



**FOLKETINGETS
OMBUDSMAND**

FOB 2020-39

Afgrænsningen af privat korrespondance efter of- fentlighedsloven

Resumé

27. november 2020

En journalist ønskede aktindsigt i beskeder udvekslet mellem på den ene side Statsministeriets særlige rådgiver og stabschef og på den anden side en politisk kommentator. Beskederne omhandlede mediedækningen af myndighedsindsatsen over for spredningen af coronavirus.

Forvaltningsret

11241.9

Statsministeriet afslog aktindsigt og anførte, at der var tale om private beskeder, som ikke var omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedsloven. Statsministeriet beskrev bl.a., at beskederne havde karakter af en privat meningsudveksling, og at stabschefen og kommentatoren var venner.

Ombudsmanden udtalte, at vurderingen af, om en offentligt ansats korrespondance er tilvejebragt som led i virksomhed inden for den offentlige forvaltning – eller omvendt må ses som privat – må foretages konkret på grundlag af en samlet vurdering af korrespondancens indhold og form, den kontekst, korrespondancen udveksles i, og de involveredes egen forståelse af, om korrespondancen er af privat eller af arbejdsmæssig art.

Ombudsmanden opstillede en række nærmere kriterier for vurderingen og anførte bl.a., at afgrænsningen mellem privat og arbejdsmæssig korrespondance må foretages på en sådan måde, at der ikke åbnes risiko for omgåelse af offentlighedslovens anvendelsesområde.

I den konkrete sag havde ombudsmanden ikke tilstrækkeligt grundlag for at tilsidesætte Statsministeriets vurdering af beskedernes karakter. Ombudsmanden havde derfor heller ikke tilstrækkeligt grundlag for at kritisere Statsministeriets afgørelse om, at der ikke var ret til aktindsigt i beskederne.

(Sag nr. 20/01793)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen (svar til A):

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad handler sagen om?

1.1. Sagens forløb

Den 17. marts 2020 bad du Statsministeriet om aktindsigt i korrespondance, herunder sms-beskeder, ”mellem på den ene side statsministerens særlige rådgivere og stabschef og på den anden side journalister, redaktører, analytikere og andre mediepersoner vedrørende mediedækningen af det aktuelle coronaudbrud og regeringens håndtering heraf”.

Den 25. marts 2020 traf Statsministeriet afgørelse om aktindsigt. Det fremgår af afgørelsen, at ministeriet ikke havde identificeret dokumenter, som var omfattet af din anmodning. Af afgørelsen fremgår derudover bl.a. følgende:

”Statsministeriet skal bemærke, at ministeriet er bekendt med, at en særlig rådgiver i ministeriet via et privat beskedforum har sendt en besked til en kommentator tilknyttet medie B vedrørende B’s dækning af regeringens tiltag mod ny coronavirus. Der er imidlertid tale om en besked af privat karakter, som ikke har været undergivet administrativ sagsbehandling i Statsministeriet, og den omhandlede besked er derfor ikke omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedsloven, jf. offentlighedslovens § 7, stk. 1.”

Den 26. marts 2020 klagede du til mig over Statsministeriets afgørelse. Du anførte, at du havde fremsat din anmodning om aktindsigt i forlængelse af at have hørt et interview i ”Genstart – DR’s nyhedspodcast”, hvori C (en politisk kommentator) fortalte, ”hvordan han havde fået, hvad han opfattede som en intimiderende besked fra statsministerens rådgiver D, efter at have skrevet en kritisk artikel om regeringens håndtering af den aktuelle corona-krise”. Efter din opfattelse var det forkert, når Statsministeriet i sin afgørelse udtalte, at beskeden var af privat karakter. Du stillede desuden spørgsmål ved, om Statsministeriet havde fundet og vurderet alt det materiale, der var omfattet af din anmodning.

1.2. Afgrænsning af min undersøgelse

Efter at have gennemgået sagens materiale har jeg besluttet at koncentrere min undersøgelse om, hvorvidt den omtalte korrespondance mellem på den ene side Statsministeriets særlige rådgiver og stabschef og på den anden side C er omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedsloven, jf. min vurdering af sagen nedenfor under pkt. 4. Forinden gennemgår jeg det relevante

retsgrundlag, jf. pkt. 2, samt de bemærkninger, som du og Statsministeriet har sendt mig til brug for min behandling af sagen, jf. pkt. 3.

2. Retsgrundlag

2.1. Virksomhed omfattet af offentlighedsloven, jf. lovens § 2

Offentlighedsloven finder anvendelse på al virksomhed, der udøves af myndigheder inden for den offentlige forvaltning, jf. lovens § 2 (lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020). Bestemmelsen er videreført fra § 1, stk. 1, i den tidligere gældende offentlighedslov, jf. pkt. 4.1.1.1 og 4.1.2.1 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget om offentlighedsloven (lovforslag nr. LF 144 af 7. februar 2013).

I forarbejderne til § 2 i lovforslaget anføres bl.a. følgende:

”Loven finder (...) alene anvendelse på den virksomhed, der udøves af *den offentlige forvaltning*. Loven finder således ikke anvendelse på den virksomhed, som en person, der er ansat eller på anden måde er en del af en forvaltningsmyndighed, udøver, hvis det ikke sker som led i den pågældendes varetagelse af sine opgaver i forvaltningsmyndigheden.

Hvis f.eks. en offentligt ansat i sin arbejdstid udarbejder et dokument til privat brug eller til brug for et bijob, vil det pågældende dokument ikke være omfattet af retten til aktindsigt, allerede fordi dokumentet ikke er tilvejebragt som led i virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning.

Det følger af det anførte, at loven heller ikke finder anvendelse på den virksomhed, som en minister f.eks. udøver i sin egenskab af medlem af Folketinget eller af et politisk parti. Dette gælder, selvom ministeren i den forbindelse gør brug af f.eks. ministeriets computer til at udarbejde et dokument.”

2.2. Dokumenter omfattet af offentlighedsloven, jf. lovens § 7

Ifølge offentlighedslovens § 7, stk. 1, kan enhver 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. Bestemmelsen er videreført fra § 4, stk. 1, 1. pkt., i den tidligere gældende offentlighedslov, jf. pkt. 4.1.1.4 og 4.1.2.1 i de almindelige bemærkninger samt bemærkningerne til § 7 i lovforslaget om offentlighedsloven (lovforslag nr. LF 144 af 7. februar 2013).

Efter offentlighedslovens § 7, stk. 2, nr. 1, omfatter retten til aktindsigt – med de i §§ 19-35 nævnte undtagelser – alle dokumenter, der vedrører den pågældende sag. Bestemmelsen er videreført fra § 5, stk. 1, nr. 1, i den tidligere gældende offentlighedslov, jf. pkt. 4.1.1.5 og 4.1.2.1 i de almindelige bemærkninger samt bemærkningerne til § 7 i det nævnte lovforslag.

I forarbejderne til § 7 i lovforslaget anføres desuden bl.a. følgende:

”Bestemmelsen [i stk. 1] fastslår (...), at retten til aktindsigt omfatter dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v. 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, der typisk på grund af deres indhold er myndighedens løbende administrative virksomhed helt uvedkommende.

...

Dokumenter, som en offentligt ansat har modtaget, afsendt eller oprettet i anden egenskab end ansat ved den pågældende myndighed m.v. – f.eks. som medlem af en tværministeriel arbejdsgruppe, der i sig selv udgør en selvstændig myndighed – kan ikke i almindelighed anses for indgået til eller oprettet af den pågældende myndighed.

For så vidt angår ministres særlige rådgivere bemærkes, at de skal betragtes som embedsmænd med særlige ansættelsesvilkår. De indgår således som en del af ministeriernes embedsværk, og de er i det væsentlige underlagt de samme regler, som gælder for de øvrige embedsmænd. I overensstemmelse hermed skal spørgsmålet om aktindsigt i materiale, som en særlig rådgiver bruger, vurderes efter offentlighedslovens almindelige regler.”

2.3. Særligt om privat korrespondance mv.

2.3.1. Offentlighedsloven og offentligt ansattes private korrespondance mv.

Offentligt ansattes private korrespondance er i forarbejderne til offentlighedsloven behandlet i sammenhæng med både lovens § 2 og § 7, jf. om disse bestemmelser ovenfor under pkt. 2.1 og pkt. 2.2.

Som refereret ovenfor under pkt. 2.1 fremgår det af forarbejderne til offentlighedslovens § 2, at hvis en offentligt ansat i sin arbejdstid udarbejder et dokument til privat brug eller til brug for et bijob, vil det pågældende dokument ikke være omfattet af retten til aktindsigt, allerede fordi dokumentet ikke er tilvejebragt som led i virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning.

Om privat brevveksling mv. anføres i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, kapitel 10 om "Dokumentbegrebet mv.", s. 332 f., bl.a. følgende:

"I de tilfælde, hvor en offentlig ansat på eller fra arbejdspladsen henholdsvis modtager eller afsender *rent private breve*, som er helt uden forbindelse med den pågældende myndigheds sager eller sagsbehandling, vil brevene ikke være undergivet aktindsigt. Dette gælder også breve, der afsendes eller modtages af vedkommende minister, jf. Vogter, side 140.

Som omtalt under kapitel 9, pkt. 2.11.1 og pkt. 6.3 vil der i sådanne tilfælde ikke være tale om dokumenter, der er tilvejebragt af den pågældende person i forbindelse med udøvelse af offentlig virksomhed, men derimod virksomhed, der falder helt uden for offentlighedslovens anvendelsesområde, jf. [den tidligere offentlighedslovs] § 1, stk. 1.

Årsagen til, at der ikke gælder en ret til aktindsigt i den private brevveksling, vil imidlertid også følge af, at de pågældende dokumenter ikke kan antages at være indgået til eller oprettet af *forvaltningsmyndigheden* (jf. [den tidligere offentlighedslovs] § 4, stk. 1, 1. pkt.), men derimod er indgået til eller oprettet af den ansatte som privatperson. Det er det samme synspunkt, der ligger bag de tilfælde, hvor en offentlig ansat som led i sin varetagelse af eksterne opgaver, f.eks. for en særligt oprettet offentlig myndighed, modtager materiale på hovedarbejdspladsen (...).

Den manglende adgang til aktindsigt i det nævnte materiale kan også støttes på bestemmelsen i [den tidligere offentlighedslovs] § 5, stk. 1, hvorefter det er en forudsætning, at dokumentet (indholdsmæssigt) *vedrører en sag* i forvaltningsmyndigheden. Denne forudsætning vil normalt ikke være opfyldt i det tilfælde, hvor dokumenterne af den ansatte afsendes eller modtages som privatperson.

Det er ikke afgørende for spørgsmålet om aktindsigt, om et brev er stilet til den pågældende ansatte personligt, er betegnet som 'privat' eller er sendt 'underhånden' eller lignende. Har brevet – uanset betegnelse mv. – ingen tilknytning til forvaltningsmyndighedens virksomhed, men rent privat karakter, vil det ikke være omfattet af retten til aktindsigt.

På den anden side vil betegnelsen privat eller lignende ikke indebære, at brevet allerede på grund af betegnelsen falder uden for retten til aktindsigt. Således vil et brev, der vedrører en myndigheds forvaltningsopgaver (sager), eller som er sendt til en person, fordi den pågældende beklæder en bestemt stilling, som dokument være omfattet af retten til aktindsigt efter [den tidligere offentlighedslovs] § 5, uanset om det er betegnet 'privat' eller sendt 'underhånden'."

Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 2. udgave (2020), anfører s. 132 f. bl.a. følgende om problemstillingen:

”Efter § 2 er det en betingelse for, at loven finder anvendelse, at der er tale om virksomhed, *der udøves af den offentlige forvaltning*. Loven finder således ikke anvendelse på den virksomhed, som en person, der er ansat i eller på anden måde er en del af en forvaltningsmyndighed, udøver, hvis det ikke sker som led i den pågældendes varetagelse af sine opgaver i forvaltningsmyndigheden som sådan. Hvis f.eks. en offentligt ansat i sin arbejdstid udarbejder et *dokument til privat brug eller til brug for et (privat) bijob*, vil det pågældende dokument således ikke være omfattet af retten til aktindsigt, allerede fordi dokumentet ikke er tilvejebragt som led i virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning, jf. også pkt. 2.5 i kommentaren til § 7, stk. 2. Som eksempler på sådanne dokumenter kan nævnes udarbejdelsen af en fødselsdagsinvitation, henvendelse til den ansattes bank eller et dokument vedrørende en bestyrelse, som vedkommende sidder i som privatperson. På den anden side vil det forhold, at en ansat udarbejder et dokument på grundlag af en kontakt med en privatperson uden for arbejdspladsen, ikke indebære, at dokumentet falder uden for § 2, hvis dokumentet i sit indhold vedrører forhold på arbejdspladsen, f.eks. hvis en socialrådgiver udarbejder et dokument på grundlag af, at en borger opsøger denne privat vedrørende en sag, som socialrådgiveren behandler (...)

I [FOB 1998.202](#) (på ombudsmandens hjemmeside) havde Kirkeministeriet givet afslag på en anmodning om aktindsigt i referater fra de danske biskoppers fællesmøder. Kirkeministeriet fandt, at møderne ikke var en del af den offentlige forvaltning, og at referaterne ikke indgik i en administrativ sagsbehandling.

Ombudsmanden fandt ikke grundlag for at kritisere vurderingen af, at møderne var af privat karakter og ikke en del af den offentlige forvaltning, jf. den dagældende offentlighedslovs § 1, stk. 1 (nu offentlighedslovens § 2). Han lagde herved vægt på bl.a., at Kirkeministeriet og biskopperne selv anså møderne som private, og at møderne rummede uformelle drøftelser og gensidig erfaringsudveksling. Det kunne ikke føre til et andet resultat, at samværet havde et arbejdsrelevant indhold, at deltagerne var lederne af sideordnede forvaltningsmyndigheder, og at det offentlige finansierede møderne og stillede sekretariatsbistand til rådighed. Mødereferaterne var imidlertid efterfølgende blevet journaliseret i et stift, ligesom referaterne var tilgængelige for stiftets øvrige medarbejdere. Kirkeministeriet kunne derfor ikke afslå aktindsigt under henvisning til, at referaterne ikke havde været undergivet administrativ sagsbehandling, jf. den dagældende offentlighedslovs § 4, stk. 1, 1. pkt. (nu offentlighedslovens § 7, stk. 1).

2.3.2. Ministres brevveksling som led i virksomhed inden for henholdsvis uden for den offentlige forvaltning

[FOB 2006.263](#) (på ombudsmandens hjemmeside) handlede om, hvorvidt en ministers mail til sin folketingsgruppe udgjorde virksomhed inden for den offentlige forvaltning, jf. den tidligere offentlighedslovs § 1, stk. 1 (nu offentlighedslovens § 2). Ombudsmanden anførte bl.a. følgende:

”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. (...)

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.”

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, kapitel 9 om ”Offentlighedslovens anvendelsesområde”, s. 291 f., er det overvejet, hvad der fremover skal lægges vægt på, når der – ligesom i den ovenfor refererede [FOB 2006.263](#) – opstår tvivl om, hvorvidt en virksomhed, der udøves af en minister, sker som led i virksomheden som minister:

”Kommissionen har overvejet, hvorvidt den opfattelse, der er kommet til udtryk i ombudsmandens udtalelse [[FOB 2006.263](#)] om, hvad der skal lægges vægt på i de omhandlede tvivlstilfælde, bør videreføres i forbindelse med en ny offentlighedslov.

Om dette spørgsmål bemærkes følgende:

Der opstår formentlig i praksis kun i meget få tilfælde tvivl om, hvorvidt et dokument, som er udarbejdet af en minister, er udarbejdet i dennes egenskab af minister, partipolitiker eller privatperson.

Dette skyldes, at det er den grundlæggende ordning i alle ministerier, at det er embedsværket, der udarbejder de dokumenter vedrørende sager i ministeriet, som underskrives af en minister og udsendes fra ministeriet.

I det omfang embedsværket har ydet en sådan bistand, vil det uden videre kunne lægges til grund, at dokumentet er udarbejdet af 'den offentlige forvaltning' og dermed omfattet af offentlighedsloven. Dette gælder også i de tilfælde, hvor en minister færdiggør f.eks. en tale, som embedsværket har lavet udkast til.

I forhold til de formentlig få tilfælde, hvor en minister uden bistand fra embedsværket selv har udarbejdet et dokument, der har en tilknytning til en sag i ministeriet, finder kommissionen i overensstemmelse med den omhandlede ombudsmandsudtalelse, at der vil gælde en vis formodning for, at det pågældende dokument er udarbejdet af ministeren i dennes egenskab af minister. Der vil altså gælde en formodning for, at dokumentet er udarbejdet af 'den offentlige forvaltning' og dermed omfattet af offentlighedsloven.

Kommissionen finder endvidere som antaget i udtalelsen fra ombudsmanden, at formodningen vil kunne afsvækkes, hvis andre omstændigheder taler i modsat retning. Det vil f.eks. kunne være tilfældet, hvis det fremgår af eller kan udledes af dokumentet, at det ikke er udarbejdet i 'ministeregenskab'.

Det er i den forbindelse kommissionens opfattelse, at det i visse tilfælde vil kunne udledes af adressaten for det pågældende dokument, at det ikke er udarbejdet af ministeren i dennes egenskab af minister.

Hvis et dokument er sendt til en af ministerens private bekendte, vil dette således i almindelighed være udtryk for, at det er ministeren som 'privatperson', der har udarbejdet dokumentet. Selv om dokumentets indhold har tilknytning til en sag i ministeriet, vil det ligeledes ofte afspejle, at ministeren har udarbejdet dokumentet som partipolitiker, hvis det er udarbejdet til brug for drøftelser i det politiske parti, som ministeren er medlem af."

Om ministres brevveksling kan jeg i øvrigt henvise til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 2. udgave (2020), s. 133 f. (kommentaren til § 2) og s. 214 f. (kommentaren til § 7, stk. 1).

2.3.3. Anvendelse af tjenstlig eller privat mailkonto

Hvis et dokument er udarbejdet mv. af en særlig rådgiver som ansat i et ministerium som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med ministeriets virksomhed, vil der være ret til aktindsigt heri i overensstemmelse med offentlighedslovens almindelige regler. Det er tilfældet, uanset om rådgiveren har anvendt f.eks. en mailadresse i ministeriet eller en privat mailadresse. Jeg henviser til forarbejderne til offentlighedslovens § 7 (lovforslag nr. LF 144 af 7. februar 2013). Se også vejledning nr. 9847 af 19. december 2013 om lov

om offentlighed i forvaltningen, pkt. 4.1.3, hvor det anføres, at det er uden betydning for vurderingen af spørgsmålet om, hvorvidt f.eks. en mail er sendt som led i administrativ sagsbehandling – jf. offentlighedslovens § 7, stk. 1 – om den ansatte har anvendt en tjenstlig eller en privat mailadresse.

Det er i øvrigt ikke i sig selv i strid med gældende ret, at f.eks. en særlig rådgiver anvender sin private mailkonto i tjenstlig sammenhæng. Se [FOB 2018-24](#) (på ombudsmandens hjemmeside), betænkning nr. 1537/2013 om ministrenes særlige rådgivere, s. 157 f., og Justitsministeriets besvarelser af spørgsmål nr. 118 og nr. 130 vedrørende forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (nr. LF 90 af 8. december 2010).

Om betydningen af, om der kommunikeres via et privat medie eller et tjenstligt medie, anfører Mohammad Ahsan i Offentlighedsloven med kommentarer, 2. udgave (2020), s. 214 (kommentaren til § 7, stk. 1), bl.a. følgende:

”Hvis der i en konkret sammenhæng opstår tvivl om, hvorvidt en person i forbindelse med udarbejdelsen, modtagelsen eller afsendelsen af et dokument har handlet som en del af den offentlige forvaltning – hvilket efter offentlighedslovens § 2 er en forudsætning for, at loven finder anvendelse – vil det formentlig efter omstændighederne kunne indgå som et moment blandt flere, om dokumentet er udarbejdet, modtaget eller afsendt fra en e-mailadresse i eller uden for myndigheden. Bortset fra sådanne særlige tvivlstilfælde er det uden betydning for vurderingen af spørgsmålet om, hvorvidt en e-mail er sendt som led i administrativ sagsbehandling, om den ansatte har anvendt en tjenstlig eller privat e-mailadresse, jf. også pkt. 4.1.3 i [vejledningen om offentlighedsloven].”

2.3.4. *Offentligt ansattes ytringer på egne henholdsvis myndighedens vegne* I [overblik #17](#) om offentligt ansattes ytringsfrihed i Myndighedsguiden på ombudsmandens hjemmeside er der – med eksempler fra ombudsmandspraksis – anført bl.a. følgende om afgrænsningen af ytringer fremsat på en ansats egne vegne (private ytringer) henholdsvis på myndighedens vegne:

”Der kan i nogle tilfælde være behov for, at en ansat præciserer, at han eller hun ytrer sig på egne vegne. Det kan f.eks. være relevant, hvis den ansatte benytter sig af arbejdspladsens e-mailadresse eller tjenstlige påklædning, og der således er risiko for, at modtageren vil kunne opfatte ytringen som udtryk for myndighedens synspunkt.”

Udvalget bag betænkning nr. 1537/2013 om ministrenes særlige rådgivere så ikke behov for en særskilt regulering af grænserne for særlige rådgiveres ytringsfrihed, jf. betænkningen, s. 163 f. Udvalget tilføjede imidlertid bl.a., at da ”den særlige rådgiver i kraft af sin stilling har en særlig nær tilknytning til ministeren, er det (...) klart, at der kan være et særligt behov for, at den særlige

rådgiver over for omgivelserne gør det klart, hvis en udtalelse, vedkommende har afgivet, ikke er afgivet i vedkommendes egenskab som særlig rådgiver, men som privatperson.”

3. Dine og Statsministeriets synspunkter

Som omtalt ovenfor under pkt. 1 klagede du den 26. marts 2020 til mig over Statsministeriets afgørelse af 25. marts 2020. Du anførte bl.a. følgende om den besked, som blev omtalt i ministeriets afgørelse:

”Jeg har umiddelbart meget svært ved at forstå, hvordan en besked fra en særlig rådgiver til en journalist/kommentator vedrørende dennes dækning af regeringens tiltag skulle kunne være af ’privat karakter’. Tværtimod vil jeg mene, at kontakt med pressen er en væsentlig del af en særlig rådgivers jobbeskrivelse. Da det fremgår af Statsministeriets egen oplysning, at beskeden vedrører dækningen af regeringens tiltag mod coronavirus, kan der efter min opfattelse ikke være tvivl om, at den besked, der er sendt, vedrører regeringens opgaver, og at den derfor er omfattet af offentlighedsloven.”

Til brug for min behandling af sagen har jeg modtaget en udtalelse af 26. maj 2020 fra Statsministeriet. Det fremgår af udtalelsen, at Statsministeriet ikke – da udtalelsen blev udarbejdet – var i besiddelse af den besked, som blev omtalt i ministeriets afgørelse. Af udtalelsen fremgår derudover bl.a. følgende:

”Statsministeriet kan (...) på baggrund af oplysninger fra stabschefen overordnet oplyse om beskedens indhold, at der er tale om en besked, som stabschefen i Statsministeriet har sendt til C, der er kommentator på medie B. C er en personlig bekendt af stabschefen.

I beskeden gør stabschefen sig nogle mere personlige og holdningsbaserede betragtninger over mediedækningen af coronakrisen og myndighedsindsatsen over for denne. Afsættet herfor var en analyse af C om regeringens tiltag mod coronavirus bragt i B den 14. marts 2020 (...).

Stabschefen har endvidere oplyst, at C svarede på beskeden, hvorefter stabschefen kom med nogle yderligere betragtninger. Alle beskederne er holdt i en uformel tone.

3.1. Vedrørende de nærmere overvejelser, der førte til, at Statsministeriet ikke anså den omtalte besked for omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedsloven, kan det oplyses, at Statsministeriet på baggrund af stabschefens beskrivelse af indholdet af beskeden som nævnt vurderede, at beskeden var af privat karakter.

Statsministeriet kan i den forbindelse henvise til offentlighedslovens §§ 2 og 7.

Statsministeriets vurdering byggede navnlig på beskedens indhold og rammerne omkring beskeden.

Det indgik i vurderingen, at beskeden er sendt via et privat beskedforum (Twitter) til en kommentator tilknyttet B, som er en personlig bekendt af stabschefen i Statsministeriet, og at beskeden er formuleret i en uformel tone.

I forhold til beskedens indhold fandt Statsministeriet det åbenbart ud fra beskrivelsen af beskeden, at beskeden ikke var tænkt eller fremstod sendt som led i stabschefens arbejde som stabschef og særlig rådgiver i Statsministeriet, og at beskeden ikke var sendt på Statsministeriets vegne, men at beskeden var et led i en korrespondance af privat karakter mellem stabschefen og en personlig bekendt af denne.

Det bemærkes i forlængelse af ovenstående, at Statsministeriet er opmærksom på, at det afgørende for, om et bestemt materiale er omfattet af retten til aktindsigt, i almindelighed ikke er, på hvilket informationsbærende medie materialet optræder, men derimod, om materialet kan sidestilles med egentlige skriftlige dokumenter, og om materialet har været undergivet administrativ sagsbehandling i den pågældende myndighed, jf. bl.a. betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, side 336 ff og betænkning nr. 1537/2013 om ministrenes særlige rådgivere – et serviceeftersyn, side 156. Hvis disse betingelser er opfyldt, er spørgsmålet om, hvorvidt den ansatte f.eks. har anvendt en tjenstlig eller privat e-mailadresse, som udgangspunkt uden betydning for, om det pågældende materiale er omfattet af reglerne om aktindsigt i offentlighedsloven, jf. således også Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), side 183 ff.

Det har dog været tillagt en vis betydning til understøttelse af, at der var tale om en privat besked, der ikke har været undergivet administrativ sagsbehandling ved en offentlig myndighed, at beskeden var sendt via et privat beskedforum (Twitter) og ikke via en tjenstlig e-mailadresse. Der kan i den forbindelse også henvises til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), side 186.

3.2. Statsministeriet fandt ikke, at det kunne føre til en anden vurdering af karakteren af beskeden, at emnet for beskeden var mediedækningen

af regeringens tiltag mod coronavirus, og at beskeden således havde tilknytning til et emne, der var genstand for sagsbehandling i Statsministeriet.

Statsministeriet bemærker i den forbindelse, at embedsmænd, herunder særlige rådgivere, som alle andre kan indgå i privat korrespondance pr. e-mail, sms, i private beskedfora mv. Sådan privat korrespondance er ikke omfattet af reglerne om aktindsigt i offentlighedsloven. Det gælder efter Statsministeriets opfattelse også privat korrespondance om emner, der vedrører den pågældende embedsmands arbejdsområde. Det ville efter Statsministeriets opfattelse være endog meget begrænsende for embedsmænds adgang til at indgå i eksempelvis holdningsbaseret privat korrespondance om emner, der vedrører den pågældende embedsmands arbejdsområde, hvis sådan privat korrespondance var omfattet af retten til aktindsigt.

3.3. Det kan herudover oplyses, at tidspunktet for beskedens afsendelse og forløbet omkring afsendelsen samt det IT-udstyr mv., der blev anvendt ved beskedens afsendelse, ikke indgik i Statsministeriets overvejelser.

Det kan dog til Folketingets Ombudsmands orientering oplyses, at Statsministeriet har fået oplyst, at korrespondancen fandt sted den 15. marts 2020 i tidsrummet kl. 16-18, og at der til brug for korrespondancen ikke blev benyttet en computer eller en mobiltelefon stillet til rådighed for stabschefen i forbindelse med dennes ansættelse i Statsministeriet.

Det bemærkes i forlængelse heraf, at Statsministeriet ikke finder, at tidspunktet for korrespondancen bør tillægges nævneværdig betydning. Det bemærkes i den forbindelse, at særlige rådgiveres arbejde som følge af karakteren af deres stilling typisk foregår på mange forskellige tidspunkter af døgnet og med stor variation i antal af timer og med stor variation i, hvornår arbejdet foregår, og at det således ikke er muligt skarpt at skelne mellem arbejdstid og fritid. Det bør derfor bl.a. af den grund efter Statsministeriets opfattelse ikke indgå i vurderingen af den omhandlede besked, hvorvidt beskeden er sendt inden for det, der kan betegnes som normal arbejdstid eller kontortid.

Det samme gælder efter Statsministeriets opfattelse i forhold til, hvilket IT-udstyr, der blev anvendt til afsendelsen. Det bemærkes i den forbindelse, at IT-udstyr stillet til rådighed af arbejdspladsen ofte også kan bruges til private formål.”

I et brev af 16. juni 2020 til Statsministeriet anførte jeg bl.a., at jeg forstod ministeriets udtalelse af 26. maj 2020 sådan, at ministeriets særlige rådgiver og

stabschef havde udvekslet flere beskeder med C – det vil sige ud over beskeden omtalt i ministeriets afgørelse af 25. marts 2020 – og at alle beskederne kunne være relevante for din anmodning om aktindsigt. Samtidig bad jeg Statsministeriet om at få mulighed for at gennemlæse beskederne. Jeg bad også om at få uddybet, hvad der nærmere lå i ministeriets bemærkning om, at stabschefen og C er ”personligt bekendte”.

Den 7. august 2020 sendte Statsministeriet mig beskederne sammen med en supplerende udtalelse. Om relationen mellem ministeriets stabschef og C anførte ministeriet bl.a. følgende:

”Statsministeriet kan (...) på baggrund af oplysninger fra stabschefen oplyse, at stabschefen og C har set hinanden i privat sammenhæng og kendt hinanden gennem adskillige år. De har som venner drøftet mange aspekter af livets forhold. Det omfatter forhold af personlig karakter, men naturligvis også emner med relation til den politiske verden, som både stabschefen og C i kraft af deres profession dagligt arbejder i.”

Den 14. august 2020 bad jeg dig om bemærkninger til Statsministeriets udtalelser af 26. maj og 7. august 2020. Den 26. august 2020 sendte du mig dine bemærkninger.

Du anførte bl.a., at flere oplysninger i ministeriets hørings svar af 26. maj 2020 efter din opfattelse kunne tale imod, at de pågældende beskeder havde privat karakter, ”heriblandt at beskeden var foranlediget af en analyse, C havde skrevet i sit professionelle virke, og at den vedrørte forhold, der må siges at vedrøre stabschefens professionelle virke”.

Derudover anførte du bl.a. følgende:

”I sin udtalelse af 7. august uddyber Statsministeriet, hvad der nærmere ligger i ministeriets bemærkning om, at stabschefen og C er personligt bekendte. Desværre er oplysningerne stadig meget overordnede og ukonkrete. Det fremgår, at stabschefen og C ’har set hinanden i privat sammenhæng og kendt hinanden gennem adskillige år’, at de ’som venner’ har ’drøftet mange aspekter af livets forhold’, herunder både ’forhold af personlig karakter’ og ’emner med relation til den politiske verden’. Hvis det er tilstrækkeligt til at undtage beskeder mellem de to – som vel at mærke vedrører deres professionelle virke – fra aktindsigt, er det efter min opfattelse meget betænkeligt. Det risikerer at åbne en ladeport for, at særlige rådgiveres forsøg på at påvirke politiske kommentatorer og journalister kan undtages fra aktindsigt. Med den ordning, vi har i Danmark, hvor journalister, politikere m.fl. bl.a. deler arbejdsplads, kantine m.m. på Christiansborg, vil de fleste politiske kommentatorer, redaktører m.v. formentlig i et eller andet omfang kunne siges at være personligt

bekendte af de særlige rådgivere. Desuden kan man vel sige, at det i et eller andet omfang er en del af de særlige rådgiveres arbejde at opbygge og pleje relationer til mediepersoner. Jeg bemærker også, at man formentlig kunne karakterisere det meste af den kommunikation, der foregår mellem særlige rådgivere og pressen, som 'uformal' – særligt i forhold til hvordan ministerier og embedsmænd i øvrigt kommunikerer. Omgangstonen er som regel en anden, når man taler med en politisk rådgiver, end når man taler med en partineutral embedsmand.

Jeg ved ikke, præcis hvilken relation D og C har. Men der er intet af det, Statsministeriet anfører, som nødvendigvis indebærer, at der er tale om andet end en almindelig, professionel relation mellem en politisk kommentator og en særlig rådgiver. Hvad vil det fx sige, at de har 'set hinanden i privat sammenhæng', og at de har 'drøftet mange aspekter af livets forhold'? Betyder det fx, at de har drukket øl sammen? Noget sådant kunne vel lige så godt betegnes som journalistisk kildepleje fra C's side og professionel networking fra D's side. Samlet set mener jeg derfor ikke, at Statsministeriet har sandsynliggjort, at stabschefen og C har en personlig relation af en karakter, der bør have betydning for sagens udfald. At beskeden er sendt via Twitter bør ikke kunne føre til andet resultat. Som Statsministeriet selv medgiver i sit høringssvar er det jo som udgangspunkt uden betydning, hvorvidt den ansatte f.eks. har anvendt en tjenstlig eller en privat e-mail-adresse."

Du tilføjede, at du havde taget kontakt til C om sagen, og at C havde afvist at sende dig den besked, der blev omtalt i Statsministeriets afgørelse af 25. marts 2020, med henvisning til bl.a., at han "af princip ikke [udleverer] indholdet af private korrespondancer med kilder". Efter din opfattelse pegede C's henvisning til Statsministeriets stabschef "som en 'kilde' (...) umiddelbart mere i retning af, at C opfatter korrespondancen som led i en professionel relation, end at den skulle være en korrespondance mellem venner".

Den 28. august 2020 sendte jeg dine bemærkninger til Statsministeriet. På et møde med ministeriet den 31. august 2020 drøftede jeg derudover de overordnede problemstillinger i sagen.

Foranlediget af bl.a. dine bemærkninger sendte Statsministeriet mig den 12. oktober 2020 en supplerende udtalelse. Ministeriet anførte bl.a. følgende:

"Statsministeriet kan efter drøftelse med Statsministeriets tidligere stabschef supplerende oplyse, at [ministeriets beskrivelse af relationen mellem stabschefen og C] skal forstås sådan, at der er tale om en relation, der rækker videre, har varet over længere tid og er af mere privat karakter end stabschefens relation til bekendte i bl.a. mediebranchen.

Statsministeriet skal imidlertid samtidig bemærke, at Statsministeriet ikke finder, at den nærmere karakter og tæthed af relationen mellem Statsministeriets tidligere stabschef og C bør være afgørende for bedømmelsen af det spørgsmål, som nærværende sag vedrører.

Statsministeriet finder således ikke, at det bør være af afgørende betydning for bedømmelsen af, om korrespondancen i nærværende sag er omfattet af retten til aktindsigt, hvordan relationen mellem Statsministeriets tidligere stabschef og C præcist kan betegnes. Statsministeriet finder således, at det, der i forhold til den personlige relation navnlig bør tillægges betydning for nærværende sag, er, at der er tale om udveksling af beskeder med en person, som Statsministeriets tidligere stabschef har en personlig relation til, der vil kunne gøre det naturligt at sende personlige meningstilkendegivelser og kommentarer, som ikke er et led i de pågældendes arbejde.

Hvorvidt konkrete beskeder udvekslet mellem personer, der har en sådan personlig relation, herefter må betragtes som beskeder udvekslet som led i de pågældende personers arbejde, eller der er tale om beskeder udvekslet i privat sammenhæng, må afhænge af indholdet af de pågældende beskeder, og hvordan de fremtræder.

4. Som tidligere oplyst finder Statsministeriet, at den beskedudveksling, som nærværende sag omhandler, må anses som en privat beskedudveksling mellem Statsministeriets tidligere stabschef og C, som ikke er omfattet af retten til aktindsigt.

Det er således Statsministeriets opfattelse, at den pågældende beskedudveksling ikke fremstår som sendt som led i den tidligere stabschefs arbejde som særlig rådgiver i Statsministeriet.

Statsministeriet er naturligvis enig i det af A anførte om, at en beskedudveksling mellem en særlig rådgiver i Statsministeriet eller andre embedsmænd i Statsministeriet og en politisk kommentator vedrørende en analyse, som den pågældende kommentator har skrevet om statsministeren og indsatsen mod coronavirus, vil kunne være omfattet af retten til aktindsigt – også selv om der er tale om en beskedudveksling mellem personligt bekendte. Det må imidlertid afhænge af en nærmere vurdering af indholdet af beskederne, og om de fremstår som sendt på Statsministeriets vegne eller i øvrigt som led i behandlingen af en sag i Statsministeriet, herunder eksempelvis ved, at der fremsendes baggrundsoplysninger til brug for dækningen, eller der på Statsministeriets vegne anmodes om en korrektion af oplysninger i analysen.

Det er som nævnt fortsat Statsministeriets opfattelse, at den konkrete beskedudveksling ikke fremstår som sendt som led i stabschefens arbejde som stabschef og særlig rådgiver i Statsministeriet. Den tidligere stabschefs beskeder fremstår efter Statsministeriets opfattelse som et led i en privat meningsudveksling mellem ham og en ven, hvor stabschefen udtrykker sin personlige mening om kvaliteten af C's analyse af indsatsen mod coronavirus. Stabschefens beskeder fremstår efter Statsministeriets opfattelse således som meningstilkendegivelser.

Beskedudvekslingen fremstår efter Statsministeriets opfattelse ikke sådan, at stabschefen anmoder om eksempelvis en korrektion på Statsministeriets vegne af den pågældende analyse eller lignende. Beskedudvekslingen fremstår heller ikke i øvrigt som et led i behandlingen af en sag i Statsministeriet.

Det bemærkes, at det i nærværende sag efter Statsministeriets opfattelse ikke bør tillægges betydning, at det ikke af den tidligere stabschef er angivet i beskedudvekslingen, at den *ikke* er sendt på Statsministeriets vegne eller som led i den tidligere stabschefs arbejde som særlig rådgiver. I lyset af, hvordan beskedudvekslingen i øvrigt fremstår, jf. det ovenfor anførte, ville det efter Statsministeriets opfattelse ikke være et naturligt led i beskedudvekslingen at anføre noget sådant. Særligt når beskedudvekslingen som i det foreliggende tilfælde foregik på et privat beskedforum (twitter).

Det bemærkes endvidere i tilknytning hertil, at der i forlængelse af det anførte ovenfor om beskedudvekslingens indhold efter Statsministeriets opfattelse ikke er tale om en beskedudveksling, hvor det ville have været mere naturligt eller hensigtsmæssigt, at den var foregået via eksempelvis den e-mailkonto, som Statsministeriet havde stillet til rådighed for Statsministeriets tidligere stabschef.

5. I forhold til det af A anførte om C's egen opfattelse af beskedudvekslingen bemærkes, at Statsministeriet ikke finder, at der bør lægges vægt på, hvis C i et svar til A har betegnet den tidligere stabschef i Statsministeriet som en 'kilde'. Statsministeriet bemærker i den forbindelse, at C ikke kan forventes i den beskrevne sammenhæng at have gjort sig nærmere overvejelser om karakteren af beskedudvekslingen med stabschefen – ud over, at han ikke ønskede at udlevere den til A. Statsministeriet bemærker i forlængelse heraf, at Statsministeriets tidligere stabschef over for Statsministeriet har oplyst, at C i en besked til ham har omtalt beskeden som 'privat korrespondance'. Dette understreger efter Statsministeriets opfattelse, at det af A anførte herom ikke bør tillægges betydning.

...

Statsministeriet skal (...) understrege, at sagens principielle betydning ikke er begrænset til korrespondance med personligt bekendte, der arbejder som journalister eller lignende, men i lige så høj grad vedrører tilfælde, hvor der foreligger private relationer mellem eksempelvis ansatte i forskellige offentlige myndigheder, der har samarbejdsflader.

Som et tænkt eksempel herpå kan nævnes, hvis en ansat i en styrelse måtte skrive til en personligt bekendt i et departement og give udtryk for den pågældendes personlige holdninger til et nyt initiativ fra departementet og/eller ministeren, som begge har deltaget i behandlingen af, eller som på anden måde har arbejdsmæssig relevans for begge.

Som også anført i Statsministeriets udtalelse af 26. maj 2020 ville det efter Statsministeriets opfattelse være endog meget begrænsende for embedsmænds adgang til at indgå i holdningsbaseret privat korrespondance om emner, der vedrører de pågældendes arbejdsområde, hvis sådan korrespondance var omfattet af retten til aktindsigt.”

4. Min vurdering

4.1. Generelle betragtninger

4.1.1. Den foreliggende sag rejser spørgsmål om afgrænsningen af en offentligt ansats private henholdsvis arbejdsmæssige korrespondance mv. i relation til retten til aktindsigt efter offentlighedsloven.

I det følgende bruger jeg betegnelsen ”korrespondent” om den person, som den ansatte korresponderer med eller til.

Det følger af offentlighedslovens § 2 (og § 7), at en offentligt ansats korrespondance med andre personer eller med myndigheder eller virksomheder mv. omfattes af offentlighedslovens anvendelsesområde, hvis korrespondancen er udarbejdet eller modtaget som led i virksomhed inden for den offentlige forvaltning. Til gengæld er korrespondance, som ikke er tilvejebragt som led i virksomhed inden for den offentlige forvaltning – og som i forhold til den pågældende myndighed må ses som privat – ikke undergivet aktindsigt efter offentlighedsloven. Jeg henviser til pkt. 2 ovenfor.

I de fleste tilfælde vil det ikke give anledning til tvivl, om en offentligt ansats korrespondance mv. er privat eller omfattet af offentlighedsloven. Eksempelvis er korrespondance om en familiefødselsdag utvivlsomt privat i forhold til offentlighedsloven, selv om korrespondancen sker på arbejdspladsen, i den

ansattes arbejdstid og ved brug af myndighedens mailadresse. Omvendt er en besked, som den ansatte udarbejder uden for arbejdstiden og sender fra sin private mailadresse e.l., klart omfattet af offentlighedsloven, hvis beskeden udarbejdes og sendes som led i vedkommendes arbejde for en forvaltningsmyndighed. Jeg henviser til pkt. 2.3.1 ovenfor.

Vurderingen af, om en besked til eller fra en offentligt ansat omfattes af offentlighedsloven, kan til gengæld undertiden give anledning til tvivl i tilfælde, hvor beskeden angår et emne, som har berøring til den ansattes arbejdsområde, og hvor den offentligt ansatte samtidig har såvel faglige som ikke-faglige forbindelser til den person, der korresponderes med.

En offentligt ansat kan nemlig inden for rammerne af sin tavshedspligt mv. lovligt udtale sig som privatperson om sit arbejde og om sager ved den myndighed, den ansatte arbejder for. Det forhold, at en offentligt ansat drøfter en sag inden for sit arbejdsområde med en anden person, indebærer derfor ikke i sig selv, at offentlighedsloven nødvendigvis vil finde anvendelse. Det gælder også, hvor denne anden person beskæftiger sig professionelt med den problemstilling, som sagen angår. Jeg henviser til [FOB 1998.202](#) omtalt ovenfor under pkt. 2.3.1 og til [FOB 2006.263](#) omtalt ovenfor under pkt. 2.3.2.

Det er således muligt for venner og bekendte at tale privat om en sag, som de begge er fagligt involveret i, det være sig fordi de begge beskæftiger sig med sagen som ansatte i forvaltningen, eller fordi korrespondenten på anden måde beskæftiger sig professionelt med emnet, f.eks. som journalist eller politiker. Jeg er i den forbindelse enig med Statsministeriet i, at det ikke er en forudsætning for, at en korrespondance må anses for privat, at den udveksles mellem nære venner. Eksempelvis kan kolleger korrespondere privat om arbejdsmæssige forhold. Det er imidlertid – som uddybet nedenfor – samtidig min opfattelse, at karakteren af de pågældendes personlige relation vil kunne tillægges betydning for, hvordan man i tvivlstilfælde må forstå en korrespondance, der i sig selv hverken fremtræder klart privat eller klart arbejdsmæssig.

4.1.2. Vurderingen af, om en offentligt ansats korrespondance må anses for tilvejebragt som led i virksomhed inden for den offentlige forvaltning, må på den baggrund foretages konkret på grundlag af en samlet vurdering af korrespondancens indhold og form, den kontekst, korrespondancen udveksles i, og de involveredes egen forståelse af, om korrespondancen er af privat eller af arbejdsmæssig art.

I relation til korrespondancens indhold vil det kunne indgå bl.a.,

- om emnet for korrespondancen har tilknytning til den offentligt ansattes arbejdsopgaver ved den pågældende forvaltningsmyndighed,

- om også korrespondenten beskæftiger sig fagligt med emnet for korrespondancen eller dog arbejder på en arbejdsplads, der har en tilknytning til eller interesse i emnet,
- om korrespondancen har til formål eller virkning at udøve indflydelse på, hvordan enten den offentligt ansatte eller korrespondenten agerer arbejdsmæssigt i relation til det diskuterede, samt
- om korrespondancen tillige angår forhold uden forbindelse til det arbejdsmæssige emne, f.eks. private sammenkomster, sygdom i familien e.l.

Hvor opfyldelsen af de første tre kriterier vil tale for, at korrespondancen omfattes af offentlighedsloven, vil det fjerde kriterium tale i modsat retning.

I relation til korrespondancens form vil vurderingen af, om denne er privat eller sker som led i virksomhed inden for den offentlige forvaltning, kunne inddrage bl.a.,

- om den offentligt ansatte angiver at udtale sig på myndighedens vegne eller på egne vegne,
- om korrespondancen i øvrigt fremstår som udtryk for ansættelsesmyndighedens opfattelse eller som en personlig meningstilkendegivelse, herunder om den offentligt ansatte udtrykker en personlig enighed eller uenighed med myndighedens holdning, samt
- om korrespondancen er præget af en faglig og professionel tone, herunder i den måde, hvorpå den offentligt ansatte og korrespondenten titulerer hinanden, eller om tonen er uformel eller ligefrem venskabelig eller familiær.

I de førstnævnte tilfælde vil formen pege i retning af, at korrespondancen omfattes af offentlighedsloven, mens formen i de sidstnævnte tilfælde vil pege i retning af, at korrespondancen må anses for privat.

Herudover vil det kunne fremgå af den kontekst, hvori korrespondancen udveksles, om denne er privat. Det vil således pege i retning af, at korrespondancen må anses for udarbejdet som led i forvaltningsvirksomhed og dermed omfattes af offentlighedsloven,

- hvis korrespondancen finder sted på et tidspunkt, hvor den offentligt ansatte og korrespondenten har en aktuel arbejdsmæssig relation vedrørende emnet for korrespondancen, f.eks. fordi den angår en verserende sag, som den offentligt ansatte er involveret i på tidspunktet for korrespondancen,
- hvis korrespondancen har et formål eller budskab mv., som myndigheden har eller kunne have taget initiativ til e.l.,

- hvis den offentligt ansatte har modtaget bistand fra andre i myndigheden i forbindelse med korrespondancen eller i øvrigt drøftet kontakten til korrespondenten med andre i myndigheden, samt
- hvis korrespondancen er gjort tilgængelig for andre i myndigheden, herunder ved journalisering.

Omvendt vil det kunne tale for at anse korrespondancen for privat og dermed uden for offentlighedsloven,

- hvis den offentligt ansatte og korrespondenten tidligere har drøftet arbejdsrelaterede sager privat,
- hvis den offentligt ansatte og korrespondenten i øvrigt har en personlig relation, der gør det naturligt at korrespondere privat, samt
- hvis korrespondancen finder sted på et tidspunkt, hvor den offentligt ansattes og korrespondentens arbejdsmæssige relation vedrørende emnet for korrespondancen ikke længere eksisterer, f.eks. fordi korrespondancen angår en afgjort sag eller et afsluttet forløb.

Endelig må det indgå i vurderingen, om den ansatte, ansættelsesmyndigheden og korrespondenten har opfattet korrespondancen som privat eller som et led i myndighedens virksomhed.

4.1.3. Ingen af de ovennævnte kriterier kan i sig selv anses for afgørende, og der kan vanskeligt på forhånd og generelt gives de enkelte kriterier en bestemt vægt.

Det er imidlertid efter min opfattelse vigtigt, at afgrænsningen mellem privat og arbejdsmæssig korrespondance foretages på en sådan måde, at der ikke åbnes risiko for omgåelse af offentlighedslovens anvendelsesområde og en udhuling af reglerne om aktindsigt gennem etablering af såkaldte "alternative kommunikationskanaler".

Hvor en offentligt ansat korresponderer med andre om aktuelle emner inden for sit eget arbejdsområde, må det på den baggrund efter min opfattelse antages, at jo større og jo mere aktuel korrespondentens faglige forbindelse til emnet er, desto klarere må det fremgå af korrespondancens form og kontekst og af den ansattes, myndighedens og korrespondentens subjektive forståelse, at korrespondancen er privat, før denne kan anses for at falde uden for offentlighedslovens anvendelsesområde.

I forlængelse af ovenstående mener jeg generelt, det vil være hensigtsmæssigt, om offentligt ansatte er opmærksomme på sammenhænge, hvor det i mangel af klare tilkendegivelser kan fremstå tvivlsomt, om vedkommende udtaler sig privat eller som led i myndighedens virksomhed. Jeg henviser til pkt.

2.3.4 ovenfor om betydningen af en sådan "varedeklaration" i forhold til lignende tvivlstilfælde i forbindelse med offentligt ansattes ytringsfrihed.

Bl.a. den nævnte risiko for omgåelse indebærer også, at jeg er enig med Statsministeriet i, at der ikke i almindelighed kan lægges vægt på, om den ansatte – og eventuelt korrespondenten – har anvendt en tjenstlig eller privat mailkonto, sms-beskeder via et tjenstligt eller privat telefonnummer, personlige beskeder via en privat konto på et socialt medie e.l., jf. også pkt. 2.3.3 ovenfor. Det samme gælder for spørgsmålet om, hvorvidt korrespondancen er udvekslet inden for eller uden for den ansattes arbejdstid.

4.2. Den konkrete sag

Jeg har som anført ovenfor under pkt. 3 modtaget de beskeder af 15. marts 2020, som sagen omhandler.

Som Statsministeriet har oplyst, omhandler beskederne mediedækningen af myndighedsindsatsen over for spredningen af coronavirus. Anledningen til beskederne var et indlæg af C bragt i medie B den 14. marts 2020 (...). Indlægget indeholder en kritisk analyse af regeringens og statsministerens ageren efter regeringens tiltræden i 2019, herunder med særlig fokus på iværksatte tiltag mod coronavirus.

Beskederne har således en indholdsmæssig tilknytning til såvel Statsministeriets virksomhed som stabschefens daværende personlige arbejdsopgaver i ministeriet. De har samtidig en direkte indholdsmæssig tilknytning til C's arbejdsmæssige virksomhed som journalist og kommentator. Endvidere blev beskederne udvekslet på et tidspunkt, hvor både stabschefen og C beskæftigede sig arbejdsmæssigt med det pågældende emne, og hvor stabschefens beskeder dermed i hvert fald ud fra en principiel betragtning var egnede til at påvirke C i dennes mediedækning af regeringens ageren.

Disse forhold taler efter min opfattelse alle for, at beskederne må anses for at være udarbejdet og sendt som led i virksomhed inden for den offentlige forvaltning.

Heroverfor står imidlertid, at både stabschefen selv og Statsministeriet som arbejdsgiver er af den opfattelse, at beskederne var ment som private, og at jeg ud fra de foreliggende oplysninger ikke mener at kunne lægge til grund, at C nødvendigvis har opfattet korrespondancen anderledes.

Statsministeriet har også oplyst, at stabschefen og C har "set hinanden i privat sammenhæng og kendt hinanden gennem adskillige år", at de "som venner (har) drøftet mange aspekter af livets forhold", herunder forhold af personlig karakter, og at deres indbyrdes relation "rækker videre, har varet over

længere tid og er af mere privat karakter end stabschefens relation til bekendte i bl.a. mediebranchen”.

Efter en læsning af beskederne tekst i lyset af det anførte ovenfor og de kriterier, jeg har opregnet under pkt. 4.1.2, har jeg herefter ikke tilstrækkeligt grundlag for at tilsidesætte Statsministeriets udtalelse om, at beskederne har karakter af en ”privat meningsudveksling”, hvor stabschefen over for en ven udtrykker sin personlige mening om vennens analyse af regeringens indsats mod coronavirus.

Jeg mener således, jeg ikke har tilstrækkeligt grundlag for at nå frem til, at beskederne er tilvejebragt som led i virksomhed inden for den offentlige forvaltning og dermed undergivet aktindsigt efter offentlighedsloven, jf. lovens § 2. Af samme grund har jeg ikke tilstrækkeligt grundlag for at kritisere Statsministeriets afgørelse om, at du ikke har ret til aktindsigt i de pågældende beskeder.

På den anførte baggrund foretager jeg mig ikke mere i sagen.