører ministerens varetagelse af opgaver og funktioner som minister, og som oprettes og administreres af embedsværket. En sådan ministerprofil har karakter af virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning på linje med f.eks. driften af ministeriets egne profiler på sociale medier eller ministeriets hjemmeside. Det betyder bl.a., at den offentligretlige lovgivning og forvaltningsretlige principper mv. finder anvendelse, ligesom virkningen er, at ombudsmanden er kompetent i forhold til aktiviteter på den pågældende profil.

Også hvor ministeren personligt deltager i administrationen af en minister- eller ministerieprofil, er der tale om virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning, idet ministeren herved handler som forvaltningschef.

En minister kan imidlertid også som privatperson (og partipolitiker) oprette en profil på et socialt medie, uden at der derved bliver tale om virksomhed udøvet af det offentlige. Se Niels Fenger, Medier, forvaltning og forvaltningsret i U 2021 B.105 (s. 111, note 32) med henvisning til ombudsmandens sag nr. 20/02965, hvor ombudsmanden erklærede sig inkompetent til at behandle en klage over bl.a. en borgmesters blokering af en borger på borgmesterens private Facebook-profil.

Der foreligger ikke lovgivning eller retspraksis mv., der tager stilling til, hvilke kriterier der styrer, om en profil på de sociale medier må anses for at være drevet som en del af den offentlige forvaltning. I forhold til det beslægtede spørgsmål om, hvordan det afgøres, om et givet organ henhører under den offentlige forvaltning, er det imidlertid almindeligt antaget, at der navnlig skal

lægges vægt på bl.a. organets oprettelsesgrundlag, på organisatoriske kriterier samt på, om organets drift finansieres ved offentlige midler. Jeg henviser til Niels Fenger, Forvaltningsret (2018), s. 111 ff.

I den foreliggende sag er de profiler, hvorfra der er sket blokering, efter det oplyste oprettet af ministeren som privatperson (og partipolitiker), før han blev minister. Endvidere må jeg ud fra ministeriets oplysninger lægge til grund, at profilerne fortsat administreres af ministeren som privatperson (og partipolitiker), og at ministeriet ikke bistår med oprettelse, opdatering eller overførelse af opslag til profilerne. Jeg forstår det også således, at de omtvistede blokeringer ikke er foretaget af ansatte i ministeriet.

Udgangspunktet er derfor, at profilerne ikke drives som led i ministeriets virksomhed, og at de således ikke udgør en aktivitet i den offentlige forvaltning omfattet af min kompetence.

Spørgsmålet er herefter, om det kan føre til en anden vurdering af profilers status, at embedsværket – som fremhævet af dig – yder en betydelig bistand i form af udarbejdelse af udkast mv. til de opslag på profilerne, der vedrører ministerens aktiviteter som minister og regeringsmedlem.

Embedsværkets bistand i form af sådanne udkast udgør i sig selv forvaltningsvirksomhed. Bistanden er derfor omfattet af min kompetence og underlagt bl.a. almindelige forvaltningsretlige saglighedskrav. Det blotte forhold, at embedsværket yder bistand i form af udkast til opslag på profilerne, indebærer imidlertid ikke i sig selv, at profilerne som sådanne – på trods af deres oprettelsesgrundlag og organisatoriske drift – kommer til at udgøre aktiviteter inden for den offentlige forvaltning.

I den foreliggende sag udgør de opslag, som embedsværket yder bistand til, som nævnt godt 40 pct. af den samlede mængde opslag på profilerne. Den øvrige – og overvejende – del af opslagene på profilerne er der ikke ydet bistand til, og de angår, så vidt jeg forstår, ministerens aktiviteter som partipolitiker og privatperson i øvrigt.

Endvidere forstår jeg Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet således, at pressemeddelelser og andre officielle nyheder aldrig udgives alene på ministerens private profiler, idet ministeriet selv driver profiler på Facebook og Twitter, hvor pressemeddelelser og andre officielle nyheder udgives.

Under disse omstændigheder har jeg ikke grundlag for at tilsidesætte Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets vurdering af, at profilerne må anses for ministerens private profiler.

Jeg er enig med dig i, at det er uheldigt, at ministeren ikke efter sin tiltræden som minister tydeliggjorde på sine private profiler, at de føres af ham som privatperson, og jeg finder, at denne undladelse har kunnet medvirke til at gøre det uklart, på hvilket grundlag profilerne blev drevet, og hvilken karakter de havde. Undladelsen af en sådan "varedeklaration" kan imidlertid efter min opfattelse ikke under de foreliggende omstændigheder indebære, at profilerne derved har fået karakter af ministerprofiler.

Jeg har på den baggrund ikke kompetence til at behandle din klage over blokering af A på Facebook og Twitter.

Jeg har i øvrigt noteret mig, at klima- energi- og forsyningsministeren – i overensstemmelse med det, der er anført i Justitsministeriets og Statsministeriets "Notat om retlige forhold ved ministres brug af sociale medier" – vil tydeliggøre, at de omhandlede profiler på de sociale medier føres af ham som privatperson.

6. Generelle overvejelser i tilknytning til sagen

Jeg har som anført ovenfor ikke kompetence til at behandle din klage over blokering af A på Facebook og Twitter, da jeg ikke har grundlag for at tilside-sætte Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets vurdering af, at profilerne må anses for ministerens private profiler. Sagen giver mig imidlertid anledning til at komme med følgende mere generelle bemærkninger:

Spørgsmålet om grænserne for omfanget af embedsværkets bistand til indlæg på ministres private profiler på sociale medier er ikke berørt i de hidtidige udvalgsarbejder og fremstillinger om embedsværkets rådgivning og bistand til ministre.

I Justitsministeriets og Statsministeriets "Notat om retlige forhold ved ministres brug af sociale medier" anføres, at embedsværkets bistand til ministres indlæg på private profiler på de sociale medier ikke synes at adskille sig væsentligt fra den bistand, som embedsværket kan yde til ministeren i forbindelse med indlæg i trykte og digitale medier om sager i ministeriet.

Det er samtidig forudsat i notatet, at det almindelige embedsværk "i et vist omfang" kan bistå ministeren med faglige spørgsmål relateret til indlæg på ministerens private profil, herunder at udarbejde egentlige opslag til profilen, at ministerens private profil ikke må blive det faktisk anvendte middel til udgivelse af officielle nyheder fra ministeriet, som f.eks. pressemeddelelser, og at det forudsættes, at en privat profil ikke er baseret på udkast fra embedsmænd i et sådant omfang, at der reelt må siges at være tale om en ministerprofil.

Som den foreliggende sag illustrerer, har ministres brug af sociale medier i de senere år udviklet sig betydeligt og antaget et væsentligt større omfang end tidligere. Det samme synes at være tilfældet for embedsværkets bistand til ministres private sociale profiler.

I den foreliggende sag peger de oplyste tal således i retning af, at ministeriet i perioden fra juni 2019 til juni 2022 har udarbejdet i alt over 1.000 udkast til opslag til ministerens private profiler.

Virkningen af udviklingen er, at embedsværkets bistand i stigende omfang anvendes til politisk virksomhed i bred forstand – herunder til personlig profilering og branding af deres minister – på sociale profiler, der ikke er underlagt de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om bl.a. saglighed og lighed, og hvor den enkelte minister frit kan vælge, hvem der skal kunne deltage i debatten.

Denne udvikling rejser efter min opfattelse en række principielle spørgsmål.

Jeg forstår, at Statsministeriet og Justitsministeriet påtænker at revidere deres "Notat om retlige forhold ved ministres brug af sociale medier" i lyset af bl.a. udviklingen i brugen af sociale medier. Jeg har endvidere noteret mig, at den tidligere regering har meldt ud, at der vil blive nedsat et udvalg om organiseringen af og rammerne for regeringens og centraladministrationens arbejde (Demokratiudvalget), der bl.a. skal belyse og vurdere embedsværkets bistand til ministres brug af sociale medier.

Jeg går ud fra, at bl.a. spørgsmål om omfanget af embedsværkets bistand til indlæg på ministres private profiler vil indgå i det nævnte arbejde. Jeg har på den baggrund orienteret Statsministeriet og Justitsministeriet om min behandling af denne sag.