

23 NOV. 2007

Dato:  
J.nr.: 2006-3499-450  
Sagsbehandler: LIA  
Akt. nr.: 22

### Endelig redegørelse

#### vedrørende Bo Elkjærs klage over Udenrigsministeriets afvisning af interview

Den 31. maj 2007 afgav jeg en foreløbig redegørelse i anledning af journalist Bo Elkjærs klage til mig over Udenrigsministeriets afvisning af at give Bo Elkjær et interview om Irak-krigen. Jeg meddelte Udenrigsministeriet at jeg var indstillet på at henstille til ministeriet at genoptage behandlingen af Bo Elkjærs anmodning om en interview-aftale uden at inddrage formodningen om risiko for at ministerens synspunkter ikke ville blive gengivet loyalt, og hensynet til at Bo Elkjær eventuelt ville bruge et interview med ministeren som anledning til yderligere negativ og kritisk omtale af regeringens og ministerens håndtering af sagen.

Jeg fandt det dog mest korrekt at fremsætte mine opfattelser i foreløbig form således at Udenrigsministeriet kunne få lejlighed til at komme med sine bemærkninger til det jeg havde anført, inden jeg afgav min endelige udtalelse.

Udenrigsministeriet har i brev af 5. oktober 2007 fremsat bemærkninger til min foreløbige redegørelse.

Jeg har herefter vurderet sagen på ny.

Jeg har fundet anledning til at tage stilling til spørgsmålet om hvorvidt en myndigheds beslutning om at give et konkret interview til en journalist er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Det er min opfattelse at mest taler for ikke at anse en beslutning om afslag på at give en journalist et konkret interview for en afgørelse i forvaltningslovens forstand, jf. forvaltningslovens § 2, stk. 1.

Uanset denne konklusion må jeg fastholde at der i *særlige* tilfælde er en pligt til – i hvert fald over for ombudsmanden – at redegøre for de grunde som en myndighed har lagt vægt på i forbindelse med beslutningen. Jeg henviser i den forbindelse til bestemmelserne i ombudsmandslovens § 19, stk. 1 og 2.

Udenrigsministeriet har i sine udtalelser til mig i et vist omfang forklaret hvilke grunde der har og ikke har motiveret beslutningen om at give afslag på Bo Elkjærs anmodninger om interview.

Udenrigsministeriet har i sin udtalelse af 5. oktober 2007 oplyst at ministeriet *ikke* har ønsket at gøre gældende at Bo Elkjær ikke ville citere udenrigsministeren korrekt, og at ministeriets afslag *ikke* er begrundet i risiko eller frygt for at Bo Elkjær vil

bruge et interview med ministeren som anledning til yderligere negativ og kritisk omtale af regeringens håndtering af sagen. Dette må jeg lægge til grund.

Det er herefter min opfattelse at ministeriet ikke i fuldt tilstrækkeligt omfang har forklaret hvordan tillidshensynet konkret måtte have spillet en rolle ved beslutningerne om afslag. På trods heraf finder jeg ikke at have det fornødne grundlag for at foretage videre i sagen. Jeg henviser i den forbindelse til at jeg nu må lægge til grund at afslagene ikke var baseret på usaglige hensyn, sammenholdt med at en nærmere vurdering af rigtigheden af ministeriets benægtelse af at have varetaget usaglige hensyn falder uden for en ombudsmandsundersøgelses muligheder.

## 1. Sagsfremstilling

Den 30. november 2005 sendte Bo Elkjær en klage til mig over udenrigsministerens afvisning af at deltage i et interview med ham om Irak-krigen. Klagen havde bl.a. følgende indhold:

”Ekstra Bladet har nu, gennem mere end to år, anmodet udenrigsminister Per Stig Møller om en interview-aftale vedrørende regeringens begrundelse for at gå i krig. Udenrigsminister Per Stig Møller henviste selv i første omgang til, at Ekstra Bladet skulle ‘få en aftale’ – men har siden systematisk holdt avisen hen med uforpligtende løfter, blanke afvisninger og tavshed.

Udenrigsminister Per Stig Møller har ved gentagne lejligheder deltaget i interview vedrørende Irak-krigen og regeringens begrundelse for at deltage i krigen i et bredt udvalg af elektroniske og trykte medier. Der er således ikke tale om, at udenrigsministeren generelt ikke ønsker at give offentligheden oplysninger om denne krigsbegrundelse – det er, så vidt jeg er orienteret – alene Ekstra Bladet, udenrigsministeren fravælger.

Ud over det rent principielle demokratiske problem – at journalistik på dette væsentlige område forsøges tiet ihjel – mener jeg, at udenrigsministerens adfærd er en klar overtrædelse af lov om offentlighed i forvaltningen. Det er min vurdering af det lovfæstede offentlighedsprincip, at den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning også gælder på dette område, og at udenrigsministeren ikke frit, og ud fra egne, subjektive vurderinger, har adgang til at selekttere hvilke medier, han vil udtale sig til – og hvilke medier, han nægter at udtale sig til. Jeg skal her henviser til ombudsmandens afgørelse j.nr. 2003-0322-401.

Jeg beklager, at det skal komme så vidt, at det er nødvendigt at klage til ombudsmanden for at få landets regering i tale i en sag af så væsentligt omfang og af så stor folkelig interesse, som beslutningen om at gå i krig må siges at være. Det er et journalistisk grundprincip at høre alle parter i den sag der dækkes – og dette har i denne sag vist sig, at være forbundet med uoverstigelige vanskeligheder.”

Ved brev af 14. december 2005 videresendte jeg Bo Elkjærs klage til Udenrigsministeriet med henblik på at ministeriet kunne få mulighed for at besvare klagen.

Udenrigsministeriet besvarede Bo Elkjærs klage i brev af 18. januar 2006. Brevet havde følgende indhold:

”Udenrigsministeriet har fra Folketingets Ombudsmand modtaget Deres klage over udenrigsministerens håndtering af interviewforespørgsler fra Dem. Ombudsmanden anmoder i sin skrivelse om, at Udenrigsministeriet tager stilling til Deres klage. På den baggrund kan følgende oplyses:

Udenrigsministeren modtager dagligt talrige forespørgsler fra indenlandske såvel som udenlandske medier, der ønsker at arrangere interview med udenrigsministeren. Hver enkel forespørgsel vurderes konkret i forhold til en flerhed af faktorer, herunder særligt om budskabet i historien vurderes at blive formidlet effektivt, om forespørgslen er aktuel og har ministerens interesse og om ministerens kalender tillader gennemførelse af det pågældende interview. Herefter afgøres det, om forespørgslen kan imødekommes eller ej.

Hver enkel af Deres interviewforespørgsler er ligeledes blevet vurderet konkret i forhold til ovenstående faktorer.

For en god ordens skyld bemærkes, at hverken den almindelige forvaltningsretlige lighedsgrundsætning, princippet om offentlighed i forvaltningen eller andre retsregler og -principper efter Udenrigsministeriets opfattelse indebærer en pligt for udenrigsministeren til at imødekomme interviewforespørgsler. Endvidere bemærkes, at offentligheden, herunder journalister, i de tilfælde hvor udenrigsministeren vælger ikke at give interview, fortsat kan modtage oplysninger i medfør af de forvaltningsretlige regler om aktindsigt.”

Ved e-mail af 2. februar 2006 klagede Bo Elkjær på ny til mig. E-mailen havde bl.a. følgende indhold:

”Jeg kan lige så godt med det samme meddele, at jeg ønsker at klage over indholdet af Udenrigsministeriets brev. Helt banalt mener jeg, at Udenrigsministeriet i brevet giver mig – og dermed Folketingets Ombudsmand – et falsk billede af beslutningsprocessen omkring mine utallige forespørgsler.

Sagen er, at udenrigsminister Per Stig Møller har afgjort en gang for alle, at han ikke ønsker at deltage i et interview med undertegnede som journalist på Ekstra Bladet. Dette er almindelig viden, som også refereres i baggrundssamtaler med ansatte i Udenrigsministeriet.

Det er derfor nok muligt, at det er sandt, at samtlige mine forespørgsler er blevet vurderet konkret i forhold til det udvalg af faktorer, Udenrigsministeriet refererer. Men disse vurderinger har ikke haft den fjerneste indflydelse på de konkrete afgørelser af, om forespørgslerne kan imødekommes eller ej. Der er derfor alene tale

om røgslør og staffage, når ministeriet omtaler vurderingerne af denne flerhed af faktorer.

Man kan også sige det kortere: Både jeg og Folketingets Ombudsmand bliver forsøgt holdt for nar, når formentlig fuldstændigt korrekte, men lige så fuldstændigt irrelevante oplysninger fremhæves, samtidig med at den reelle beslutningsproces ikke omtales med et ord i Udenrigsministeriets svar.

Derfor, på grund af disse falske og vildledende oplysninger, klager jeg nu over Udenrigsministeriets brev.

Jeg ønsker ikke at spilde hverken udenrigsminister Per Stig Møllers eller ombudsmandsinstitutionens tid med uvæsentligheder. Men sagen er, at Irak-diskussionen er af så dramatisk væsentlighed for demokratiets funktioner, at det er nødvendigt at gennemføre det pågældende interview med udenrigsministeren. Forsøget på at undgå interviewet kan kun betragtes som et forsøg på at afspore og forhindre en nødvendig og væsentlig, samfundsmæssig, demokratisk og juridisk debat.

Det er korrekt, at Udenrigsministeriet henviser til lov om offentlighed i forvaltningen vedrørende mulighed for aktindsigt. Men der er væsentlige spørgsmål, der ikke kan afklares ad denne vej, men kun via direkte dialog med beslutningstagerne, herunder udenrigsminister Per Stig Møller.

Et eksempel af mange sådanne spørgsmål er at få afklaret hvorfor og på hvilken baggrund, udenrigsminister Per Stig Møller i sin tale til Folketinget den 21. marts 2003 klokken ca. 18.45 valgte at undlade at give Folketinget den for beslutningen om at deltage i den militære aktion til afvæbning af Irak uhyre centrale oplysning, at regeringen var nået til den entydige konklusion, at Irak ikke havde noget aktivt atomvåbenprogram, endsige noget atomprogram overhovedet.

Konklusionen fremgik af det talepapir, udenrigsminister Per Stig Møller havde i hånden da han stod på Folketingets talerstol. At han udelod konklusionen i sin tale fremgår af udskrifterne fra Folketingets debat. Der er ingen aktindsigter i verden, der kan afklare, hvorfor udenrigsminister Per Stig Møller tilbageholdt oplysningen. Det kan kun han selv.

...

Med de papirer, der er udleveret i aktindsigter er der ingen tvivl om, at udenrigsminister Per Stig Møller har forbrudt sig mod lov om ministres ansvar. Det vi ikke ved er hvorfor han gjorde det. Det er dét spørgsmål jeg forsøger at få lov til at stille og det spørgsmål, udenrigsminister Per Stig Møller har besluttet, at han ikke vil besvare.”

I brev af 15. februar 2006 til Udenrigsministeriet bad jeg ministeriet om en udtalelse i anledning af klagen samt udlån af sagens akter. Jeg bad i den forbindelse bl.a. mini-

steriet kommentere Bo Elkjærs bemærkning om at udenrigsministeren en gang for alle har afgjort at ministeren ikke vil deltage i et interview med ham.

I brev af 27. marts 2006 modtog jeg Udenrigsministeriets udtalelse. Af udtalelsen fremgår bl.a. følgende:

### **”De forvaltningsretlige regler om interview**

Det fremgik af Udenrigsministeriets brev til Bo Elkjær af 18. januar 2006, ’at hverken den almindelige forvaltningsretlige lighedsgrundsætning, princippet om offentlighed i forvaltningen eller andre retsregler og -principper efter Udenrigsministeriets opfattelse indebærer en pligt for udenrigsministeren til at i mødekomme interviewforespørgsler’.

Der er således efter Udenrigsministeriets opfattelse ikke en retlig pligt for ministre til at imødekomme anmodninger om at deltage i interview.

Tværtimod må det antages, at ministre, herunder udenrigsministeren, har en betydelig skønsfrihed med hensyn til hvilke interview, de ønsker at deltage i. Der henvises særligt til betænkning nr. 1443/2004, s. 246, hvor det fremgår, at

’der må antages at være overladt ministeren og ministeriet et meget vidt skøn med hensyn til, hvilke interview man ønsker at deltage i. Det vil sige, at der må være en meget betydelig frihed med hensyn til, hvorvidt en anmodning om deltagelse i et interview bør imødekommes.

Ved stillingtagen til, om en minister vil deltage i et interview med en bestemt journalist, må ministeren i den forbindelse også være berettiget til bl.a. at lægge vægt på, om ministeren gennem sit personlige kendskab har et særligt tillids- og fortrolighedsforhold til journalisten’.

### **Behandlingen af Bo Elkjærs henvendelser om interview**

Det fremgår af Bo Elkjærs klage til Dem, at ’udenrigsminister Per Stig Møller har afgjort en gang for alle, at han ikke ønsker at deltage i et interview med [ham]’.

Det er ikke korrekt. Hver enkel af Bo Elkjærs anmodninger om interview med udenrigsministeren vurderes konkret. Som beskrevet i Udenrigsministeriets brev til Bo Elkjær af 18. januar 2006 foretages denne vurdering ’i forhold til en flerhed af faktorer, herunder særligt om budskabet i historien vurderes at blive formidlet effektivt, om forespørgslen er aktuel og har ministerens interesse og om ministerens kalender tillader gennemførelse af det pågældende interview’.

Vurderingen af hvorvidt en anmodning om interview skal imødekommes foretages typisk efter drøftelser mellem Udenrigsministeren og centrale embedsmænd i Udenrigsministeriet. Størsteparten af disse overvejelser foregår mundtligt.

Bo Elkjær har indtil videre udelukkende anmodet udenrigsministeren om interview om forskellige spørgsmål, der relaterer sig til den militære intervention i Irak i 2003 og den efterfølgende udvikling. Det har i den forbindelse været vurderingen, at disse emner er blevet belyst i en sådan grad, at det er svært at tilføje nyt af substantiel karakter i et interview. Anmodningerne er derfor – særligt under henvisning til forespørgslens aktualitet – ikke blevet imødekommet.

I den forbindelse kan det oplyses, at en søgning i Infomedia viser, at udenrigsministeren siden den 1. marts 2003 alene til danske medier har givet 14 interview om den militære intervention i Irak og den efterfølgende udvikling. De pågældende interview er ifølge Infomedia fordelt mellem alle de større danske aviser, således at Politiken har fået 5 interview, Berlingske Tidende har fået 3, Information har fået 2 og Jyllands Posten, Weekendavisen, Jyske Vestkysten og Ekstra Bladet har alle fået 1.

Det skal endvidere fremhæves, at Bo Elkjærs anmodninger om interview tyder på en subjektiv forhåndsopfattelse af de spørgsmål, han ønsker at drøfte med udenrigsministeren. Det har derfor indtil videre været vurderingen, at udenrigsministeren ikke kan have tillid til, at hans udtalelser i forbindelse med et eventuelt interview vil blive gengivet loyalt i en efterfølgende artikel.

Sammenfattende kan det derfor konkluderes, at alle Bo Elkjærs anmodninger om interview med udenrigsministeren er blevet vurderet i overensstemmelse med forvaltningsretlige krav. Henset til anmodningernes emne såvel som tonen i anmodningerne har det imidlertid indtil videre været vurderingen, at anmodningerne om interview ikke burde imødekommes.”

Efter at have modtaget ministeriets udtalelse bad jeg i brev af 5. april 2006 om at modtage Bo Elkjærs eventuelle bemærkninger til udtalelsen. Ved e-mail af 19. april 2006 fremkom han bl.a. med følgende bemærkninger:

”Udenrigsministeriet henviser til betænkning 1443/2004 i forhold til to aspekter. Dels spørgsmålet om, hvorvidt udenrigsministeren er forvaltningsretligt forpligtet til at deltage i et interview, dels spørgsmålet om ’tillids- og fortrolighedsforhold til journalisten’, jf. 1443/2004, side 246.

Jeg har løbende, siden sommeren 2003 bedt om interview med udenrigsminister Per Stig Møller vedrørende Irak-krigen. Medio juni 2003 tilbød udenrigsminister Per Stig Møller personligt, at jeg skulle rette henvendelse til ministeriet og ’få en aftale’ om et sådant interview. At Udenrigsministeriet nu, snart tre år efter, og efter utallige sådanne henvendelser om denne lovede interviewaftale, henviser til betænkning 1443/2004 udgør efter min opfattelse et misbrug af denne betænkning, der i sagens natur ikke giver en minister carte blanche til systematisk, vedholdende og konsekvent at fravælge enkeltjournalister. Den systematiske black-listning, der foregår er ikke autoriseret i betænkning 1443/2004, hverken på side 246 eller andre steder i betænkningen.

Det er ikke korrekt, når Udenrigsministeriet skriver, at jeg udelukkende har spurgt om interview vedrørende Irak-krigen. Jeg har bl.a. også henvendt mig vedrørende situationen i Afghanistan og vedrørende den tilspidsede situation omkring Irans atomprogrammer og den danske udenrigspolitik vedrørende samme. Også disse henvendelser er blevet ignoreret.

Jeg finder det i øvrigt decideret uforskammet af Udenrigsministeriet, at man i brevet til Folketingets Ombudsmand fuldstændig uden dokumentation beklikker min faglige integritet som det sker med ordene, at 'det har derfor indtil videre været vurderingen, at udenrigsministeren ikke kan have tillid til, at hans udtalelser i forbindelse med et eventuelt interview vil blive gengivet loyalt i en efterfølgende artikel.'

Det ville klæde Udenrigsministeriet at underbygge denne fuldstændigt ubegrundede faglige tilsvining ved at vedlægge et minimum af dokumentation for, at en udtalelse fra udenrigsministeren – eller et hvilket som helst andet medlem af regeringen eller statsapparatet – er blevet fejlciteret, manipuleret eller på anden måde gengivet illoyalt over for det fremsagte, i forbindelse med min dækning siden 2002 af situationen omkring Irak og den militære aktion til afvæbning af landet.

At Udenrigsministeriet nu udtrykker frygt for, at ministeren vil blive fejlciteret er ikke alene uforskammet. Det er også en 180 graders vending i forhold til regeringens egne udmeldinger siden 2003.

Jeg skylder at sige, at udover, at Ekstra Bladets artikler om Irak-krigen har medført adskillige spørgsmål til regeringen, både i form af forespørgselsdebat og § 20-spørgsmål, så er også spørgsmålet om korrektheden af citater flere gange blevet rejst i Folketinget over for regeringen.

For det første har regeringen ikke i et eneste af de mange spørgsmål afvist substansen i Ekstra Bladets artikler.

For det andet har regeringen ikke, bl.a. direkte adspurgt i spørgsmålene S1565 (11. januar 2005), S901 (26. november 2004) og under folketingsdebatten den 24. marts 2004, antydnet, anerkendt eller tilkendegivet, at der på nogen måde skulle have fundet fordrejninger eller fejlcitering sted.

Udenrigsministeriets frygt for illoyal gengivelse af citater er i øvrigt en grel udstilling af sagens substans. Det, som jeg gentagne gange har gjort opmærksom på, at jeg vil tale med udenrigsminister Per Stig Møller om, er netop regeringens, ministerens og ministeriets fordrejning af fakta, tilbageholdelse af fakta og decideret vildledende fremstilling af oplysninger, som det er sket over for Folketinget, både før og under Irak-krigen og den efterfølgende besættelse, som det er sket over for medierne – herunder Ekstra Bladet – og som det er sket over for privatpersoner, der har kontaktet ministeriet for oplysninger om krigen.

Det er veldokumenteret. Det er for eksempel mur- og nagelfast dokumenteret, at udenrigsminister Per Stig Møller tilbageholdt den oplysning for Folketinget, kort

før afstemningen om krigsdeltagelsen, at regeringen havde konkluderet, at Irak ikke på nogen måde udgjorde en atomtrussel.

Det er mur- og nagelfast dokumenteret, at udenrigsminister Per Stig Møller i et brev til avisen Information kolporterede manipulerende oplysninger om Iraks forsøg på import af uran, en påstand, som regeringen var vidende om byggede på forfalskede dokumenter.

Det er mur- og nagelfast dokumenteret, at Udenrigsministeriet i et brev til skoleelever fremsendte stærkt fejlagtige og manipulerende oplysninger om Iraks påståede atomtrussel.

Det er mur- og nagelfast dokumenteret, at udenrigsminister Per Stig Møller i forbindelse med besvarelser af § 20-spørgsmål om Iraks beholdning af kampstofferne botulinum-toksin og aflatoksin manipulerede med besvarelserne og dermed skjulte, at regeringen allerede flere uger før krigen havde modtaget dokumentation for, at disse stoffer var inaktive og dermed harmløse – hvis de overhovedet eksisterede.

Det er sådanne ting, jeg ønsker at interviewe udenrigsminister Per Stig Møller om.”

Jeg sendte en kopi af Bo Elkjærs bemærkninger til Udenrigsministeriet til orientering. Udenrigsministeriet meddelte ved brev af 17. maj 2006 at Bo Elkjærs e-mail af 19. april 2006 ikke gav ministeriet anledning til at fremkomme med bemærkninger.

I udtalelse af 31. oktober 2006 skrev jeg bl.a. følgende:

”Offentlighedsloven giver adgang til aktindsigt i dokumenter hos offentlige myndigheder. Adgangen er undergivet en række undtagelser, men det fremgår samtidig af offentlighedsloven at en forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang medmindre andet følger af reglerne om tavshedspligt m.v. Princippet om meroffentlighed har fundet udtryk i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt. Forarbejderne til loven viser i øvrigt at meroffentlighedsprincippet bør udstrækkes særlig vidt over for repræsentanter for medierne.

Offentlighedsloven vedrører ikke interview, men det ligger i naturlig forlængelse af meroffentlighedsprincippet at eksempelvis ministre deltager i interview, afholder pressemøder m.v. Sådanne ordninger må praktiseres ligeligt over for alle dele af pressen, og der kan kun under særlige omstændigheder træffes beslutning om helt eller delvis at udelukke enkelte journalister.

I betænkning 1443 om embedsmænds rådgivning og bistand fremgår på side 246 følgende om interview:

’Efter udvalgets opfattelse må der antages at være overladt ministeren og ministeriet et meget vidt skøn med hensyn til, hvilke interview man ønsker at deltage i. Det vil sige, at der må være en meget betydelig frihed med hensyn til, hvorvidt en anmodning om deltagelse i et interview bør imødekommes.



Ved stillingtagen til om en minister vil deltage i et interview med en bestemt journalist, må ministeren i den forbindelse også være berettiget til bl.a. at kunne lægge vægt på, om ministeren gennem sit personlige kendskab har et særligt tillids- og fortrolighedsforhold til journalisten.'

Det anføres samtidig at såvel ministre som embedsmænd også ved pressebetjening er underlagt de almindelige forvaltningsmæssige krav om lighed og saglighed.

Udenrigsministeriet har som begrundelse for afvisning af et interview om Irak-krigen bl.a. henvist til ovennævnte betænkning. Udenrigsministeriet har endvidere anført at ministeriet dagligt modtager talrige forespørgsler fra indenlandske og udenlandske medier der ønsker at arrangere interview med udenrigsministeren. Hver enkel forespørgsel, herunder også forespørgslerne fra Dem, vurderes ifølge Udenrigsministeriet konkret i forhold til en række faktorer, herunder om budskabet i historien vurderes at blive formidlet effektivt, om forespørgslen er aktuel og har ministerens interesse, om ministerens kalender tillader gennemførelse af det pågældende interview, og om ministeren har tillid til journalisten.

Offentlighedsloven indeholder som nævnt, ikke regler om interview. Loven og lovgivningen i øvrigt pålægger således ikke myndigheder at deltage i interview om forskellige emner, og der er overladt myndighederne en forholdsvis fri vurdering ved afgørelsen af om de ønsker at deltage i et konkret interview. De generelle forvaltningsretlige krav om lighed og saglighed skal imidlertid iagttages, ligesom der bl.a. skal tages hensyn til ytringsfriheden. Jeg skal i den forbindelse henvise til den sag der er omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2004, s. 452 ff.

Det forhold at der er tale om en forholdsvis fri vurdering gør at jeg normalt ikke kan gå ind i en nærmere efterprøvelse af disse vurderinger. Kun hvis der er tale om ganske særlige omstændigheder, kan jeg kritisere myndighedernes afgørelse. Det kan f.eks. være tilfældet hvis afgørelsen i forhold til andre lignende sager er udtryk for en forskelsbehandling der ikke er sagligt begrundet.

Indholdet af Udenrigsministeriets generelle 'faktorer' som ministeriet inddrager ved vurderingen af konkrete interviewforespørgsler, giver mig ikke anledning til bemærkninger.

Derimod giver ministeriets konkrete anvendelse i forhold til Deres forespørgsler anledning til nærmere overvejelser.

Ministeriet skriver således i sin udtalelse af 27. marts 2006 til mig at Deres anmodninger udelukkende har vedrørt 'forskellige spørgsmål, der relaterer sig til den militære intervention i Irak i 2003 og den efterfølgende udvikling' hvilket Udenrigsministeriet finder allerede er belyst tilstrækkeligt i pressen og derfor mangler aktualitet. Herudover anfører ministeriet at Deres 'anmodninger om interview tyder på en subjektiv forhåndsopfattelse af de spørgsmål...[De] ønsker at drøfte med udenrigsministeren', og det 'har derfor indtil videre været vurderingen, at udenrigsministeren ikke kan have tillid til, at hans udtalelser i forbindelse med et eventuelt in-

terview vil blive gengivet loyalt i en efterfølgende artikel'. Denne vurdering er begrundet i 'anmodningernes emne såvel som tonen i anmodningerne'.

De har i Deres e-mail til mig af 19. april 2006 anført at De ikke blot har anmodet om at interviewe udenrigsministeren om Irak-krigen, men også andre emner hvor De ligeledes har fået afslag. De mener derfor at der tale om 'black-listning' og kritiserer Udenrigsministeriet for i sin udtalelse til mig af 27. marts 2006 'fuldstændig uden dokumentation [at] beklikke' Deres 'faglige integritet'.

Jeg har sendt en kopi af Deres e-mail af 19. april 2006 til Udenrigsministeriet, men ministeriet har i brev af 17. maj 2006 til mig anført at det ikke giver ministeriet 'anledning til at fremkomme med bemærkninger'.

Jeg har på den baggrund valgt at udskille spørgsmålet om Udenrigsministeriets henvisning til manglende tillid som begrundelse for afvisning af Deres forespørgsler om interview til selvstændig behandling, og jeg har i dag anmodet Udenrigsministeriet om en udtalelse i relation til dette spørgsmål, herunder den nærmere begrundelse for den manglende tillid."

I udtalelse af 15. januar 2007 anførte Udenrigsministeriet bl.a. følgende:

**"Udenrigsministeriets udtalelse vedrørende journalist Bo Elkjærs interview-anmodning**

De tilkendegiver i Deres udtalelse, at der er overladt myndighederne en forholdsvis fri vurdering ved afgørelsen af, om de ønsker at deltage i et konkret interview. De henviser endvidere til, at de generelle forvaltningsretlige krav om lighed og saglighed skal iagttages af myndighederne i deres kontakt med pressen. For så vidt angår Udenrigsministeriets anvendelse af offentlighedsprincippet og lighedsgrundsætningen i forbindelse med ministeriets afgivelse af interviews i nærværende sag, henviser Udenrigsministeriet til den i ministeriets brev til Dem af 27. marts 2006 nævnte statistik fra Infomedia om antallet af afgivne interviews til diverse danske aviser. Statistikken viser, at udenrigsministeriet siden den 1. marts 2003 har afgivet en række interviews om den militære intervention i Irak til forskellige medier, herunder til Ekstra Bladet.

Der er således ikke grundlag for at stille spørgsmålstegn ved Udenrigsministeriets anvendelse af lighedsgrundsætningen i forhold til interviewanmodninger fra Ekstra Bladet, ligesom offentlighedsprincippet er iagttaget i forhold til dette emne.

For så vidt angår det af Udenrigsministeriet anførte vedrørende den manglende tillid til Bo Elkjær, henvises indledningsvis til, at det af Betænkning nr. 1443 fremgår, at:

*'Efter udvalgets opfattelse må der være overlagt ministeren og ministeriet et meget vidt skøn med hensyn til, hvilke interviews man ønsker at deltage i. Det vil sige, at*

*der må være en meget betydelig frihed med hensyn til hvorvidt en anmodning om deltagelse i et interview bør imødekommes.*

*Ved stillingtagen til, om en minister vil deltage i et interview med en bestemt journalist, må ministeren i den forbindelse være berettiget til bl.a. at lægge vægt på, om ministeren gennem sit personlige kendskab har et særligt tillids- og fortrolighedsforhold til journalisten.'*

Det bemærkes, at det ikke i betænkningen anføres at en minister skal være i stand til at redegøre for den nærmere karakter af et sådant særligt tillids- og fortrolighedsforhold – eller manglen på samme. Efter Udenrigsministeriets opfattelse er der gode grunde til, at betænkningen ikke opstiller sådanne nærmere objektive, faktuelle kriterier og krav om nærmere begrundelse. Tillids- og fortrolighedsforhold til journalisten beror per definition på en subjektiv vurdering, som kun vanskeligt lader sig beskrive i en forvaltningsretlig ramme. Det er derfor efter Udenrigsministeriets opfattelse nærliggende at antage, at begrundelseskravet ikke kan strække sig til en nærmere redegørelse for sådanne subjektive elementer.

I nærværende sag kan Udenrigsministeriet dog henvise til faktorer, der medvirker til vurderingen af, hvorvidt der eksisterer et tillids- og fortrolighedsforhold mellem udenrigsministeren og Bo Elkjær.

I relation til Bo Elkjærs fremstilling af sagen om den militære intervention i Irak og den efterfølgende udvikling skal det generelt fremhæves, at han gentagne gange i sine breve samt i artikler/kommentarer i øvrigt har givet udtryk for en subjektiv forhåndsopfattelse af de emner, han ønsker at drøfte med udenrigsministeren – til tider uden skelnen mellem gengivelse af faktiske oplysninger og Bo Elkjærs egen holdning. Til Deres orientering vedlægges udskrift af eksempler på artikler/kommentarer skrevet af Bo Elkjær.

Derudover kan bl.a. nævnes Bo Elkjærs e-mail af 19. april 2006 til Dem, hvori han anfører, at det, som han ønsker at interviewe ministeren om, er 'ministerens for drejning af fakta, tilbageholdelse af fakta og decideret vildledende fremstilling af oplysninger, som det er sket over for Folketinget', at 'det er dokumenteret, at udenrigsminister Per Stig Møller i et brev til avisen Information kolporterede manipulerede oplysninger om Iraks forsøg på import af uran, en påstand, som regeringen var vidende om byggede på forfalskede dokumenter', samt at 'udenrigsministeren manipulerede med besvarelserne og dermed skjulte, at regeringen allerede flere uger før krigen havde modtaget dokumentation for, at stoffer var inaktive og dermed harmløse..?'

Endelig kan det nævnes, at Bo Elkjær på Ekstra Bladets hjemmeside har et banner med titlen "Bo Elkjærs Weblog". Her er bl.a. offentliggjort åbne breve, hovedsageligt vedrørende Irak-krigen fra Bo Elkjær til udenrigsministeren. Der er hyppigt (nærmest dagligt) siden august 2005 offentliggjort nye breve til ministeren. De opfordres til at se på Bo Elkjærs Weblog for at danne Dem et overblik over indholdet og karakteren heraf.

Det er fortsat Udenrigsministeriets konklusion, at ministeriets vurdering indtil ministeriets afgivelse af udtalelse den 27. marts 2006 af samtlige Bo Elkjærs interviewanmodninger, har været foretaget under iagttagelse af den flerhed af faktorer, som der refereres til i Udenrigsministeriets brev til Dem af 27. marts 2006, ligesom vurderingen er i overensstemmelse med det vide skøn, som er overladt til en minister i forhold til interviewanmodninger.”

I e-mail af 2. marts 2007 kom Bo Elkjær med sine bemærkninger til Udenrigsministeriets udtalelse. Han henviste til et svar han havde modtaget fra Udenrigsministeriet på en anmodning om aktindsigt i ”alle Udenrigsministeriets akter, breve, mails, dokumenter, notater, med videre vedrørende fejl, mistolkninger eller misforståelse i Ekstra Bladets artikler vedrørende Irak-krigen.” I svaret af 20. februar 2007 oplyste ministeriet at der ikke fandtes dokumenter der var omfattet af anmodningen. Efter Bo Elkjærs opfattelse var dette forhold relevant for behandlingen af hans klagesager, jf. bl.a. henvisningen til manglende tillid til ham som grundlag for at afvise interviewforespørgsler.

Den 31. maj 2007 afgav jeg en foreløbig udtalelse i sagen. Af denne fremgik bl.a. følgende:

#### **”Ombudsmandens foreløbige udtalelse**

##### **1. Er afslag på interview en afgørelse? – begrundelseskravet – information af ombudsmanden**

Udenrigsministeriet har i sin udtalelse af 15. januar 2007 bl.a. anført at betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand ikke kræver at en minister skal være i stand til at redegøre for den nærmere karakter af et særligt tillids- eller fortrolighedsforhold til en journalist eller manglen på samme. Tillids- eller fortrolighedsforhold til en journalist beror pr. definition på en subjektiv vurdering som kun vanskeligt lader sig beskrive i en forvaltningsretlig ramme. Det er derfor efter Udenrigsministeriets opfattelse nærliggende at antage at begrundelseskravet ikke kan strække sig til en nærmere redegørelse for sådanne subjektive elementer.

Spørgsmålet om hvorvidt en myndigheds afslag på at give et interview er en afgørelse i forvaltningslovens forstand, blev ikke berørt i min udtalelse af 31. oktober 2006 i sagen. Jeg mener heller ikke at jeg nu har anledning til endeligt at tage stilling til dette spørgsmål, og således heller ikke til hvor langt begrundelseskravet i forvaltningsloven rækker.

Under alle omstændigheder har Udenrigsministeriet dog pligt til at give ombudsmanden nærmere oplysninger om hvad ministeriet har lagt vægt på i forbindelse med vurderingen af at ministeriet ikke kunne have tillid til Bo Elkjær, jf. § 19, stk. 1 og 2, i ombudsmandsloven (lov nr. 473 af 12. juni 1996). Jeg er derfor ikke enig med ministeriet i at det ikke kan kræves at en minister skal være i stand til at redegøre for den nærmere karakter af et særligt tillids- eller fortrolighedsforhold til en journalist når der er lagt vægt på dette i en afgørelse som behandles af ombudsmanden.

Ministeriet har dog også i udtalelsen af 15. januar 2007 henvist til forskellige faktorer som har medvirket til vurderingen af hvorvidt der eksisterer et tillids- og fortrolighedsforhold mellem udenrigsministeren og Bo Elkjær, bl.a. offentliggørelsen af hans breve til udenrigsministeren på hans blog på Ekstra Bladets hjemmeside.

## **2. Vægt på særligt tillids- og fortrolighedsforhold til en journalist – anvendelsen af kriteriet som et ”positivt” kriterium**

Som jeg skrev i min udtalelse af 31. oktober 2006, indeholder offentlighedsloven ikke regler om interview. Loven og lovgivningen i øvrigt pålægger ikke myndigheder at deltage i interview om forskellige emner, og der er overladt myndighederne en forholdsvis fri vurdering ved afgørelsen af om de ønsker at deltage i et konkret interview. Se betænkning 1443/2004, side 246.

Beslutningen beror således på et skøn. Dette skøn er undergivet de almindelige forvaltningsretlige krav om lighed og saglighed, ligesom der skal tages hensyn til yttringsfriheden. Se bl.a. den sag der er omtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2004, side 452 ff.

I sit brev til Bo Elkjær af 18. januar 2006 og i udtalelsen af 27. marts 2006 til mig anførte Udenrigsministeriet at hver enkelt af Bo Elkjærs interviewanmodninger blev vurderet i forhold til en flerhed af faktorer, herunder særligt om budskabet i historien blev vurderet at blive formidlet effektivt, om forespørgslen var aktuel og havde ministerens interesse, og om ministerens kalender tillod gennemførelse af det pågældende interview.

Jeg skrev i min udtalelse af 31. oktober 2006 at indholdet af de generelle faktorer som Udenrigsministeriet inddrog ved vurderingen af konkrete interviewforespørgsler, ikke kunne give mig anledning til bemærkninger. For så vidt angik kriteriet vedrørende den effektive formidling af budskabet lagde jeg i den forbindelse bl.a. vægt på at det af betænkning nr. 1443/2004 på side 246 fremgår at et af de kriterier som der kan lægges vægt på ved en stillingtagen til om en minister vil deltage i et interview, er om ministeren gennem sit personlige kendskab har et særligt tillids- og fortrolighedsforhold til journalisten. Desuden kan nævnes sagen gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2004, side 452 ff, hvor ombudsmanden anførte at en myndigheds interesse i at sikre at visse budskaber formidles på den mest effektive måde og opnår optimal gennemslagskraft ved at lade dem lancere som so-lohistorier, ikke i sig selv kunne frakendes saglighed.

Inddragelsen af hensynet til den effektive formidling af et budskab i kraft af et særligt tillids- og fortrolighedsforhold til en bestemt journalist – dvs. anvendelsen af kriteriet som et ”positivt” kriterium – kan således ikke give mig anledning til bemærkninger.

## **3. Vægt på manglende tillid til en journalist – anvendelsen af kriteriet som et ”negativt” kriterium**

*a. Ombudsmandens tidligere praksis mv.*

Ombudsmanden har i flere tidligere sager berørt spørgsmål om hvilke hensyn der *ikke* kan varetages i forbindelse med afslag på henholdsvis udsættelse af aktindsigt eller udelukkelse fra myndighedernes informationsordninger. Se bl.a. sagerne gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1990, s. 181 ff, for 1992, s. 141 ff, og for 2003, side 115 ff.

I sagen gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1992, side 141 ff, udtalte ombudsmanden bl.a. følgende om offentlige myndigheders adgang til at udelukke en bestemt journalist fra formløs adgang til oplysninger eller fra adgangen til meroffentlighed som indrømmes andre journalister:

”Det følger efter min mening af principperne i medieansvarsloven, at en offentlig forvaltningsmyndighed ikke vil være berettiget til at foretage begrænsninger i en journalists adgang til informationer med henblik på at sanktionere krænkelser af de presseetiske regler.

Det må på den anden side anses for uholdbart, dersom en myndighed i sin tilrettelæggelse af kontakten med pressen er fuldstændig afskåret fra at tage hensyn til visse forhold vedrørende den enkelte journalist, herunder pådømte og/eller klare krænkelser af de presseetiske regler. Ordensmæssige hensyn og hensynet til at forebygge misbrug samt ønsket om at sikre en almindelig adgang for journalister til at modtage informationer, kan således efter omstændighederne begrunde, at der sker begrænsninger i bestemte journalisters adgang til oplysninger. Det må i den forbindelse understreges, at de særlige hensyn, der kan begrunde sådanne begrænsninger, ikke vil kunne omfatte de pågældendes lovhjemlede ret til i henhold til lovgivningen (herunder især offentlighedsloven) at modtage oplysninger. Det almindelige forvaltningsretlige proportionalitetsprincip må endvidere medføre, at sådanne begrænsninger ikke må gå videre end de hensyn, der begrunder begrænsningen, tilsiger; ligeledes skal de hensyn, der kan begrunde en eventuel særordning, påviseligt være overordentlig tungtvejende. Det forhold, at en journalist selv har en kritisk holdning over for myndigheden – eller repræsenterer et medie med en sådan holdning – kan ikke i sig selv udgøre et lovligt hensyn.”

Det følger således heraf at der kan være visse forhold vedrørende den enkelte journalist som efter omstændighederne vil kunne begrunde afskæring eller begrænsning i bestemte journalisters eller mediers adgang til informationer, men der skal være tale om overordentligt tungtvejende saglige hensyn. Jeg henviser desuden til artikel 10 i den europæiske menneskerettighedskonvention om beskyttelse af ytringsfriheden hvori retten til at modtage informationer er fremhævet. I sagen *Bergens Tidende 2/5 2000 pr. 57* udtalte Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol at nyhedsformidling baseret på interview er en af de vigtigste måder hvorpå pressen kan opfylde rollen som ”public watchdog”. Se også Peer Lorentzen m.fl., *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer*, 2. udg. (2003), s. 455 f og 469 f, og Jon Fridrik Kjølbro, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere*, (2005), s. 543.

Der kan som udgangspunkt ikke foretages begrænsninger med henblik på at sanktionere presseetiske regler. Et ministerium vil f.eks. ikke være berettiget til som

”straf” at nægte at udlevere materiale til en bestemt journalist fordi ministeriet synes at en sag i ministeriet – eller ministeren selv – på urimelig måde har fået en negativ eller fordrejet omtale af den pågældende journalist. Det forhold at en journalist har en kritisk holdning over for myndigheden – eller repræsenterer et medie med en sådan holdning – kan ikke i sig selv udgøre et lovligt hensyn. Se desuden betænkning 1443/2004, side 211-212, side 219, side 235-236 og side 241.

*b. Den konkrete sag – risiko for at udtalelser i forbindelse med interview ikke vil blive refereret loyalt*

I sin udtalelse af 27. marts 2006 til mig anførte Udenrigsministeriet at Bo Elkjærs anmodninger om interview tydede på en subjektiv forhåndsopfattelse, og at det indtil videre havde været vurderingen af udenrigsministeren ikke kunne have tillid til at hans udtalelser i forbindelse med et interview ville blive gengivet loyalt i en efterfølgende artikel. Det er ikke i udtalelsen nærmere angivet hvad denne vurdering byggede på.

I udtalelsen af 15. januar 2007 har Udenrigsministeriet givet eksempler fra Bo Elkjærs artikler på sprogbrug som efter ministeriets opfattelse tyder på en subjektiv forhåndsopfattelse ”uden skelnen mellem faktiske oplysninger og Bo Elkjærs egen holdning”. Dette kan forstås som eksempler som kan underbygge en mere generel opfattelse af at Bo Elkjær eventuelt vil bruge et interview med ministeren som anledning til yderligere negativ og kritisk offentlig omtale af regeringens og ministerens håndtering af sagen. Der er ikke tale om eksempler hvor det dokumenteres at udenrigsministeren eller andre ikke skulle være citeret korrekt af Bo Elkjær i forbindelse med interview. Bo Elkjær har da også i sine e-mail af 19. april 2006 og 2. marts 2007 opponeret kraftig imod ministeriets vurdering af at der er en risiko for at udenrigsministeren i forbindelse med et interview med ham ikke vil blive gengivet loyalt, og at ministeriet på denne måde ”beklikker hans faglige integritet”.

Efter min opfattelse er der ikke i det materiale som Udenrigsministeriet har henvist til, belæg for ministeriets konkrete frygt for at Bo Elkjær ikke vil gengive udenrigsministeren loyalt. Det er derfor min foreløbige opfattelse at ministeriet ikke kunne lægge vægt på en sådan risiko i forbindelse med afgørelsen af om udenrigsministeren skulle medvirke i et interview med Bo Elkjær. Jeg har i den forbindelse også lagt vægt på at ministeriet som udgangspunkt ikke – hvis Bo Elkjær havde krænket presseetiske regler – kunne sanktionere dette ved at foretage begrænsninger i hans adgang til at modtage informationer, jf. ovenfor i afsnit 3 b.

*c. Den konkrete sag – anvendelse af et generelt ”mistillidskriterium”*

Det fremgår tydeligt af det materiale som Udenrigsministeriet har henvist til, at Bo Elkjær har en kritisk holdning til regeringens og ikke mindst udenrigsministerens håndtering af spørgsmålet om Danmarks deltagelse i Irak-krigen. Ministeriets udtalelser i brevet af 15. januar 2007 kan forstås sådan at ministeriets afslag tillige er begrundet i frygt for at Bo Elkjær vil bruge et interview med ministeren som anledning til yderligere negativ og kritisk offentlig omtale af regeringens og ministerens håndtering af sagen.

I betænkning 1443 på side 241 f er omtalt spørgsmålet om hvorvidt et ministerium ved vurderingen af hvilket medie en solohistorie bør tildeles, vil være afskåret fra at lægge vægt på en eventuel formodning om en mere eller mindre positiv omtale i det pågældende medie. Det fremgår heraf at det i forbindelse med vurderingen af om et bestemt medie skal tildeles en solohistorie, ikke er udelukket at lægge vægt på en formodning om en negativ omtale i det pågældende medie. På den anden side må en solohistorie ikke nægtes et medie som straf for tidligere negativ omtale af den pågældende minister eller ministerium.

Det forhold at en historie bringes som solohistorie i et bestemt medie, sker typisk på myndighedens initiativ og som led i mediestrategiske overvejelser om hvordan en ministers politik kan præsenteres bedst muligt.

I denne sag har Bo Elkjær på eget initiativ henvendt sig til ministeriet for at søge informationer. Jeg mener på den baggrund at situationen adskiller sig fra den situation hvor et ministerium overvejer i hvilket medie en solohistorie skal bringes. Situationen kan bedre sammenlignes med en situation hvor en journalist har søgt om aktindsigt som han ikke har krav på efter offentlighedsloven, og hvor myndigheden må overveje meroffentlighed. Spørgsmålet om en myndighed skal give meroffentlighed, beror på friere skønsmæssige overvejelser, men det ville ikke – i hvert fald ikke over for journalister i forhold til hvilke meroffentlighedsprincippet vil skulle udstrækkes særligt vidt – kunne betragtes som sagligt at lægge vægt på om journalisten ville anvende det materiale han fik aktindsigt i, til en negativ omtale af myndigheden.

Det er på den baggrund min foreløbige opfattelse at Udenrigsministeriet ikke i forbindelse med vurderingen af om Bo Elkjær kunne få et interview med udenrigsministeren, kunne lægge vægt på at Bo Elkjær eventuelt vil bruge et interview med ministeren som anledning til yderligere negativ og kritisk offentlig omtale af regeringens og ministerens håndtering af sagen. Det forhold at Bo Elkjær havde en kritisk holdning til myndigheden, kunne som nævnt ikke i sig selv udgøre et lovligt hensyn.

#### **4. Henstilling**

Jeg er indstillet på at henstille til Udenrigsministeriet at genoptage behandlingen af Bo Elkjærs anmodning om en interviewaftale med udenrigsministeren om Irak-krigen og tage stilling til anmodningen uden at inddrage formodningen om risiko for at ministerens synspunkter ikke ville blive gengivet loyalt, og hensynet til at Bo Elkjær eventuelt vil bruge et interview med ministeren som anledning til yderligere negativ og kritisk offentlig omtale af regeringens og ministerens håndtering af sagen.

Jeg har dog fundet det mest korrekt at fremsætte mine opfattelser i foreløbig form således at Udenrigsministeriet kan få lejlighed til at komme med sine bemærkninger til det jeg har anført, inden jeg afgiver min endelige udtalelse.”

I udtalelse af 5. oktober 2007 har Udenrigsministeriet bl.a. anført følgende:



**”Den retlige ramme**

Udenrigsministeriet har i sin udtalelse af 15. januar 2007 redegjort nærmere for sin opfattelse af fortolkningen af det meget vide skøn, der indrømmes en minister, jfr. i den forbindelse Betænkning nr. 1443. Udenrigsministeriet noterer, at De i Deres foreløbige redegørelse gentager, at dette ikke giver Dem anledning til bemærkninger. Der ses således ikke at være etableret en retstilstand, hvorefter en minister er forpligtet til at give interview til enhver, der måtte anmode herom.

Ved vurdering af, om en anmodning skal imødekommes, kan der lægges vægt på en flerhed af faktorer, som nævnt i Udenrigsministeriets udtalelser af 27. marts 2006 og 15. januar 2007. I forbindelse med denne vurdering er der overladt ministeren et meget vidt skøn med hensyn til, hvilke interview han ønsker at deltage i, og ministeren er berettiget til bl.a. at lægge vægt på, om ministeren gennem sit personlige kendskab har et særligt tillids- og fortrolighedsforhold til journalisten, jf. Betænkning nr. 1443. Inddragelse af disse generelle faktorer, herunder tillidskriteriet, anerkendes således også i Deres foreløbige redegørelse af 31. maj d.å.

Det skal i øvrigt bemærkes, at der efter Udenrigsministeriets opfattelse ikke er tale om en afgørelse i forvaltningslovens forstand, når der tages stilling til, hvorvidt en minister skal give et interview. Der eksisterer således ikke et begrundelseskrav og ministeren er ikke forpligtet til i hvert tilfælde, hvor der gives et afslag, at fremkomme med en konkret begrundelse.

Besvarelsen af anmodninger om interviews er således ikke omfattet af de snævrere forvaltningsretlige rammer, men der må dog blandt andet ikke inddrages usaglige hensyn i behandlingen af de konkrete anmodninger om interview.

Det bemærkes i øvrigt, at en journalist, der får afslag på en interviewanmodning, ikke derved afskæres fra at modtage almindelig information fra myndigheden. Udenrigsministeriet har således besvaret en lang række anmodninger om aktindsigt fra Bo Elkjær.

**De konkrete begrundelser**

For så vidt angår de konkrete årsager til afslagene på Bo Elkjærs anmodninger anfører De, at der i det af Udenrigsministeriet fremsendte materiale ikke er belæg for, at Bo Elkjær ikke vil gengive udenrigsministeren loyalt, idet De i den forbindelse anfører, at det ikke dokumenteres, at udenrigsministeren eller andre ikke skulle være citeret korrekt af Bo Elkjær i forbindelse med interview.

Udenrigsministeriet skal præcisere, at Udenrigsministeriet ikke har ønsket at gøre gældende, at Bo Elkjær ikke ville citere udenrigsministeren korrekt. I Udenrigsministeriets udtalelse af 15. januar 2007 er de pågældende artikler vedlagt med henblik på at illustrere det forløb, der har været i forbindelse med Bo Elkjærs anmodninger, og belyse, at der ikke i forhold til Bo Elkjær eksisterer et sådant særligt tillids- eller fortrolighedsforhold, som en minister er berettiget til at lægge vægt på eksistensen af i forbindelse med afslag på anmodninger om interview.

Det skal samtidig fremhæves, at ministeriets afslag ikke er begrundet i risiko eller frygt for, at Bo Elkjær vil bruge et interview med ministeren som anledning til yderligere negativ og kritisk offentlig omtale af regeringens håndtering af sagen.

Udenrigsministeriet anerkender fuldt ud enhver persons – herunder journalisters – ret til at udtrykke sig kritisk om ministrers håndtering af specifikke sager, en ret som er fundamental i et demokratisk samfund. Der er således ikke i forbindelse med afslag på Bo Elkjærs interviewanmodninger lagt vægt på hans holdning til regeringens politik.

Udenrigsministeriet gør opmærksom på, at udenrigsministeren i en række tilfælde og som et grundvilkår i den politiske del af sin embedsvaretagelse gennem sin ministerperiode har givet interviews til journalister, der har udtrykt sig kritisk overfor hans eller regeringens håndtering af specifikke sager. Udenrigsministeriet ser således ingen sammenhæng mellem det faktum, at en journalist udtrykker sig kritisk og eksistensen af et fortrolighedsforhold mellem journalist og minister.

Sammenfattende har Udenrigsministeriet således i forbindelse med stillingtagen til interviewanmodninger fra Bo Elkjær ikke inddraget hverken en formodning om risiko for at ministerens synspunkter ikke vil blive citeret korrekt, eller et hensyn til, at Bo Elkjær eventuelt vil bruge et interview med ministeren som anledning til yderligere negativ og kritisk omtale af regeringens eller ministerens håndtering af sagen. Derimod har ministeriet over for Bo Elkjær gjort opmærksom på, at der ikke eksisterer en retlig pligt til at imødekomme anmodninger om at deltage i interview, men tværtimod en betydelig skønsfrihed med hensyn til hvilke interview, en minister ønsker at deltage i.”

Bo Elkjær har ikke haft yderligere bemærkninger til sagen.

### Ombudsmandens endelige udtalelse

#### **1. Er stillingtagen til en anmodning om et interview en afgørelse i forvaltningslovens forstand?**

##### *a) Baggrund*

I min foreløbige redegørelse af 31. maj 2007 skrev jeg at jeg ikke havde anledning til at tage endelig stilling til om en ministers afslag på at give et interview er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. De opfattelser jeg fremsatte i den foreløbige redegørelse, var således ikke en konsekvens af at jeg mente at et afslag på interview var en afgørelse omfattet af forvaltningsloven.

Udenrigsministeriet har i sin udtalelse af 5. oktober 2007 fastholdt at en beslutning om ikke at give et interview til en bestemt journalist ikke er en afgørelse i forvalt-

ningslovens forstand. På grund af den fortsatte tvivl og diskussion om dette forhold – også i den lignende sag som jeg for nylig har afsluttet i forhold til Statsministeriet (mit j.nr. 2006-3446-450) – mener jeg nu at der er anledning til at jeg tager stilling til spørgsmålet.

#### *b) Vurdering*

Forvaltningsloven gælder for behandlingen af sager hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, jf. § 2, stk. 1.

I forarbejderne til forvaltningsloven er det anført at afgørelsessager sigter til sager i hvilke der udfærdiges retsakter, det vil sige udtalelser der går ud på at fastslå hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 115.

Kerneområdet for afgørelsesbegrebet er konkrete beslutninger der som led i myndighedsudøvelse bestemmer den enkelte borgers retsstilling i forhold til det offentlige. F.eks. anses en myndigheds beslutninger om hvorvidt en borger har ret til at få – eller ikke få – en bestemt offentlig ydelse, i almindelighed for omfattet af forvaltningslovens afgørelsesbegreb. Det gælder såvel for pengeydelse som for andre ydelser, f.eks. tjenesteydelser. I tvivlstilfælde lægges bl.a. vægt på om myndighedens beslutning kan anses for indgribende eller på anden måde særlig væsentlig for borgeren.

Det er ikke afgørende for vurderingen af om der er tale om en afgørelse eller ej om beslutningen træffes på baggrund af skrevne retsregler eller på baggrund af andre retskilder. Der kan være tale om afgørelser selv om den retlige subsumption er meget enkel eller udpræget skønsmæssig. Se bl.a. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), s. 430.

En myndigheds beslutning om at afslå eller give et interview til en journalist har væsentlige lighedspunkter med sædvanlige forvaltningsafgørelser. Der er tale om et slutprodukt af en administrativ sagsbehandling som indeholder en ensidig tilkendegivelse fra myndighedens side rettet eksternt mod en person uden for myndigheden, og som fastlægger om personen har ret til den pågældende ydelse, et interview.

På den anden side er der tale om en beslutning som ligger fjernt fra kerneområdet for traditionel myndighedsudøvelse over for borgerne. Beslutningen har betydning for journalistens umiddelbare handlemuligheder, men har ikke i tid vidtrækkende retlig betydning for journalisten. Ifølge Udenrigsministeriets oplysninger træffes beslutningen om hvorvidt der kan gives et interview efter en konkret vurdering i forhold til hver enkelt anmodning. Hvis journalisten får et afslag, kan han til hver en tid søge igen og udvirke en ny beslutning om hvorvidt ministeriet vil deltage i et interview. Beslutninger om interview adskiller sig også fra typiske forvaltningsafgørelser ved det forhold at de normalt ikke er baseret på nærmere undersøgelser og en længere

proces, jf. bl.a. Bent Christensen, Forvaltningsret, Opgaver, Hjemmel, Organisation, 2. udgave (1997), s. 38.

På denne baggrund mener jeg at mest taler for ikke at anse en beslutning om afslag på at give en journalist et konkret interview for en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Det modsatte må være tilfældet hvis der er tale om en generel udelukkelse fra adgang til at modtage informationer fra myndigheden (ud over den almindelige adgang til aktindsigt).

### *c) Konsekvenser*

#### *Begrundelse over for den der har anmodet om et interview*

At en beslutning om at afslå at give et interview til en journalist ikke er en afgørelse i forvaltningslovens forstand, betyder at der ikke efter reglen i forvaltningslovens § 22 er pligt til at ledsage et sådant skriftligt afslag af begrundelsen herfor. I den normale situation kan en myndighed således afslå at give et interview til en journalist uden samtidig at skulle give journalisten begrundelsen for det.

Udenrigsministeriet er enig i at ministeriet ved beslutningen om hvorvidt udenrigsministeren ønsker at deltage i et konkret interview, er undergivet de almindelige krav om lighed og saglighed. Dette gælder uanset at beslutningen ikke kan antages at være en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Det følger af disse almindelige principper om lovmæssig og saglig forvaltning at der i realiteten altid skal foreliggende en (intern) begrundelse for administrative beslutninger. Forud for sin beslutning om at meddele afslag på at give et interview må myndigheden således have overvejet og besluttet hvad den nærmere konkrete begrundelse for afslaget er. Da myndigheden senere kan blive bedt om at redegøre nærmere for det faktum og de retlige overvejelser som myndigheden lagde til grund for sin beslutning, bør myndigheden efter omstændighederne udarbejde et notat herom. Det kan f.eks. blive aktuelt under en rets- eller ombudsmandssag, jf. det neden for anførte.

#### *Begrundelse over for ombudsmanden*

Hvis der klages til ombudsmanden over beslutninger der er afgørelser i forvaltningslovens forstand, kan ombudsmanden normalt på baggrund af den begrundelse som efter reglerne i forvaltningsloven er givet for afgørelsen (og myndighedernes eventuelle uddybning heraf i en udtalelse til ombudsmanden), prøve den.

Hvis det materiale som ombudsmanden i forbindelse med behandlingen af en klage modtager fra myndigheden, ikke umiddelbart giver ombudsmanden et tilstrækkeligt grundlag for at efterprøve myndighedens afgørelse, kan han med hjemmel i ombudsmandslovens § 19 bede om at modtage yderligere oplysninger og/eller materiale. Efter bestemmelsen i § 19, stk. 1, er myndigheder der er omfattet af ombudsman-

dens virksomhed, forpligtet til at meddele ombudsmanden de oplysninger samt udlevere de dokumenter som forlanges af ombudsmanden. Efter § 19, stk. 2, kan ombudsmanden afkræve myndighederne skriftlige udtalelser.

Som regel modtager ombudsmanden herefter yderligere oplysninger som gør at han nu kan prøve myndighedernes afgørelser.

Prøvelsen af beslutninger der ikke er afgørelser i forvaltningslovens forstand, men som f.eks. er truffet i forbindelse med myndighedernes udøvelse af faktisk forvaltningsvirksomhed, foregår på samme måde. Normalt sker prøvelsen på baggrund af de oplysninger som jeg i forbindelse med klagens forelæggelse modtager fra myndigheden. Kun hvis der foreligger særlige omstændigheder som kan gøre at der opstår tvivl om hvorvidt de oplysninger jeg har modtaget fra myndigheden, f.eks. om hvilke grunde der har motiveret en beslutning, er fyldestgørende og korrekte, kan der være grundlag for at jeg beder om en yderligere redegørelse med hjemmel i ombudsmandslovens § 19.

Det skete i denne sag i forbindelse med min udtalelse af 31. oktober 2006 og min foreløbige redegørelse af 31. maj 2007. I den foreløbige redegørelse henviste jeg til at Udenrigsministeriet under alle omstændigheder havde pligt til at give ombudsmanden nærmere oplysninger om hvad ministeriet havde lagt vægt på i forbindelse med vurderingen af at ministeriet ikke kunne have tillid til Bo Elkjær. Jeg var derfor ikke enig med ministeriet i at det ikke kan kræves at en minister skal være i stand til at redegøre for den nærmere karakter af et særligt tillids- eller fortrolighedsforhold til en journalist når der er lagt vægt på dette i en afgørelse som behandles af ombudsmanden.

## **2) Udenrigsministeriets afslag på at give interview**

Udenrigsministeriet har i sine udtalelser til mig i et vist omfang forklaret hvilke grunde der har og ikke har motiveret beslutningen om at give afslag på Bo Elkjærs anmodninger om interview.

Som jeg anførte i min foreløbige redegørelse af 31. maj 2007, måtte jeg forstå Udenrigsministeriet sådan at ministeriet i forbindelse med beslutningen havde inddraget en formodning om risiko for at udenrigsministerens synspunkter ikke ville blive givet loyalt, og hensynet til at Bo Elkjær eventuelt ville bruge et interview med ministeren som anledning til yderligere negativ og kritisk omtale af regeringens og ministerens håndtering af sagen. Det var min opfattelse at ministeriet ikke kunne lægge vægt på disse hensyn, og jeg meddelte derfor ministeriet at jeg var indstillet på at henstille til ministeriet at genoptage behandlingen af Bo Elkjærs anmodninger om en interviewaftale med udenrigsministeren om Irak-krigen uden at inddrage hensynene.

Udenrigsministeriet har i sin udtalelse af 5. oktober 2007 oplyst at ministeriet *ikke* har ønsket at gøre gældende at Bo Elkjær ikke ville citere udenrigsministeren korrekt, og at ministeriets afslag *ikke* er begrundet i risiko eller frygt for at Bo Elkjær vil bruge et interview med ministeren som anledning til yderligere negativ og kritisk omtale af regeringens håndtering af sagen. Dette må jeg lægge til grund. Ombudsmanden vil normalt lægge en myndigheds oplysninger af denne karakter til grund, medmindre der foreligger klare og dokumenterbare indikationer for det modsatte.

Efter en samlet gennemgang af ministeriets tre udtalelser i sagen står det mig herefter ikke helt klart på hvilken måde og i hvilket omfang ministerens manglende tillid til Bo Elkjær måtte have spillet en rolle for afslagene. Det forhold at ministeriet i sin seneste udtalelse har bestridt mine formodninger herom i min foreløbige redegørelse uden samtidig at redegøre for hvordan den manglende tillid så måtte have spillet en rolle, bidrager til indtrykket af utilstrækkelig klarhed på dette punkt.

På den anden side har jeg ikke tilstrækkeligt grundlag for at anfægte rigtigheden af udtalelserne i ministeriets seneste udtalelse om at afslagene ikke var begrundet i de omtalte usaglige hensyn. Jeg henviser i den forbindelse til at ombudsmanden er afskåret fra at tage stilling til spørgsmål om bevis som ikke kan afgøres alene på grundlag af skriftligt materiale i en sag, og at ombudsmanden derfor normalt lægger myndighedernes (seneste) oplysninger og udtalelser til grund for sin vurdering af en sag.

Jeg har således ikke tilstrækkeligt grundlag for at antage at ministeriets beslutning om at afslå Bo Elkjærs anmodninger om et interview er baseret på usaglige hensyn.

Herefter formoder jeg at ministeriet har truffet beslutningerne om afslag på interviews ud fra de generelle faktorer som ministeriet har nævnt i sine udtalelser af 27. marts 2006 og 15. januar 2007, det vil sige om budskabet i historien vurderes at blive formidlet effektivt, om forespørgslen er aktuel og har ministerens interesse, om ministerens kalender tillader gennemførelse af det pågældende interview, og om ministeren har tillid til journalisten.

Jeg har tidligere i min udtalelse af 31. oktober 2006 og i min foreløbige redegørelse af 31. maj 2007 meddelt at de generelle faktorer ikke kan give mig anledning til bemærkninger.

Selv om det er min opfattelse at ministeriet ikke i fuldt tilstrækkeligt omfang har forklaret hvordan tillidshensynet konkret måtte have spillet en rolle ved beslutningerne om afslag, finder jeg ikke at have det fornødne grundlag for at foretage videre i sagen. Jeg henviser i den forbindelse til at jeg – som nævnt – nu må lægge til grund at afslagene ikke var baseret på usaglige hensyn, sammenholdt med at en nærmere vurdering af rigtigheden af ministeriets benægtelse af at have varetaget usaglige hensyn falder uden for en ombudsmandsundersøgelses muligheder.

### 3. Sammenfatning

Det er min opfattelse at mest taler for ikke at anse en beslutning om afslag på at give en journalist et konkret interview for en afgørelse i forvaltningslovens forstand, jf. forvaltningslovens § 2, stk. 1.

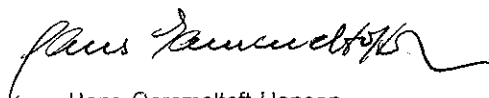
Uanset denne konklusion må jeg fastholde at der i *særlige* tilfælde er en pligt til – i hvert fald over for ombudsmanden – at redegøre for de grunde som en myndighed har lagt vægt på i forbindelse med beslutningen. Jeg henviser i den forbindelse til bestemmelserne i ombudsmandslovens § 19, stk. 1 og 2.

Udenrigsministeriet har i sine udtalelser til mig i et vist omfang forklaret hvilke grunde der har og ikke har motiveret beslutningen om at give afslag på Bo Elkjærs anmodninger om interview.

Udenrigsministeriet har i sin udtalelse af 5. oktober 2007 oplyst at ministeriet *ikke* har ønsket at gøre gældende at Bo Elkjær ikke ville citere udenrigsministeren korrekt, og at ministeriets afslag *ikke* er begrundet i risiko eller frygt for at Bo Elkjær vil bruge et interview med ministeren som anledning til yderligere negativ og kritisk omtale af regeringens håndtering af sagen. Dette må jeg lægge til grund.

Det er herefter min opfattelse af ministeriet ikke i fuldt tilstrækkeligt omfang har forklaret hvordan tillidshensynet konkret måtte have spillet en rolle ved beslutningerne om afslag. På trods heraf finder jeg ikke at have det fornødne grundlag for at foretage videre i sagen. Jeg henviser i den forbindelse til at jeg nu må lægge til grund at afslagene ikke var baseret på usaglige hensyn – sammenholdt med at en nærmere vurdering af rigtigheden af ministeriets benægtelse af at have varetaget usaglige hensyn falder uden for en ombudsmandsundersøgelses muligheder.

København, den **23 NOV. 2007**



Hans Gammeltoft-Hansen

Kopi til:

Bo Elkjær

Udenrigsministeriet