



2017-25

Ikke pligt til at udlevere oplysninger, der tidligere var meddelt mundtligt som led i en solohistorie

En journalist klagede til ombudsmanden over, at det daværende Udlændinge-, Integrations- og Boligministerium havde afslået at give ham nogle oplysninger, som tidligere var meddelt mundtligt til et andet medie end det, som han arbejdede for. Journalisten mente, at han havde været udsat for usaglig forskelsbehandling.

22. august 2017

Forvaltningsret

11241.9 – 12.2 – 12.9

Journalisten havde bedt om at få oplyst, om ministeren bakkede op om et beslutningsforslag om skærpe af udvisningsreglerne, og havde fået det svar, at ministeren ville tilkendegive sin holdning under folketingsbehandlingen, som fandt sted to dage senere.

På dagen for folketingsbehandlingen erfarede journalisten, at ministeren dagen før havde givet interview til det andet medie og herunder havde oplyst, at Venstre ville stemme imod forslaget. Det viste sig senere, at ministeriets dialog med det andet medie var påbegyndt, dagen før journalisten selv kontaktede ministeriet om det samme spørgsmål. Endvidere kom det frem, at ministeriet havde besluttet at lancere regeringens holdning til beslutningsforslaget som en solohistorie i det andet medie.

Ombudsmanden konstaterede, at der ikke er skrevne retskilder, der regulerer spørgsmålet om, hvorvidt der gælder en pligt til at udlevere oplysninger, der tidligere er meddelt mundtligt til et andet medie som led i en solohistorie. Forholdet måtte derfor vurderes ud fra de almindelige forvaltningsretlige grundsatninger om lighed og saglighed.

På den ene side kunne det anføres, at den forskelsbehandling, som anerkendelsen af solohistorier i sig selv er udtryk for, må føre til, at den yderligere forskelsbehandling, der ligger i at afslå at give de samme oplysninger til et andet medie, også vil være lovlig. På den anden side kunne det forekomme urimeligt, at der skulle være forskel på den foreliggende situation og den situation, hvor oplysningerne var formidlet i dokumentform. I sidstnævnte situation skulle dokumenterne som udgangspunkt have været udleveret efter offentlighedsloven.

Begge ræsonnementer var efter ombudsmandens opfattelse juridisk holdbare, og i en sådan situation fandt han ikke grundlag for at kritisere myndighedernes fremgangsmåde.

(Sag nr. 16/03083)

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Nedenfor gengives ombudsmandens udtalelse i sagen, efterfulgt af en sagsfremstilling.

Følgende betegnelser er brugt til at anonymisere sagen:

Medie A: det medie, der havde fået solohistorien

Medie B: det medie, som journalisten, der klagede til ombudsmanden, arbejdede for

C: journalisten, der klagede til ombudsmanden

D: særlig rådgiver i det daværende Udlændinge-, Integrations- og Boligministerium

E: en journalist ved medie A

F: den journalist ved medie A, der gennemførte interviewet med ministeren

G: pressechefen ved ministeriet

Ombudsmandens udtalelse

1. Indholdet af min undersøgelse

1.1. Hvad drejer sagen sig om?

Sagen drejer sig om, hvorvidt Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet (nu Udlændinge- og Integrationsministeriet) var berettiget til at undlade at give de samme oplysninger, som tidligere var givet mundtligt til medie A, til en journalist fra medie B.

Baggrunden for sagen er en konkret episode i foråret 2016, hvor journalisten fra medie B i en sms til udlændinge-, integrations- og boligministerens særlige rådgiver spurgte om ministerens holdning til et beslutningsforslag, som skulle til behandling i Folketinget to dage senere. Journalisten spurgte herunder, om regeringen bakkede forslaget op. Forslaget (beslutningsforslag B 75) var stillet af Dansk Folkeparti og vedrørte en skærpelse af udlændingelovens regler om udvisning af kriminelle udlændinge.

Den særlige rådgiver besvarede ikke sms'en, men oplyste senere samme dag mundtligt journalisten om, at ministeriet ikke havde noget at sige på det tidspunkt. Da journalisten senere på dagen mødte ministeren selv, blev han desuden oplyst om, at Venstre ville tilkendegive partiets holdning til beslutningsforslaget under den kommende folketingsbehandling.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

På dagen for folketingsbehandlingen erfarede journalisten på baggrund af en artikel i medie A, at ministeren dagen før havde givet interview til A og herunder bl.a. oplyst, at Venstre ville stemme imod det fremsatte beslutningsforslag. Endvidere fremgik, at regeringen ville tilkendegive, at regeringen i folketingssamlingen 2016-17 ville fremsætte et lovforslag om skærpeelse af udvisningsreglerne.

Journalisten fandt ved henvendelse til den særlige rådgiver senere samme dag ud af, at ministeriets dialog med medie A om regeringens holdning til beslutningsforslaget var påbegyndt, dagen før han selv kontaktede ministeriet om det samme spørgsmål.

Det fremgår af de oplysninger, som jeg efterfølgende har modtaget, at ministeriets henvendelse til medie A skete på baggrund af en beslutning om at lancere regeringens holdning til beslutningsforslaget og øvrige påtænkte initiativer på området som en solohistorie i A.

1.2. Afgrænsning af min undersøgelse

Det fremgår af betænkning nr. 1443 af juni 2004 om embedsmænds rådgivning og bistand (herefter betænkning nr. 1443/2004), s. 216 og s. 236, at begrebet solohistorie i betænkningen anvendes om tilfælde, hvor et enkelt medie er alene om at omtale en historie, ved at det pågældende medie som det eneste får tildelt historien af den pågældende myndighed.

Det er antaget, at brugen af solohistorier kan være sagligt begrundet. Jeg henviser herved bl.a. til betænkning nr. 1443/2004, særligt s. 218-219 ff. og s. 236 ff., hvor udvalget har anført, at ministerierne under visse omstændigheder må anses for berettigede til at gøre brug af solohistorier.

Brug af solohistorier vil således kunne være sagligt begrundet i myndighedens ønske om at sikre en effektiv og hensigtsmæssig formidling af f.eks. et nyt regeringsinitiativ eller en ministers synspunkter vedrørende en bestemt sag. Der kan også være tale om, at et medie er særligt interesseret i netop den pågældende historie eller besidder særlig indsigt på et bestemt område.

Endvidere henviser jeg til udtalelsen af 22. april 2004 i Folketingets Ombudsmands beretning for 2004, s. 452, (herefter FOB 2004, s. 452), hvor ombudsmanden tilkendegav, 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 solohistorier, ikke i sig selv kan fratages saglighed.

Jeg tager i den foreliggende sag ikke stilling til, om der i det konkrete foreliggende tilfælde var saglige grunde til at formidle regeringens synspunkter vedrørende det nævnte beslutningsforslag B 75 i en solohistorie, herunder om det

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

var sagligt at give historien til medie A. Jeg lægger til grund, at dette var tilfældet.

Min undersøgelse er således afgrænset til at vedrøre spørgsmålet om, hvorvidt der i den foreliggende situation var pligt til at give de oplysninger, som tidligere mundtligt var givet til medie A, til medie B. Mere generelt er spørgsmålet, i hvilket omfang en myndighed, der som led i en solohistorie mundtligt har afgivet oplysninger til ét medie, er forpligtet til at give oplysningerne til et andet medie, der retter henvendelse om de samme oplysninger.

Jeg lægger i den forbindelse til grund, at dialogen mellem journalisten og ministeriets særlige rådgiver ikke havde en karakter, der gjorde, at ministeriet måtte opfatte journalistens henvendelse som en anmodning om aktindsigt i dokumenter i ministeriet.

Jeg henviser til ombudsmandslovens § 16, stk. 1. Det fremgår af denne bestemmelse, at ombudsmanden selv afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

2. Retsgrundlaget

2.1. Offentlighedsloven

Offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013) regulerer den almindelige adgang for offentligheden – herunder medierne – til efter anmodning at få aktindsigt i myndighedernes dokumenter.

Retten til aktindsigt gælder for dokumenter, der er "indgået til eller oprettet af en myndighed mv. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed", jf. nærmere lovens § 7, stk. 1.

Retten til aktindsigt efter offentlighedsloven er således knyttet til dokumenter, og loven regulerer ikke spørgsmålet om retten til mundtligt at modtage oplysninger fra offentlige myndigheder.

Der er heller ikke i øvrigt lovgivning, som regulerer det foreliggende spørgsmål. Det må derfor løses ud fra almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, jf. nærmere pkt. 2.2 og 2.3 nedenfor.

2.2. Almindelige forvaltningsretlige grundsætninger

Offentlige myndigheder er ved udøvelsen af deres opgaver underlagt almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om lighed og saglighed.

I kravet om saglighed ligger bl.a. et forbud mod, at myndigheden ved skønmæssige beføjelser forfølger ulovlige formål, jf. bl.a. Jens Garde mfl., Forvalt-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

ningsret, Almindelige emner, 6. udgave (2016), s. 225 ff., og Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 324 f.

Af den almindelige forvaltningsretlige lighedsgrundsætning følger, at forvaltningsmyndigheder er forpligtede til at behandle væsentligt lige forhold lige i retlig henseende, jf. bl.a. Jens Garde mfl., Forvaltningsret, Almindelige emner, 6. udgave (2016), s. 255 ff., og Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 340 f.

Grundsætningerne gælder også i forbindelse med forvaltningsmyndigheders – herunder embedsmænds og særlige rådgiveres – behandling af henvendelser fra pressen, jf. herved betænkning nr. 1443/2004, s. 209 f. og s. 234 f., hvor følgende bl.a. fremgår:

”7.1. Gældende regler

...

7.1.1. Forvaltningsretlige regler om lighed og saglighed mv.

...

Det almindelige forvaltningsretlige princip om lighed gælder bl.a. med hensyn til offentlige myndigheders behandling af sager om aktindsigt, jf. ombudsmandens udtalelse i en sag gengivet i FOB 1990, s. 181 ff. Der skal således som udgangspunkt ske en ligelig behandling af pressen, når repræsentanter fra pressen retter henvendelse til offentlige myndigheder med henblik på informationssøgning.

...

Det følger endvidere af det almindelige forvaltningsretlige princip om lighed, at en myndighed, som har givet en journalist oplysninger i form af meroffentlighed, som udgangspunkt ikke vil være berettiget til at afslå at udlevere oplysningerne til en anden journalist, der måtte anmode herom.

...

7.3. Udvalgets overvejelser

...

7.3.1. De almindelige forvaltningsretlige krav om lighed og saglighed

De almindelige forvaltningsretlige krav om lighed og saglighed i forbindelse med embedsmænds pressebetjening er beskrevet i afsnit 7.1.

Disse krav gælder i ethvert tilfælde, hvor der er kontakt mellem den pågældende forvaltningsmyndighed og repræsentanter fra pressen. Det vil bl.a. sige, at de almindelige forvaltningsretlige krav om lighed og saglighed ikke alene skal iagttages i tilfælde, hvor pressen anmoder om oplysninger, der er omfattet af retten til aktindsigt efter reglerne i offentlighedsloven, men også i tilfælde, hvor myndigheden ikke er forpligtet til at udlevere oplysninger eller materiale, men hvor myndigheden vælger enten på eget initiativ eller efter anmodning at give de pågældende oplysninger til pressen.

Kravene om lighed og saglighed indebærer bl.a., at materiale, der er udleveret til én eller flere journalister, som altovervejende hovedregel ikke kan nægtes udleveret til andre journalister, der anmoder om det samme materiale. Et ministerium vil endvidere ikke være berettiget til som 'straf' at nægte at udlevere materiale til en bestemt journalist, fordi ministeret synes, at en sag i ministeriet – eller ministeren selv – på urimelig måde har fået en negativ eller fordrejet omtale af den pågældende journalist.

...

Det er udvalgets opfattelse, at det omtalte krav til lighed og saglighed næppe lader sig præcisere meget mere, end det er sket bl.a. gennem ombudsmandspraksis.”

Der kan også henvises til FOB 2004, s. 452, som er omtalt nærmere nedenfor i pkt. 2.3, og hvoraf bl.a. fremgår følgende:

”I saglighedskravet ligger bl.a. et forbud mod at myndigheden ved skønmæssige beføjelser forfølger ulovlige formål (...). Af lighedsgrundsætningen følger at forvaltningsmyndigheder er forpligtede til at behandle i det væsentlige ensartede forhold lige i retlig henseende (...).

Disse principper gælder også i forbindelse med behandling af aktindsigtssager, både sager hvor myndigheden er forpligtet til at give aktindsigt efter reglerne i offentlighedsloven, og sager hvor der gives meroffentlighed. Herudover gælder grundsætningerne også hvor udleveringen af en historie ikke er knyttet til dokumenter, men hvor der finder en mundtlig orientering sted.”

2.3. Særligt om de forvaltningsretlige reglers anvendelse i forbindelse med tildeling af solohistorier

Spørgsmålet om, hvilken betydning de almindelige forvaltningsretlige regler har i forbindelse med tildeling af solohistorier, er behandlet i betænkning nr. 1443/2004.

I afsnittet om gældende regler er i pkt. 7.1.2 bl.a. anført følgende (s. 216 ff.):

”7.1. Gældende regler

...

7.1.2. Særligt om lancering af solohistorier

...

Ombudsmanden har i en udtalelse af 22. april 2004 erklæret sig enig i, at anvendelsen af solohistorier kan være sagligt begrundet [sagen i FOB 2004, s. 452; min bemærkning].

Den konkrete sag handler om udlevering af statsministerens tale om europapolitik til ét enkelt medie med henblik på, at det pågældende medie skulle bringe talen som kronik på dagen for talens afholdelse. Talen blev endvidere stillet til rådighed for det pågældende medie med henblik på journalistisk behandling. Aftenen før talens afholdelse modtog Statsministeriet en aktindsigtsbegæring fra et andet medie, der ligeledes ønskede at bringe en historie om statsministerens tale. Statsministeriet afslog at udlevere talen til medie nr. 2 med den begrundelse, at talen var givet som solohistorie til et andet medie. Statsministeriet modtog dagen inden talens afholdelse ligeledes fra andre journalister en række henvendelser, der blev besvaret mundtligt.

Ombudsmanden udtalte sin kritik af, at Statsministeriet afslog at udlevere talen til andre medier, idet taledokumentet ved udlevering til medie nr. 2 [skal formentlig være medie nr. 1; min bemærkning] efter ombudsmandens opfattelse havde mistet sin interne karakter, således at Statsministeriet herefter ikke kunne afslå at udlevere dokumentet til andre på grundlag af offentlighedslovens bestemmelser om interne dokumenter. Ombudsmanden henviste i den forbindelse til, at ministeriet udleverede dokumentet som led i lanceringen af en solohistorie, og at udleveringen således var af administrativ karakter med klar forbindelse til ministeriets sag om statsministerens europapolitiske tale. I tilknytning hertil udtalte ombudsmanden bl.a. følgende:

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

'Den journalist som en myndighed overvejer at tildele en solohistorie, vil normalt have en interesse i så vidt muligt at sikre sig imod at den samme historie bringes af andre før eller samtidig med at han planlægger at bringe den. Myndigheden må på den baggrund påregne at journalisten i givet fald kræver eller forudsætter, evt. stiltiende, at myndigheden indtil da tilbageholder samme historie over for andre, herunder navnlig konkurrerende medier.

Efter min opfattelse kan myndigheden ikke lovligt efterkomme et sådant ønske om tilbageholdelse eller forsinket indsigt såfremt andre retter henvendelse om oplysninger om eller indsigt i samme sag, jf. den almindelige lighedsgrundsætning. Jeg henviser desuden til art. 10 i den europæiske menneskerettighedskonvention om beskyttelse af ytringsfriheden hvori retten til at modtage informationer er fremhævet. Myndighedens interesse i at sikre at visse budskaber formidles på den mest effektive måde og opnår optimal gennemslagskraft ved at lade dem lancere som solohistorier kan ikke i sig selv frakendes saglighed. Men dette hensyn kan efter min opfattelse ikke tillægges en så afgørende vægt over for det lovfæstede offentlighedsprincip og den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning at det i almindelighed vil kunne begrunde tilbageholdelse eller forsinket aktindsigt til andre.

Tilbageholdelse eller forsinkelse for at bidrage til at sikre journalisten sin solohistorie vil ikke være et sagligt hensyn som forvaltningsmyndigheden kan tillægge betydning. Det gælder selv om myndigheden måtte have givet journalisten tilsagn eller forventning herom. Jeg henviser herved til at en forvaltningsmyndighed ikke ved aftale, løfter eller anden form for tilkendegivelse uden fornøden saglig grund kan fravige den almindelige forvaltningsretlige lighedsgrundsætning. Ved senere henvendelser om samme historie bør myndigheden derimod i almindelighed på eget initiativ oplyse om og tilbyde oplysninger svarende til dem der allerede er afgivet.'

I overensstemmelse med det anførte må ministerierne anses for berettiget til at gøre brug af solohistorier, når dette er sagligt begrundet. Brug af solohistorier vil kunne være sagligt begrundet i myndighedens ønske om at sikre en effektiv og hensigtsmæssig formidling af f.eks. et nyt regeringssynspunkt eller af den pågældende ministers synspunkter vedrørende en bestemt sag. Der kan også være tale om, at et medie er særligt interesseret i netop den pågældende historie eller besidder særlig indsigt på et bestemt område.

Det almindelige forvaltningsretlige princip om lighed ved behandling af begæringer om aktindsigt gælder også med hensyn til brugen af solohistorier, jf. ovennævnte ombudsmandsudtalelse af 22. april 2004. Det in-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

debærer, at en myndighed, som har givet ét medie en solohistorie, som udgangspunkt ikke vil være berettiget til at afslå også at give historien, f.eks. at udlevere en tale, til et andet medie, der måtte anmode herom. Ministerierne skal således som altovervejende hovedregel behandle alle medier lige, når der skal tages stilling til, om en begæring om aktindsigt skal imødekommes efter reglen om meroffentlighed, og forskelsbehandling af medier indbyrdes kan kun komme på tale, hvis der er tungtvejende saglige hensyn, der taler for det.

Som anført ovenfor i afsnit 7.1.1. vil 'straffeaktioner' ligeledes stride mod almindelige forvaltningsretlige principper om lighed og saglighed. Det vil sige, at et bestemt medie ikke kan udelukkes fra at få en solohistorie, som er tildelt et andet medie, alene som følge af, at myndigheden f.eks. er utilfreds med den dækning, som en bestemt sag har fået.

Ombudsmanden bemærkede i ovennævnte udtalelse af 22. april 2004, at der – når pressen retter henvendelse – bør vejledes om adgangen til aktindsigt, hvis der spørges konkret til en bestemt sag, som er tildelt et andet medie som solohistorie. Ifølge ombudsmandsudtalelsen gælder det dog ikke i tilfælde, hvor f.eks. en journalist overordnet spørger om medieinteressante sager eller på anden måde stiller spørgsmål, som kun har en perifer eller indirekte berøring med den sag, som ministeriet tidligere har lanceret som solohistorie.”

I afsnittet om udvalgets overvejelser om behovet for eventuelt at præcisere de gældende regler anfører udvalget bl.a. følgende i afsnit 7.3.2. (s. 236 ff.):

”7.3. Udvalgets overvejelser

...

7.3.2. Solohistorier

...

Når et ministerium gør brug af solohistorier, skal de almindelige forvaltningsretlige ligheds- og saglighedskrav iagttages. Det betyder, at brugen af solohistorier skal være sagligt begrundet i det enkelte tilfælde. Hensynet til en mere indgående omtale af et regeringsinitiativ – f.eks. et lovforslag eller et andet politisk initiativ fra ministeren – må i den forbindelse efter udvalgets opfattelse anses for et sagligt hensyn. Ligeledes er det udvalgets opfattelse, at et medies særlige interesse for en sag eller særlige sagkundskab inden for et område kan være et sagligt hensyn ved tildeling af solohistorier.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Lighedskravet indebærer bl.a., at en myndighed, som har givet ét medie en solohistorie, som udgangspunkt ikke vil være berettiget til at afslå at give historien til et andet medie, der måtte anmode om det. Myndigheden vil endvidere – i tilfælde, hvor der er givet ét medie en solohistorie – ved henvendelse fra et andet medie, der udviser en særlig interesse for at modtage oplysninger i den pågældende sag, efter omstændighederne skulle give den fornødne vejledning om mulighederne for at få aktindsigt i sagen jf. herom ombudsmandens udtalelse af 22. april 2004 omtalt i afsnit 7.1.2.

Som det fremgår, er det udvalgets overordnede synspunkt, at solohistorier – inden for visse nærmere rammer – må anses for et relevant og sagligt instrument med henblik på formidling af politiske initiativer mv. til offentligheden.

På den baggrund finder udvalget anledning til at bemærke, at de generelle synspunkter om vejledningspligt, som ombudsmanden har anført i den nævnte udtalelse, naturligt må forstås således, at ministeriernes vejledningspligt i de enkelte tilfælde ikke skal række så vidt, at det i lyset af de praktiske forhold i realiteten bliver umuligt – inden for de relevante rammer – at anvende solohistorier som formidlingsinstrument.

I overensstemmelse med det, som ombudsmanden lægger op til, bemærker udvalget derfor, at det må bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde, om der er pligt til at vejlede andre journalister, der retter henvendelse til myndigheden, om, at der er givet en solohistorie. Selve det forhold, at en journalist blot overordnet spørger om medieinteressante sager eller på anden måde stiller spørgsmål, som kun har perifer eller indirekte berøring med den sag, som ministeriet tidligere har lanceret som solohistorie, er under alle omstændigheder ikke nok til at udløse en sådan vejledningspligt. Der må fra journalistens side i hvert fald være tale om andet og mere end en 'fisketur'. Det tilføjes i den forbindelse, at det i sagens natur altid vil stå den pågældende journalist frit for (eventuelt mundtligt) at fremsætte en egentlig begæring om aktindsigt med den virkning, at sagens dokumenter skal udleveres efter de principper og retningslinjer, der er anført i ombudsmandens redegørelse."

3. Myndighedernes synspunkter

Udlændinge- og Integrationsministeriet og Justitsministeriet har anført, at der ikke er tvivl om, at lighedsgrundsætningen finder anvendelse i den foreliggende situation. Lighedsgrundsætningen er en generel forvaltningsretlig grund-sætning, der finder anvendelse på al virksomhed, der udøves af en offentlig

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

myndighed, og den er således ikke begrænset til nogle typer af sager, herunder aktindsigtssager.

Justitsministeriet har anført, at lighedsgrundsætningen og kravet om saglighed ikke entydigt taler for, at oplysninger, som er givet mundtligt til ét medie som led i lanceringen af en solohistorie, altid også skal gives til et andet medie, der retter henvendelse om samme historie. Ministeriet har i den forbindelse anført, at saglighedskravet indebærer, at der skal være saglige grunde for at give ét medie en solohistorie. Hvis sådanne saglige grunde foreligger, må det antages at ligge inden for rammerne af lighedsgrundsætningen at undlade at give de samme oplysninger til et andet medie.

Udlændinge- og Integrationsministeriet og Justitsministeriet har desuden begge peget på, at en pligt til i alle tilfælde at give de mundtligt meddelte oplysninger til medie nr. 2 ville indebære, at den praktiske mulighed for at anvende solohistorier til at formidle regeringens politik ville blive stærkt begrænset. Det er efter ministeriernes opfattelse vanskeligt at se, at anvendelsen af solohistorier som formidlingsredskab vil kunne have et praktisk anvendelsesområde, hvis det ikke er muligt at give nogle indledende oplysninger om en senere politisk meningstilkendegivelse med henblik på at opnå en aftale med et givent medie om at bringe en solohistorie i form af et interview, uden at de samme oplysninger skal gives til andre medier, der retter henvendelse herom.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har herved bemærket, at formidling gennem en solohistorie i modsat fald kun vil være mulig i tilfælde, hvor andre journalister ikke udviser tilstrækkelig interesse i sagen.

Det er endvidere Justitsministeriets opfattelse, at betænkning nr. 1443/2004 ikke giver et sikkert grundlag for at lægge til grund, at en myndighed, der mundtligt har givet oplysninger til ét medie som led i lanceringen af en solohistorie, altid er forpligtet til at give de samme oplysninger til andre journalister, der retter henvendelse om det samme.

Ministeriet henviser i den forbindelse bl.a. til, at de tekststeder i betænkningen, der umiddelbart kunne indikere, at der gælder en sådan generel pligt, i vidt omfang bygger på udtalelsen i FOB 2004, s. 452, som – i modsætning til den foreliggende situation – vedrørte et tilfælde, hvor der var udleveret fysiske dokumenter som led i aftalen om den pågældende solohistorie (en tale af statsministeren).

Endelig har Justitsministeriet anført, at det forhold, at det følger af offentlighedsloven, at der er en pligt til at udlevere dokumenter til medie nr. 2, selv om dokumenterne i første omgang måtte være udleveret til medie nr. 1 som led i en solohistorie, ikke kan tillægges betydning, i forhold til hvad der gælder om udlevering af oplysninger, der er meddelt mundtligt som led i en solohistorie.

4. Min vurdering

4.1. Som anført i pkt. 1.2 undersøger jeg det generelle spørgsmål om, hvorvidt en myndighed, der som led i en solohistorie mundtligt har givet oplysninger til et medie, er forpligtet til også at give disse oplysninger til et andet medie, der retter henvendelse til myndigheden om de samme oplysninger.

Folketingets Ombudsmand tog i sagen i FOB 2004, s. 452, som er omtalt flere steder ovenfor, stilling til spørgsmålet om udlevering af oplysninger til medie nr. 2 i en situation, hvor der i forbindelse med tildelingen af en solohistorie var *udleveret dokumenter* til medie nr. 1. Ombudsmanden fandt, at en myndighed i en sådan situation ikke i almindelighed var berettiget til at afslå at udlevere de samme oplysninger til medie nr. 2.

Det, som er anført om retstilstanden i forbindelse med tildeling af solohistorier i betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand, bygger især på denne ombudsmandsudtalelse.

Som anført af Justitsministeriet i udtalelserne af 13. december 2016 og 3. februar 2017 må det anses for tvivlsomt, om der i betænkningen kan siges at være taget stilling til det nu foreliggende spørgsmål – dvs. spørgsmålet om pligt for myndighederne til at udlevere oplysninger til medie nr. 2, der som led i den pågældende solohistorie kun *mundtligt* er meddelt til medie nr. 1.

Efter min opfattelse kan svar på spørgsmålet således ikke nærmere udledes af hverken betænkningen eller den nævnte udtalelse.

4.2. Tilbage står herefter som retskildegrundlag de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om lighed og saglighed.

Grundsætningerne gælder for al virksomhed, som udøves af offentlige myndigheder.

Jeg er på den baggrund enig med Udlændinge- og Integrationsministeriet og Justitsministeriet i, at grundsætningerne finder anvendelse i den foreliggende situation.

Lighedsgrundsætningen forpligter myndighederne til at behandle væsentligt lige forhold lige i retlig henseende. Forskelsbehandling vil alene være berettiget, hvis saglige hensyn taler for det.

4.3. Som anført i pkt. 1.2 og 2.3 er det antaget, at ministerierne under visse omstændigheder må anses for berettigede til at gøre brug af solohistorier.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Brug af solohistorier vil bl.a. kunne være sagligt begrundet i myndighedens ønske om at sikre en effektiv og hensigtsmæssig formidling af f.eks. et nyt regeringsinitiativ eller en ministers synspunkter vedrørende en bestemt sag.

Formålet med at lancere en historie solo i et bestemt medie er således at opnå, at dette medie gennem en større og mere indgående omtale af historien og en eventuel bedre placering og timing sikrer, at historien formidles til offentligheden på den mest effektive og hensigtsmæssige måde.

Det kan anføres, at en væsentlig forudsætning for, at formålet med en solohistorie kan tilgodeses, ofte vil være, at historien ikke inden det planlagte lanceringstidspunkt udbredes til andre medier, bl.a. med risiko for at udvande og fjerne fokus fra solohistorien.

Udlændinge- og Integrationsministeriet og Justitsministeriet har i den forbindelse gjort gældende, at den praktiske mulighed for at anvende solohistorier som et middel til at formidle regeringens politik ville blive stærkt begrænset, hvis der i alle tilfælde er pligt til at give mundtligt meddelte oplysninger til andre medier, der henvender sig om det samme. Formidling gennem en solohistorie ville i så fald kun være muligt i de tilfælde, hvor andre journalister ikke udviser tilstrækkelig interesse for sagen.

Noget kan på den baggrund tale for, at der kan være saglige grunde til ikke at give de samme oplysninger til medie nr. 2, når oplysningerne er givet til medie nr. 1 som led i en solohistorie. Det gælder, uanset at jeg ikke har grundlag for mere præcist at vurdere det praktiske omfang af den nævnte begrænsning.

Det anførte kan også udtrykkes på den måde, at når den forskelsbehandling af medierne, som i sig selv ligger i anvendelsen af solohistorier, én gang er anerkendt, er en nærliggende konsekvens heraf også at anse den yderligere forskelsbehandling, der ligger i, at medie nr. 2 ikke efterfølgende kan kræve de samme oplysninger, for lovlig.

4.4. Over for dette kan anføres hensynet til retstilstanden i tilfælde, hvor solohistorien er formidlet til medie nr. 1 med dokumenter, og hvor retten for medie nr. 2 til at blive gjort bekendt med de pågældende dokumenter derfor skal bedømmes efter offentlighedsloven.

I disse tilfælde ligger det således – som bl.a. anført i FOB 2004, s. 452, og betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand – fast, at en myndighed normalt ikke kan nægte at udlevere de pågældende dokumenter til medie nr. 2. Dokumenterne skal således her som udgangspunkt udleveres, uanset om formålet med at have tildelt historien som solohistorie herved helt eller delvist forspildes.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Det kan på den baggrund anføres, at det forekommer tilfældigt og urimeligt, at retsstillingen for medie nr. 2 skal være forskellig i tilfælde, der umiddelbart kan forekomme sammenlignelige.

I den forbindelse kan det også anføres, at selv om offentlighedsloven ikke regulerer det foreliggende spørgsmål – fordi loven alene vedrører ret til aktindsigt i dokumenter – må det dog alligevel tillægges betydning, at det ikke ved lovens gennemførelse er fundet relevant at hjemle undtagelser fra retten til aktindsigt med det sigte at beskytte dokumenter, der er udleveret som led i en solohistorie.

Den stillingtagen fra lovgivningsmagts side, som vil kunne siges at ligge i dette, kan således anføres til støtte for, at der heller ikke bør være en sådan beskyttelse, når det drejer sig om mundtligt formidlede oplysninger.

4.5. Sammenfattende mener jeg på den baggrund, at der grundlæggende kan anlægges to forskellige ræsonnementer. Det ene fører til, at der ikke består en pligt til at give de oplysninger, der er givet mundtligt til ét medie som led i lanceringen af en solohistorie, til et andet medie. Det andet fører til det modsatte resultat.

Begge ræsonnementer kan efter min opfattelse siges at være juridisk holdbare, og det ene er efter min opfattelse ikke klart mere rigtigt end det andet.

I en sådan situation har jeg ikke tilstrækkeligt grundlag for at underkende den retsopfattelse, som myndighederne har anlagt.

Jeg har således ikke tilstrækkeligt grundlag for at kritisere, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet i den foreliggende sag ikke gav journalisten fra medie B de oplysninger, som tidligere var meddelt mundtligt til medie A som led i en solohistorie.

4.6. Jeg finder samtidig anledning til at understrege, at ministerierne ikke har fri adgang til at anvende solohistorier, jf. nærmere pkt. 1.2 ovenfor.

Jeg henviser i den forbindelse til betænkning nr. 1443/2004, s. 240-241, hvor det er anført, at regeringens politiske initiativer ligger i kerneområdet for, hvad et ministerium kan gøre til genstand for en solohistorie. For nyheder, der ikke vedrører politiske initiativer eller udmeldinger, foreligger der derimod efter betænkningen næppe i almindelighed et sagligt hensyn, der berettiger ministeriet til at søge at lancere nyheden gennem en solohistorie.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Sagsfremstilling

Den 9. maj 2016 klagede journalist C til mig over det daværende Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriums behandling af ham i forbindelse med en henvendelse til ministeriets særlige rådgiver.

Baggrunden var, at C – efter at han onsdag den 27. april 2016 var blevet opmærksom på beslutningsforslag B 75 om skærpelse af udvisningsreglerne – skrev en sms til den særlige rådgiver og spurgte, om ministeren ville svare på spørgsmål om beslutningsforslaget. Han spurgte herunder specifikt, om regeringen bakkede forslaget op.

Kort efter mødte han den særlige rådgiver på gangen på Christiansborg, hvor rådgiveren oplyste, at ministeriet ikke havde noget at sige på nuværende tidspunkt.

C mødte senere ministeren selv, der meddelte ham, at Venstre ville tilkendegive partiets holdning til beslutningsforslaget den 29. april 2016, hvor forslaget skulle til afstemning.

Sidst på eftermiddagen den 27. april 2016 skrev C igen til den særlige rådgiver og opfordrede ministeriet til at vende tilbage, hvis ministeren ville sige mere end det, hun havde sagt tidligere på dagen. Den særlige rådgiver meddelte, at ministeriet ikke havde mere at tilføje.

Fredag den 29. april 2016 erfarede C gennem en artikel i medie A, at ministeren dagen før – den 28. april 2016 – havde givet interview til medie A, og at Venstre ville stemme imod det fremsatte beslutningsforslag.

C rettede herefter henvendelse til den særlige rådgiver for at finde ud af, om medie A var blevet orienteret om regeringens linje i sagen, før eller efter at han den 27. april 2016 forsøgte at få svar på sit spørgsmål.

Den særlige rådgiver oplyste i den forbindelse bl.a., at ministeriet havde været i dialog med medie A siden den 26. april 2016, og at dialogen – bortset fra en sms om planlægningen af tidspunktet for interviewet med ministeren – alene havde været mundtlig.

I klagen til mig skrev C bl.a. således:

”Min klage går på, at jeg synes, at jeg er blevet uretmæssigt forfordelt i forhold til medie A, da medie A er blevet givet oplysninger, som jeg forgæves har efterspurgt. Ministeriets korrespondance med A har både fundet sted før og efter, jeg bad dem svare på mine spørgsmål.”

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Ved brev af 18. maj 2016 sendte jeg C's klage videre til det daværende Udlændinge-, Integrations- og Boligministerium, med henblik på at ministeriet fik mulighed for at tage stilling til hans klage.

Ministeriet besvarede klagen ved brev af 4. juli 2016. Af ministeriets brev fremgik følgende:

"1.

...

I forbindelse med Folketingets behandling af beslutningsforslag B75 om skærpelse af udvisningsreglerne, som fremsat af Dansk Folkeparti den 24. februar 2016 besluttede Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet at lancere regeringens holdning til beslutningsforslaget som led i en solohistorie til medie A's Christiansborgredaktion.

Det fremgår af sagen, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet ved særlig rådgiver D i forlængelse af et ministermøde i regeringen den 26. april 2016 rettede mundtlig henvendelse til medie A's Christiansborgredaktion med henblik på at aftale et interview med ministeren torsdag den 28. april 2016. Ministeriet orienterede i samme forbindelse A om, at regeringen ville stemme imod det pågældende beslutningsforslag, men i forbindelse med behandlingen i folketingssalen ville tilkendegive, at regeringen i folketingssamlingen 2016-17 vil fremsætte et lovforslag om skærpelse af udvisningsreglerne.

Det fremgår endvidere af sagen, at De ved sms af 27. april 2016 til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets særlige rådgiver, D forespurte om ministeren ville svare på et spørgsmål om, hvorvidt regeringen bakkede op om det pågældende beslutningsforslag, og at De efterfølgende samme dag mødte D, der oplyste over for Dem, at ministeriet ikke havde noget at sige om det på nuværende tidspunkt. Det fremgår tilige, at De senere samme dag mødte udlændinge-, integrations- og boligministeren, der meddelte Dem, at Venstre ville tilkendegive partiets holdning til beslutningsforslaget fredag den 29. april 2016.

Ved sms korrespondance af 28. april 2016 mellem D og journalist ved medie A, E aftaltes tidspunkt for ministerens afgivelse af interview til A, som fandt sted den 28. april 2016 kl. 11.30. Kopi af korrespondancen vedlægges. Interviewet blev gennemført af journalist F fra A's Christiansborgredaktion.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Den 29. april 2016 offentliggjorde medie A en artikel på baggrund af udlændinge-, integrations- og boligministerens interview med A den 28. april 2016.

Det fremgår af sagen, at De ved e-mail af 29. april 2016 til D og Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets pressechef, G spurgte om ministeren (og ministeret i øvrigt) orienterede medie A om regeringens linje i sagen, før eller efter De forsøgte at få svar på det onsdag den 27. april 2016, og om ministeriet ville oplyse dette, hvilket blev besvaret af D samme dag. Kopi af den pågældende mailkorrespondance vedlægges.

Ved e-mail af 18. maj 2016 har Folketingets Ombudsmand videresendt Deres klage til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og har i den forbindelse anmodet ministeriet om at forholde sig til Deres klage vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt ministeriet har foretaget en forskelsbehandling mellem medie A og medie B i et spørgsmål stillet af Dem om, hvorvidt regeringen bakkede op om beslutningsforslag B 75.

2. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet kan i den anledning oplyse, at ministeriet finder, at der ikke er sket usaglig forskelsbehandling mellem medie A og medie B i den konkrete sag.

Nedenfor følger en nærmere begrundelse for Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets stillingtagen til den konkrete sag.

Det er et almindeligt forvaltningsretligt princip, at forvaltningsmyndigheder er forpligtet til at behandle væsentligt lige forhold lige i retlig henseende.

Den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning omfatter også offentlige myndigheders information til pressen.

...

3. Det er Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets opfattelse, at der ikke er tale om usaglig forskelsbehandling i forhold til medie B's henvendelse til ministeriet af 27. april 2016.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har ved vurderingen lagt vægt på, at ministeriet besluttede at lancere en solohistorie om Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets holdning til det omtalte beslutningsforslag, hvilket skete ud fra ministeriets saglige overvejelser om at sikre en effektiv og hensigtsmæssig formidling af regeringens synspunkt vedrørende beslutningsforslaget. Ministeriet bemærker i den forbindelse, at solohistorien omhandlede ministerens synspunkter om beslutningsfor-

BILAG – SAGSFREMSTILLING

slaget, der ikke var behandlet i Folketinget på tidspunktet for afgivelsen af solohistorien, og at medie A ikke fik udleveret akter eller andet materiale i denne forbindelse. Oplysningerne om ministerens synspunkter blev således afgivet mundtligt den 26. april 2016 samt ved interview af ministeren den 28. april 2016.

Ministeriet bemærker i øvrigt, at ministeriet har udarbejdet et notat om bl.a., hvilke interesser ministeriet har tillagt betydning ved beslutningen om udleveringen af regeringens holdning til beslutningsforslaget som led i en solohistorie til medie A.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har til Deres orientering vedlagt en kopi af ministeriets notat vedrørende lanceringen af solohistorien, kopi af sms korrespondance mellem D og Journalist ved medie A, E af 28. april 2016 samt Deres e-mail korrespondance med D af 29. april 2016.”

Af det vedlagte udaterede notat om ministeriets overvejelser i forbindelse med lanceringen af solohistorien fremgik følgende:

”I forbindelse med Folketingets behandling af B75 2015/16 om en skærpelse af udvisningsreglerne besluttede ministeriet at give medie A’s Christiansborgredaktion regeringens holdning til pågældende beslutningsforslag og øvrige påtænkte initiativer i forlængelse heraf som en solohistorie.

I forlængelse af ministermøde i regeringen 26. april 2016 rettede ministeriet ved særlig rådgiver D mundtlig henvendelse til medie A med henblik på at aftale et interview med ministeren torsdag den 28. april 2016 (dagen før forslagets behandling i folketingssalen med henblik på omtale i [medie A] på dagen for Folketingets behandling). Ministeriet orienterede A om, at regeringen ville stemme nej til pågældende beslutningsforslag, men i forbindelse med behandlingen i folketingssalen ville tilkendegive, at regeringen i folketingssamlingen 2016/17 vil fremsætte et lovforslag om skærpelse af udvisningsreglerne.

I forbindelse med beslutningen om at lancere denne nyhed som en solohistorie i medie A blev der lagt vægt på følgende:

- A havde forudgående mundtligt ytret interesse for at omtale regeringens holdning til pågældende beslutningsforslag, og der måtte derfor forventes en relativt fyldig omtale.
- Der måtte forventes en større omtale af regeringens intentioner på udvisningsområdet ved at give historien solo til et medie med henblik på at lave en forsidehistorie frem for blot at tilkendegive regeringens

BILAG – SAGSFREMSTILLING

holdning i folketingssalen eller i form af en pressemeddelelse eller lignende.

- Det var ministeriets ønske først at tilkendegive holdningen til beslutningsforslaget tæt op mod forslagets behandling, da det var uklart, hvordan de enkelte partier stillede sig til såvel beslutningsforslaget samt regeringens kommende lovforslag. Da ministerens budskaber afhang af dette, så var det ministeriets ønske, at have en sådan klarhed før interviewet blev gennemført.

Det bemærkes, at såvel medie B (mundtligt som via sms) som [et nyhedsbureau] (mundtligt) rettede henvendelse til ministeriet med ønske om at få oplyst regeringens holdning til B75 2015/16 onsdag den 27. april. Ministeriet afslog at oplyse denne holdning og tilkendegav heller ikke, at der ville følge et lovforslag i den kommende folketingssamling, da disse udmeldinger, jf. ovenstående var aftalt som solohistorie til medie A.”

Den 5. juli 2016 rettede C på ny henvendelse til mig og klagede over ministeriets svar.

Ved brev af 12. august 2016 bad jeg ministeriet om en udtalelse i sagen. Jeg skrev bl.a. følgende:

”Jeg beder om, at ministeriet i udtalelsen særligt forholder sig til følgende:

...

2. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har i brevet af 4. juli 2016 tilkendegivet, at det er ministeriets opfattelse, at medie B ikke har været udsat for usaglig forskelsbehandling. Ministeriet har nærmere begrundet dette således:

’Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har ved vurderingen lagt vægt på, at ministeriet besluttede at lancere en solohistorie om Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets holdning til det omtalte beslutningsforslag, hvilket skete ud fra ministeriets saglige overvejelser om at sikre en effektiv og hensigtsmæssig formidling af regeringens synspunkt vedrørende beslutningsforslaget. Ministeriet bemærker i den forbindelse, at solohistorien omhandlede ministerens synspunkter om beslutningsforslaget, der ikke var behandlet i Folketinget på tidspunktet for afgivelsen af solohistorien, og at medie A ikke fik udleveret akter eller andet materiale i denne forbindelse. Oplysningerne om ministerens synspunkter blev således afgivet mundtligt den 26. april 2016 samt ved interview af ministeren den 28. april 2016.’

BILAG – SAGSFREMSTILLING

3. Jeg har noteret mig ministeriets bemærkning om, at beslutningen om at bruge en solohistorie blev truffet ud fra overvejelser om at sikre en effektiv og hensigtsmæssig formidling af regeringens synspunkt vedrørende beslutningsforslag B 75.

Jeg bemærker i den forbindelse, at klagen ikke angår spørgsmålet om, hvorvidt der i den konkrete situation var saglige grunde til at lancere regeringens synspunkt som en solohistorie, men alene spørgsmålet om, hvorvidt ministeriet var berettiget til at afslå at give de samme oplysninger, som tidligere var givet til medie A, til medie B v/ C.

...

5. Jeg har forstået Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet således, at det efter ministeriets opfattelse er af afgørende betydning for spørgsmålet om, hvorvidt medie B har været udsat for usaglig forskelsbehandling, at oplysningerne om regeringens synspunkter mv. vedrørende beslutningsforslag B 75 forud for medie B's forespørgsel alene var blevet formidlet mundtligt til medie A, og at der således ikke blev udleveret akter eller andet materiale til [medie A].

Jeg beder ministeriet om at oplyse, om dette er korrekt forstået.

I givet fald beder jeg ministeriet om at uddybe begrundelsen for ministeriets opfattelse. Jeg henleder i den forbindelse ministeriets opmærksomhed på det under pkt. 4 citerede uddrag af betænkning nr. 1443/2004, hvoraf det bl.a. fremgår, at de almindelige forvaltningsretlige krav om lighed og saglighed gælder i alle tilfælde, hvor der er kontakt mellem en forvaltningsmyndighed og repræsentanter for pressen.

Jeg beder endvidere ministeriet om at forholde sig til en eventuel betydning af, at C ved henvendelsen til den særlige rådgiver den 27. april 2016 specifikt spurgte til regeringens holdning til beslutningsforslag B 75, dvs. præcist til nogle af de oplysninger, der dagen før var blevet videregivet til medie A – og således næppe var på 'fisketur', som beskrevet ovenfor i citatet fra betænkningen."

Jeg modtog ministeriets udtalelse den 30. august 2016. Af udtalelsen fremgik bl.a. følgende:

"Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets stillingtagen

3.1. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet finder, at ministeriet var berettiget til at undlade at afgive de samme politiske meningstilken-

BILAG – SAGSFREMSTILLING

degivelser, som tidligere var afgivet mundtligt til medie A, til medie B v/C. Det er i den forbindelse ministeriets opfattelse, at det vil begrænse muligheden for at føre solohistorier væsentligt, såfremt myndigheder måtte anses for forpligtet til at afgive de samme politiske meningstilkendegivelser, som tidligere er afgivet mundtligt til et medie ved en solohistorie, til en anden journalist – forinden solohistorien er bragt af det pågældende medie.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet bemærker i den anledning, at hensynet til en hensigtsmæssig formidling af regeringens og ministerens politik vil kunne berettige anvendelsen af solohistorier. Af betænkning nr. 1443 af juni 2004 om embedsmænds rådgivning og bistand, s. 239 fremgår:

'Som det fremgår, er det udvalgets overordnede synspunkt, at solohistorier – inden for visse nærmere rammer – må anses for et relevant og sagligt instrument med henblik på formidling af politiske initiativer mv. til offentligheden.'

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet kan oplyse, at der på tidspunktet for den mundtlige formidling til medie A ikke blev udleveret akter eller andet materiale til [medie A]. I den forbindelse kan ministeriet bekræfte Ombudsmandens forståelse af, at ministeriet ved vurderingen har lagt vægt på, at der alene var tale om mundtligt afgivne oplysninger. Der er efterfølgende udarbejdet et skriftligt notat af udlændinge-, integrations- og boligministerens særlige rådgiver, D i relation til den notatpligt, der måtte siges at følge af Ombudsmandens praksis, der er omtalt i betænkning nr. 1443 af juni 2004, s. 244:

...

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet bemærker, at der i betænkningen er omtalt 'materiale'. Ministeriet antager, at der med udtrykket 'materiale' sigtes til fysiske dokumenter, der måtte være udleveret.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har således lagt vægt på, at der i sagen ikke er udleveret fysiske dokumenter, og at dette må anses for at være af afgørende betydning. Såfremt der i sagen var afgivet fysiske dokumenter, ville medie B's henvendelse i sagen, der direkte vedrørte regeringens synspunkter vedrørende beslutningsforslag B 75, skulle anses for en anmodning om aktindsigt efter offentlighedsloven, hvormed ministeriet ville skulle udlevere en kopi af de akter, som måtte være udleveret til medie A.

3.2. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet finder endvidere, at anvendelsen af en meget bred forståelse af vejledningspligten i visse tilfælde må antages at gøre det umuligt for myndigheder at anvende solohistorier som formidlingsinstrument.

Følgende fremgår af betænkning nr. 1443 af juni 2004 om embedsmænds rådgivning og bistand, s. 239:

...

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet bemærker i tilknytning hertil, at rammerne for at føre en solohistorie, under hensyntagen til lighedsprincippet, ikke ses at være klarlagt. Såfremt der anlægges den fortolkning, at en myndighed altid vil være forpligtet til at afgive oplysninger til et medie, når oplysningerne forudgående er afgivet til et andet medie, vil dette i praksis indebære, at en relevant og saglig nyhedsformidling gennem en solohistorie, alene vil kunne forekomme i de tilfælde, hvor andre journalister ikke udviser tilstrækkelig interesse i sagen. Adgangen til at føre en solohistorie vil således – udover at bero på myndighedens vurdering af relevansen og sagligheden af denne fremgangsmåde – bero på om andre medier har udvist interesse i sagen.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet finder i betænkningen holdpunkter for at antage, at adgangen til indsigt i oplysningen om, at der er givet en solohistorie, samt oplysninger, der er udleveret som led i en solohistorie, bør være knyttet op på retten til aktindsigt efter offentlighedsloven, der gælder for dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed. Ministeriet bemærker i den forbindelse, at det vedrørende udvalgets synspunkter om vejledningspligten i betænkningen, s. 239 fremgår, at det *’i sagens natur altid vil stå den pågældende journalist frit for (eventuelt mundtligt) at fremsætte en egentlig begæring om aktindsigt med den virkning, at sagens dokumenter skal udleveres efter de principper og retningslinjer, der er anført i ombudsmandens redegørelse’.*

Jeg besluttede herefter at inddrage Justitsministeriet i sagen. Ved brev af 27. september 2016 skrev jeg således til ministeriet:

”1. Jeg behandler for tiden en klage fra C, medie B, over Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets behandling af en henvendelse fra B om regeringens holdning til beslutningsforslag B 75 om skærpelse af udvisningsreglerne.

Ministeriet havde besluttet at give historien til medie A som solohistorie og havde i den forbindelse orienteret [medie A] om regeringens holdning til forslaget og påtænkte initiativer i tilknytning hertil.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Klagen angår spørgsmålet om, hvorvidt Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet i den givne situation var berettiget til at afslå at give oplysninger, der tidligere var givet til medie A, til medie B, eller om der er sket usaglig forskelsbehandling af medie B.

Da der er tale om spørgsmål af generel forvaltningsretlig karakter, mener jeg, at det vil være mest korrekt at inddrage Justitsministeriet i kraft af ministeriets ansvar for den generelle forvaltningsretlige lovgivning og forhold i tilknytning hertil. Jeg beder derfor Justitsministeriet om en udtalelse om sagen, jf. nærmere pkt. 6 nedenfor.

...

3. Ved brev af 12. august 2016 bad jeg Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om en udtalelse om sagen.

Jeg vedlægger brevet til Justitsministeriets orientering.

4. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har besvaret min henvendelse ved brev af 30. august 2016 (ligeledes vedlagt i kopi).

Ministeriet fastholder – som tidligere tilkendegivet over for C i brev af 4. juli 2016 – at ministeriet i den givne situation var berettiget til at undlade at give de samme oplysninger, som tidligere var givet til medie A, til medie B.

Som det fremgår, finder ministeriet, at det er af afgørende betydning for vurderingen af spørgsmålet, at der ikke blev udleveret fysiske dokumenter til medie A, men at oplysningerne om regeringens holdning til beslutningsforslaget og påtænkte initiativer i tilknytning hertil alene blev givet mundtligt til A. Ministeriet henviser til støtte for sin opfattelse til nærmere angivne uddrag af betænkning nr. 1443/2004.

Ministeriet bemærker i tilknytning hertil, at ministeriet finder, at der 'i betænkningen [er] holdepunkter for at antage, at adgangen til indsigt i oplysningen om, at der er givet en solohistorie, samt oplysninger, der er udleveret som led i en solohistorie, bør være knyttet op på retten til aktindsigt efter offentlighedsloven, der gælder for dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed'.

5. Det synes umiddelbart at være en konsekvens af Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets retsopfattelse, at det almindelige forvaltningsretlige lighedsprincip ikke finder anvendelse i tilfælde, hvor et medie efterspørger oplysninger, som tidligere er givet til et andet medie (f.eks.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

som led i en solohistorie), hvis oplysningerne alene er formidlet mundtligt til dette medie. Dette synes at måtte gælde, selv om medie nr. 2 beder om at få præcis de samme oplysninger, som tidligere er givet til medie nr. 1.

Jeg henviser dog samtidig til, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet i udtalelsen bemærker, 'at rammerne for at føre en solohistorie, under hensyntagen til lighedsprincippet, ikke ses at være klarlagt'.

6. Jeg beder venligst om Justitsministeriets bemærkninger til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets udtalelse.

Jeg beder herunder om, at Justitsministeriet særligt forholder sig til det principielle spørgsmål om, hvorvidt det almindelige forvaltningsretlige lighedsprincip i en situation som den foreliggende alene finder anvendelse, hvis der er udleveret fysiske dokumenter mv., således som antaget af Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet.

Justitsministeriet kan eventuelt inddrage Finansministeriet i besvarelsen af min henvendelse. Jeg henviser til, at betænkning nr. 1443/2004 er afgivet af et udvalg under Finansministeriet.

Jeg beder venligst om at modtage udtalelsen inden 3 uger."

Jeg modtog Justitsministeriets foreløbige udtalelse den 13. december 2016. Af udtalelsen fremgik bl.a. følgende:

"2.2.

...

Justitsministeriet er enig i, at sagen rejser principielle spørgsmål. Dette skyldes også, at en generel pligt til at give mundtligt meddelte oplysninger, der er givet til ét medie som led i lanceringen af en solohistorie, til andre medier i givet fald vil indebære, at den praktiske mulighed for at anvende solohistorier som et middel til at formidle regeringens politik vil blive stærkt begrænset.

...

4. Justitsministeriet skal i anledning af ombudsmandens henvendelse udtale følgende:

4.1.1. Justitsministeriet bemærker indledningsvis, at spørgsmålet i sagen ikke drejer sig om, hvorvidt der i den konkrete situation var saglige grun-

de til at lancere regeringens synspunkt som en solohistorie, men alene spørgsmålet om, hvorvidt Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet var berettiget til at undlade at afgive de samme politiske meningstilkendigelser, som tidligere var afgivet mundtligt til medie A, til journalist C, medie B.

4.1.2. Justitsministeriet bemærker endvidere, at begrebet en 'solohistorie' bruges som betegnelse for de tilfælde, hvor typisk et enkelt medie som eneste medie omtaler en historie med baggrund i, at det pågældende medie som det eneste har fået tildelt historien.

Årsagen til, at solohistorier anvendes, er for regeringen muligheden for at få en større og mere dybdegående omtale af et initiativ, end det ville have været tilfældet, hvis historien blev sendt ud til alle medier på samme tid.

For den enkelte journalist eller det enkelte medie giver anvendelsen af en solohistorie mulighed for at sætte dagsordenen i samfundsdebatten og sikre profilering i forhold til konkurrerende medier.

Solohistorier anvendes ikke kun af regeringen, men også af f.eks. oppositionspolitikere.

4.2.1. Spørgsmålet, som ombudsmanden har rejst, giver anledning til følgende overvejelser:

Der er efter Justitsministeriets opfattelse ingen tvivl om, at lighedsgrundsætningen finder anvendelse i den beskrevne situation. Lighedsgrundsætningen er en generel forvaltningsretlig grundsætning, der finder anvendelse på al virksomhed, der udøves af en offentlig myndighed, og den er således ikke begrænset til nogle typer af sager, herunder aktindsigts-sager.

Spørgsmålet er imidlertid, hvad lighedsgrundsætningen fører til i den situation, der foreligger i nærværende sag.

4.2.2. Justitsministeriet bemærker i den forbindelse, at spørgsmålet om udlevering af dokumenter og oplysninger i første række reguleres af offentlighedslovens regler.

Det følger af offentlighedslovens § 7, at enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed mv. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Det følger af lovens § 23, at retten til aktindsigt ikke gælder dokumenter, som ikke er afgivet til udenforstående (interne dokumenter). Et dokument mister sin interne karakter, hvis det afgives til udenforstående, jf. offentlighedslovens § 23, stk. 2.

Retten til indsigt efter offentlighedsloven vedrører alene dokumenter, jf. den nævnte bestemmelse i lovens § 7. For så vidt angår oplysninger, der alene er afgivet mundtligt, findes ikke et tilsvarende retsgrundlag.

Et krav på udlevering af oplysninger, som ikke fremgår af dokumenter, måtte derfor i givet fald have grundlag i lighedsgrundsætningen.

4.2.3. Lighedsgrundsætningen og kravet om saglighed taler efter Justitsministeriets opfattelse ikke entydigt for, at oplysninger, der er givet mundtligt til ét medie som led i lanceringen af en solohistorie, altid også skal gives til et andet medie, der retter henvendelse om den samme historie.

Saglighedskravet indebærer, at der skal være saglige grunde for at give ét medie en solohistorie. Hvis sådanne saglige grunde foreligger, må det antages at ligge inden for rammerne af lighedsgrundsætningen at undlade at give de samme oplysninger til et andet medie.

I forhold til saglighedskravet bemærkes det i den forbindelse, at det udtrykkeligt er anført i betænkningen, side 239, at solohistorier – inden for visse nærmere rammer – er anset for et relevant og sagligt instrument med henblik på formidling af politiske initiativer mv. til offentligheden.

Det anføres endvidere bl.a. i betænkningen, side 241-243, at det vil kunne indgå som et sagligt kriterium, hvor og hvordan historien forventes bragt i det pågældende medie, herunder om der vil kunne forventes positiv omtale af et regeringsinitiativ.

En sådan forståelse af, hvad der følger af lighedsgrundsætningen, synes også at stemme bedst overens med, at det i betænkningen, side 246, er lagt til grund, at der er overladt en minister og et ministerium et meget vidt skøn med hensyn til, hvilke interviews man ønsker at deltage i. I forbindelse med en ministers stillingtagen til, om den pågældende vil deltage i et interview, er ministeren bl.a. berettiget til at lægge vægt på, om ministeren eksempelvis har et særligt tillids- og fortrolighedsforhold til journalisten.

Det er ikke lagt til grund i betænkningen, at en minister, der har givet et interview til en journalist, er forpligtet til at give de samme oplysninger/det samme interview til en anden journalist.

Justitsministeriet henviser i den forbindelse også til udtalelsen i FOB 2007, side 375.

4.2.4. Som det fremgår, følger det efter Justitsministeriets opfattelse ikke af lighedsgrundsætningen, at oplysninger, der er givet mundtligt til ét medie som led i lanceringen af en solohistorie, i alle tilfælde også skal gives til et andet medie, der retter henvendelse om den samme historie.

Justitsministeriet finder endvidere, at en pligt til i alle tilfælde at give de mundtligt meddelte oplysninger til medie nr. 2 ville indebære, at den praktiske mulighed for at anvende solohistorier som et middel til at formidle regeringens politik ville blive stærkt begrænset. Det er således meget vanskeligt at se, at anvendelsen af solohistorier som formidlingsredskab vil kunne have et praktisk anvendelsesområde, hvis det ikke er muligt at give nogle indledende oplysninger om en senere politisk menings-tilkendegivelse med henblik på at opnå en aftale med et givent medie om at bringe en solohistorie i form af et interview, uden at de samme oplysninger skal gives til andre medier, der retter henvendelse herom.

Som nævnt under pkt. 4.1.2 er selve formålet med at anvende solohistorier netop, at det pågældende medie (indledningsvis) kan være eneste medie, som omtaler en historie. Det er derfor umiddelbart uforeneligt hermed, hvis der gælder en pligt til at give oplysninger, der er givet mundtligt til ét medie som led i lanceringen af en solohistorie, til et andet medie, der retter henvendelse om den samme historie.

Denne opfattelse har Justitsministeriet fået bekræftet efter at have drøftet spørgsmålet med Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og Statsministeriet.

Justitsministeriet finder, at disse praktiske konsekvenser også med styrke taler imod, at der gælder en pligt til at give oplysninger, der er givet mundtligt til ét medie som led i lanceringen af en solohistorie, til et andet medie, der retter henvendelse om den samme historie.

Justitsministeriet bemærker i den forbindelse, at det som nævnt i betænkningen er lagt til grund, at solohistorier – inden for visse nærmere rammer – er anset for et relevant og sagligt instrument med henblik på formidling af politiske initiativer mv. til offentligheden.

Justitsministeriet bemærker i øvrigt, at de praktiske konsekvenser, som det vil være forbundet med, hvis der i alle tilfælde gælder en pligt til at give de mundtligt meddelte oplysninger til medie nr. 2, også gør sig gældende i forhold til mediernes mulighed for at anvende solohistorier som

et redskab for dem til nyhedsformidling. Såfremt der måtte gælde en sådan pligt, må det således antages, at solohistoriers værdi også for medier vil være stærkt begrænset.

4.2.5. Justitsministeriet finder på den anførte baggrund, at der ikke umiddelbart synes at være støtte for, at der gælder en pligt til at udlevere oplysninger, der er givet mundtligt til ét medie som led i lanceringen af en solohistorie (og hvor det er sagligt berettiget at lancere historien som en solohistorie), til et andet medie, der retter henvendelse om den samme historie.

Justitsministeriet er i den forbindelse opmærksom på, at der er en række tekststeder i betænkningen, hvor det synes at være lagt til grund, at der gælder sådan en pligt.

I betænkningen, side 239, i afsnittet om udvalgets overvejelser vedrørende solohistorier anføres det således, at lighedskravet bl.a. indebærer, at en myndighed, som har givet ét medie en solohistorie, som udgangspunkt ikke vil være berettiget til at afslå at give historien til et andet medie, der måtte anmode om det.

Endvidere anføres i betænkningen, side 234-235, i afsnittet om udvalgets overvejelser generelt vedrørende de almindelige forvaltningsretlige krav om lighed og saglighed, at de almindelige forvaltningsretlige krav om lighed og saglighed ikke alene skal iagttages i tilfælde, hvor pressen anmoder om oplysninger, der er omfattet af retten til aktindsigt efter reglerne i offentlighedsloven, men også i tilfælde, hvor myndigheden ikke er forpligtet til at udlevere oplysninger eller materiale, men hvor myndigheden vælger enten på eget initiativ eller efter anmodning at give de pågældende oplysninger til pressen.

Det, der anføres i betænkningen de pågældende steder, er i vidt omfang baseret på udtalelsen gengivet i FOB 2004.452. I udtalelsen anføres, at saglighedskravet og lighedsgrundsætningen også gælder, hvor udlevering af en historie ikke er knyttet til dokumenter, men hvor der har fundet en mundtlig orientering sted. I udtalelsen anføres endvidere, at en myndighed ikke lovligt kan efterkomme et ønske om tilbageholdelse eller forsinket indsigt fra en journalist, der har fået tildelt en solohistorie, såfremt andre retter henvendelse om oplysninger om eller indsigt i samme sag.

I de nævnte dele af betænkningen og i udtalelsen i FOB 2004.452 synes det lagt til grund, at oplysninger, der er givet mundtligt til ét medie som led i lanceringen af en solohistorie, som udgangspunkt også skal gives til et andet medie, der retter henvendelse om den samme historie.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Det bemærkes imidlertid, at de anførte steder i betænkningen som nævnt synes at tage udgangspunkt i udtalelsen i FOB 2004.452, der netop vedrørte et tilfælde, hvor der var udleveret dokumenter som led i aftalen om solohistorien, og som derfor i forhold til den konkrete sag vedrørte et spørgsmål om aktindsigt.

De relevante tekststeder i betænkningen og FOB 2004.452 er endvidere ikke på alle punkter entydige i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt pligten til at give en historie, der er givet til ét medie, til andre medier alene er knyttet til udleveringen af dokumenter og reglerne om aktindsigt, eller om den rækker videre.

I betænkningen, side 219, i afsnittet om gældende ret om solohistorier anføres således som nævnt følgende:

'Det almindelige forvaltningsretlige princip om lighed ved behandling af begæringer om aktindsigt gælder også med hensyn til brugen af solohistorier, jf. ovennævnte ombudsmandsudtalelse af 22. april 2004. Det indebærer, at en myndighed, som har givet ét medie en solohistorie, som udgangspunkt ikke vil være berettiget til at afslå også at give historien, f.eks. at udlevere en tale, til et andet medie, der måtte anmode herom. Ministerierne skal således som altovervejende hovedregel behandle alle medier lige, når der skal tages stilling til, om en begæring om aktindsigt skal imødekommes efter reglen om meroffentlighed, og forskelsbehandling af medier indbyrdes kan kun komme på tale, hvis der er tungtvejende saglige hensyn, der taler for det.'

Det fremgår efter Justitsministeriets opfattelse ikke entydigt af dette afsnit, om pligten til at give en historie, der er givet til ét medie, til andre medier er knyttet til udleveringen af dokumenter, eller om pligten rækker videre.

Det anførte på side 239 i betænkningen om udvalgets overvejelser indeholder ikke samme eftersætning om aktindsigt og fremstår derfor i højere grad som værende udtryk for et generelt princip om, at der (som udgangspunkt) er pligt til at give den historie, der er givet til ét medie, også til andre medier, uanset at der ikke måtte være udleveret dokumenter.

Det fremgår imidlertid på den anden side ikke klart det pågældende sted i betænkningen, at udvalgets overvejelser skulle gå videre, end hvad der allerede fulgte af gældende ret (som beskrevet af udvalget).

Endvidere drøftes spørgsmålet om udstrækningen af myndighedernes vejledningspligt det pågældende sted i betænkningen umiddelbart i forlængelse heraf. I den forbindelse anføres det bl.a., at det altid vil stå den

pågældende journalist frit for at søge aktindsigt. Dette forhold taler for, at overvejelserne det pågældende sted sigter til tilfælde, hvor der udleveres dokumenter i forbindelse med solohistorien.

Det bemærkes i øvrigt, at der i alle tilfælde er indlagt det forbehold i de nævnte tekststeder i betænkningen, at pligten til at udlevere oplysninger kun gælder 'som udgangspunkt'. Det er ikke nærmere præciseret i betænkningen, hvad dette forbehold indebærer.

Justitsministeriet finder på baggrund af det anførte ikke, at der i betænkningen er sikkert grundlag for at lægge til grund, at en myndighed, der mundtligt har givet oplysninger til ét medie som led i en lancering af en solohistorie, altid er forpligtet til at give de samme oplysninger til andre journalister, der retter henvendelse om samme historie.

4.2.6. Justitsministeriet finder på det beskrevne grundlag, at mest taler for, at det ikke kan antages, at der består en pligt til at give de oplysninger, der er givet til ét medie som led i lancering af en solohistorie, til andre medier, hvis der foreligger de fornødne saglige grunde til at anvende en solohistorie som formidlingsredskab i det konkrete tilfælde.

Som også nævnt under pkt. 4.2.4 ville en pligt til i alle tilfælde at give de mundtligt meddelte oplysninger til medie nr. 2 i givet fald indebære, at den praktiske mulighed for at anvende solohistorier som et middel til at formidle regeringens politik ville blive stærkt begrænset.

Justitsministeriet kan således tilslutte sig den opfattelse, som Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har givet udtryk for til ombudsmanden i udtalelsen af 30. august 2016.”

Jeg sendte samme dag en kopi af den foreløbige udtalelse til journalist C.

C kommenterede ved e-mail af 15. december 2016 udtalelsen således:

”JM skriver:

’Justitsministeriet er enig i, at sagen rejser principielle spørgsmål. Dette skyldes også, at en generel pligt til at give mundtligt meddelte oplysninger, der er givet til ét medie som led i lancering af en solohistorie, til andre medier i givet fald vil indebære, at den praktiske mulighed for at anvende solohistorier som et middel til at formidle regeringens politik vil blive stærkt begrænset.’

Min kommentar til dette er, at der jo ikke er tale om en generel pligt til at give oplysninger givet til et medie til andre medier. Mig bekendt sker det yderst sjældent, at en journalist tilfældigvis efterspørger de samme op-

lysninger, som et ministerium/en minister inden for et par dage har givet til et andet medie. Det medie, der først har fået oplysningerne, plejer jo at holde kortene ret tæt til kroppen om dette, til artikel har været bragt. Selv kan jeg ikke umiddelbart huske tidligere at have været i en situation som denne.

JM skriver:

'4.1.1. Justitsministeriet bemærker indledningsvis, at spørgsmålet i sagen ikke drejer sig om, hvorvidt der i den konkrete situation var saglige grunde til at lancere regeringens synspunkt som en solohistorie, men alene spørgsmålet om, hvorvidt Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet var berettiget til at undlade at afgive de samme politiske meningstilkendegivelser, som tidligere var afgivet mundtligt til medie A, til journalist C, medie B.'

Min kommentar til dette er, at 'meningstilkendegivelser' i det konkrete tilfælde ikke er dækkende. Jeg efterspurgte helt konkret, hvordan regeringen ville forholde sig til et konkret beslutningsforslag – dermed synes jeg nærmere, det er en faktuel oplysning, jeg efterspurgte. (Det er klart, at hvis medie A havde lavet et langt interview med [ministeren] om, hvad hun synes om muslimer, så kunne jeg ikke kræve at få oplyst samtlige *meningstilkendegivelser*, som hun havde givet udtryk for til medie A.)

JM skriver:

'I forbindelse med en ministers stillingtagen til, om den pågældende vil deltage i et interview, er ministeren bl.a. berettiget til at lægge vægt på, om ministeren eksempelvis har et særligt tillids- og fortrolighedsforhold til journalisten.'

Min kommentar til dette er, at jeg ikke har nogen intention om at være ven med nogen ministre, men jeg har endnu ikke oplevet, at [ministeren] har sået tvivl om min integritet. Tværtimod, vil jeg sige. Jeg har da også masser af gange selv 'fået' solohistorier fra [ministeren] og har et glimrende forhold til hende og spindoktoren og oplever, at der er en gensidig respekt og forståelse for hinandens roller.

JM skriver:

'Justitsministeriet bemærker i øvrigt, at de praktiske konsekvenser, som det vil være forbundet med, hvis der i alle tilfælde gælder en pligt til at give de mundtligt meddelte oplysninger til medie nr. 2, også gør sig gældende i forhold til mediernes mulighed for at anvende solohistorier som et redskab for dem til nyhedsformidling. Såfremt der måtte gælde en sådan pligt, må det således antages, at solohistoriers værdi også for medier vil være stærkt begrænset.'

Min kommentar er, at jeg undrer mig over ministeriets omsorg for medierne, men det kan da ikke være et relevant argument.”

Medie B knyttede ved e-mail af 18. januar 2017 nogle yderligere kommentarer til sagen. Af e-mailen fremgik bl.a. følgende:

”I forhold til hvilke hensyn, der kan begrunde anvendelsen af solohistorier, synes et hensyn at være særligt vigtigt eller overordnet. Det handler om muligheden for, at et politisk initiativ eller en udmelding får en indgående omtale – en omtale som ikke ville kunne opnås, hvis initiativet blev offentliggjort ved en almindelig pressemeddelelse til alle medier. På den måde er anvendelsen af solohistorier i sig selv en afvigelse eller en undtagelse fra lighedsgrundsætningen, der ellers burde føre til et krav om samtidighed i forhold til udlevering af oplysninger til pressen. Principperne om saglighed og lighed er i beskrivelsen af de gældende retningslinjer tæt forbundet. Kun i det omfang, der er saglige grunde, kan lighedsgrundsætningen vige.

Hensynet til at sikre en indgående omtale af et initiativ ved en solohistorie kan ikke veje tungt, hvis også andre medier i den konkrete sag viser interesse for sagen og spørger indgående til konkrete oplysninger. I sådanne situationer vil der være en formodning for, at sagen vil kunne få en indgående omtale. Det må have betydning for vurderingen af, om der er saglige hensyn, der kan begrunde at give historien solo, omend en sådan medieinteresse ikke altid kan forudsiges eller måske først viser sig i forbindelse med lanceringen. Den nuværende praksis er udtryk for en fin afbalancering af de nævnte hensyn. Det er en praksis, hvor solohistorier er mulige, men hvor hensynene bag solohistorier, dog ikke kan bære, at øvrige mediers konkrete henvendelser afvises, fordi historien er givet solo.

Som allerede anført af journalist C river den gældende praksis ikke grundlaget for solohistorier væk. Der vil være politiske initiativer, tilkendegivelser mv., hvor øvrige medier ikke kender til, at noget kunne være på vej eller ikke viser en ihærdig interesse. Det er sådanne situationer, som i betænkning nr. 1443 beskrives som kerneområdet for solohistorier og hovedbegrundelsen for overhovedet at anerkende solohistorien som formidlingsinstrument. Hensynet til at kunne bruge solohistorien som et instrument for lanceringen af regeringens politik er efter medie B's opfattelse ikke i sig selv en saglig grund, der kan begrunde fravigelse af lighedsgrundsætningen, og det hensyn kan derfor ikke bruges som argument for at afvise øvrige mediers konkrete anmodning om oplysninger, herunder både mundtlige og skriftlige oplysninger. Hensynet til, at magthaverne kan bruge solohistorier som instrument kan ikke veje tungere end hensynet til at behandle medierne lige.”

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Jeg modtog Justitsministeriets endelige udtalelse den 3. februar 2017.

Justitsministeriet fastholdt her sin foreløbige vurdering, og udtalelsen var – bortset fra enkelte tilføjelser – identisk med ministeriets foreløbige udtalelse.

Ministeriet havde således dels tilføjet et enkelt afsnit under pkt. 4.1.1 om afgrænsning af spørgsmålet i sagen, dels tilføjet et nyt pkt. 4.2.6 om offentlighedslovens betydning for det rejste spørgsmål.

Under det tilføjede pkt. 4.2.6 skrev Justitsministeriet således:

”**4.2.6.** Justitsministeriet har endvidere overvejet, hvilken betydning det har, at det følger af offentlighedsloven, at der er en pligt til at udlevere dokumenter til medie nr. 2, selv om dokumenterne i første omgang måtte være udleveret til medie nr. 1 som led i en solohistorie.

Justitsministeriet har i den forbindelse nærmere overvejet, om det forhold, at lovgiver ikke har gjort en undtagelse til hovedreglen om, at der er aktindsigt i eksterne dokumenter i disse tilfælde af hensyn til at beskytte muligheden for at anvende solohistorier, kunne tale for, at der gælder en pligt til at udlevere oplysninger til medie nr. 2, også hvor oplysningerne alene er meddelt mundtligt.

Det kunne således overvejes, om lovgiver derved indirekte har forudsat, at hensynet til beskyttelse af solohistorier ikke har en sådan tyngde, at det kan medføre, at der ikke skal ske en udlevering af oplysninger i denne situation.

Justitsministeriet finder imidlertid ikke, at reglerne i offentlighedsloven kan tillægges denne betydning i forhold til, hvad der gælder om udlevering af oplysninger, der er meddelt mundtligt som led i en solohistorie.

Retten til indsigt efter offentlighedsloven vedrører således – som det er anført under pkt. 4.2.2. – alene dokumenter. For så vidt angår oplysninger, der alene er afgivet mundtligt, findes som ligeledes nævnt det pågældende sted ikke et tilsvarende retsgrundlag.

Det har formodningen imod sig, at reguleringen i offentlighedsloven skulle have betydning for retsstillingen på et område, der falder helt uden for lovens anvendelsesområde.

Hertil kommer, at der efter Justitsministeriets opfattelse ikke er grundlag for at antage, at lovgiver indirekte med offentlighedsloven har taget stil-

BILAG – SAGSFREMSTILLING

ling til, om der gælder en pligt til at udlevere oplysninger til medie nr. 2, der mundtligt er meddelt til et medie (nr. 1) som led i en solohistorie.

Det bemærkes i den forbindelse, at offentlighedsloven regulerer retten til aktindsigt i dokumenter generelt og således ikke alene adgangen til aktindsigt i dokumenter, der er udleveret som led i en solohistorie. Solohistorier ses slet ikke omtalt i forarbejderne til offentlighedsloven. Hvis offentlighedslovens regler anvendes på mundtlige oplysninger generelt, vil det have vidtrækkende konsekvenser, og sådanne konsekvenser ses der intet grundlag for i offentlighedsloven eller dens forarbejder.”

Ved brev af 6. februar 2017 sendte jeg en kopi af Justitsministeriets endelige udtalelse til journalist C med henblik på hans eventuelle yderligere bemærkninger.

C skrev i en e-mail samme dag således:

”Justitsministeriet anfører, at sagen ikke handler om, hvorvidt der var saglige grunde til at lancere regeringens synspunkt som en solohistorie og heller ikke, om der var notatpligt i den pågældende sag. Justitsministeriet tager ikke stilling til de pågældende elementer, men jeg ønsker ombudsmandens stillingtagen til om Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet agerede lovligt og i overensstemmelse med principperne om saglighed, lighed og sandhedspligt i forbindelse med deres afslag på at give mig oplysninger, som var udleveret til medie A. Den nærværende sag hænger sammen med en række andre sager som medie B har indbragt for ombudsmanden. Jeg mener, at spørgsmålet om solohistoriers saglighed hænger tæt sammen med, hvordan ministeriet forholder sig til konkrete anmodninger fra andre medier om oplysninger, der indgår i den pgl. solohistorie.

For så vidt angår spørgsmålet om notatpligt, vil det i høj grad være relevant og vigtigt at tage stilling til, om notatpligten i den pågældende sag er overholdt. Det gælder særligt, hvis ombudsmanden måtte nå frem til, at retstilstanden er forskellig, alt efter om der foreligger et skriftligt dokument eller ej, Myndighederne skal ikke ved at undlade at efterkomme reglerne om notatpligt opnå en videre adgang til at afskære pressen for at modtage oplysninger givet til andre medier.

Jeg vil samtidig understrege, at min anmodning omfattede konkrete faktiske oplysninger og regeringens holdning til et fremsat beslutningsforslag.

Det må være en konsekvens af Justitsministeriets fortolkning af lighedsgrundsætningen uden for offentlighedslovens område, at der gælder forskellige retningslinjer for lancering af regeringsinitiativer, der er håndteret

BILAG – SAGSFREMSTILLING

skriftligt og initiativer, der alene håndteres mundtligt. Det forhold, at medier kan afskæres fra oplysninger lanceret mundtligt som led i en solohistorie, men har krav på oplysningerne, hvis de foreligger skriftligt, vil efter min opfattelse give uhensigtsmæssige incitamenter for regeringen til at håndtere pressehenvendelser mundtligt. Det vil hverken gavne ønsket om en ligelig behandling af pressen, eller mulighederne for en nuanceret beskrivelse af regeringens initiativer og synspunkter med faglig dybde.

Det vil endvidere være en indskrænkning i den hidtidige praksis for håndtering af solohistorier, som den følger af ombudsmandens praksis og som beskrevet i betænkning nr. 1443, og som medie B har oplevet den håndteret af skiftende regeringer.

Derudover understreger Justitsministeriet, at hvis der er saglige grunde for at bringe en historie som solohistorie, så vil de samme saglige grunde føre til, at myndighederne kan afvise at udlevere de pågældende oplysninger i solohistorien til andre medier. Justitsministeriet fremhæver i øvrigt følgende om saglige kriterier, der kan begrunde en solohistorie: 'Det anføres endvidere i betænkningen (nr. 1443), side 241-243, at det vil kunne indgå som et sagligt kriterium, hvor og hvordan historien forventes bragt i det pågældende medie, herunder om der vil kunne forventes en positiv omtale af et regeringsinitiativ.'

Jeg mener Justitsministeriet i væsentlig grad udvider betænkningens ord om hvilke saglige grunde, der kan berettige til at bruge solohistorien som instrument. Af uddrag nedenfor og i øvrigt af betænkning nr. 1443's beskrivelse af solohistorier fremgår det klart, hvilke saglige grunde Udvalget støtter sig på i deres argumentation for at acceptere solohistorien som formidlingsinstrument. Det fremgår heraf, at en solohistorie kan anvendes, når en historie ikke ved almindelig lancering kan forventes at få en uddybende omtale. Det er i disse tilfælde, at solohistorien kan være berettiget.

Når det så skal besluttes hvilket medie, der skal bringe historien, så er der yderligere nogle rammer og hensyn baseret på saglighedskravet. Her nævnes det i betænkningen, at regeringen kan lægge vægt på, hvordan og hvor i mediet historien forventes bragt, og om det kan få en positiv omtale, jf. betænkning nr. 1443. side 241 til 243:

'I de tilfælde, hvor det må anses for sagligt at søge at få en nyhed lanceret som en solohistorie, opstår det spørgsmål, hvad der kan indgå i en vurdering af, hvilket eller hvilke medier der skal have adgang til at bringe solohistorien.

Det må anses for berettiget bl.a. at lægge vægt på det pågældende medies bredde og målgruppe. Ministerierne må således f.eks. kunne lægge vægt på, om det pågældende medie er landsdækkende eller specialiseret inden for særlige stofområder eller har en særlig interesse på området, og det vil også kunne indgå i den nævnte vurdering, hvor og hvordan historien forventes bragt i det pågældende medie.

Ombudsmanden har som omtalt i afsnit 7.1.1. i forbindelse med spørgsmålet om begrænsning af visse journalisters formløse adgang til oplysninger eller meroffentlighed udtalt, at en journalists kritiske holdning over for myndigheden ikke i sig selv kan udgøre et lovligt hensyn.

Udvalget har overvejet, hvilken betydning denne udtalelse vil have i forbindelse med anvendelsen af solohistorier. Spørgsmålet er således, om ministeren og ministeriet 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 ved tildeling af en bestemt solohistorie.

...

Det er udvalgets opfattelse, at ministeren – og derfor også ministerens pressemedarbejder – ved beslutningen om, hvilket medie en solohistorie bør søges tildelt, bl.a. må kunne lægge vægt på en formodning om en positiv eller negativ omtale i det pågældende medie. En sådan formodning vil være en integreret del af overvejelserne i forbindelse med tilrettelæggelsen af mediestrategien for et politisk initiativ. Det er i øvrigt også et kriterium, der anvendes i en række andre henseender i forbindelse med overvejelser om lanceringen af politiske initiativer. Når f.eks. timingen for lancering af et initiativ overvejes, er det helt legitimt at lægge vægt på at forsøge at ramme et tidspunkt, hvor initiativet må forventes at få den bedste modtagelse set fra ministerens side.

Efter udvalgets opfattelse bør det være udelukket at lade spørgsmål om en positiv omtale af indholdet i en solohistorie indgå som en betingelse for en 'handel' med det pågældende medie, ligesom det som nævnt ikke vil være lovligt at undlade at give et bestemt medie en solohistorie, hvis dette er udslag af en 'straffeaktion' mod et medie, som f.eks. har omtalt ministeren og dennes politik negativt.'

Jeg mener ikke, at hensynet til en positiv omtale hos ét medie i sig selv kan begrunde anvendelsen af solohistorier, og at det på nogen måde kan begrunde afskæring af øvrige mediers adgang til de pågældende oplysninger. Når det nævnes i betænkningen er det udelukkende for at understrege, at der også skal ligge saglige kriterier til grund for valg og fravalg

BILAG – SAGSFREMSTILLING

af medie, hvis der i øvrigt er andre gode saglige grunde til at initiativet kan lanceres som solohistorie.”

I breve af 8. februar 2017 bad jeg Justitsministeriet og Udlændinge- og Integrationsministeriet om myndighedernes eventuelle bemærkninger til medie B's kommentarer i e-mails af 15. december 2016 og 18. januar og 6. februar 2017.

Justitsministeriet og Udlændinge- og Integrationsministeriet meddelte ved e-mails af 9. februar 2017, at myndighederne ikke havde yderligere bemærkninger til sagen.

Ved brev af 20. februar 2017 meddelte jeg C, at sagen var klar til behandling.