



Dato: 8. februar 2024
Sagsnr.: 2022-02704
Dok.: 3024669

Bilag 1 til notat om retlige forhold ved ministres brug af sociale medier – nærmere om ministerprofiler

1. Oprettelse og administration af ministerprofiler – retlig og aftalemæssig ramme

Oprettelse og administration af ministerprofiler udgør en aktivitet inden for den offentlige forvaltning, og de almindelige forvaltningsretlige regler og principper finder derfor anvendelse, herunder navnlig forvaltnings- og offentlighedsloven og almindelige forvaltningsretlige grundsætninger – såsom princippet om saglighed i forvaltningen, proportionalitetsprincippet og lighedsgrundsætningen – samt princippet om god forvaltningsskik.

Det antages af samme grund, at det ikke med gyldig retsvirkning kan anføres på en ministerprofil, at indlæg eller henvendelser ikke kan forventes journaliseret, besvaret mv., hvis en sådan pligt følger af de almindelige regler. Derimod er der – i det omfang det sociale medie giver mulighed herfor – ikke noget til hinder for en (ikke retligt bindende) henstilling om, at profilen alene bør anvendes til meningstilkendegivelser og kommentarer, eksempelvis på følgende måde:

”Formålet med denne [side] er at informere om [...] samt at udveksle meninger herom.

Du er derfor velkommen til at komme med indlæg og kommentarer, men du skal være opmærksom på følgende:

- *Indlæg og kommentarer skal overholde god takt og tone.*
- *Indlæg og kommentarer skal overholde ophavsretsloven.*
- *Indlæg og kommentarer må ikke indeholde reklame eller have kommercielt indhold.*

Andre henvendelser, herunder f.eks. spørgsmål til en konkret sag i xx, bedes rettet til xx@xx.dk.

Der er heller ikke – i det omfang det sociale medie giver mulighed herfor – noget retligt til hinder for helt generelt at afskære muligheden for kommentarer og indlæg.

Om blokering af enkeltpersoners adgang til ministerprofiler henvises til pkt. 3 nedenfor.

Endvidere finder databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven anvendelse på ministerprofiler i det omfang, der behandles personoplysninger.

For så vidt angår overholdelse af cookie-lovgivningen, herunder navnlig indhentelse af samtykke til anvendelse af cookies, hvorved der indsamles oplysninger om besøg på ministerprofilen, er det som udgangspunkt det sociale medie, der er ansvarlig for de cookies mv., der sættes af mediet. Ministeriet vil derimod være ansvarlig for eventuelle cookies, som ministeriet selv sætter for en ministerprofil oprettet i det sociale medies format.

Det bemærkes, at integration af ministerprofiler på andre hjemmesider – f.eks. hvis ministeriets hjemmeside indeholder links, delebarer, ”like-knapper” mv. til en ministerprofil på et socialt medie – kan indebære, at der sættes cookies på hjemmesiden, som hjemmesideejeren (ministeriet) vil være ansvarlig for.

Ved oprettelse af en ministerprofil skal ministeriet endvidere forholde sig til de vilkår, som det pågældende sociale medie opstiller, herunder eventuelle vilkår om overførsel af data til andre lande, herunder lande uden for EU, og det sociale medies eventuelle rettigheder til at inddrage eller fjerne profilen mv.

2. Databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven

Hvem er dataansvarlig

Hvis der foregår aktiviteter på ministerprofilen, som indebærer behandling af personoplysninger, skal den dataansvarlige overholde

databeskyttelsesforordningen. Den dataansvarlige er den, som bestemmer formålet med behandlingen, dvs. ministeriet, som har oprettet og driver ministerprofilen, jf. dog nedenfor om fælles dataansvar.

I forhold til indlæg fra andre end ministeren/ministeriet er udgangspunktet, at den pågældende selv er dataansvarlig i forhold til eventuelle personoplysninger, som indlægget måtte indeholde. Ministeren/ministeriet vil dog være dataansvarlig for behandlingen af personoplysninger, hvis ministeren/ministeriet deler en andens indlæg, da indlægget som udgangspunkt vil indeholde personens navn og evt. profilbillede.

I det omfang en ministerprofil gør brug af en beskedfunktion, som f.eks. Facebook Messenger, må ministeriet antages at være dataansvarlig i forhold til personoplysninger i sådanne beskeder, og det vil i almindelighed forudsætte, at der indgås en databehandleraftale med det pågældende sociale medie. Der henvises til Datatilsynets udtalelse af 8. november 2013, j.nr. 2013-321-0173, som er tilgængelig på tilsynets hjemmeside her. Udtalelsen, der er fra før databeskyttelsesforordningen fandt anvendelse den 25. maj 2018, er stadig relevant, idet begrebet den dataansvarlige er videreført i databeskyttelsesforordningen.

Nærmere om fælles dataansvar

Hvis ministeriet opretter en ministerprofil på et socialt medie, skal ministeriet være opmærksom på, om ministeriet som administrator for ministerprofilen dermed får et fælles dataansvar med det sociale medie for behandlingen af personoplysninger indsamlet i forbindelse med besøg på profilen.

Dette vil være tilfældet ved oprettelse af en ministerprofil på Facebook som en såkaldt fanside (såkaldte Facebook-sider).

Et fælles dataansvar opstår, når det sociale medie leverer tjenester om brugernes adfærd indsamlet ved hjælp af cookies til administratoren (i dette tilfælde ministerprofilen). Dette kan eksempelvis være oplysninger om de besøgenes alder, køn, forholdsstatus og arbejde (i anonymiseret form), som leveres af det sociale medie med henblik på, at administratoren bl.a. kan målrette sit informationsudbud. Sådanne oplysninger kan Facebook indsamle ved at placere en cookie på brugernes computer, når vedkommende besøger den pågældende side.

Facebook har i kølvandet på EU-Domstolens dom af 5. juni 2018 i sag C-210/16 udarbejdet et tillæg til de betingelser, som administratoren accepterer ved at bruge Facebook-sider. Tillægget vil kunne udgøre den ordning, som skal indgås efter databeskyttelsesforordningens artikel 26, når der foreligger et fælles dataansvar. Det vil på den baggrund umiddelbart være muligt at oprette en ministerprofil på Facebook uden at skulle indgå en særskilt aftale om fælles dataansvar med Facebook om anvendelsen af Facebook-sider.

Fælles dataansvar kan også være relevant at overveje i forbindelse med et ministeriums anvendelse af andre sociale medier end Facebook. Hvis andre sociale medier leverer lignende tjenester om brugernes adfærd som Facebook, vil det kunne føre til et fælles dataansvar mellem mediet og administratoren, i dette tilfælde ministeriet. I sådanne tilfælde vil det være muligt at undgå et eventuelt fælles dataansvar, hvis det teknisk og effektivt er muligt at frasige sig de pågældende tjenester, som det sociale medie leverer om brugernes adfærd.

Pligter og rettigheder ved behandling af personoplysninger

I det omfang ministeriet er dataansvarlig for behandling af personoplysninger, vil ministeriet skulle henvise til et konkret behandlingsgrundlag alt efter hvilken type oplysning og behandling, der er tale om. For almindelige oplysninger kan henvises til databeskyttelsesforordningens artikel 6.

Databeskyttelsesforordningen indebærer endvidere, at den registrerede har en række rettigheder i forhold til behandling af oplysninger om den pågældende, jf. forordningens kapitel III. Disse rettigheder omfatter bl.a. oplysningspligten, retten til indsigt, retten til berigtigelse og retten til sletning.

Databehandlere og kravet om skriftlige aftaler med sådanne

For så vidt angår behandling af personoplysninger på sociale medier, må det antages, at det i visse tilfælde er det sociale medie, der skal betragtes som databehandler i databeskyttelsesforordningens og databeskyttelseslovens forstand, eksempelvis hvis personoplysningerne lagres hos det sociale medie og ikke hos ministeriet.

Databeskyttelsesforordningen opstiller en række krav, som den dataansvarlige skal overholde ved brug af databehandlere, herunder at behandling af personoplysninger ved en databehandler alene kan ske i henhold til en databehandleraftale mellem den dataansvarlige og databehandleren, jf. databeskyttelsesforordningens artikel 28, stk. 3. Herudover opstiller databeskyttelsesforordningens kapitel V en række krav til, hvornår der kan ske overførsel af personoplysninger, som behandles i et tredjeland. Betingelserne vil finde anvendelse, hvis det sociale medie er placeret i et tredjeland.

Det må antages, at indgåelse af databehandleraftaler med navnlig internationale sociale medier vil kunne volde problemer i praksis. Forpligtelsen hertil gælder dog alene i det omfang, at det sociale medie skal betragtes som databehandler i databeskyttelsesforordningens forstand. Såfremt ministeriets primære interesse i oprettelse af en ministerprofil ikke angår indbakkefunktionen, er der derfor god grund at overveje, om man ved valg af socialt medie eller format/indstillinger for ministerprofilen kan undgå en sådan funktion, da det sociale medie herefter ikke normalt vil være databehandler.

3. Håndtering af indlæg på ministerprofiler

Retlig kvalificering af indlæg – henvendelse eller debatindlæg mv.

I relation til indlæg på ministerprofiler er der særlig grund til at overveje, om et indlæg overhovedet udgør en egentlig henvendelse eller derimod har karakter af en generel meningstilkendegivelse, f.eks. et ”åbent brev” til myndigheden, som kunne være bragt i et hvilket som helst andet medie.

Vurderingen vil i vidt omfang afhænge af det sociale medie og dets funktionaliteter samt karakteren af borgerens indlæg. Den retlige kvalificering af indlægget er afgørende for den videre behandling af indlægget, jf. nærmere herom nedenfor, og i tvivlstilfælde bør den mest borgervennlige løsning vælges, således at indlægget behandles som en egentlig henvendelse.

Det antages, at hovedparten af indlæg på ministerprofiler i praksis vil have karakter af meningstilkendegivelser, som ikke vil skulle journaliseres, besvares eller bevares. Det samme vil gælde for henvendelser, der må karakteriseres som chikane eller ”spam”.

Der henvises i øvrigt til pkt. 1 ovenfor om muligheden for at fastsætte en (ikke retligt bindende) henstilling om, at profilen alene anvendes til meningstilkendegivelser og kommentarer.

Journalisering, notatpligt og bevaring

Udgør et indlæg en egentlig henvendelse, skal det vurderes, om indlægget skal journaliseres. Journaliseringspligt efter offentlighedslovens § 15 forudsætter bl.a., at indlægget kan siges at være modtaget (eller afsendt) af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling, og at indlægget har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt. Det må antages, at en meget stor del af indlæggene på en ministerprofil vil være af en karakter, som gør, at der ikke gælder nogen pligt til at journalisere dem.

I det omfang indlæg på ministerprofilen kan slettes af den borger, som har skrevet det, vil ministeriet som udgangspunkt skulle foretage en hyppigere overvågning af profilen, da journaliseringspligten må antages at gælde uafhængigt af, hvor længe et indlæg fremtræder på profilen.

I det omfang indlæg ikke journaliseres, skal det overvejes, om ministeriet (i stedet) har pligt til at gøre notat om indholdet af indlægget mv. i medfør af offentlighedslovens § 13 (afgørelsessager) eller i medfør af en ulovbestemt forvaltningsretlig grundsætning herom (andre tilfælde). Notatpligten gælder, uanset om et indlæg skal betragtes som en egentlig henvendelse eller ej. Det må antages, at en meget stor del af indlæggene på ministerprofiler vil være af en karakter, som gør, at der ikke gælder nogen notatpligt med hensyn til indholdet.

Endelig skal arkivlovgivningen om bevaring og kassation, herunder arkivloven og bekendtgørelser udstedt i medfør heraf – i lighed med hvad der gælder i forhold til andre dokumenter mv., som ministeriet er i besiddelse af – iagttages i forhold til såvel ministres som borgeres indlæg på ministerprofiler. Der skal således navnlig ske bevaring af ”dokumentation for beskrivelsen af det danske samfund og dets udvikling og af forhold af væsentlig administrativ eller retlig betydning”, jf. § 4, stk. 1, nr. 1, i bekendtgørelse nr. 591 af 26. juni 2003 om offentlige arkivalier og offentlige arkiver. Det må antages, at en stor del af indlæggene på ministerprofiler er af en karakter, som gør, at der ikke efter arkivloven er pligt til at bevare dem.

Reaktion på indlægget

Da de almindelige forvaltningsretlige regler og principper finder anvendelse på administrationen af ministerprofiler, skal alle indlæg på ministerprofiler, der i øvrigt kan betragtes som henvendelser, jf. ovenfor, som udgangspunkt behandles som enhver anden henvendelse til ministeriet. I princippet vil borgere således kunne indlevere ansøgninger, indgive klager mv. på en ministerprofil med samme virkning, som hvis de var modtaget pr. post eller e-mail.

Indeholder indlægget et spørgsmål, skal ministeriet tage stilling til, om og hvordan dette skal besvares, jf. vejledningspligten i forvaltningslovens § 7, stk. 1 (afgørelsessager), eller princippet om god forvaltningsskik (andre tilfælde). Efter omstændighederne kan der være pligt til at informere og vejlede på grundlag af et indlæg, selvom den borger, der har afgivet indlægget, hverken direkte eller indirekte har bedt herom, men hvor det fremstår som naturligt og relevant. Hvis indlægget ikke vedrører ministeriets sagsområde, skal henvendelsen så vidt muligt videresendes til rette myndighed, jf. forvaltningslovens § 7, stk. 2.

Ministeriet skal også tage stilling til formidlingen af eventuelle svar på indlæg. Det følger af princippet om god forvaltningsskik, at skriftlige henvendelser skal besvares skriftligt, medmindre borgeren erklærer sig enig i, at en mundtlig besvarelse er tilstrækkelig. Indeholder svaret fortrolige personoplysninger, eller er det i øvrigt problematisk, at andre end den tiltænkte også ville kunne læse det, kan svaret ikke gives via sociale medier. Har ministeriet ikke andre kontaktoplysninger, må det antages, at ministeriet skal anmode den pågældende om f.eks. en postadresse eller en (sikker) e-mailadresse, som svar kan sendes til.

Lighedsgrundsætningen må i øvrigt antages at indebære, at forskelsbehandling i forhold til, hvilke indlæg der kommenteres eller besvares af ministeriet, skal være sagligt begrundet.

Aktindsigt i indlæg på ministerprofiler

Indlæg på ministerprofiler kan gøres til genstand for anmodninger om aktindsigt – primært efter offentlighedslovens regler, men efter omstændighederne også efter mere specifikke regler om indsigt mv. i forvaltnings-, sundheds-, miljøoplysnings-, arkiv- og retsplejeloven.

Aktindsigt efter offentlighedsloven forudsætter, at der er tale om et dokument. Begrebet er teknologineutralt og omfatter materiale, der kan sidestilles med egentlige skriftlige dokumenter og aktstykker, og som har været undergivet administrativ sagsbehandling i den pågældende myndighed mv. For så vidt angår indlæg, vil sådanne dog efter omstændighederne – i lighed med hvad der er tilfældet i forhold til f.eks. e-mails og sms'er – kunne have så formløst et indhold, at der ikke er tale om et dokument i offentlighedslovens forstand. Om det er tilfældet, må antages at bero på en konkret vurdering af indholdet og karakteren af indlægget sammenholdt med indholdet og karakteren af den sag, som indlægget vedrører.

Retten til aktindsigt efter offentlighedsloven omfatter imidlertid kun dokumenter, som er i myndighedens besiddelse på det tidspunkt, hvor anmodningen modtages. Er indlæg slettet i overensstemmelse med de almindelige regler herom, jf. herved ovenfor om arkivloven, er der derfor ikke ret til aktindsigt, og aktindsigtsanmodningen udløser ikke i sig selv en pligt til at genskabe slettede indlæg.

I forhold til anmodninger om aktindsigt i indlæg mv., som (fortsat) er tilgængelige på ministerprofiler, bemærkes, at besvarelse heraf i praksis kan ske i form af en henvisning til profilen. En sådan besvarelse må dog antages at forudsætte, at ministerprofilen – f.eks. på grund af det sociale medies karakter, de valgte individuelle indstillinger eller omstændighederne i øvrigt – kan siges at være offentlig tilgængelig via internettet.

Retsstridige indlæg

Det må overordnet antages, at strafansvar efter straffeloven i forhold til indholdet af et indlæg på en profil – f.eks. i forhold til racistiske ytringer, trusler, freds- og ærekrænkelser – som udgangspunkt alene kan pålægges den, der har skrevet indlægget, og som – afhængig af karakteren af indholdet – har den fornødne tilregnelser til den videre udbredelse af indholdet heraf. Indehaveren af profilen vil imidlertid efter omstændighederne kunne ifalde et strafferetligt (medvirkens)ansvar for indlæg med et ulovligt indhold. Det kan f.eks. være tilfældet, hvor den pågældende ikke fjerner et sådant indlæg efter at være blevet opmærksom på indlæggets karakter, og den pågældende herved kan siges at have accepteret (den fortsatte) udbredelse af indholdet.

Ud over strafansvar kan erstatningsansvar f.eks. komme på tale for ophavsretlige eller andre immaterialretlige krænkelser, ulovlig

markedsføring, ligesom godtgørelse for tort knyttet til strafbare freds- og ærekrænkelser kan komme på tale.

Såfremt en administrator løbende holder øje med indlæg, vil der i praksis næppe opstå sådanne ansvarsspørgsmål, men en sådan funktion vil samtidig skærpe kravene til ministeriers handlepligt i forhold til retsstridige indlæg på profiler, som ministeriet administrerer.

Der er som nævnt ikke noget retligt til hinder for helt generelt at afskære muligheden for kommentarer og indlæg på ministerprofiler.

Fjernelse af (lovlige) indlæg

En beslutning om at slette et indlæg udgør som udgangspunkt ikke en afgørelse i forvaltningslovens forstand, hvorimod svar på en klage over, at et indlæg er blevet slettet, i almindelighed indebærer, at der træffes en afgørelse, i hvilken forbindelse forvaltningslovens bestemmelser finder anvendelse. Der bør gøres notat om fjernelsen af indlæg til senere brug, f.eks. i forbindelse med en klage eller evt. blokering.

Fjernelse og redigering samt forudgående vurdering og filtrering af i øvrigt lovlige (kritiske) indlæg kan give anledning til overvejelser i forhold til bestemmelserne om ytringsfrihed i grundlovens § 77 og Menneskerettighedskonventionens artikel 10. Uanset om håndtering af indlæg er i strid med disse bestemmelser eller ej, må det påregnes, at fjernelse af indlæg mv. vil kunne medføre kritik af ministeriet for at udøve censur.

Fjernelse af indlæg vil herudover kunne give anledning til spørgsmål i forhold til visse almindelige forvaltningsretlige grundsætninger. F.eks. må lighedsgrundsætningen antages at indebære, at forskelsbehandling i forhold til, hvilke indlæg der slettes, skal være sagligt begrundet.

Magtfordrejningslæren indebærer, at der ikke må varetages usaglige hensyn ved administrationen af ministerprofiler, hvilket eksempelvis kunne være tilfældet, hvis indlæg fjernes alene med den begrundelse, at ministeren er uenig, eller hvis positive indlæg får lov til at blive på profilen i længere tid end negative indlæg. Endelig vil proportionalitetsprincippet bl.a. indebære, at ministeriet ved håndtering af indlæg skal anvende midler, der står i rimeligt forhold til de mål, som ministeriet søger at opnå, f.eks. kan der være

situationer, hvor man bør påtale indlæg og derved give afsenderen mulighed for at rette, i stedet for (straks) at slette indlægget.

Blokering af enkeltpersoner mv. fra ministerprofiler

Det vil i særlige tilfælde kunne komme på tale at blokere enkeltpersoner mv., som f.eks. gentagne gange lægger retsstridige indlæg op på en ministerprofil. Hvornår blokering vil kunne ske, beror på en konkret vurdering, hvor flere af de samme overvejelser som ved fjernelse af indlæg gør sig gældende. Bl.a. vil proportionalitetsprincippet indebære, at de retsstridige indlæg skal have en vis grovhed, før blokering kan komme på tale, ligesom det bør overvejes, om der findes mindre indgribende midler. Blokeringen bør være tidsbegrænset, så blokeringen ikke gælder længere, end der er belæg for (f.eks. seks måneder).

Blokering af en enkeltperson fra en ministerprofil må antages at være en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Det indebærer, at den pågældende person har en række partsbeføjelser efter forvaltningsloven, f.eks. ret til partsaktindsigt og partshøring, og at der stilles en række krav til selve afgørelsens udformning, f.eks. krav om begrundelse og klagevejledning.