

Grænser for brug af solohistorier



Direktør
Louise Vadheim Guldborg



Souschef
Jacob Christian Gaardhøje

Når regeringen udsender et politisk budskab, sker det ofte i form af en solohistorie til et udvalgt medie. Men det er vigtigt, at ministerierne er opmærksomme på, at der er grænser for, hvornår - og hvordan - de kan bruge solohistorier.

Et ministerium giver en historie til et medie og håber derved på en større og bedre eksponeret omtale af historien og ministeriets budskaber, end hvis historien blev udsendt til alle medier på samme tid. Mediet får på sin side en nyhed før alle andre. Sådan kan brugen af solohistorier forklares helt kort.

Det er vist almindeligt kendt, at det er en høj prioritet i ministerierne, at politiske budskaber formidles effektivt og med optimal gennemslagskraft. Solohistorier er i den forbindelse et centralt redskab og er blevet en udbredt måde for regeringen at kommunikere sine budskaber på.

Men når ministerierne anvender solohistorier, skal bl.a. de forvaltningsretlige krav om lighed og saglighed overholdes.

Der er således grænser for brugen af solohistorier, og hos ombudsmanden har vi i de senere år behandlet flere sager, hvor disse grænser har været omdrejningspunktet.

Artiklen fokuserer på, hvordan solohistorier bruges i ministerierne. Der findes givetvis lignende problemstillinger i den kommunale forvaltning.

Den retlige ramme for solohistorier

Brugen af solohistorier er ikke lovreguleret, men de forvaltningsretlige grundsætninger om saglighed og lighed – der også gælder for myndigheders pressebetjening – skal følges og sætter en ramme for, hvornår og hvordan solohistorier kan bruges.

Det indebærer, at brugen af solohistorier skal være sagligt begrundet i det enkelte tilfælde. Et sagligt hensyn kan være ønsket om at opnå en mere indgående omtale af et regeringsinitiativ – f.eks. et lovforslag eller et andet politisk initiativ fra ministeren. Regeringens politiske initiativer ligger således i kerneområdet for, hvad et ministerium kan gøre til genstand for en solohistorie.

Kravet om lighed indebærer bl.a., at en myndighed, der som led i tildelingen af en solohistorie har givet oplysninger til ét medie, som udgangspunkt ikke kan afslå også at give oplysningerne til et andet medie, der beder om det. Det skyldes også den almindelige adgang for offentligheden – herunder medierne – til at få aktindsigt i myndighedernes dokumenter.

Og myndighederne vil desuden efter omstændighederne skulle vejlede om muligheden for at få aktindsigt, hvis et medie udviser særlig interesse for at modtage oplysninger om en sag, hvori der er givet en solohistorie til et andet medie.

Den overordnede retlige ramme for brug af solohistorier er nærmere beskrevet i bl.a. betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand.

Ikke alle nyheder kan formidles som solohistorier

Kravet om saglighed betyder, at myndigheder ikke frit kan lancere alle nyheder som solohistorier.

Som nævnt kan regeringens og ministerens politiske budskaber som udgangspunkt kommunikeres som solohistorier. Drejer det sig derimod ikke om politiske udmeldinger, er der ikke i almindelighed et sagligt hensyn, der gør det berettiget at lancere en sag som en solohistorie. Der må derfor skelnes mellem sager af politisk karakter og andre sager.

Netop dette var et centralt tema i en nylig ombudsmandsundersøgelse om Justitsministeriets brug af en solohistorie. Ministeriet havde lavet en aftale med DR og Jyllands-Posten om, at de som en solohistorie kunne bringe nyheden om, at der ville blive indledt en strafferetlig sag om opløsning af bandegrupperingen Loyal To Familia (LTF). (FOB 2019-3).

Justitsministeriet mente, at der var tale om en sag af politisk karakter – navnlig på baggrund af den store politiske interesse, der var om sagen. Ministeriet anførte dog også over for ombudsmanden, at nyheden – bl.a. på grund af dens særlige historiske karakter, almene betydning og interesse for offentligheden – ikke burde have været lanceret som en solohistorie.

Ombudsmanden fandt imidlertid ikke, at beslutningen om at rejse en sag mod LTF kunne anses for en sag "af politisk karakter". Det skyldes, at beslutningen om at indlede en strafferetlig sag – bl.a. i lyset af det såkaldte objektivitetsprincip, der gælder for anklagemyndigheden – alene kan være baseret på saglige anklagerfaglige vurderinger. En straffesag kan således ikke indledes ud fra politiske hensyn.

Ombudsmanden var altså enig med Justitsministeriet i, at nyheden om, at der ville blive indledt en sag om opløsning af LTF, ikke burde være bragt som en solohistorie – men han var ikke enig i ministeriets begrundelse. Ombudsmanden fandt, at nyheden ikke kunne lanceres

Visse politiske sager kan ikke lanceres som solohistorier

Regeringens politiske initiativer ligger i kerneområdet for, hvad et ministerium kan gøre til genstand for en solohistorie.

Men selv om der er tale om sager af politisk karakter, er det ikke sikkert, at de sagligt kan lanceres som solohistorier. Det gælder f.eks., hvis sagen har en sådan offentlig interesse, at hensynet til at give den gennemslagskraft i offentligheden ikke vejer tungt. Som eksempler på sådanne sager nævner betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand bl.a. en beslutning om at udskrive folketingsvalg eller afholde folkeafstemning og en beslutning om at deltage i en militærindsats i udlandet.

som en solohistorie, fordi det ikke var en sag af politisk karakter.

Hvilke spilleregler gælder, når solohistorier kan bruges?

Ligesom der er grænser for, hvilke nyheder der kan formidles som solohistorier, er der også grænser for, hvordan myndighederne kan handle, når de bruger solohistorier.

Her er det igen centralt, at en solohistorie ikke må bruges til usaglige formål.

Det indebærer bl.a., at solohistorier ikke må bruges til at presse journalister og medier til at vinkle en historie på en måde, der er positiv for myndigheden. Solohistorier kan – ligesom information i øvrigt – heller ikke tilbageholdes ud fra et ønske om at straffe en enkelt journalist eller et medie.

Vigtigt er det som nævnt også at være meget bevidst om lighedsgrundsætningen. Det betyder f.eks., at når en myndighed har givet en solohistorie til ét medie, kan den som udgangspunkt ikke afvise at give de samme oplysninger til et andet medie, der beder om det. Og afhængig af omstændighederne kan myndigheden også skulle vejlede det andet medie om muligheden for at få aktindsigt.

Det betyder med andre ord, at en aftale om en solohistorie i praksis kan forpurres, hvis en anden journalist når at anmode om aktindsigt, inden solohistorien bliver offentlig. Det var f.eks. tilfældet, da en avis bad Statsministeriet om en tale, som en anden avis allerede havde fået udleveret. (FOB 04.452).

Gælder der så også en pligt til at give en journalist, der beder om det, oplysninger, der tidligere er givet *mundtligt* som led i en solohistorie til et andet medie? Det er et spørgsmål for sig.

FOB 04.452

Statsministeriet havde givet en avis aktindsigt i en tale, som statsministeren skulle holde om EU. Avisen ville bringe talen som kronik, samme dag som statsministeren skulle holde den. Dagen før talen skulle holdes, bad en anden avis imidlertid også om at se talen. Den anden avis fik afslag med den begrundelse, at den første avis allerede havde fået aktindsigt. Statsministeriet ønskede således at formidle talen som en solohistorie.

Ombudsmanden udtalte i sagen, at en myndigheds interesse i, at visse budskaber – for at sikre en effektiv formidling og optimal gennemslagskraft – lanceres som solohistorier, ikke i sig selv kan fratages saglighed. Hensynet til effektiv formidling mv. kan dog ikke tillægges så afgørende vægt over for det lovfæstede offentlighedsprincip og den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning, at det i almindelighed kan begrunde, at oplysninger tilbageholdes fra andre, eller at andre får forsinket indsigt.

Statsministeriet burde derfor med det samme have givet aktindsigt til den avis, der bad om det, da der ikke var grundlag for at udsætte afgørelsen om aktindsigt.

Mundtlige solohistorier

Det daværende Udlændinge-, Integrations- og Boligministerium havde afslået at give en journalist nogle oplysninger, som tidligere var givet mundtligt til et andet medie. (FOB 2017-25).

Ombudsmanden konstaterede, at der – i modsætning til, hvad der gælder for aktindsigt i dokumenter – ikke er skrevne retskilder, der regulerer spørgsmålet. Han måtte derfor vurdere det ud fra de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om lighed og saglighed.

Ombudsmanden fandt, at det på den ene side kunne anføres, at man allerede accepterer forskelsbehandling ved at anerkende brugen af solohistorier. Derfor kunne man sige, at den yderligere forskelsbehandling, der ligger i at afslå at give de samme oplysninger til et andet medie, også er lovlige. På den anden side kunne det forekomme urimeligt, at der skulle være forskel på den situation, som forelå, og den situation, hvor oplysningerne var givet i dokumentform. I den sidstnævnte situation skulle dokumenterne som udgangspunkt have været udleveret efter offentlighedsloven.

Begge ræsonnementer var efter ombudsmandens opfattelse juridisk holdbare, og derfor mente ombudsmanden ikke, at der var grundlag for at kritisere myndighedernes fremgangsmåde.

Ombudsmanden nåede altså frem til, at når en solohistorie er givet mundtligt, kan andre journalister ikke gøre krav på også at få historien.

Advokat burde have fået besked først

Endelig skal det med, at myndighederne altid skal følge de forvaltningsretlige regler og god forvaltningsskik, når de udfører deres opgaver. Det gælder således også, når de anvender solohistorier.

For eksempel bør en afgørelse eller en beslutning, der har direkte og ikke ubetydelige konsekvenser for en eller flere personer, normalt ikke offentliggøres, uden at de forinden har fået besked om afgørelsen.

Det var også et tema i sagen om Justitsministeriets brug af en solohistorie ved offentliggørelsen af LTF-sagen. (Se om denne sag ovenfor). Ombudsmanden var således enig med Justitsministeriet i, at ministeriet burde have orienteret LTF's advokat om sagen, før medierne blev

orienteret. Ombudsmanden fandt, at Justitsministeriets planlægning af forløbet klart var i strid med god forvaltningsskik.

Konsekvenser af at overtræde reglerne om solohistorier

Solohistorier er et kommunikationsredskab, der i ministerierne bruges til effektivt at formidle regeringens og ministerens politik. Men overskrides de retlige rammer for brugen af solohistorier, kan det få uheldige konsekvenser.

I LTF-sagen var det således ombudsmandens opfattelse, at brug af solohistorier i konkrete straffesager kan give det indtryk, at anklagemyndigheden selv anser sagen for at have politisk karakter, og dermed at der kan være indgået uvedkommende politiske hensyn i sagen. Ombudsmanden fremhævede, at det var vigtigt, at de involverede myndigheder i enhver henseende behandlede sagen på en måde, der understøttede tilliden til dem. Justitsministeriets fremgangsmåde i sagen havde ikke understøttet en sådan tillid. (FOB 2019-3).

Professionelle politiske kommunikationsmetoder som solohistorier kan således være naturlige og effektive redskaber i politiske sager. Men det kan have uheldige konsekvenser, hvis de f.eks. bruges i forbindelse med behandlingen af konkrete straffesager mod enkelte borgere.