



FOLKETINGETS
OMBUDSMAND

FOB 2019-3

**Væsentlige fejl i
Justitsministeriets
pressehåndtering
understøttede ikke
tilliden til
anklagemyndigheden**

Resumé

29. januar 2019

Den 28. juni 2018 tiltrådte justitsministeren en indstilling fra Rigsadvokaten om efter grundlovens § 78 at rejse en sag ved domstolene om opløsning af en bandegruppering som forening.

Forvaltningsret

115.1

115.3

115.9

123.1

Denne nyhed gav ministeriet som solohistorie til to udvalgte medier, og det blev aftalt, hvornår nyheden kunne offentliggøres. Medierne fik tilsendt pressemeddelelsen og tilbudt interview med blandt andre justitsministeren og Rigsadvokaten. Det var på forhånd planlagt, at den advokat, der var beskikket for bandegrupperingen, skulle orienteres om justitsministerens beslutning senere end medierne – og først fem minutter inden mediernes offentliggørelse af nyheden.

Presse og radio

1

Ombudsmanden fandt, at nyheden ikke burde være lanceret som solohistorie. Ombudsmanden anførte i den forbindelse, at solohistorier navnlig kan anvendes i sager af politisk karakter, hvilket den konkrete straffesag ikke var. Ombudsmanden anførte endvidere, at anvendelse af en solohistorie kan give det indtryk, at anklagemyndigheden anser en konkret straffesag for at have politisk karakter, og dermed at der kan være indgået uvedkommende politiske hensyn i sagen.

Ombudsmanden fandt desuden, at orienteringen af de to medier før advokaten – og Justitsministeriets planlægning af forløbet – var klart i strid med god forvaltningsskik. Det var også i strid med forvaltningsretlige grundsætninger om lighed og saglighed, at ministeriet undlod at svare to andre medier, der havde henvendt sig og spurgt til sagen.

Ombudsmanden fandt samlet set, at Justitsministeriet havde begået væsentlige fejl i sagen, og at ministeriets fremgangsmåde i sagen ikke understøttede tilliden til anklagemyndigheden.

(Sag nr. 18/04028)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen, efterfulgt af bilag til sagen:

1. Baggrunden for min undersøgelse

Den 28. juni 2018 tiltrådte justitsministeren Rigsadvokatens indstilling om at indlede en sag ved domstolene til opløsning af bandegrupperingen A efter grundlovens § 78.

Justitsministeriets pressehåndtering i forbindelse med offentliggørelsen samme dag af ministerens beslutning blev den 6. september 2018 udførligt omtalt i flere medier, herunder medierne B, C og D.

Det fremgik bl.a. af presseomtalen, at Justitsministeriet havde koordineret offentliggørelsen med medierne E og F, således at disse medier kunne bringe en såkaldt solohistorie. Det fremgik også, at Justitsministeriet havde bedt E og F om ikke at kontakte A's advokat indtil kort før mediernes offentliggørelse af nyheden.

Jeg bad på den baggrund den 25. september 2018 Justitsministeriet om en udtalelse.

Den 14. november 2018 modtog jeg Justitsministeriets udtalelse.

2. Sagens omstændigheder i hovedtræk

2.1. Min gennemgang af sagens omstændigheder er navnlig baseret på de oplysninger, som fremgår af Justitsministeriets udtalelse til mig og af de akter, som jeg har modtaget fra ministeriet. Herudover har jeg gengivet visse oplysninger fra pressens dækning af sagen.

Justitsministeriets udtalelse er gengivet i sin helhed som bilag 2 til denne redegørelse.

2.2. Den 27. juni 2018 indstillede Rigsadvokaten til justitsministeren, at der blev indledt en sag til opløsning af A ved dom efter grundlovens § 78.

Den 28. juni 2018 tiltrådte justitsministeren Rigsadvokatens indstilling.

Det fremgår af en procesplan af 27. juni 2018, at Justitsministeriets pressemeddelelse i sagen skulle sendes klausuleret til udvalgte medier om formiddagen den 28. juni 2018, og at ministeren – som jeg forstår det – skulle give klausuleret interview til de samme medier om eftermiddagen.

Justitsministeriet havde således besluttet at lancere justitsministerens beslutning om at tiltræde indstillingen som såkaldt solohistorie. Historien blev tildelt E og F.

Det fremgår af en opdateret procesplan af 28. juni 2018, at A's advokat skulle orienteres kl. 19.55, forud for at E offentliggjorde sagen kl. 20.00.

2.3. Om aftenen den 27. og i løbet af dagen den 28. juni 2018 rettede justitsministerens særlige rådgiver henvendelse til journalister på henholdsvis E og F og aftalte, at ministeriets pressemeddelelse om sagen og andet materiale ville blive sendt til medierne. egge medier aftalte desuden interviews med justitsministeren, Rigsadvokaten og Rigspolitiet.

I forbindelse med tildelingen af solohistorien til E og F aftalte Justitsministeriet med begge medier, at de ville offentliggøre historien om aftenen den 28. juni 2018, og først efter at myndighederne havde orienteret den advokat, der var beskikket som forsvarer for A i opløsningsagen.

2.4. Justitsministerens særlige rådgiver havde bl.a. i løbet af dagen den 28. juni 2018 SMS-korrespondance med journalisterne fra E og F. Uddrag af denne korrespondance er gengivet i det følgende:

SMS fra den særlige rådgiver til journalisten fra E:

"(A's advokat) bliver først orienteret 10 minutter før I breaket, så det bør gå. Vi vender tilbage med PM fra RA og JM omkring kl. 13.00. Rigsadvokaten og (centerchef i Rigspolitiet) er klar til at stille op til iw efterfølgende."

SMS fra journalisten fra E til den særlige rådgiver:

"Super. Er vi sikre på, at C ikke ringer til (A's advokat)?"

SMS fra den særlige rådgiver til journalisten fra E:

"Jeg har ikke talt med dem endnu. Og det bliver nok F, som har ringet ind og spurgt, hvilket presser os lidt ift offentlighedslov osv. Men jeg skal nok få en god snak med (journalisten fra F) over middag, der sikrer at vores aftale holder, og at de ikke ringer til (A's advokat)."

SMS fra den særlige rådgiver til journalisten fra F:

"E breaket først kl. 20.00. Dvs (A's advokat) orienteres kl. 19.55. Ved godt, at det så bliver svært med en kommentar fra ham."

SMS fra den særlige rådgiver til journalisten fra E:

”Nu fisker medie G også – om du må/kan erfare historien. Jeg har ikke talt med dem, og vi holder dem hen. Men vi skal nok lige holde øje med udviklingen...”

SMS fra den særlige rådgiver til journalisten fra E:

”(Journalist fra G) kimer mig ned. Tror det er bedst med fremrykning til kl. 18.55 :-).”

SMS fra den særlige rådgiver til journalisten fra F:

”E breaker kl. 19.00”

2.5. A's advokat blev orienteret om beslutningen af Københavns Politi kort før kl. 19 den 28. juni 2018.

Lidt efter kl. 19 bragte E og F historien om justitsministerens tiltrædelse af Rigsadvokatens indstilling.

2.6. Justitsministeriet sendte i løbet af dagen den 28. juni 2018 bl.a. et udkast til pressemeddelelse om sagen til E og F.

I løbet af samme dag blev ministeriet telefonisk kontaktet af journalister fra henholdsvis medie H og G om sagen.

Justitsministeriet svarede hverken journalisten fra H eller G, inden E og F offentliggjorde historien.

2.7. F har i medierne oplyst, at F om eftermiddagen den 28. juni 2018 valgte at kontakte A's advokat om sagen. (...)

Advokaten for A anmodede herefter – ligeledes den 28. juni 2018 – Københavns Politi om aktindsigt i alt, hvad der var blevet udsendt til journalister vedrørende sagen. Advokaten henviste til, at han var blevet kontaktet af journalister, som var mere informeret om sagen end ham.

Den 4. juli 2018 videresendte Københavns Politi anmodningen om aktindsigt fra A's advokat til Rigsadvokaten og Justitsministeriet til videre foranstaltning. Justitsministeriet traf den 10. juli 2018 afgørelse vedrørende anmodningen om aktindsigt fra A's advokat.

I forlængelse af afgørelsen anførte ministeriet over for advokaten, at ministeriet fandt det beklageligt, at han som advokat for A ikke blev orienteret om sagen om opløsning af A den 28. juni 2018, inden han blev kontaktet af pressen.

3. Afgrænsning af min undersøgelse

Min undersøgelse omfatter først og fremmest spørgsmålet om Justitsministeriets anvendelse af solohistorie i sagen (pkt. 6.1 nedenfor).

Min undersøgelse omfatter endvidere forløbet og planlægningen omkring Justitsministeriets orientering af medierne om sagen forud for orienteringen af A's advokat (pkt. 6.2 nedenfor).

Desuden omfatter min undersøgelse ministeriets pressebetjening i sagen i forbindelse med H's og G's henvendelser (pkt. 6.3 nedenfor).

Min opfattelse af sagen er sammenfattet i pkt. 7 nedenfor.

Min undersøgelse omfatter kun Justitsministeriets håndtering af sagen. Bl.a. er Rigsadvokatens og Københavns Politis pressehåndtering i sagen – herunder behandlingen af aktindsigtsanmodningen fra A's advokat – således ikke omfattet.

4. Retsgrundlag

4.1. De almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om lighed og saglighed

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

I kravet om saglighed ligger bl.a. et forbud mod, at myndighederne ved skønsmæssige beføjelser forfølger ulovlige formål, jf. bl.a. Jens Garde mfl., Forvaltningsret, Almindelige emner, 6. udgave (2016), s. 225 ff., og Niels Fenger (red.), Forvaltningsret (2018), s. 315 f. (Søren Højgaard Mørup).

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 Niels Fenger (red.), Forvaltningsret (2018), s. 356 f. (Søren Højgaard Mørup).

Grundsætningerne gælder også i forbindelse med forvaltningsmyndigheders – herunder embedsmænds og særlige rådgiveres – behandling af henvendelser fra pressen, jf. herved betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand, s. 209 f. og s. 234 f.

4.2. Nærmere om rammerne for myndigheders anvendelse af solohistorier

Rammerne for myndigheders anvendelse af solohistorier er bl.a. beskrevet i betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand.

Her defineres solohistorier således (s. 216):

”Udtrykket solohistorie anvendes i det følgende om tilfælde, hvor et enkelt medie (eventuelt enkelte medier) er alene om at omtale en historie derved, at det pågældende medie får tildelt historien som det eneste – normalt med henblik på at sikre en effektiv og hensigtsmæssig formidling af f.eks. et nyt regeringsinitiativ eller af den pågældende ministers synspunkter vedrørende en bestemt sag.”

Om de nærmere rammer for myndighedernes anvendelse af solohistorier fremgår følgende af betænkningen (s. 238-240):

”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.

...

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.

...

Det har været rejst i debatten, at solohistorier bør udelukkes for visse typer af nyheder eller oplysninger. Til støtte herfor er der peget på, at f.eks. omfattende redegørelser eller andre centrale regeringsinitiativer –

herunder visse lovforslag – er af en sådan karakter, at de ikke bør kunne tildeles enkelte medier med henblik på en solohistorie.

Udvalget skal i den forbindelse bemærke, at det almindelige saglighedskrav efter udvalgets opfattelse indebærer, at ministerierne ikke har fri adgang til at anvende solohistorier om nyheder eller oplysninger af enhver karakter.

Når anvendelsen af solohistorier kan være berettiget, skyldes det således, at det i det enkelte tilfælde kan være sagligt at varetage hensynet til en hensigtsmæssig formidling af regeringens og ministerens politik. Regeringens politiske initiativer ligger derfor i kerneområdet for, hvad et ministerium kan gøre til genstand for en solohistorie. For nyheder, der ikke vedrører politiske initiativer eller udmeldinger, vil der derimod næppe i almindelighed foreligge et sagligt hensyn, der berettiger ministeriet til at søge at lancere nyheden gennem en solohistorie. Det gælder f.eks. konkrete forvaltningsakter uden politisk interesse eller for den sags skyld meddelelsen om et kongeligt bryllup.

Udvalget anbefaler, at ministerierne anvender den nævnte målestok ved en saglighedsvurdering, således at der skelnes mellem sager af politisk karakter og andre sager. Kun i de førstnævnte tilfælde kan det normalt anses for sagligt at søge at få bragt en nyhed som en solohistorie.

Udvalget har overvejet, om der herudover kan opstilles en yderligere begrænsning, således at der kan være nyheder, der – selv om de har en politisk karakter – ikke bør forsøges lanceret som en solohistorie.

Hermed sigtes der bl.a. til, at der kan være f.eks. politiske initiativer, som på grund af deres indhold og øvrige karakter i sig selv vil have en sådan interesse for offentligheden, at hensynet til gennem en solohistorie at søge at give nyheden den fornødne gennemslagskraft i offentligheden ikke vil veje tungt. Hertil kommer, at der også kan være tale om politiske initiativer af en så stor almen betydning, at formidlingen til offentligheden ikke bør ske i form af solohistorier.

Som eksempler på det anførte kan nævnes en beslutning om udskrivelse af folketingsvalg, en beslutning om at ville deltage i en militær indsats i udlandet eller en beslutning om at ville afholde en folkeafstemning om et bestemt tema, eller præsentation af en omfattende kommunalreform.”

4.3. Visse andre regler om pressebetjening mv.

Om behandling af henvendelser fra pressen fremgår bl.a. følgende i betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand, s. 234 f. og s. 239:

"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.

...

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 [sagen FOB 04.452] omtalt i afsnit 7.1.2."

Af sagen, der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2004, sagen FOB 04.452 – og som der ligeledes henvises til i betænkningen om embedsmænds rådgivning og bistand – fremgår endvidere bl.a. følgende som ombudsmandens opfattelse:

"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 samme sag anførte ombudsmanden bl.a. følgende om notatpligt i forhold til pressebetjening:

”Hvis en forvaltningsmyndighed giver en journalist eller andre indsigt i et eller flere dokumenter og/eller afgiver oplysninger, og denne ekspedition ikke fremgår af sagens øvrige akter, skal myndigheden i overensstemmelse med den omtalte notatpligt udarbejde notat herom. Af notatet skal navnlig fremgå hvilke dokumenter og/eller oplysninger der er udleveret, til hvem eller under hvilke omstændigheder de er udleveret (eksempelvis bestemte personer eller på et pressemøde), tidspunktet for udleveringen og eventuelle vilkår eller klausuler der er aftalt eller forudsat ved udleveringen. Ved udlevering af dokumenter eller oplysninger som en myndighed afgiver som led i en solohistorie, vil det efter min opfattelse være ønskeligt at myndigheden i notatet yderligere angiver den eller de interesser som myndigheden har tillagt betydning ved beslutningen om udleveringen.”

4.4. God forvaltningsskik

4.4.1. Tillidsvækkende optræden mv.

Offentlige myndigheder skal handle inden for rammerne af god forvaltningsskik. Det indebærer bl.a., at offentlige myndigheder og ansatte skal optræde på en måde, der styrker tilliden til den offentlige forvaltning.

Jeg henviser til God adfærd i det offentlige, december 2017, s. 7 f., gengivet i Retsinformation som vejledning nr. 10285 af 15. december 2017, Niels Fenger (red.), Forvaltningsret (2018), s. 667 ff. (Kirsten Talevski), og overblik #1 om god forvaltningsskik i Myndighedsguiden på ombudsmandens hjemmeside (www.ombudsmanden.dk).

Sagen FOB 2015-60, som er offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside, vedrørte bl.a. spørgsmålet om, hvorvidt justitsministeren usagligt havde blandet sig i en sag, som blev behandlet i Udlændingestyrelsen (den såkaldte Eritrea-sag).

I sagen udtalte jeg, at jeg ikke havde grundlag for at antage, at der var sket væsentlige brud på gældende ret i sagen.

Der kunne imidlertid peges på forskellige forhold, som – uden at have karakter af væsentlige brud på gældende ret – ikke desto mindre syntes at have bidraget til et problematisk indtryk af myndighedernes håndtering af sagen og dermed påvirket tilliden til myndighederne.

Jeg udtalte i den forbindelse mere generelt bl.a. følgende:

”Det er et fundamentalt led i offentlige forvaltningsmyndigheders virksomhed, at den ikke bare skal være lovlig og i overensstemmelse med almindelige forvaltningsretlige principper mv., men også bør tilrettelægges og udøves på en måde, der i videst muligt omfang understøtter offentlig tillid.”

4.4.2. Meddelelse af beslutninger til adressaten før offentliggørelse

I sagen FOB 95.199, der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1995 og offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside, udtalte ombudsmanden, at det er bedst stemmende med god forvaltningsskik, at den eller de personer, som en afgørelse vedrører, får besked om afgørelsen, før den offentliggøres. Se også FOB 01.552.

I sagen FOB 07.501, der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2007 og offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside, udtalte ombudsmanden, at det efter hans opfattelse måtte anses for bedst stemmende med bl.a. god forvaltningsskik, at et kommunaludvalgs beslutning – når den har direkte og ikke ubetydelige konsekvenser for en eller flere enkeltpersoner eller virksomheder – ikke offentliggøres, uden at disse personer eller virksomheder har fået meddelelse om beslutningen.

5. Justitsministeriets udtalelse

5.1. Overordnede bemærkninger

Justitsministeriet har overordnet anført, at ministeriet ikke burde have anvendt en solohistorie i den konkrete sag, og beklaget, at dette skete.

Justitsministeriet har endvidere anført, at ministeriets sagsbehandling i forbindelse med lanceringen af historien på en række punkter beklageligvis var mangelfuld. Ministeriet har således beklaget, at ministeriet ikke vejledte journalister fra H og G om muligheden for at anmode om aktindsigt i sagen, og at ministeriet ikke udarbejdede et notat i forbindelse med tildelingen af solohistorien og udleveringen af materiale.

Desuden har Justitsministeriet anført, at ministeriet som følge af god forvaltningsskik burde have orienteret A's advokat om sagen, inden ministeriet orienterede de medier, der blev tildelt historien. Ministeriet beklager, at dette ikke skete.

Justitsministeriet har herudover anført, at ministeriet har taget en række tiltag med henblik på at sikre, at ministeriet fremover ved lancering af solohistorier overholder de forvaltningsretlige principper om bl.a. ligebehandling, vejledning og notatpligt og de retningslinjer, der fremgår af betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand og af ombudsmandspraksis.

Justitsministeriets udtalelse til mig er i sin fulde længde gengivet i bilag 2 til denne redegørelse. I det følgende (pkt. 5.2-5.6) er centrale dele af ministeriets udtalelse gengivet.

5.2. Lancering af nyheden som en solohistorie

Justitsministeriet har bl.a. anført følgende om brugen af solohistorier i sagen:

”3.2. Det fremgår af betænkningen [betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand], at det almindelige saglighedskrav efter udvalgets opfattelse indebærer, at ministerierne ikke har fri adgang til at anvende solohistorier om nyheder eller oplysninger af enhver karakter.

Regeringens politiske initiativer ligger imidlertid i kerneområdet for, hvad et ministerium kan gøre til genstand for en solohistorie, og solohistorier må anses for et relevant og sagligt instrument med henblik på formidling af politiske initiativer mv. til offentligheden.

I betænkningen anbefales det, at ministerierne ved saglighedsvurderingen skelner mellem sager af politisk karakter og andre sager. Kun i de førstnævnte tilfælde kan det normalt anses for sagligt at søge at få bragt en nyhed som en solohistorie.

Det fremgår herudover af betænkningen, at der for nyheder, der ikke vedrører politiske initiativer eller udmeldinger, næppe i almindelighed vil foreligge et sagligt hensyn, der berettiger ministeriet til at søge at lancere nyheden gennem en solohistorie. Dette gælder f.eks. konkrete forvaltningsakter uden politisk interesse.

Betænkningen må efter Justitsministeriets opfattelse forstås således, at det kan være sagligt at lancere en nyhed om en konkret forvaltningsakt med politisk interesse. Det må særligt gælde, hvis sagen vedrører eller har tilknytning til et politisk initiativ.

3.2.1. Justitsministeren præsenterede oprindeligt muligheden for at søge at opløse A i forbindelse med et politisk udspil om bandebekæmpelse i august 2017. Det fremgår af pressemeddelelsen til udspillet, at:

'Der er den seneste tid sket en eskalering af konfliktniveauet i bandemiljøet flere forskellige steder i landet. Det har bl.a. ført til, at uskyldige mennesker er blevet ramt af skud. Det er en meget alvorlig og helt uholdbar situation. Trygheden skal tilbage i gaderne. Regeringen sætter derfor nu ind med 12 nye initiativer.'

Initiativet om at søge A opløst var et af de 12 nye initiativer.

Det politiske initiativ om at undersøge muligheden for at opløse A var – og er – et for regeringen og justitsministeren væsentligt politisk initiativ, og sagen om opløsning af A, ministeriets håndtering af bandekonflikter og initiativer til bekæmpelse af bander har længe haft stor politisk opmærksomhed.

Det politiske initiativ om at undersøge muligheden for at opløse A har udmøntet sig i en konkret sag om opløsning af A.

Den konkrete sag har i lighed med det politiske initiativ vist sig at have stor politisk og samfunds- og mediemæssig interesse.

Den nyhed, som Justitsministeriet formidlede, var således dels en nyhed med direkte tilknytning til et politisk initiativ, dels en nyhed om en konkret sag med stor politisk interesse.

3.2.2. Det fremgår af betænkningen, at udvalget gjorde sig overvejelser om, hvorvidt der er visse nyheder, der – selv om de har en politisk karakter – ikke bør forsøges lanceret som solohistorie.

Hermed sigtes der bl.a. til politiske initiativer, som på grund af deres indhold og øvrige karakter i sig selv vil have en sådan interesse for offentligheden, at hensynet til gennem en solohistorie at søge at give nyheden den fornødne gennemslagskraft i offentligheden ikke vil veje tungt. Hertil kommer, at der også kan være tale om politiske initiativer af en så stor almen betydning, at formidlingen til offentligheden ikke bør ske i form af solohistorier.

Udvalget fandt i den forbindelse, at bl.a. en beslutning om udskrivelse af folketingsvalg, en beslutning om at ville deltage i en militær indsats i udlandet eller en beslutning om at ville afholde en folkeafstemning om et bestemt tema eller præsentation af en omfattende kommunalreform – på

trods af disse nyheders politiske karakter – ikke bør forsøges lanceret som solohistorier.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at den konkrete sag på trods af sin politiske karakter ikke burde have været lanceret som en solohistorie. Det skyldes sagens helt særlige indhold og omstændigheder.

3.2.3. Sagen vedrører foreningsfriheden, der er beskyttet i grundlovens § 78. Grundlovens § 78 giver borgerne ret til uden forudgående tilladelse at danne foreninger i ethvert lovligt øjemed. Bestemmelsen fastslår samtidig bl.a., at foreninger, der virker ved eller søger at nå deres mål ved vold, anstiftelse af vold eller lignende strafbar påvirkning af anderledes tænkende, bliver at opløse ved dom.

Foreningsfriheden betragtes både i dansk ret og internationalt som en klassisk frihedsrettighed.

Nyheden, der blev lanceret den 28. juni 2018, vedrørte justitsministerens tiltrædelse af Rigsadvokatens indstilling til justitsministeren om, at der indledes en sag ved domstolene til opløsning af A ved dom efter grundlovens § 78. Der findes kun to tidligere eksempler på opløsning af foreninger i henhold til grundlovens § 78, jf. U.1874.479Ø og U.1924.514H. Det er første gang i grundlovens historie, at der føres en sag om opløsning mod en bande-gruppering som A. Der er således tale om en historisk sag.

Det er Justitsministeriets vurdering, at den konkrete sag, der som nævnt omhandler foreningsfriheden i grundlovens § 78, på baggrund af sit helt særlige indhold og sagens særlige historiske karakter, herunder at det er første gang i grundlovens historie, at der føres en sag om opløsning af en bande-gruppering som A, må antages at have en sådan interesse for offentligheden, at hensynet til gennem en solohistorie at søge at give nyheden den fornødne gennemslagskraft i offentligheden ikke kan siges at have vejet tilstrækkeligt tungt. Sagen har i øvrigt længe været genstand for stor politisk samt medie- og samfundsmæssig opmærksomhed, og også af den grund må hensynet til at søge at give nyheden den fornødne gennemslagskraft i offentligheden formentlig veje mindre tungt.

Det er endvidere Justitsministeriets vurdering, at sagen – på baggrund af sit helt særlige indhold og den særlige historiske karakter – må siges at have en sådan almen samfundsmæssig betydning, at nyheden ikke burde have været lanceret gennem en solohistorie.

Justitsministeriet beklager derfor, at nyheden blev lanceret som en solohistorie.”

5.3. Orientering af A's advokat

Justitsministeriet har om omstændighederne ved orientering af A's advokat – og om den beklagelse, som ministeriet gav advokaten – anført følgende:

”4.1. (...)

Det er Justitsministeriets vurdering, at advokaten for A som følge af god forvaltningsskik burde have været orienteret om beslutningen om at tiltræde rigsadvokatens indstilling om at indlede en sag ved domstolene til opløsning af A ved dom efter grundlovens § 78, inden ministeriet orienterede E og F om beslutningen.

Justitsministeriet finder det beklageligt, at ministeriet ikke i overensstemmelse med god forvaltningsskik orienterede A's advokat om sagen, inden ministeriet orienterede de to medier, der blev tildelt historien. Det er det, der ligger til grund for ministeriets beklagelse i afgørelsen af 10. juli 2018.

For så vidt angår Justitsministeriets overvejelser om tidspunktet for orienteringen af A's advokat, skal ministeriet bemærke, at justitsministeren var i Bruxelles hele dagen den 28. juni 2018 og først skulle lande i Københavns Lufthavn om aftenen. Det var ministeriets vurdering, at beslutningen burde offentliggøres på et tidspunkt, hvor justitsministeren var til stede i landet, og hvor det var muligt for ministeren at besvare spørgsmål om sagen. Ministeriet vurderede, at myndighedernes orientering af A's advokat først kunne ske om aftenen den 28. juni 2018 og kort før, det var aftalt med E og F, at disse medier skulle offentliggøre nyheden. Det var ministeriets opfattelse, at, hvis der gik længe mellem orienteringen af advokaten og offentliggørelsen, ville ministeriet miste muligheden for at 'time' historien og opnå den mest effektive dækning af sagen.

Justitsministeriet burde imidlertid have orienteret parten, inden ministeriet orienterede de to medier, der blev tildelt historien, og som anført oven for burde ministeriet i det hele taget ikke have lanceret nyheden gennem en solohistorie.”

5.4. Vejledning af journalister fra H og G

Justitsministeriet har om ministeriets pressebetjening i forbindelse med henvendelser fra journalister fra H og G anført følgende:

”3.3. (...)

Justitsministeriet [blev] kontaktet af journalister fra andre medier end E og F den 28. juni 2018. Justitsministerens særlige rådgiver blev således kontaktet via sms af H ca. kl. 14, mens ministeriets kommunikationssekretariat og den særlige rådgiver blev kontaktet telefonisk af G ca. kl. 18.

Ingen af henvendelserne var formuleret som anmodninger om aktindsigt.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at både H og G spurgte til den konkrete sag på en så direkte måde, at ministeriet efter omstændighederne var forpligtet til at vejlede begge medier om muligheden for at anmode om aktindsigt i sagen.

Det bemærkes i den forbindelse, at solohistorien blev formidlet til E og F med dokumenter, navnlig Justitsministeriets pressemeddelelse.

For så vidt angår henvendelsen fra H, modtog den særlige rådgiver sms-beskeden fra journalisten, inden Justitsministeriet havde udleveret materiale omfattet af retten til aktindsigt til E eller F. Dette skete 30 minutter senere. Henset til ligebehandlingsprincippet og ombudsmandens praksis er det ministeriets opfattelse, at ministeriet burde have vejledt H om muligheden for at anmode om aktindsigt i sagen samtidig med, at ministeriet udleverede materialet til E og F.

Justitsministeriet burde også have vejledt journalisten fra G om muligheden for at anmode om aktindsigt i sagen.

Justitsministeriet beklager, at det ikke skete.”

5.5. Notatpligt

Justitsministeriet har om ministeriets efterlevelse af notatpligten anført følgende:

”3.4. (...)

Giver en forvaltningsmyndighed en journalist eller andre indsigt i et eller flere dokumenter og/eller afgiver oplysninger, og fremgår denne ekspedition ikke af sagens øvrige akter, skal myndigheden altså i overensstemmelse med den forvaltningsretlige notatpligt udarbejde et notat herom.

Af notatet skal navnlig fremgå, hvilke dokumenter og/eller oplysninger der er udleveret, til hvem eller under hvilke omstændigheder de er udleveret (eksempelvis bestemte personer eller på et pressemøde), tidspunktet for udleveringen og eventuelle vilkår eller klausuler, der er aftalt eller forudsat ved udleveringen. Ved udlevering af dokumenter eller oplysninger, som en myndighed afgiver som led i en solohistorie, vil det efter ombudsmandens opfattelse være ønskeligt, at myndigheden i notatet yderligere angiver den eller de interesser, som myndigheden har tillagt betydning ved beslutningen om udleveringen.

Justitsministeriet ses ikke at have udarbejdet et sådant notat i forbindelse med tildelingen af solohistorien til E og F og udleveringen af materiale til de to medier. Justitsministeriet beklager, at det ikke skete.”

5.6. Ministeriets tiltag i lyset af sagen

Justitsministeriet har om ministeriets lancering af solohistorier fremover anført følgende:

”3.5. Med henblik på at sikre, at Justitsministeriet fremover overholder de forvaltningsretlige principper om bl.a. ligebehandling, vejledning og notatpligt og de retningslinjer, der fremgår af betænkning nr. 1443/2004 og ombudsmandspraksis, ved lancering af solohistorier, har ministeriet afholdt et møde mellem ministeriets Forvaltningsretskontor, justitsministerens særlige rådgiver og Kommunikationsenheden, hvor den konkrete sag blev drøftet, og rammerne for lancering af solohistorier blev beskrevet.

Justitsministeriet har i forlængelse af denne sag udarbejdet en kort, intern oversigt over reglerne for anvendelsen af solohistorier og gjort relevante medarbejdere opmærksomme herpå. Oversigten er vedlagt denne udtalelse til ombudsmandens orientering.

Justitsministeriet vil herudover etablere et fast introduktionsoplæg om de forvaltningsretlige rammer for pressebetjening, herunder om anvendelsen af solohistorier, for nyansatte kommunikationsmedarbejdere. Dette skal supplere ministeriets eksisterende introkurser for alle nye medarbejdere.”

6. Min vurdering

6.1. Justitsministeriets anvendelse af en solohistorie i sagen

6.1.1. Jeg bemærker indledningsvis, at sager om opløsning af en forening behandles efter reglerne i strafferetsplejen, jf. retsplejelovens § 684, stk. 1, nr. 2.

Jeg er enig med Justitsministeriet i, at ministeriet ikke burde have anvendt en solohistorie til at lancere nyheden om opløsningssagen mod A.

Jeg kan imidlertid ikke tilslutte mig Justitsministeriets samlede begrundelse for dette synspunkt.

Jeg finder således bl.a., at denne begrundelse lægger op til en videre generel adgang til anvendelse af solohistorier i konkrete straffesager, end der efter

min opfattelse er belæg for i betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand og i almindelige forvaltningsretlige principper.

Jeg uddyber det anførte i pkt. 6.1.2 – 6.1.6 nedenfor.

6.1.2. Det almindelige forvaltningsretlige saglighedskrav indebærer, at ministerierne ikke har fri adgang til at anvende solohistorier om nyheder eller oplysninger af enhver karakter.

Når anvendelsen af solohistorier kan være berettiget, skyldes det således i første række, at det i nogle situationer kan være sagligt at varetage hensynet til en hensigtsmæssig formidling af regeringens og ministerens politik. Se bl.a. betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand, der er nærmere gennemgået i pkt. 4.2 ovenfor.

Det er anført i betænkningen, at regeringens politiske initiativer ligger i kerneområdet for, hvad et ministerium kan gøre til genstand for en solohistorie, mens dette f.eks. ikke gælder for en nyhed om en konkret forvaltningsakt uden politisk interesse.

Der må derfor ifølge betænkningen skelnes mellem sager af politisk karakter og andre sager. Kun i de førstnævnte tilfælde kan det normalt anses for sagligt at søge at få bragt en nyhed som en solohistorie.

6.1.3. Justitsministeriet har anført, at betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand må forstås således, at det kan være sagligt at lancere en nyhed om en konkret forvaltningsakt *med* politisk interesse som solohistorie – særligt hvis sagen vedrører eller har tilknytning til et politisk initiativ.

Justitsministeriet har videre anført, at nyheden om at indlede en sag om opløsning af A var en nyhed dels med direkte tilknytning til et politisk initiativ (om at undersøge mulighederne for at opløse A ved dom), dels om en konkret sag med stor politisk interesse (justitsministerens tiltrædelse af Rigsadvokatens indstilling om faktisk at søge A opløst ved dom).

6.1.4. Jeg må som anført forstå Justitsministeriets udtalelse således, at det kan være sagligt at lancere en nyhed om en konkret forvaltningsakt som en solohistorie, hvis forvaltningsakten har politisk interesse. Og at dette særligt gælder, hvis sagen vedrører eller har tilknytning til et politisk initiativ.

Den nærmere rækkevidde af Justitsministeriets synspunkt synes at kunne give anledning til tvivl. Det gælder bl.a. spørgsmålet om, hvornår en konkret forvaltningsakt kan siges at "vedrøre" eller "have tilknytning til" et politisk initiativ.

Bl.a. vil konkrete straffesager formentlig i en lang række tilfælde kunne siges at vedrøre eller have tilknytning til et sådant initiativ, i det omfang de f.eks. rejses med sigte på afprøvning af rækkevidden af ny lovgivning eller som følge af politiske beslutninger eller tilkendegivelser om, at visse typer af sager bør have særlig fokus fra anklagemyndighedens side.

Lægges Justitsministeriets opfattelse til grund, synes konsekvensen således at være, at der som udgangspunkt i ganske mange tilfælde kan anvendes solohistorier til at formidle nyheder om tiltalerejsning mv. i konkrete straffesager af politisk interesse. I den forbindelse synes det med hensyn til den konkret foreliggende sag om A alene at være sagens "helt særlige indhold" og dens "særlige historiske karakter", der gør, at den efter Justitsministeriets opfattelse ikke burde have været lanceret som solohistorie.

Konsekvensen synes også at måtte være, at solohistorier i konkrete straffesager – i den nævnte udstrækning – kan anvendes ikke kun af Justitsministeriet, men også af den øvrige anklagemyndighed.

6.1.5. Justitsministeriet støtter sit generelle synspunkt på en modsætningslutning fra en enkelt passus i betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand. Her fremgår det, at der for nyheder, der ikke vedrører politiske initiativer eller udmeldinger, næppe i almindelighed foreligger et sagligt hensyn, der berettiger en solohistorie. Som eksempler nævnes "konkrete forvaltningsakter uden politisk interesse eller for den sags skyld meddelelsen om et kongeligt bryllup".

Den sidste passus er ikke nærmere forklaret eller uddybet i betænkningen, og den må efter min opfattelse bl.a. forstås i lyset af betænkningens overordnede og principielle synspunkt om, at det kun i "sager af politisk karakter" normalt kan anses for sagligt at søge at få bragt en nyhed som en solohistorie.

6.1.6. Om rammerne for anvendelse af solohistorier i konkrete straffesager bemærker jeg herefter:

Anklagemyndigheden er underlagt en række principper, der skal sikre, at f.eks. beslutningen om at rejse en straffesag er baseret på objektive og saglige vurderinger. Af det såkaldte objektivitetsprincip i retsplejelovens § 96, stk. 2, fremgår f.eks., at anklagemyndigheden skal "påse, at strafskyldige drages til ansvar, men også at forfølgning af uskyldige ikke finder sted".

Objektivitetsprincippet er helt centralt i strafferetsplejen og understreger bl.a., at der ikke kan inddrages politiske hensyn ved beslutningen om at indlede en straffesag. Jeg henviser bl.a. til Hans Gammeltoft-Hansen, *Strafferetspleje I*, 2. udgave (1998), s. 157 ff., Jens Røn mfl., *Straffeprocessen*, 3. udgave

(2018), s. 24 ff., og Gorm Toftegaard Nielsen, *Straffesagens gang*, 5. udgave (2011), s. 102 ff.

Efter min opfattelse taler dette væsentligt imod at kunne anse konkrete straffesager for "sager af politisk karakter" i den nævnte betænkningens forstand. Det gælder, selv om sådanne sager måtte kunne siges at vedrøre eller have tilknytning til et politisk initiativ, f.eks. fordi de rejses som udmøntning af ændringer af den relevante lovgivning eller har tilknytning til generelle beslutninger om særligt fokus på visse sagsområder. Også i disse tilfælde skal de enkelte straffesager således fuldt ud behandles i overensstemmelse med retsplejelovens principper om saglighed og objektivitet mv.

Til det anførte kommer efter min opfattelse, at den nævnte – meget grundlæggende – adskillelse mellem politiske initiativer på den ene side og behandling af konkrete straffesager på den anden side let kan blive udvisket i omverdenens øjne, hvis der anvendes solohistorier også i konkrete straffesager. Anvendelse af solohistorier kan således – bl.a. i kraft af de grundlæggende kriterier for brug af denne formidlingsform – give det indtryk, at anklagemyndigheden anser den pågældende sag for at have politisk karakter, og dermed at der kan være indgået uvedkommende politiske hensyn i sagen.

Det er ikke muligt i den foreliggende sammenhæng at gøre endeligt op med ethvert spørgsmål om anvendelse af solohistorier i konkrete straffesager. Af de anførte grunde finder jeg imidlertid, at der bør udvises særdeles stor tilbageholdenhed med dette.

6.1.7. For så vidt angår den konkret foreliggende sag bemærker jeg, at der som anført i pkt. 6.1.1 er enighed om, at nyheden om en opløsningssag mod A ikke burde have været bragt som solohistorie.

Jeg finder imidlertid, at den nævnte sag – dvs. beslutningen om at rejse en sag mod A om opløsning efter grundlovens § 78 – slet ikke bør anses for en sag "af politisk karakter". Jeg henviser til det, der er anført ovenfor i pkt. 6.1.6, og til, at sager af denne karakter som nævnt i pkt. 6.1.1 er omfattet af de almindelige principper for anklagemyndighedens virksomhed, jf. retsplejelovens § 684, stk. 1, nr. 2.

Jeg er derfor ikke enig i Justitsministeriets begrundelse i den konkret foreliggende sag. Men jeg er som nævnt enig i resultatet.

6.2. Orientering af A's advokat

6.2.1. Efter god forvaltningsskik bør en beslutning, der har direkte og ikke ubetydelige konsekvenser for en eller flere enkeltpersoner, normalt ikke offentliggøres, uden at disse personer har fået meddelelse om beslutningen (se nærmere pkt. 4.4.2 ovenfor).

Overholdelsen af dette princip gør sig efter min opfattelse gældende med betydelig vægt i forbindelse med en beslutning om at indlede en strafferetlig sag, der i sin natur er meget indgribende for den eller de berørte borgere.

6.2.2. Justitsministeriet har anført, at ministeriet finder det beklageligt, at ministeriet ikke i overensstemmelse med god forvaltningsskik orienterede A's advokat om sagen, inden ministeriet orienterede E og F, der blev tildelt solohistorien.

Jeg er enig i denne beklagelse.

6.2.3. Jeg finder imidlertid anledning til at knytte nogle yderligere bemærkninger til forløbet omkring orienteringen af A's advokat:

Jeg må forstå Justitsministeriets udtalelse og sagens akter sådan, at Justitsministeriet på forhånd havde planlagt, at advokaten skulle orienteres senere end medierne, og at dette først skulle ske, 5 minutter inden E og F offentliggjorde nyheden om sagen.

Jeg må endvidere forstå, at ministeriet forsøgte at sikre, at medierne først kontaktede advokaten efter, at ministeriet havde orienteret ham (dvs. 5 minutter før offentliggørelsen). Se nærmere pkt. 2 ovenfor.

Justitsministeriets planlægning af forløbet synes således at have indebåret, at det – i bedste fald – ville blive meget svært for advokaten at kommentere Justitsministeriets beslutning over for pressen, inden nyheden blev bragt af medierne.

Det er på den anførte baggrund min opfattelse, at orienteringen af E og F før A's advokat – og Justitsministeriets planlægning af dette forløb – var klart i strid med god forvaltningsskik.

Jeg må samlet set forstå forløbet og planlægningen på den måde, at ministeriet valgte at tilsidesætte hensyn til korrekt behandling af advokaten til fordel for hensyn til en solohistorie i E og F.

6.3. Justitsministeriets pressebetjening i øvrigt mv.

6.3.1. Justitsministeriet har oplyst, at ministeriet ikke ses at have udarbejdet notat i forbindelse med tildelingen af solohistorien til E og F og udleveringen af materiale til de to medier.

Justitsministeriet har beklaget dette i udtalelsen til mig.

Jeg er enig i denne beklagelse.

6.3.2. Justitsministeriet blev i løbet af dagen den 28. juni 2018 kontaktet af journalister fra henholdsvis H og G om sagen, men ministeriet besvarede ikke henvendelserne, inden nyheden blev bragt i E og F.

Justitsministeriet har oplyst, at ingen af henvendelserne var formuleret som anmodninger om aktindsigt, men at det er ministeriets opfattelse, at både H og G spurgte til den konkrete sag på en så direkte måde, at ministeriet efter reglerne om ligebehandling af pressen var forpligtet til at vejlede begge medier om muligheden for at anmode om aktindsigt i sagen.

Justitsministeriet har beklaget dette i udtalelsen til mig.

Jeg er enig i denne beklagelse og bemærker endvidere følgende:

Jeg må forstå navnlig SMS-korrespondancen mellem justitsministerens særlige rådgiver og journalisterne fra E og F således, at Justitsministeriet bevidst undlod at besvare henvendelserne fra H og G for at sikre, at nyheden om sagen om opløsning af A fortsat kunne lanceres som en solohistorie. Se nærmere pkt. 2 ovenfor.

Jeg må ligeledes forstå SMS-korrespondancen således, at ministeriet på baggrund af tiltagende pres fra G valgte at bede E om at fremrykke tidspunktet for offentliggørelse af nyheden for at sikre, at den fortsat kunne lanceres som solohistorie af E og F.

Jeg må således lægge til grund, at Justitsministeriets pressebetjening af H og G – der indebar brud på almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om lighed og saglighed – alene skyldtes ministeriets ønske om at sikre, at der kunne bringes en solohistorie i E og F.

7. Afsluttende bemærkninger

Jeg finder, at Justitsministeriet har begået væsentlige fejl i den foreliggende sag.

Justitsministeriet har således efter min opfattelse bl.a. tilsidesat generelle principper om lighed og saglighed – og hensyn til korrekt behandling af advokaten for den forening, som man søger opløst – til fordel for opmærksomhed i medierne.

Efter min opfattelse er det ikke mindst i en sag af den foreliggende karakter vigtigt, at de involverede myndigheder i enhver henseende behandler sagen på en måde, der understøtter tilliden til dem.

Jeg finder ikke, at Justitsministeriets fremgangsmåde i sagen har understøttet en sådan tillid.

Jeg bemærker, at den foreliggende sag drejer sig om fremgangsmåden i forbindelse med offentliggørelsen af beslutningen om at indlede en sag om opløsning af A. Den drejer sig således ikke om selve beslutningen om at rejse en sådan sag. Denne beslutning har jeg ikke grundlag for at udtale mig om.

Samlet set finder jeg Justitsministeriets fremgangsmåde i sagen meget kritisabel.

Jeg har noteret mig, at Justitsministeriet har gjort tiltag med henblik på at sikre, at ministeriet fremover overholder de forvaltningsretlige principper om bl.a. ligebehandling, vejledning og notatpligt og de retningslinjer, der fremgår af betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand og af ombudsmandspraksis, ved lancering af solohistorier.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Jeg har sendt en kopi af dette brev til Folketingets Retsudvalg til orientering.

Der vil blive lagt en nyhed om sagen på min hjemmeside.

BILAG 1

Folketingets Ombudsmands høring af 25. september 2018:

”1. Justitsministeriets pressehåndtering mv. i forbindelse med offentliggørelsen den 28. juni 2018 af beslutningen om at rejse en sag ved domstolene om opløsning af bandegrupperingen A har været omtalt i flere medier.

Jeg henviser f.eks. til (link til medie B's hjemmeside).

Jeg henviser endvidere bl.a. til artikler af 6. september 2018 i henholdsvis medie C (...) og i D (...).

Det fremgår bl.a. af presseomtalen, at Justitsministeriet skulle have koordineret offentliggørelsen af sagen om opløsning af A med E og F, således at disse medier som de første kunne bringe historien. Det fremgår også af presseomtalen, at Justitsministeriet skulle have bedt E og F om ikke at kontakte A's advokat før kort inden offentliggørelsen af nyheden.

Det fremgår desuden af justitsministerens besvarelse den 11. september 2018 af spørgsmål nr. S 1002 fra medlem af Folketinget Rosa Lund (EL), at A's advokat burde være blevet orienteret før pressen, og at Justitsministeriet den 10. juli 2018 har beklaget over for A's advokat, at han ikke blev orienteret, inden han blev kontaktet af medierne.

2. Jeg beder efter § 17, stk. 1, i ombudsmandsloven (lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013) Justitsministeriet om en udtalelse om forløbet i forbindelse med offentliggørelsen af sagen om opløsning af A.

2.1. Jeg beder for det første Justitsministeriet om at forholde sig til, om ministeriets pressebetjening i sagen er i overensstemmelse med det, der er anført om brugen af solohistorier i betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand, kapitel 7, regler for ministeriets pressebetjening.

Jeg beder i den forbindelse om, at Justitsministeriet forholder sig til bl.a. følgende på s. 240 i betænkningen:

’Når anvendelsen af solohistorier kan være berettiget, skyldes det således, at det i det enkelte tilfælde kan være sagligt at varetage hensynet til en hensigtsmæssig formidling af regeringens og ministerens politik. Regeringens politiske initiativer ligger derfor i kerneområdet for, hvad et ministerium kan gøre til genstand for en solohistorie. For nyheder, der ikke vedrører politiske initiativer eller udmeldinger, vil der derimod næppe i

almindelighed foreligge et sagligt hensyn, der berettiger ministeriet til at søge at lancere nyheden gennem en solohistorie. Det gælder f.eks. forvaltningsakter uden politisk interesse eller for den sags skyld meddelelsen om et kongeligt bryllup.’

2.2. Jeg beder for det andet Justitsministeriet om at redegøre nærmere for ministeriets overvejelser forud for orienteringen af A’s advokat.

Jeg beder herunder ministeriet om at redegøre for, om det – som anført i medierne – var planlagt, at advokaten først skulle orienteres kort før offentliggørelsen af sagen om opløsning af A, og først efter at udvalgte medier var blevet orienteret.

Endvidere beder jeg ministeriet om at redegøre for det nærmere indhold af den beklagelse, der er givet til A’s advokat, og for baggrunden for, at beklagelsen efter det oplyste først blev givet den 10. juli 2018 (dvs. 12 dage efter offentliggørelse af sagen om opløsning af A).

3. Jeg beder om at modtage kopi af akter, der vedrører pressebetjeningen i sagen om opløsning af A eller orienteringen af A’s advokat. Min anmodning omfatter bl.a. ministeriets interne akter og ministeriets korrespondance med medier og med anklagemyndigheden og eventuelle andre myndigheder (herunder e-mails og SMS-beskeder mv.).

Jeg beder venligst om at modtage redegørelsen og materialet inden **4 uger** fra datoen på dette brev.

Justitsministeriet er velkommen til at rette henvendelse til (...), hvis mit brev giver anledning til spørgsmål.

Der vil blive lagt en nyhed om sagen på min hjemmeside.”

BILAG 2

Justitsministeriets udtalelse af 14. november 2018:

”1. Ved brev af 25. september 2018 har Folketingets Ombudsmand anmodet Justitsministeriet om en udtalelse om forløbet i forbindelse med offentliggørelsen af sagen om opløsning af bandegrupperingen A.

1.1. Ombudsmanden har for det første bedt Justitsministeriet om at forholde sig til, om ministeriets pressebetjening i sagen er i overensstemmelse med det, der er anført om brugen af solohistorier i betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand, kapitel 7, regler for ministeriets pressebetjening.

Ombudsmanden har i den forbindelse bedt om, at Justitsministeriet forholder sig til bl.a. følgende på side 240 i betænkningen:

’Når anvendelsen af solohistorier kan være berettiget, skyldes det således, at det i det enkelte tilfælde kan være sagligt at varetage hensynet til en hensigtsmæssig formidling af regeringens og ministerens politik. Regeringens politiske initiativer ligger derfor i kerneområdet for, hvad et ministerium kan gøre til genstand for en solohistorie. For nyheder, der ikke vedrører politiske initiativer eller udmeldinger, vil der derimod næppe i almindelighed foreligge et sagligt hensyn, der berettiger ministeriet til at søge at lancere nyheden gennem en solohistorie. Det gælder f.eks. forvaltningsakter uden politisk interesse eller for den sags skyld meddelelsen om et kongeligt bryllup.’

1.2. Ombudsmanden har for det andet bedt Justitsministeriet om at redegøre nærmere for ministeriets overvejelser forud for orienteringen af A’s advokat, herunder om det – som anført i medierne – var planlagt, at advokaten først skulle orienteres kort før offentliggørelsen af sagen om opløsning af A, og først efter at udvalgte medier var blevet orienteret.

Ombudsmanden beder endvidere ministeriet om at redegøre for det nærmere indhold af den beklagelse, der er givet A’s advokat, og for baggrunden for, at beklagelsen efter det oplyste først blev givet den 10. juli 2018.

1.3. Ombudsmanden har endelig bedt om at modtage kopi af de akter, der vedrører pressebetjeningen i sagen om opløsning af A eller orienteringen af A’s advokat. Anmodningen omfatter bl.a. Justitsministeriets interne akter og ministeriets korrespondance med medier og med anklagemyndigheden og eventuelle andre myndigheder, herunder e-mails og SMS-beskeder mv.

2. Justitsministeriet kan i anledning af ombudsmandens henvendelse oplyse, at ministeriet, i forbindelse med at Rigsadvokaten i juni 2018 indstillede til justitsministeren, at der blev indledt en sag ved domstolene til opløsning af A ved dom efter grundlovens § 78, besluttede at lancere justitsministerens holdning til indstillingen og ministerens beslutning om at tiltræde indstillingen gennem en solohistorie. Historien blev tildelt medierne E og F.

Justitsministerens særlige rådgiver rettede derfor om aftenen den 27. og den 28. juni 2018 henvendelse til en journalist på henholdsvis E og F og aftalte, at ministeriet ville sende ministeriets pressemeddelelse om sagen og andet materiale til medierne, ligesom begge medier aftalte interviews med justitsministeren, Rigsadvokaten og Rigspolitiet.

I forbindelse med tildelingen af solohistorien til E og F blev det aftalt med begge medier, at medierne ville offentliggøre historien om aftenen den 28. juni 2018 og først efter, at advokaten for A var blevet orienteret om beslutningen om at tiltræde Rigsadvokatens indstilling af myndighederne.

Advokaten for A blev orienteret om beslutningen af Københavns Politi kort før kl. 19 den 28. juni 2018. På dette tidspunkt var advokaten imidlertid blevet kontaktet om sagen af F.

Lidt efter kl. 19 blev historien om, at justitsministeren havde besluttet at tiltræde Rigsadvokatens indstilling om at indlede en sag ved domstolene til opløsning af A ved dom efter grundlovens § 78, bragt af E og F.

Justitsministeriet beklagede den 10. juli 2018 over for A's advokat, at han som advokat for A ikke blev orienteret om sagen om opløsning af A den 28. juni 2018, inden han blev kontaktet af pressen.

Justitsministeriet blev i løbet af dagen den 28. juni 2018 desuden telefonisk kontaktet af journalister fra henholdsvis medierne H og G om sagen. Justitsministeriets særlige rådgiver blev således kort før kl. 14 kontaktet af en journalist fra H, mens ministeriets kommunikationssekretariat og den særlige rådgiver ca. kl. 18 blev kontaktet af en journalist fra G. Justitsministeriet svarede hverken journalisten fra H eller G inden offentliggørelsen af historien i E og F.

Der henvises i øvrigt til de dokumenter, herunder udskrifter af sms-beskeder, som er vedlagt denne udtalelse, jf. afsnit 5.

3. Ombudsmandens henvendelse har givet Justitsministeriet anledning til en række overvejelser om ministeriets brug af en solohistorie i den konkrete sag.

Indledningsvist skal det bemærkes, at det er Justitsministeriets opfattelse, at ministeriet ikke burde have anvendt en solohistorie i den konkrete sag, og ministeriet beklager, at dette skete, se afsnit 3.2.

Ministeriet har samtidig fundet, at ministeriets sagsbehandling i forbindelse med lanceringen af historien på en række punkter beklageligvis var mangelfuld, se afsnit 3.3. og 3.4.

Justitsministeriet burde desuden som følge af god forvaltningsskik have orienteret A's advokat om sagen, inden ministeriet orienterede de medier, der blev tildelt historien, se afsnit 4. Ministeriet beklager, at det ikke skete.

Justitsministeriet har taget en række tiltag med henblik på at sikre, at ministeriet fremover overholder de forvaltningsretlige principper om bl.a. ligebehandling, vejledning og notatpligt og de retningslinjer, der fremgår af betænkning nr. 1443/2004 og ombudsmandspraksis, ved lancering af solohistorier, se afsnit 3.5.

3.1. Definitionen af og anvendelsesområdet for solohistorier beskrives flere steder i betænkningen. Det fremgår således af betænkningen, s. 216-218, at

'Udtrykket solohistorie anvendes i det følgende om tilfælde, hvor et enkelt medie (eventuelt enkelte medier) er alene om at omtale en historie derved, at det pågældende medie får tildelt historien som det eneste – normalt med henblik på at sikre en effektiv og hensigtsmæssig formidling af f.eks. et nyt regeringsinitiativ eller af den pågældende ministers synspunkter vedrørende en bestemt sag.

[...]

Ministerierne [må] 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 regeringsinitiativ 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.'

Herudover fremgår det af betænkningen, side 238-240, at:

'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.

[...]

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.

[...]

Det har været rejst i debatten, at solohistorier bør udelukkes for visse typer af nyheder eller oplysninger. Til støtte herfor er der peget på, at f.eks. omfattende redegørelser eller andre centrale regeringsinitiativer – herunder visse lovforslag – er af en sådan karakter, at de ikke bør kunne tildeles enkelte medier med henblik på en solohistorie.

Udvalget skal i den forbindelse bemærke, at det almindelige saglighedskrav efter udvalgets opfattelse indebærer, at ministerierne ikke har fri adgang til at anvende solohistorier om nyheder eller oplysninger af enhver karakter.

Når anvendelsen af solohistorier kan være berettiget, skyldes det således, at det i det enkelte tilfælde kan være sagligt at varetage hensynet til en hensigtsmæssig formidling af regeringens og ministerens politik. Regeringens politiske initiativer ligger derfor i kerneområdet for, hvad et ministerium kan gøre til genstand for en solohistorie. For nyheder, der ikke vedrører politiske initiativer eller udmeldinger, vil der derimod næppe i almindelighed foreligge et sagligt hensyn, der berettiger ministeriet til at søge at lancere nyheden gennem en solohistorie. Det gælder f.eks. konkrete forvaltningsakter uden politisk interesse eller for den sags skyld meddelelsen om et kongeligt bryllup.

Udvalget anbefaler, at ministerierne anvender den nævnte målestok ved en saglighedsvurdering, således at der skelnes mellem sager af politisk karakter og andre sager. Kun i de førstnævnte tilfælde kan det normalt anses for sagligt at søge at få bragt en nyhed som en solohistorie.'

Det fremgår endvidere af betænkningen, side 240-241, at udvalget finder, at der er nyheder, der – selv om de har en politisk karakter – ikke bør forsøges lanceret som solohistorier:

'Hermed sigtes der bl.a. til, at der kan være f.eks. politiske initiativer, som på grund af deres indhold og øvrige karakter i sig selv vil have en sådan interesse for offentligheden, at hensynet til gennem en solohistorie at søge at give nyheden den fornødne gennemslagskraft i offentligheden ikke vil veje tungt. Hertil kommer, at der også kan være tale om politiske initiativer af en så stor almen betydning, at formidlingen til offentligheden ikke bør ske i form af solohistorier.

Som eksempler på det anførte kan nævnes en beslutning om udskrivelse af folketingsvalg, en beslutning om at ville deltage i en militær indsats i udlandet eller en beslutning om at ville afholde en folkeafstemning om et bestemt tema eller præsentation af en omfattende kommunalreform.'

Ombudsmanden har også tidligere behandlet spørgsmålet om myndigheders mulighed for at anvende solohistorier. Der kan henvises til FOB 2004.452 og FOB 2017-25.

3.2. Det fremgår af betænkningen, at det almindelige saglighedskrav efter udvalgets opfattelse indebærer, at ministerierne ikke har fri adgang til at anvende solohistorier om nyheder eller oplysninger af enhver karakter.

Regeringens politiske initiativer ligger imidlertid i kerneområdet for, hvad et ministerium kan gøre til genstand for en solohistorie, og solohistorier må anses for et relevant og sagligt instrument med henblik på formidling af politiske initiativer mv. til offentligheden.

I betænkningen anbefales det, at ministerierne ved saglighedsvurderingen skelner mellem sager af politisk karakter og andre sager. Kun i de førstnævnte tilfælde kan det normalt anses for sagligt at søge at få bragt en nyhed som en solohistorie.

Det fremgår herudover af betænkningen, at der for nyheder, der ikke vedrører politiske initiativer eller udmeldinger, næppe i almindelighed vil foreligge et sagligt hensyn, der berettiger ministeriet til at søge at lancere nyheden gennem en solohistorie. Dette gælder f.eks. konkrete forvaltningsakter uden politisk interesse.

Betænkningen må efter Justitsministeriets opfattelse forstås således, at det kan være sagligt at lancere en nyhed om en konkret forvaltningsakt

med politisk interesse. Det må særligt gælde, hvis sagen vedrører eller har tilknytning til et politisk initiativ.

3.2.1. Justitsministeren præsenterede oprindeligt muligheden for at søge at opløse A i forbindelse med et politisk udspil om bandebekæmpelse i august 2017. Det fremgår af pressemeddelelsen til udspillet, at:

'Der er den seneste tid sket en eskalering af konfliktniveauet i bandemiljøet flere forskellige steder i landet. Det har bl.a. ført til, at uskyldige mennesker er blevet ramt af skud. Det er en meget alvorlig og helt uholdbar situation. Trygheden skal tilbage i gaderne. Regeringen sætter derfor nu ind med 12 nye initiativer.'

Initiativet om at søge A opløst var et af de 12 nye initiativer.

Det politiske initiativ om at undersøge muligheden for at opløse A var og er – et for regeringen og justitsministeren væsentligt politisk initiativ, og sagen om opløsning af A, ministeriets håndtering af bandekonflikter og initiativer til bekæmpelse af bander har længe haft stor politisk opmærksomhed.

Det politiske initiativ om at undersøge muligheden for at opløse A har udmøntet sig i en konkret sag om opløsning af A.

Den konkrete sag har i lighed med det politiske initiativ vist sig at have stor politisk og samfunds- og mediemæssig interesse.

Den nyhed, som Justitsministeriet formidlede, var således dels en nyhed med direkte tilknytning til et politisk initiativ, dels en nyhed om en konkret sag med stor politisk interesse.

3.2.2. Det fremgår af betænkningen, at udvalget gjorde sig overvejelser om, hvorvidt der er visse nyheder, der – selv om de har en politisk karakter – ikke bør forsøges lanceret som solohistorie.

Hermed sigtes der bl.a. til politiske initiativer, som på grund af deres indhold og øvrige karakter i sig selv vil have en sådan interesse for offentligheden, at hensynet til gennem en solohistorie at søge at give nyheden den fornødne gennemslagskraft i offentligheden ikke vil veje tungt. Hertil kommer, at der også kan være tale om politiske initiativer af en så stor almen betydning, at formidlingen til offentligheden ikke bør ske i form af solohistorier.

Udvalget fandt i den forbindelse, at bl.a. en beslutning om udskrivelse af folketingsvalg, en beslutning om at ville deltage i en militær indsats i udlandet eller en beslutning om at ville afholde en folkeafstemning om et bestemt tema eller præsentation af en omfattende kommunalreform – på trods af disse nyheders politiske karakter ikke bør forsøges lanceret som solohistorier.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at den konkrete sag på trods af sin politiske karakter ikke burde have været lanceret som en solohistorie. Det skyldes sagens helt særlige indhold og omstændigheder.

3.2.3. Sagen vedrører foreningsfriheden, der er beskyttet i grundlovens § 78. Grundlovens § 78 giver borgerne ret til uden forudgående tilladelse at danne foreninger i ethvert lovligt øjemed. Bestemmelsen fastslår samtidig bl.a., at foreninger, der virker ved eller søger at nå deres mål ved vold, anstiftelse af vold eller lignende strafbar påvirkning af anderledes tænkende, bliver at opløse ved dom.

Foreningsfriheden betragtes både i dansk ret og internationalt som en klassisk frihedsrettighed.

Nyheden, der blev lanceret den 28. juni 2018, vedrørte justitsministerens tiltrædelse af Rigsadvokatens indstilling til justitsministeren om, at der indledes en sag ved domstolene til opløsning af A ved dom efter grundlovens § 78. Der findes kun to tidligere eksempler på opløsning af foreninger i henhold til grundlovens § 78, jf. U.1874.479Ø og U.1924.514H. Det er første gang i grundlovens historie, at der føres en sag om opløsning mod en bandegruppering som A. Der er således tale om en historisk sag.

Det er Justitsministeriets vurdering, at den konkrete sag, der som nævnt omhandler foreningsfriheden i grundlovens § 78, på baggrund af sit helt særlige indhold og sagens særlige historiske karakter, herunder at det er første gang i grundlovens historie, at der føres en sag om opløsning af en bandegruppering som A, må antages at have en sådan interesse for offentligheden, at hensynet til gennem en solohistorie at søge at give nyheden den fornødne gennemslagskraft i offentligheden ikke kan siges at have vejet tilstrækkeligt tungt. Sagen har i øvrigt længe været genstand for stor politisk samt medie- og samfundsmæssig opmærksomhed, og også af den grund må hensynet til at søge at give nyheden den fornødne gennemslagskraft i offentligheden formentlig veje mindre tungt.

Det er endvidere Justitsministeriets vurdering, at sagen – på baggrund af sit helt særlige indhold og den særlige historiske karakter – må siges

at have en sådan almen samfundsmæssig betydning, at nyheden ikke burde have været lanceret gennem en solohistorie.

Justitsministeriet beklager derfor, at nyheden blev lanceret som en solohistorie.

3.3. Det fremgår af betænkningen, side 219, at:

'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 tungtvæjende saglige hensyn, der taler for det.

[...]

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.'

Det fremgår endvidere af betænkningen, side 234 ff., at:

'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.

[...]

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.

[...]

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 medie-interessante 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 retningslinier, der er anført i ombudsmandens redegørelse.'

Af ombudsmandens udtalelse i FOB 2004.452 fremgår det bl.a., at:

'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.'

Af ombudsmandens udtalelse i FOB 2017-25 fremgår det bl.a., at:

'[...] hvor solohistorien er formidlet til medie nr. 1 med dokumenter, [skal] retten for medie nr. 2 til at blive gjort bekendt med de pågældende dokumenter [...] 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.'

Som anført under afsnit 2 blev Justitsministeriet kontaktet af journalister fra andre medier end E og F den 28. juni 2018. Justitsministerens særlige rådgiver blev således kontaktet via sms af H ca. kl. 14, mens ministeriets kommunikationssekretariat og den særlige rådgiver blev kontaktet telefonisk af G ca. kl. 18.

Ingen af henvendelserne var formuleret som anmodninger om aktindsigt.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at både H og G spurgte til den konkrete sag på en så direkte måde, at ministeriet efter omstændighederne var forpligtet til at vejlede begge medier om muligheden for at anmode om aktindsigt i sagen.

Det bemærkes i den forbindelse, at solohistorien blev formidlet til E og F med dokumenter, navnlig Justitsministeriets pressemeddelelse.

For så vidt angår henvendelsen fra H, modtog den særlige rådgiver sms-beskeden fra journalisten, inden Justitsministeriet havde udleveret materiale omfattet af retten til aktindsigt til E eller F. Dette skete 30 minutter senere. Henset til ligebehandlingsprincippet og ombudsmandens

praksis er det ministeriets opfattelse, at ministeriet burde have vejledt H om muligheden for at anmode om aktindsigt i sagen samtidig med, at ministeriet udleverede materialet til E og F.

Justitsministeriet burde også have vejledt journalisten fra G om muligheden for at anmode om aktindsigt i sagen.

Justitsministeriet beklager, at det ikke skete.

3.4. Det fremgår af betænkningen, side 219-220, at:

'I udtalelsen af 22. april 2004 anførte ombudsmanden bl.a. også, at der i forbindelse med udlevering af materiale til et medie som led i lanceringen af en solohistorie bør gøres notat om, hvilke interesser der er lagt vægt på ved udleveringen af materialet til det pågældende medie. Ombudsmanden udtalte bl.a. følgende herom:

'Hvis en forvaltningsmyndighed giver en journalist eller andre indsigt i et eller flere dokumenter og/eller afgiver oplysninger, og denne ekspedition ikke fremgår af sagens øvrige akter, skal myndigheden i overensstemmelse med den omtalte notatpligt udarbejde notat herom. Af notatet skal navnlig fremgå hvilke dokumenter og/eller oplysninger der er udleveret, til hvem eller under hvilke omstændigheder de er udleveret (eksempelvis bestemte personer eller på et pressemøde), tidspunktet for udleveringen og eventuelle vilkår eller klausuler der er aftalt eller forudsat ved udleveringen. Ved udlevering af dokumenter eller oplysninger som en myndighed afgiver som led i en solohistorie, vil det efter min opfattelse være ønskeligt at myndigheden i notatet yderligere angiver den eller de interesser som myndigheden har tillagt betydning ved beslutningen om udleveringen.'

Ombudsmanden anførte endvidere, at det er tilrådeligt, at myndigheden udarbejder et notat herom, hvis et medie afslår et mundtligt tilbud om at få udleveret de samme oplysninger, som tidligere er udleveret til et andet medie som led i lanceringen af en solohistorie. Ombudsmanden bemærkede, at et sådan notat øger myndighedens mulighed for efterfølgende at kunne dokumentere, at der under samtalen blev givet en fyldestgørende vejledning.'

Giver en forvaltningsmyndighed en journalist eller andre indsigt i et eller flere dokumenter og/eller afgiver oplysninger, og fremgår denne ekspedition ikke af sagens øvrige akter, skal myndigheden altså i overensstemmelse med den forvaltningsretlige notatpligt udarbejde et notat herom.

Af notatet skal navnlig fremgå, hvilke dokumenter og/eller oplysninger der er udleveret, til hvem eller under hvilke omstændigheder de er udleveret (eksempelvis bestemte personer eller på et pressemøde), tidspunktet for udleveringen og eventuelle vilkår eller klausuler, der er aftalt eller forudsat ved udleveringen. Ved udlevering af dokumenter eller oplysninger, som en myndighed afgiver som led i en solohistorie, vil det efter ombudsmandens opfattelse være ønskeligt, at myndigheden i notatet yderligere angiver den eller de interesser, som myndigheden har tillagt betydning ved beslutningen om udleveringen.

Justitsministeriet ses ikke at have udarbejdet et sådant notat i forbindelse med tildelingen af solohistorien til E og F og udleveringen af materiale til de to medier. Justitsministeriet beklager, at det ikke skete.

3.5. Med henblik på at sikre, at Justitsministeriet fremover overholder de forvaltningsretlige principper om bl.a. ligebehandling, vejledning og notatpligt og de retningslinjer, der fremgår af betænkning nr. 1443/2004 og ombudsmandspraksis, ved lancering af solohistorier, har ministeriet afholdt et møde mellem ministeriets Forvaltningsretskontor, justitsministerens særlige rådgiver og Kommunikationsenheden, hvor den konkrete sag blev drøftet, og rammerne for lancering af solohistorier blev beskrevet.

Justitsministeriet har i forlængelse af denne sag udarbejdet en kort, intern oversigt over reglerne for anvendelsen af solohistorier og gjort relevante medarbejdere opmærksomme herpå. Oversigten er vedlagt denne udtalelse til ombudsmandens orientering.

Justitsministeriet vil herudover etablere et fast introduktionsoplæg om de forvaltningsretlige rammer for pressebetjening, herunder om anvendelsen af solohistorier, for nyansatte kommunikationsmedarbejdere. Dette skal supplere ministeriets eksisterende introkurser for alle nye medarbejdere.

4. Ved e-mail af 28. juni 2018 anmodede A's advokat Københavns Politi om aktindsigt på følgende måde:

'I forhold til vores (sag om A) er jeg blevet kontaktet af journalister som tilsyneladende er mere informeret end jeg og min klient er i sagen, herunder at man dags dato skulle udsende meddelelse om at man vil køre en sag mod A.

Jeg kunne forstå at der endda fra politiets side var udsendt noget skriftligt omkring dette til journalister.

Jeg skal anmode om aktindsigt i alt der er udsendt til journalister vedrørende sagen [...]

Ved e-mail af 4. juli 2018 videresendte Københavns Politi henvendelsen til Rigsadvokaten og Justitsministeriet til videre foranstaltning.

Justitsministeriet behandlede herefter aktindsigtsanmodningen og identificerede bl.a. to sms-korrespondancer, der var omfattet af anmodningen. Justitsministeriet færdigbehandlede anmodningen den 10. juli 2018 og traf herefter afgørelse i sagen. Advokaten meddeltes aktindsigt i alle omfattede dokumenter.

I forlængelse af afgørelsen om aktindsigt, anførte Justitsministeriet, at ministeriet fandt det beklageligt, at advokaten, som advokat for A, ikke blev orienteret om sagen om opløsning af A den 28. juni 2018, inden han blev kontaktet af pressen. Det er således baggrunden for, at beklagelsen blev givet den 10. juli 2018.

4.1. Det fremgår af ombudsmandens praksis og den forvaltningsretlige litteratur, at det er bedst stemmende med god forvaltningsskik at gøre en part bekendt med en afgørelse, før offentligheden bliver orienteret om den, se Forvaltningsret, Niels Fenger (red.), 2018, s. 660, med henvisning til en række ombudsmandsudtalelser, herunder FOB 1995.199, hvor ombudsmanden tilsyneladende udtaler sig om spørgsmålet første gang. Ombudsmandens synspunkt er gengivet i en række senere udtalelser, bl.a. FOB 2001.552 og FOB 2007.311.

Det er Justitsministeriets vurdering, at advokaten for A som følge af god forvaltningsskik burde have været orienteret om beslutningen om at tiltræde rigsadvokatens indstilling om at indlede en sag ved domstolene til opløsning af A ved dom efter grundlovens § 78, inden ministeriet orienterede E og F om beslutningen.

Justitsministeriet finder det beklageligt, at ministeriet ikke i overensstemmelse med god forvaltningsskik orienterede A's advokat om sagen, inden ministeriet orienterede de to medier, der blev tildelt historien. Det er det, der ligger til grund for ministeriets beklagelse i afgørelsen af 10. juli 2018.

For så vidt angår Justitsministeriets overvejelser om tidspunktet for orienteringen af A's advokat, skal ministeriet bemærke, at justitsministeren var i Bruxelles hele dagen den 28. juni 2018 og først skulle lande i Københavns Lufthavn om aftenen. Det var ministeriets vurdering, at beslutningen burde offentliggøres på et tidspunkt, hvor justitsministeren var til stede i landet, og hvor det var muligt for ministeren at besvare spørgsmål om sagen. Ministeriet vurderede, at myndighedernes orientering af

A's advokat først kunne ske om aftenen den 28. juni 2018 og kort før, det var aftalt med E og F, at disse medier skulle offentliggøre nyheden. Det var ministeriets opfattelse, at, hvis der gik længe mellem orienteringen af advokaten og offentliggørelsen, ville ministeriet miste muligheden for at 'time' historien og opnå den mest effektive dækning af sagen.

Justitsministeriet burde imidlertid have orienteret parten, inden ministeriet orienterede de to medier, der blev tildelt historien, og som anført oven for burde ministeriet i det hele taget ikke have lanceret nyheden gennem en solohistorie.

5. Justitsministeriet har vedlagt kopier af de dokumenter, som ombudsmanden har anmodet om.

Det skal bemærkes, at alle medarbejdere i Justitsministeriet, som led i ministeriets overgang til Statens IT, i september måned har fået nye arbejdstelefoner. Ministeriet kan derfor desværre ikke identificere den sms-besked, der er sendt fra H til justitsministerens særlige rådgiver den 28. juni 2018.

Justitsministeriet står naturligvis til rådighed for ombudsmanden, hvis ovenstående giver anledning til yderligere eller opfølgende spørgsmål.”