



FOLKETINGETS  
OMBUDSMAND

**FOB 2023-4**

**Hensigtsmæssigt  
med forudgående  
overvejelser om  
rammerne, hvis en  
myndighed giver  
udenforstående særlig  
adgang til myndigheden**

## Resumé

28. februar 2023

*En journalist klagede til ombudsmanden over, at der ikke forelå notater i Statsministeriet i en sag, hvor en forfatter igennem en periode fik adgang til ministeriet for at følge statsministeren og skrive en bog om hende.*

**Forvaltningsret**

112.2

*Ombudsmanden fandt – ud fra de oplysninger, som han modtog fra Statsministeriet – ikke grundlag for at foretage sig mere i forhold til ministeriets eventuelle mundtlige videregivelse af fortrolige oplysninger til forfatteren eller i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt ministeriet burde have taget notater om forfatterens tilstedeværelse i ministeriet og adgang til dokumenter mv.*

11241.2

*Statsministeriets udtalelser til ombudsmanden var imidlertid på flere punkter behæftet med usikkerheder, formodninger og forbehold. Det gjaldt bl.a. med hensyn til, hvilke møder forfatteren havde deltaget i, og hvilke oplysninger forfatteren havde fået adgang til.*

*Sagen gav derfor ombudsmanden anledning til mere generelt at bemærke, at det ofte vil være hensigtsmæssigt, at en myndighed – hvis den giver en person uden for den offentlige forvaltning en mere vidtstrakt og længerevarende adgang til myndigheden – gør sig nærmere forudgående overvejelser om, hvilke rammer der skal gælde for den besøgendes tilstedeværelse hos myndigheden, herunder i forhold til adgang til lokaler, møder og oplysninger.*

*Disse forudgående overvejelser bør efter omstændighederne omfatte behovet for at meddele et tavshedspålæg, ligesom der vil kunne være behov for at overveje retningslinjer til medarbejderne om, hvilke oplysninger de på myndighedens vegne vil kunne meddele den pågældende eller i øvrigt give den pågældende adgang til.*

*Ombudsmanden udtalte desuden, at det vil bero på de konkrete rammer og forhold, om – og i givet fald i hvilket omfang – der bør gøres notat om overvejelserne og resultatet heraf, og at det samme gælder i relation til konkrete situationer, hvor den pågældende har deltaget i møder mv. eller haft adgang til ikke-offentlig information.*

(Sag nr. 22/02448)

I det følgende gives ombudsmandens udtalelse om sagen:

## 1. Kort om sagen

I 2021 udkom portrætbogen "Det første år" (...). Bogen portrætterer statsministeren.

Af bogens forord fremgår bl.a. følgende:

"I maj 2016 foreslog jeg (den da kommende statsminister), at hvis hun vandt næste valg, skulle jeg portrættere hende som statsminister. Vi indgik følgende aftale: (...) [H]vis jeg blev lukket ind i fortrolige rum, fik hun de afsnit, jeg skrev fra disse, til gennemlæsning. Det samme gjaldt citater, hvad enten de var direkte eller indirekte, gengivet som tale eller tanker. Ligesom alle andre, der har ladet sig interviewe om bogen også har fået det.

...

Jeg har (...) haft eksklusiv adgang til Statsministeriet. Jeg har (...) overværet talrige møder og i mange timer også bare siddet på gangen i ministeriet og fulgt med i den hverdag, der blev vildere, end nogen havde forestillet sig."

Den 28. juli 2021 bad du Statsministeriet om aktindsigt i notater, som Statsministeriet har foretaget om forfatterens arbejde med bogen, herunder om hendes adgang til møder.

Statsministeriet svarede den 24. august og 4. oktober 2021, at ministeriet ikke havde identificeret nogen akter omfattet af aktindsigtsanmodningen.

Den 20. maj 2022 klagede du til mig over, at der ifølge Statsministeriet ikke fandtes notater i ministeriet om forfatterens deltagelse i interne møder i ministeriet i forbindelse med udarbejdelsen af bogen eller om en aftale mellem forfatteren og ministeriet om at gennemlæse passager fra bogen.

Den 18. august 2022 bad jeg Statsministeriet om at redegøre for, hvilken adgang forfatteren havde haft til ministeriet, herunder om forfatteren havde haft adgang til oplysninger omfattet af tavshedspligt, f.eks. fordi sådanne oplysninger var blevet drøftet på møder, som forfatteren havde deltaget i. Jeg bad i givet fald ministeriet om at oplyse, hvad ministeriet havde gjort for at sikre, at oplysninger omfattet af tavshedspligt ikke var blevet priskivet, herunder om

ministeriet havde meddelt forfatteren et tavshedspålæg. Jeg bad også ministeriet om at oplyse, om der var indgået en aftale med forfatteren, og hvad indholdet af denne i givet fald var. Endelig bad jeg ministeriet om at kommentere forholdet til notatpligten.

Den 24. november 2022 bad jeg – på baggrund af Statsministeriets udtalelse af 16. november 2022, som er omtalt nedenfor under pkt. 2 – ministeriet om en supplerende udtalelse.

Jeg bad i den forbindelse Statsministeriet om i lyset af sin udtalelse at præcisere, om forfatteren slet ikke havde deltaget i møder, hvor oplysninger omfattet af tavshedspligt var blevet drøftet, eller om forfatteren havde deltaget i sådanne møder, men at der alene havde været tale om oplysninger, som ministeriet kunne videregive, fordi ministeriet selv rådede over den interesse, som tavshedspligten tilsigtede at beskytte (f.eks. hensynet til interne eller politiske beslutningsprocesser).

Jeg bad herudover Statsministeriet om at oplyse, om ministeriet havde udleveret dokumenter til forfatteren, som ikke inden da var undergivet aktindsigt, herunder om ministeriet på møder havde "afgivet" dokumenter i offentlighedslovens forstand. Endelig bad jeg Statsministeriet om at oplyse om sine overvejelser med hensyn til rammerne for forfatterens tilstedeværelse og arbejde i ministeriet.

## **2. Statsministeriets udtalelser**

Jeg har modtaget Statsministeriets udtalelse af 16. november 2022 og en supplerende udtalelse af 16. januar 2023.

Statsministeriet har oplyst, at samarbejdet mellem statsministeren og forfatteren blev indledt, før statsministeren tiltrådte som statsminister, og at det indebærer, at forfatteren fra tid til anden i Statsministeriet interviewede statsministeren og endvidere overværede forskellige møder.

Forfatteren har som udgangspunkt opholdt sig i og umiddelbart omkring statsministerens kontor som statsministerens gæst. I dette område findes alene statsministerkontoret, forkontoret hertil, ministersekretariatet, Politisk Sekretariat med statsministerens særlige rådgivere, mødelokaler og departementschefens kontor. Langt de fleste kontorer, hvor Statsministeriets medarbejdere befinder sig, er adskilt fra området omkring statsministerens kontor, og forfatteren har ifølge Statsministeriet ikke haft adgang til på egen hånd at bevæge sig rundt i ministeriet.

Statsministeriet har ikke meddelt forfatteren et tavshedspålæg, og ministeriet har heller ikke indgået en aftale med forfatteren, herunder om gennemlæsning af manuskriptet til bogen inden udgivelse. Statsministeriet har desuden ikke fundet behov for mere bredt at kommunikere til de ansatte i ministeriet om forfatterens tilstedeværelse.

Statsministeriet har ikke en oversigt over, hvilke møder forfatteren har overværet eller været til stede på. Statsministeriet har heller ikke taget notater om forfatterens overværelse af møder, hendes samtaler med statsministeren eller medarbejdere i Statsministeriet eller om hendes tilstedeværelse i ministeriet i øvrigt. Ministeriet har på den baggrund givet udtryk for, at oplysninger om, hvilke typer af møder forfatteren har overværet, hvem forfatteren måtte have talt med, og hvilke oplysninger der i givet fald er videregivet til forfatteren, er "forbundet med usikkerhed".

I den supplerende udtalelse af 16. januar 2023 har Statsministeriet endvidere anført, at forfatteren – med det angivne forbehold vedrørende usikkerheden med hensyn til omfanget af forfatterens deltagelse i møder, og hvilke oplysninger hun har modtaget –

"(...) ikke har været til stede på møder, hvor klassificerede oplysninger, oplysninger om fortrolige udenrigspolitiske forhold eller oplysninger om enkeltpersoners private forhold og lignende har været drøftet. Der har (...) således navnlig været tale om bl.a. møder, hvor statsministeren eksempelvis har drøftet kommende spørgetimer, pressemøder eller lignende med embedsmænd. De oplysninger, som har været drøftet på disse møder, kan have omfattet interne oplysninger om overvejelser af politisk-taktisk karakter i samspillet mellem statsministeren og andre ministre og embedsmænd.

Det bemærkes, at der må formodes at være tale om et begrænset antal tilfælde, hvor (forfatteren) har været til stede på møder som beskrevet. Statsministeriet har imidlertid ikke mulighed for at angive et præcist antal.

...

Det er på den baggrund Statsministeriets opfattelse, at (forfatteren) under sin tilstedeværelse i Statsministeriet, herunder tilstedeværelse på møder, kan være blevet bekendt med oplysninger, som efter § 27, stk. 4, nr. 5 [i forvaltningsloven; min tilføjelse], kan være omfattet af tavshedspligt. Det er imidlertid samtidig Statsministeriets opfattelse, at der i givet fald vil være tale om oplysninger, hvor statsministeren og Statsministeriet selv råder over det hensyn, som den konkrete tavshedspligt til-

sigter at beskytte (hensynet til beskyttelse af statsministerens og regeringens interne overvejelser) i relation til den videregivelse, som (forfatterens) tilstedeværelse i givet fald måtte have indebåret.

Statsministeriet er ikke bekendt med, at (forfatteren) under sine ophold i ministeriet skulle være blevet oplyst om forhold eller på anden måde gjort bekendt med oplysninger omfattet af tavshedspligt udover sådanne tilfælde som beskrevet ovenfor.”

Statsministeriet er heller ikke bekendt med, at der er udleveret dokumenter undergivet administrativ sagsbehandling i Statsministeriet, som ikke inden da var undergivet aktindsigt, til forfatteren. Det er i den forbindelse Statsministeriets opfattelse, at det overordnede kendskab, som forfatteren måtte have fået til indholdet i interne dokumenter, eksempelvis som følge af tilstedeværelse på et møde, hvor der er foregået mundtlige drøftelser, ikke medfører, at et sådant dokument derved er afgivet til en udenforstående i offentlighedslovens forstand efter offentlighedslovens § 23, stk. 2.

Statsministeriet har oplyst, at forfatteren ikke har haft adgang til på egen hånd at fremfinde eller gøre sig bekendt med indholdet i dokumenter, herunder eksempelvis ved adgang til ministeriets journalsystem.

Statsministeriet kan ikke redegøre for, i hvilket omfang medarbejdere i Statsministeriet har ladet sig interviewe af forfatteren eller haft et manuskript til gennemsyn. I det omfang, det er tilfældet, er det ifølge ministeriet ”sket i en funktion som privatperson og ikke som statsminister eller embedsmand”.

Det er ikke Statsministeriets vurdering, at der burde have været ført notater om forfatterens tilstedeværelse i ministeriet – eksempelvis ved møder – eller om forfatterens samtaler med statsministeren eller medarbejdere i ministeriet.

### **3. Mine bemærkninger**

Jeg må forstå Statsministeriet således, at ministeriet ikke har sikker viden om, hvorvidt forfatteren har deltaget i møder, hvor der har været drøftet tavshedsbelagte oplysninger. Jeg forstår imidlertid samtidig, at der efter ministeriets opfattelse i givet fald alene har været tale om oplysninger, der er undergivet tavshedspligt af hensyn til statsministerens og regeringens interne overvejelser efter bestemmelsen i forvaltningslovens § 27, stk. 4, nr. 5, og således fortrolige oplysninger, hvor ministeriet selv råder over beskyttelsesinteressen.

Ud fra de oplysninger, jeg har modtaget fra Statsministeriet, har jeg ikke grundlag for at foretage mig mere i forhold til ministeriets eventuelle mundtlige videregivelse af fortrolige oplysninger til forfatteren.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt forfatteren har været i besiddelse af interne dokumenter på en sådan måde, at disse herefter ikke kan anses for interne, er jeg enig med Statsministeriet i, at det overordnede kendskab, som en person, der overværer et møde, får til indholdet af interne dokumenter, der drøftes på mødet, ikke i sig selv medfører, at et sådant dokument derved er afgivet til en udenforstående i offentlighedslovens forstand.

Jeg henviser til, at det følger af forarbejderne til offentlighedslovens § 23, stk. 2, at et internt dokument ikke anses for afgivet, hvis embedsfolk blot læser op fra dokumentet eller i øvrigt gør de pågældende mødedeltagere bekendt med dokumentets indhold, uden at mødedeltagerne f.eks. låner dokumentet, jf. lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, s. 89. Lovforslaget kan læses på [Folketingstidende.dk](http://Folketingstidende.dk), samling 2012-13, tillæg A.

Statsministeriet har oplyst, at ministeriet heller ikke i øvrigt er bekendt med, at der er udleveret dokumenter til forfatteren, som ikke forinden var undergivet aktindsigt.

Henset til disse oplysninger har jeg heller ikke fundet anledning til at foretage mig mere i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt ministeriet burde have taget notater om forfatterens tilstedeværelse i ministeriet og adgang til dokumenter mv.

I lyset af, at Statsministeriet har oplyst, at der ikke har været en aftale om gennemlæsning af (dele af) bogen, foretager jeg mig heller ikke mere i anledning heraf.

Som det fremgår under pkt. 2 ovenfor, har Statsministeriets udtalelser til mig imidlertid på flere punkter været behæftet med usikkerheder, formodninger og forbehold. Det gælder både med hensyn til, hvilke møder forfatteren har deltaget i, og for så vidt angår spørgsmålet om, hvilke oplysninger forfatteren har fået adgang til.

Sagen giver mig på den baggrund anledning til mere generelt at bemærke, at det ofte vil være hensigtsmæssigt, at en myndighed – hvis den giver en person uden for den offentlige forvaltning en mere vidtstrakt og længerevarende adgang til myndigheden – gør sig nærmere forudgående overvejelser om, hvilke rammer der skal gælde for den besøgendes tilstedeværelse hos myndigheden, herunder i forhold til den pågældendes adgang til lokaler, møder og oplysninger.

Sådanne forudgående overvejelser vil kunne medvirke til at sikre, bl.a. at der ikke sker uberettiget videregivelse af fortrolige oplysninger til den pågældende. De vil også kunne medvirke til at forebygge, at der efterfølgende opstår usikkerhed om, hvilke oplysninger den pågældende har fået kendskab til. Det samme gælder i relation til spørgsmålet om, hvorvidt dokumenter, der hidtil ikke har været undergivet aktindsigt efter lovgivningens almindelige regler, er afgivet på en sådan måde, at andre også vil have ret til at få aktindsigt i de samme dokumenter.

Efter omstændighederne – og ud fra de nævnte hensyn – bør disse forudgående overvejelser omfatte spørgsmålet om, hvorvidt der er behov for at meddele et tavshedspålæg til den pågældende. Der vil også kunne være grund til at overveje, om der er behov for retningslinjer til myndighedens medarbejdere i relation til, hvilke oplysninger de på myndighedens vegne vil kunne meddele den pågældende eller i øvrigt give vedkommende adgang til, herunder i form af adgang til dokumenter, der ikke er undergivet aktindsigt efter lovgivningens almindelige regler.

Det vil bero på de konkrete rammer og forhold, om – og i givet fald i hvilket omfang – der bør gøres notat om de nævnte overvejelser og resultatet heraf. Det samme gælder i relation til konkrete situationer, hvor den pågældende har deltaget i møder mv. eller haft adgang til ikke-offentlig information.